

Acqua, un settore nel limbo: Due visioni del problema e soluzioni opposte

Di Nicola Saporiti

Introduzione

Ogni estate si ripresenta lo stesso problema. Basta un acquazzone e i collettori fognari della cittadina marchigiana dove vivono i miei suoceri rovesciano ogni tipo di liquame nei pittoreschi fiumiciattoli che tagliano la costa, rendendo non balneabili le acque vicino alle foci e suscitando sommesse proteste da parte di bagnanti e operatori balneari. Dopo una manciata di giorni, anche le basse acque del mare Adriatico riescono a diluire il carico inquinante e tutti dimenticano l'accaduto. Qualche centinaio di chilometri a nord, nel tratto di fiume Ticino a valle del Lago Maggiore, poco prima della storica presa del Canale Villoresi, lo scarico fognario di una vicina cittadina sgorga liberamente nelle acque del Fiume Azzurro, deludendo chi vorrebbe ripararsi dall'afa estiva con un bel tuffo nella cornice del Parco. Ben peggiore la situazione di tante località di Sicilia e Calabria che, anche nell'estate 2018, hanno subito estese interruzioni della fornitura di acqua potabile.

Da decenni, problemi come questi affliggono varie parti del nostro paese, che vanta un notevole ritardo nel completamento di reti e depuratori fognari, e un elevato livello di perdite idriche (secondo il Censimento delle acque per uso civile effettuato da ISTAT nel 2015 è andato disperso il 38,3%), ingiustificato per un Paese relativamente arido ed economicamente avanzato come il nostro. Periodicamente i giornali pubblicano notizie delle multe minacciate dalla Comunità Europea, che nel lontano anno 2000 approvò la direttiva sulla qualità delle acque, impegnando i Paesi membri ad assicurare entro il 2015 l'assenza di inquinamento in tutti i corpi d'acqua superficiali. La copertura del servizio di depurazione, in termini di carico trattato, è stimata al 78,5% nel 2014, che scende al 68,6% nel Mezzogiorno.

La responsabilità di questa situazione è della situazione di limbo in cui si trova la riforma dei servizi idrici nel nostro paese. Pur condividendo gli obiettivi di un uso più efficiente delle limitate risorse idriche, di tutela dell'ambiente, di minimizzare le tariffe, di migliorare la qualità dei servizi ridando agli utenti il ruolo centrale che gli compete, due contrapposte visioni tengono sospeso questo settore in un equilibrio precario.

La stragrande maggioranza degli italiani è attualmente servita da municipalizzate: società per azioni di proprietà interamente pubblica, le cui azioni sono possedute dai vari comuni, i quali ne nominano i membri del consiglio di amministrazione. In un numero minore di casi, i comuni possiedono la maggioranza delle azioni,

Nicola Saporiti, ingegnere, lavora da 20 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).

ma hanno venduto quote di capitale a soci privati, mentre sono decisamente minoritari (si contano sulle dita di una mano) le gestioni interamente private. La municipalizzata media fornisce un servizio affidabile: le sue risorse finanziarie, che deriva quasi interamente dalla tariffa, le permettono di effettuare la manutenzione sugli impianti esistenti. Data la sua dimensione geografica relativamente contenuta, ha un organigramma limitato e utilizza prevalentemente tecnologie consolidate. In assenza di finanziamenti a fondo perduto, non può permettersi di realizzare investimenti rilevanti come quelli che – per esempio – sarebbero necessari per risolvere rapidamente il problema dell'inquinamento. Una tariffa dell'acqua bassa fa venire meno la giustificazione economica di costosi interventi nell'individuazione e riparazione di perdite, oltre che nella realizzazione di moderni impianti di depurazione. Solo negli ultimi anni le cose hanno iniziato a cambiare, con l'attribuzione a un regolatore indipendente (l'Arera) dei poteri in materia tariffaria e il passaggio a un sistema che riconosce il costo dei capitali investiti e offre un ragionevole orizzonte di certezza per l'effettuazione dei necessari investimenti.

La proposta di riforma in discussione alla Camera dei Deputati

La vocale proposta di riforma del settore idrico più discussa, è quella promossa da una parte dell'attuale Governo e dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, una coalizione di comitati, organizzazioni sociali e sindacati, promotori di due referendum abrogativi che - come giustamente sottolineano - nel 2011 hanno portato circa 27 milioni di Italiani a votare enfaticamente contro la "privatizzazione" dell'acqua. Dal punto di vista dei suoi sostenitori, i problemi attuali sono principalmente dovuti al fatto che le municipalizzate sono soggette a "speculazioni finanziarie": in altre parole, sia i Comuni che i (pochi) investitori privati, avrebbero dimostrato di dare priorità al pagamento di dividendi invece che al finanziamento degli investimenti, con il risultato di gonfiare eccessivamente le tariffe, senza fornire servizi di qualità. La Proposta di Legge 52 (PdL52), a prima firma dell'onorevole Federica Daga del Movimento 5 Stelle, incarna questa visione: durante gli ultimi mesi è stata discussa in Commissione Ambiente, e approderà alla Camera dei Deputati a fine marzo. I giornali ne hanno presentato ampiamente i contenuti: trasferire la gestione dalle municipalizzate a enti pubblici non-economici, fare decadere rapidamente ogni gestione in cui vi sia un coinvolgimento di privati (a prescindere dalla effettiva qualità del servizio), trasferire la competenza per l'approvazione delle tariffe dal regolatore al Ministero dell'Ambiente (in quanto il primo tutelerebbe mercato e concorrenza, mentre il secondo sarebbe garante degli interessi degli utenti), favorire una diversa aggregazione geografica basata sulle dimensioni dei comuni o dei bacini idrografici e una gestione partecipativa, fornire 50 litri al giorno a persona a titolo gratuito (con i relativi costi a carico della fiscalità generale) e finanziare gli investimenti esclusivamente attraverso trasferimenti dello Stato, anziché indebitandosi localmente. In una parola, riportare la gestione del servizio idrico integrato completamente sotto la diretta competenza dell'amministrazione pubblica.

La questione di definire cosa sia un ente pubblico non riguarda tanto la qualificazione in sé, ma le funzioni in concreto svolte, le procedure per la nomina dei suoi amministratori, i controlli a cui è sottoposto. Quel che è certo è che, se una azienda viene qualificata come "ente pubblico" (come, per esempio, le università o le ASL), questa qualificazione la attrae nel perimetro degli organismi di diritto pubblico tenuti ad applicare il codice degli appalti e le regole concorsuali per l'assunzione del personale. Durante le consultazioni in Commissione Ambiente, numerose parti hanno paventato il timore che questa trasformazione causerebbe un notevole irrigidimento e una restrizione della libertà di azione dei gestori, a

detrimento della loro capacità di fornire servizi. Per esempio, si chiedono come farebbero ad avvalersi delle necessarie competenze tecniche e ad acquistare beni e servizi in tempi e modalità compatibili con le loro esigenze di servizio se, ricadendo nel perimetro dell'amministrazione pubblica, fossero obbligati ad assumere personali solamente tramite concorsi e bandi di appalto pubblici, soggetti al rischio di lunghi ricorsi al tribunale amministrativo. Anche per accedere a finanziamenti bancari, o per servizi di manutenzione delle reti, sarebbe verosimilmente necessario ricorrere a bandi. La burocrazia a cui sono sottoposti gli enti pubblici per la gestione di appalti e forniture, le norme restrittive per la gestione di risorse finanziarie, e le rigide procedure per la selezione del personale sarebbero difficilmente compatibili con gli obiettivi di gestione efficiente della complessa macchina che sono i moderni sistemi idrici. Per questo motivo, anche nei paesi in cui l'amministrazione pubblica è più efficiente e competente, si ricorre usualmente a forme societarie di diritto privato a proprietà pubblica ("State Owned" o "Municipal" Enterprises), di dimensioni sufficienti a ottenere effetti di scala, dotate di capitale proprio, di una organizzazione industriale, e di un management il più possibile selezionato in base a criteri meritocratici, che permettano di aggirare le limitazioni proprie degli enti pubblici, pur mantenendo un notevole livello di controllo e potere di indirizzo da parte delle autorità locali.

Il concetto di quantitativo minimo vitale è giustamente riconosciuto come un fondamentale diritto universale ed è sicuramente rilevante in quei paesi in via di sviluppo la cui popolazione non gode di accesso a servizi di acqua potabile. Ma è rilevante in Italia, che ha da mezzo secolo una copertura acquedottistica praticamente completa, e che vanta con orgoglio la superiorità delle proprie installazioni igienico sanitarie domestiche, reclamando un primato culturale nei confronti dei paesi confinanti? In aggiunta, l'applicazione alla lettera della proposta di fornitura gratuita sarebbe fiscalmente regressiva, poiché si andrebbero a sovvenzionare tutti gli utenti, a prescindere dal livello di reddito (basso o anche molto elevato). In ogni caso, tale proposta potrebbe comunque essere accolta nell'attuale organizzazione del settore, in quanto implica solo una redistribuzione interna al gettito tariffario. Essa deriva da una scelta politica ma, di per sé, non compromette l'efficienza delle gestioni. Cosa che non si può dire per le altre misure previste nel Ddl Daga.

Infine, la proposta prevede la rimozione della componente investimenti dalla tariffa, che dovrebbero invece essere finanziati dalla fiscalità generale, in una partita di giro in cui tubi e pompe si pagherebbero tramite imposte sul reddito e IVA, invece che in bolletta. Questo porterebbe i gestori a dipendere da trasferimenti dall'amministrazione centrale: a causa della variabilità delle disponibilità finanziarie dello Stato e della ancor più mutevole volontà dei rappresentanti politici pro-tempore, si correrebbe il serio rischio di non reperire fondi per investimenti, proprio come negli anni '80. Quanti esempi si hanno in Italia di progetti posticipati indefinitamente, a causa del mancato accesso a finanziamenti Europei? Quanti finanziamenti sono stati cancellati a causa della differenza di colore politico tra amministrazioni locali e governo centrale? È essenziale che i ricavi da tariffa, oltre a coprire interamente costi di operazione e manutenzione, siano anche sufficienti a finanziare nuovi investimenti, assicurando l'indipendenza finanziaria degli enti gestori. Inoltre, imputare ai consumatori i soli costi operativi, e non quelli di investimento, sarebbe contraddittorio col principio "chi inquina paga", che sta alla base delle direttive europee in materia ambientale e dello stesso ambientalismo moderno.

Altre idee contenute nella PdL52 sono condivisibili: una aggregazione dei gestori che si approssimi ai bacini idrografici sarebbe un deciso passo in avanti verso una gestione veramente integrale del ciclo idrico, superando gli attuali confini artificiosamente politici che

nulla hanno a che vedere con una gestione o pianificazione efficiente del servizio; così come il riportare l'utente al centro del servizio, tutelare i suoi diritti di accesso alle informazioni, garantire la possibilità di comunicare direttamente con l'ente preposto al rilevamento della qualità del servizio e il diritto ad avere voce in capitolo nella definizione dei piani di sviluppo (come nel caso dei Customer Representative Committees, in Inghilterra e Galles): infine il tutelare i consumatori meno abbienti, tramite adeguate politiche sociali di sostegno economico (magari come in Cile, dove tutti i consumatori ricevono una fattura corrispondente al proprio consumo di acqua, senza sconti che offuscherebbero la percezione del valore dell'acqua, ma dove lo Stato interviene pagando direttamente una sovvenzione al gestore per conto dei consumatori meno abbienti).

L'altro sentiero

Esiste anche un altro punto di vista, decisamente minoritario, che non si ritrova nella bozza di riforma della PdL52 attualmente in discussione, e a cui le cause dei problemi paiono essere una troppo lenta attuazione del processo di aggregazione ottimale e di industrializzazione degli operatori, e le eccessive, persistenti, ingerenze politiche nelle società di gestione.

Ricordo ancora l'entusiasmo con il quale, durante il mio terzo anno al Politecnico di Milano, un nostro professore annunciò in aula con insolito ardore che era in via di approvazione una nuova legge che avrebbe rivoluzionato i servizi idrici in Italia. La Milano da bere dei primi anni '90, era la maggiore città europea senza alcun impianto di depurazione. Approvata nel 1994, la Legge Galli prometteva di catalizzare investimenti, creare opportunità di lavoro per tutti noi aspiranti ingegneri civili idraulici, sollevando il nostro settore da decenni di torpore.

Inutile dire che non ci fu nessuna rivoluzione. La Legge Galli prevedeva che i Comuni avrebbero dovuto trasferire la gestione del servizio a nuovi enti, che avrebbero aggregato le infrastrutture in base ad "ambiti territoriali ottimali" (ATO). Studenti e professori, ingenuamente ritenevamo che gli ambiti ottimali potessero essere i bacini idrografici, più o meno grandi. Invece, la riforma fu attuata in base ad ambiti "politicamente" ottimali, come se l'acqua scorresse diversamente in base al colore dei partiti: i perimetri degli ATO furono fatti ricalcare quelli amministrativi delle provincie. In aggiunta, ciascun gestore era controllato da una sua autorità d'ambito, con il risultato che gli ATO, società pubbliche di proprietà dei Comuni si ritrovarono ad essere regolate da un ente partecipato dagli stessi Comuni. Questo causava un evidente conflitto d'interessi: le rappresentanze politiche che nominavano i consigli di amministrazione dei gestori erano più preoccupate di spartire poltrone e incarichi che di migliorare le gestioni, e refrattarie all'idea di aumenti tariffari, anche quando necessari per finanziare nuovi investimenti. Le autorità d'ambito, colluse, davano il beneplacit a una situazione di sostanziale inerzia che portava benefici politici di corto termine (le tariffe più basse d'Europa) a prezzo dei danni all'ambiente che ancora osserviamo e di un pesante fardello di cui si faranno carico delle future generazioni (a causa dei mancati investimenti, l'età media delle condotte è superiore ai 30 anni).

Solo molto gradualmente dai più di 10.000 gestori negli anni '90 si è arrivati agli attuali 400 operatori in forma di società (in Inghilterra sono 28), a cui vanno tuttavia sommate altre 2.000 gestioni dirette da parte di Comuni. Negli ultimi cinque anni poi, con il trasferimento delle competenze di regolazione all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), si è osservata un'accelerazione delle attività nel settore, accompagnato da un più che tangibile aumento degli investimenti, che sono cresciuti da 1,1 a 3,5 miliardi annui.

Secondo la comunità, seppur ristretta, di persone che condividono questa prospettiva, occorre una ulteriore aggregazione degli operatori, incentivare miglioramenti nei servizi e investimenti attraverso un'efficace azione regolatoria, e il non rifiuto a-priori del potenziale contributo del settore privato.

I sistemi acquedottistici e fognari sono gigantesche macchine ad alta tecnologia. Per gran parte interrati, sono essenzialmente invisibili all'occhio degli utenti. Alcuni studiosi credono che gli antichi romani, desiderosi di rendere consapevole la popolazione dell'imponenza delle opere realizzate per convogliare in città acqua da sorgenti distanti molte decine di chilometri, avessero occasionalmente voluto dare visibilità a queste opere (che per la maggior parte del loro percorso sono angusti canali sotterranei) costruendo le spettacolari arcate multiplano i cui resti tuttora arricchiscono le campagne del Lazio e delle province imperiali. I moderni acquedotti sono quasi interamente automatizzati, enormi catene di montaggio robotizzate guidate da sensori di flusso e pressione, pompe, rilevatori di inquinamento, filtri di tutti i tipi, valvole riduttrici di pressione, serbatoi, dosatori di prodotti chimici altamente tossici, generatori di raggi ultravioletti e di ozono, contatori di ogni dimensione... e poi moderne cloache ancora con pompe, filtri, processi chimici e biologici di abbattimento dei carichi inquinanti, gestione dei gas maleodoranti, recupero dell'energia, membrane e disinfezione. Nella maggior parte dei contesti urbani, una gestione efficiente ed efficace di tale complesso sistema tecnologico e industriale richiede una moltitudine di sofisticate competenze in continua evoluzione, organizzate in una struttura con incentivi appropriati, e supportate da altrettante competenze legali, amministrative, finanziarie e di gestione dei rapporti con l'utenza. Il consolidamento degli operatori li porterebbe ad avere le dimensioni, risorse e strutture sufficienti a fornire un servizio efficiente, e la solidità finanziaria necessaria per poter accedere ai capitali necessari per completare il programma di investimenti.

Anche in un settore apparentemente statico come quello dei servizi idrici, la continua innovazione ha portato a una crescente sofisticazione tecnologica (di processi di trattamento, sistemi di monitoraggio, gestionali, ecc.). In tutto il mondo, è una pratica diffusa l'affidare a imprese specializzate la responsabilità per la progettazione, la realizzazione, la gestione (e, qualora fosse necessario, anche il finanziamento) di singoli impianti a elevato contenuto tecnologico, e anche di alcuni servizi. L'utilizzo mirato di contratti di partnership pubblico-private ha consentito anche a gestori assolutamente pubblici (per esempio il comune di Durban in Sud Africa e di Hanoi in Vietnam) di adottare soluzioni tecnologiche innovative con significativi benefici economici (in un caso per il riuso industriale delle acque reflue, nell'altro per la riduzione delle perdite).

ARERA oggi si trova ad approvare quasi 2,500 tariffe idriche ogni anno: con un minor numero di enti da supervisionare e maggiori poteri di controllo della qualità del servizio, un regolatore indipendente e tecnicamente competente come ARERA potrebbe ulteriormente incrementare gli incentivi e le relative penalizzazioni economiche, legati alla realizzazione o meno di programmi di investimento, e all'ottenimento di elevati standard di qualità del servizio (come le perdite, per esempio). Con una forte base dati di informazioni sui costi di gestione dei differenti operatori, ARERA potrebbe applicare una metodologia tariffaria basata su costi standard, imprimendo un forte incentivo al miglioramento dell'efficienza gestionale da parte degli operatori con performances peggiori, e una conseguente riduzione dei costi e delle tariffe.

Conclusione

Contrariamente a quello che ripetono in continuazione alcuni membri dei Comitati per l'Acqua Pubblica, i dividendi pagati ai gestori non sono il problema principale e tantomeno lo è il livello tariffario, che continua mediamente a essere tra i più bassi in Europa. Piuttosto, le vere sfide che i servizi idrici del nostro paese dovranno affrontare nei prossimi decenni saranno il cambiamento climatico, la lotta a forme sempre più sofisticate e pervasive di inquinamento, e la minore disponibilità di capitali pubblici.

Come è noto, il riscaldamento globale sta già causando nel nostro Paese un incremento della variabilità e una generale diminuzione delle precipitazioni, con conseguente minore disponibilità di risorse idriche. Congiuntamente alla progressiva cementificazione del territorio, sta inoltre causando un inasprimento dei fenomeni alluvionali. Per mitigare gli effetti e i rischi del cambiamento climatico, sarà necessario attrezzarsi per un utilizzo più efficiente delle risorse idriche esistenti, attraverso una drastica riduzione delle perdite, l'introduzione di forme sempre più spinte di riuso delle acque reflue e – in mancanza di alternative – un eventuale ricorso alla desalinizzazione. Trattasi di interventi ad alta intensità di capitale e tecnologia.

Il progresso tecnologico nei settori della chimica e della farmacologia sta causando un aumento esponenziale del numero e del tipo di molecole artificiali che vengono diffuse nell'ambiente, molte delle quali sono difficilmente tracciabili e controllabili. Questo, unitamente alle ben note difficoltà del nostro Paese nell'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti urbani e industriali, porterà a un aumento del numero e delle tipologie di potenziali fonti inquinanti. Al fine di tutelare efficacemente ambiente e salute secondo standard europei e di permettere un maggior riuso delle acque, occorrerà completare la realizzazione di impianti di trattamento secondari e, in molti casi, terziari. Anche in questo caso, si tratta di interventi ad alta intensità di capitale e tecnologia.

I quasi trascurabili tassi di crescita economica, unitamente al già elevatissimo livello di indebitamento pubblico e di imposizione fiscale del nostro paese, rendono difficile ipotizzare che nel corso dei prossimi decenni lo Stato possa sovvenzionare o indebitarsi ulteriormente per mettere a disposizione dei gestori pubblici i capitali necessari a finanziare i nuovi investimenti necessari per mitigare le conseguenze di cambiamento climatico ed inquinamento. Occorrerà reperire risorse finanziarie al di fuori del perimetro pubblico, idealmente attingendo a forme di risparmio privato, anche legate e interessate allo sviluppo del territorio, o di investimenti pensionistici che – data la loro natura a lungo termine – ben si prestano, in assenza di disincentivi fiscali, a finanziare infrastrutture (come con i tax-exempt Municipal Bonds negli Stati Uniti, o gli Infrastructure Bonds sperimentati con successo anche in paesi emergenti come Peru e Colombia).

Fortunatamente, in Italia, capitali e tecnologia non mancano, anzi vengono esportati in tutto il mondo. Purtroppo, il modello di riforma dei servizi idrici rappresentato dalla PdL52 non sembra disegnato per mobilitare né i capitali né le competenze necessari per ottenere i tanto auspicati miglioramenti di qualità dell'ambiente e tutela delle risorse idriche. Anzi, esso mette in discussione proprio quella parte della disciplina vigente che meglio ha funzionato, ossia la regolazione tariffaria dell'Arera, e che andrebbe semmai rafforzata. Sarebbe auspicabile pensare un tipo differente di riforma, che partendo da obiettivi condivisi, e tenendo conto delle legittime preoccupazioni delle parti contrapposte, si ispiri alle migliori (per quanto non sempre univoche) esperienze internazionali, e permetta di realizzare un nuovo modello per i servizi idrici in Italia, che risulti praticabile e funzionale e permetta il nostro paese di affrontare le sfide del 21° secolo.

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.