

LA RIFORMA DEI SERVIZI IDRICI IN CAMPANIA

Bruno Miccio

1. Premessa

Nel Sud d'Italia, dal dopoguerra alla fine degli anni '80, tutte le grandi opere idriche ed ambientali sono state realizzate o finanziate dalla Cassa del Mezzogiorno.

Le funzioni di programmazione e di progettazione a livello di area vasta, malgrado l'istituzione – negli anni '70 delle Regioni – sono state assolte dalla CASMEZ che ha, anche, controllato i flussi finanziari pubblici.

Il terremoto del 1980 ha dato vita ad un'esperienza di gestione “straordinaria” – il Commissariato di Governo – destinata a diventare l'ordinaria forma di intervento pubblico sostitutivo della ex CASMEZ.

L’emergenza”, di volta in volta idrogeologica, dei rifiuti, delle bonifiche ambientali etc., è stata la chiave per realizzare e tenere in vita queste superfetazioni istituzionali.

Le Regioni meridionali non hanno, pertanto, costruito apparati tecnici in grado di rendere operative le leggi ambientali di settore via via prodotte nel nostro paese (319/76, 183/89, 36/94, 22/97 ecc.) e non sono, dunque, state generalmente in grado di elaborare piani efficaci.

Analogamente, gli enti locali meridionali non hanno sviluppato una cultura associativa e consortile per gestire, in forma di impresa, i servizi a scala sovracomunale paragonabile a quella del Centro-Nord. E’ stato, pertanto, difficile persino accedere ai finanziamenti settoriali nazionali ed europei via via resisi disponibili.

La tentazione di cortocircuitare i problemi descritti avvalendosi “in via breve” dei poteri commissariali è stata forte. Analoga è stata la genesi della convinzione che l’”appalto” a grandi concessionari privati della realizzazione e gestione delle grandi infrastrutture e dei grandi sistemi ambientali garantisse l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione di governo ambientale

L’esito di questa storia recente è del tutto negativo.

2. Il pubblico, il privato

Una prima considerazione: nel paese è giunta al termine la lunga fase in cui le risorse per costruire gli impianti idrici, fognari, depurativi, di trattamento rifiuti derivavano, pressoché esclusivamente, dai bilanci pubblici ed il servizio poteva essere reso gravando, in larga parte, sulla fiscalità generale; siamo in una fase in cui, pur con la necessaria gradualità, gli investimenti, impiantistici e gestionali, devono essere attuati ricorrendo - in prevalenza - al mercato dei capitali e le tariffe – oltre che a coprire i costi – devono provvedere a remunerare il capitale investito nelle imprese.

Vi è, tuttavia, un ruolo pubblico non delegabile nel campo dei servizi - non a caso definiti "pubblici", che attiene al governo ed al controllo dei processi e dei sistemi. Esso è un ruolo politico, ruolo di indirizzo, regolazione e normazione, che crea le condizioni per l'esistenza di un mercato moderno, se la scelta fosse in tale direzione, in questi settori.

In assenza di tale ruolo, i processi di privatizzazione in atto sostituirebbero, semplicemente, monopoli privati a monopoli pubblici non garantendo efficienza né riducendo a vantaggio dei cittadini le tendenziali rendite di posizione associate alla gestione di monopoli naturali.

Per tale ragione sono importanti strutture, altrimenti incomprensibili, come gli ATO idrici. Possiamo leggerle più chiaramente come consorzi obbligatori di scopo di enti locali territoriali, il luogo politico per governare cicli industriali per servizi la cui dimensione non può essere che sovracomunale.

Ed allora si evidenzia la gravità dello stato di paralisi di tali strutture nella nostra Regione. In assenza del luogo politico proprio, altre sono le sedi della decisione, altri gli attori che condizionano le politiche.

Se questo è il quadro a livello istituzionale, non si può tacere su fenomeni sociali tipici di molte realtà, soprattutto urbane, meridionali. In molti Comuni meridionali l'acqua e la depurazione, i rifiuti non si pagano o vengono pagati da parte della popolazione con tariffe che non garantiscono un efficace livello di efficienza delle gestioni.

L'enorme diffusione dell'abusivismo edilizio completa tale quadro.

Il "cittadino" abusivo non può, per legge, essere utente della rete idrica fognaria. Ovviamente l'abuso edilizio si traduce in allaccio abusivo alla rete idrica, talvolta alla rete fognaria, introducendo un ulteriore livello di degrado.

In tale contesto ha senso di parlare di "gestioni efficienti ed efficaci" senza attivare un più complessivo processo di affermazione della legalità sul territorio e di crescita economica e culturale delle comunità?

Senza una cognizione puntuale delle urbanizzazioni in atto, delle opere e degli impianti, di una valutazione attendibile del loro stato e delle necessità di integrazione, di sostituzione, di completamento come sarà possibile definire un'accettabile politica tariffaria che incorpori la quota parte degli investimenti necessari per risanare il territorio in assenza, tra l'altro, di una anagrafica degli utenti sufficientemente accurata per non produrre effetti tariffari disastrosi sugli utenti "legali"?

Il problema del disagio sociale, ovvero la presenza di vere e proprie sacche sociali di nuova povertà richiede, inoltre, approcci innovativi sul piano della remunerazione dei servizi.

In termini più chiari; in questi anni le strutture pubbliche, per anni, hanno fatto finta di "non vedere" la morosità "di intere zone percependo le difficoltà reali di far fronte al pagamento dei servizi da parte di numerosi cittadini. Ovviamente ciò ha

trasferito sui bilanci degli enti locali le passività relative alla gestione dei servizi. Gli Enti locali non sono stati in grado di far fronte ai loro impegni verso i Commissari o verso la Regione e questo si è tradotto nel fallimento di costruzioni astratte come il Project financing per la depurazione ex PS3.

Questo non è più accettabile. In primo luogo, l'evoluzione delle forme di gestione verso modalità sempre più da impresa rende impossibile il protrarsi di atteggiamenti quali quelli descritti; d'altra parte, l'illegalità consentita a tutti non consente di tutelare chi ha veramente bisogno.

Occorre promuovere vere e proprie forme di sostegno al reddito – analoghe al reddito di cittadinanza – che, a cura e responsabilità degli enti locali sollevino dal pagamento delle tariffe chi è in condizione di disagio.

3. Una riforma concreta delle gestioni

Occorre prevedere un periodo, limitato e definito, per realizzare le strutture gestionali necessarie sapendo che le gestioni, almeno per un quinquennio, non potranno raggiungere l'equilibrio economico.

Eppure oggi il dibattito sembra focalizzarsi solo sulla natura giuridica dei futuri soggetti gestori, sulle forme e modalità societarie delle strutture in forma di impresa da realizzare, sulle forme e modalità degli affidamenti.

Difficilmente il capitale privato sarà realmente disponibile ad affrontare il rilevante rischio di impresa delineato a meno di cospicui interventi pubblici che coprano il rischio gestionale.

Ma le risorse pubbliche necessarie devono necessariamente essere poste nelle disponibilità delle imprese private per essere realmente efficaci per realizzare le riforme delineate?

Un mercato regolato e liberalizzato in presenza di monopoli naturali presenta costi di transazione che tendono ad annullare i vantaggi del confronto competitivo, come dimostra l'esperienza inglese.

La sensazione nostra è che si confrontino oggi due modelli di applicazione della riforma dei SPL meridionali e campani in particolare:

1. nel primo si scaricherebbero, sulla parte pubblica, in strutture burocratiche ed inefficienti le eccedenze di personale a vario titolo prodotte dai processi di accorpamento dei gestori - da privatizzarsi - che opererebbero, invece, la gestione degli impianti e dei sistemi con criteri economici di impresa avvalendosi di tariffe remunerative.
2. nel secondo le gestioni dovrebbero assumere forma di impresa, anche se con capitalizzazione pubblica per affrontare- in un numero ragionevole di anni -i processi di risanamento gestionale necessari.

Viviamo in un territorio in cui occorre ancora realizzare o riqualificare larga parte dell'infrastruttura idrico-fognario-depurativa generando lavoro ed occupazione qualificata

per molti anni con l'obiettivo di modificare sostanzialmente le caratteristiche ambientali negative attualmente presenti.

Non ci nascondiamo gli onerosi compiti di dimensionamento degli organici, di omogeneizzazione contrattuale, di organizzazione di impresa che una ristrutturazione così ambiziosa richiede.

E' del tutto evidente che il vero rischio che questa Regione corre – nel breve e medio periodo - è quello che nulla cambia rispetto all'attuale situazione. Pesano troppo interessi e posizioni consolidate.

Ma perseguire in questa miscela di interventi straordinari senza fine e lentezza del processo riformatore ci espone a rischi gravi

Nelle condizioni attuali, se il mercato venisse improvvisamente liberalizzato senza correttivi – come è parso possibile con la proposta di direttiva Bolkestein – probabilmente le imprese italiane di settore, o almeno molte di esse, non riuscirebbero a competere, viste le loro modeste dimensioni, con gli operatori europei. Operatori europei che hanno dalla loro parte le dimensioni – sino a 20 volte maggiori della più grande impresa italiana – nonché il *know-how* specialistico accumulato in anni di gestione delle grandi aziende dei rispettivi paesi e delle risorse finanziarie relative.

Il settore idrico, data la sua elevata intensità di capitale e i lunghi tempi di immobilizzo, è molto vulnerabile dal punto di vista finanziario. L'esposizione di chi investe è elevata e dura molto a lungo. È del tutto fuorviante giudicare le aziende sulla base della sola gestione corrente, evitando di fare i conti con l'esigenza di generare flussi di cassa stabili ed elevati per equilibrare oneri finanziari e ammortamenti.

L'affidamento del servizio idrico si basa su una previsione iniziale dei costi di gestione e della loro dinamica futura, degli interventi da realizzare, degli oneri finanziari associati. Il costo totale viene diviso per i metri cubi che si prevede verranno venduti, ottenendo la tariffa media di riferimento; questa viene infine spalmata secondo una struttura a blocchi crescenti.

Queste cifre costituiscono l'ossatura del "piano d'ambito" e l'oggetto del contratto: il gestore cui viene affidato il servizio ha il dovere di fornirlo alle condizioni pattuite e il diritto di ricevere la tariffa stabilita.

Se però qualche previsione si rivela errata, il bilancio non sta in piedi. Per correggere gli squilibri rispetto alle aspettative iniziali, i contratti si dovrebbero rinegoziare, adeguare le tariffe, rivedere gli impegni.

In numerose situazioni in tutto il Paese, i flussi di cassa generati dalla gestione (ossia i margini operativi, risultanti dalla differenza tra ricavi e costi correnti) si sono rivelati del tutto inadeguati a fronte dell'indebitamento necessario a realizzare gli investimenti previsti.

A parità di condizioni strutturali, una tariffa più bassa può corrispondere non tanto a migliore efficienza, quanto a minore copertura dei costi: quelli veri, di lungo periodo, più facili da occultare con un uso disinvolto dei principi contabili.

Pubblici o privati che siano i loro azionisti, le aziende possono stare in piedi solo coprendo i costi con i ricavi. Se i capitali li chiedono al mercato, devono accettarne le regole. A meno che non vi siano intermediari finanziari pubblici che si accollano parte del rischio, un tema su cui è necessario iniziare a riflettere (Massarutto).

La liberalizzazione, peraltro, anche se costituisce un principio di riferimento degli orientamenti comunitari, non può considerarsi in sé un obiettivo, bensì uno strumento per accrescere l'efficienza, l'economicità e la qualità dei servizi a beneficio degli utenti e per rimuovere possibili discriminazioni a danno dei potenziali concorrenti.

Sotto questo aspetto rileva, in particolare, la presenza o meno di monopoli naturali non contendibili o di oneri di servizio pubblico che impongono trasferimenti e/o sussidi incrociati ed è anche significativa la possibilità o meno di separare la gestione della rete dall'erogazione del servizio. Nel medesimo settore, inoltre, possono presentarsi differenze produttive e di mercato nei vari contesti locali.

Che la liberalizzazione conduca, attraverso una maggiore concorrenza, ad una maggiore efficienza è, ormai, un articolo di fede professato dai soli "fondamentalisti" del mercato. Nel settore idrico questi coincidono con ristrette e potenti lobby.

Il servizio idrico ha importanti impatti sociali, sanitari e ambientali. È in questi settori che la necessità della politica pubblica si manifesta con più nettezza. I meccanismi di mercato concorrenziale si rivelano inadeguati.

Il settore idrico è un'attività ad alta intensità di capitale. Il maggiore potenziale di risparmio risiede nella riduzione del costo del capitale.

Come il FMI ha recentemente osservato: "il costo dell'indebitamento del settore privato, in generale, è superiore a quello dell'indebitamento pubblico"; e questo è uno dei motivi per cui la proprietà pubblica è stata la modalità dominante con la quale i vari paesi finanziano le reti, come strade e sistemi di acqua. (FMI 2004).

In Inghilterra e nel Galles i consumatori hanno dovuto pagare un extra per coprire i costi di capitale privato stimato in un 900 milioni di sterline per anno, il 12% del totale delle bollette di acqua (Hall e Lobina, 2007).

Afferma Martin Wolf, sul *Financial Times* "... sembra ovvio che il finanziamento delle infrastrutture sia una funzione adatta per il settore pubblico che ha un enorme vantaggio - la capacità di prendere in prestito a buon mercato. La differenza tra finanziamento pubblico della realizzazione delle infrastrutture e finanziamento a privati in settori infrastrutturali , il cui servizio è garantito da tariffe sui clienti stabilite da un regolatore pubblico è, per usare un eufemismo, non ovvia. La soluzione più ragionevole sarebbe stata finanziare tali attività con il settore pubblico..." (Wolf 2008).

Questa opinione si è dimostrata condivisa dalla netta maggioranza dei lettori dell'*Economist* che in un recente sondaggio si sono espressi per la gestione pubblica.

Mentre il legislatore italiano si è affannato in questi anni a presentare uno o più disegni di riforma in ciascuna legislatura la situazione reale, come sempre avviene, non è restata immobile.

Nei servizi energetici e a rete localizzati soprattutto nel Centro-Nord la tendenza prevalente è stata l'aggregazione orizzontale e verticale concretizzatasi in fenomeni di acquisizioni e fusioni con la creazione di unità produttive operanti su area vasta.

Queste politiche hanno comportato rilevanti dinamiche di sviluppo economico, produttivo e degli investimenti anche per effetto dell'estensione in ambiti di business contigui e, nelle imprese di maggiori dimensioni, sono state accompagnate dall'allargamento della compagine proprietaria soprattutto tramite la quotazione di Borsa.

Nel Mezzogiorno, la tendenza prevalente è stata "mantenere le posizioni" in attesa anche di un definitivo chiarimento normativo. In ogni caso è indispensabile la costituzione di un

vero sistema di regolazione pubblico, al quale devono essere sottoposti tutti i contratti di servizio, indipendentemente dalla forma di affidamento e dalla natura del gestore.

In questo contesto va anche agevolata una nuova politica nel settore della Cassa Depositi e Prestiti, che modificando quella classica di mutui ai comuni per singole opere, diventi promotrice di un fondo di *private equity* specializzato nel settore sulla scorta dell'esperienza di altri fondi quali il *Pictet Water*.

4. Il ruolo della Regione

In questa fase occorre che la Regione crei rapidamente la tecnostruttura, in forma di Società di scopo, per dotarsi dello strumento di pianificazione operativa e per gestire i grandi sistemi ex CASMEZ non ancora in concessione a privati sul modello della Società realizzata dalle Regioni Puglia e Basilicata. La missione di questa deve prevedere l'implementazione del PTA e l'interfacciamento con le concessioni di gestione (AcquaCampania ed Hydrogest) esistenti.

In sostanza si propone, in Campania, la creazione di una c.d. "società delle fonti", una soluzione sperimentata in alcune Regioni per introdurre un assetto regolatorio integrato, che consideri l'insieme delle fonti e degli usi della risorsa idrica e quindi regoli il settore idrico nel suo complesso.

In estrema sintesi, la soluzione prevede la costituzione di una società di interesse pubblico alla quale affidare il ruolo di concessionario unico della risorsa idrica. Essa ha la responsabilità della produzione e della vendita dell'acqua all'ingrosso per i diversi usi (civile, industriale, agricolo) ai gestori che si occupano della distribuzione e quindi anche la responsabilità della gestione degli schemi acquedottistici di rilevanza regionale multiuso e/o sovrambito.

L'esistenza della società dovrebbe permettere all'ente pubblico di

- -programmare gli usi della risorsa idrica sulla base della conoscenza delle disponibilità annuali e potenziali e delle domande prevedibili;
- -ottimizzare i sistemi di approvvigionamento, con particolare riguardo agli impianti di sicurezza per il caso di prolungata siccità;
- -regolare l'offerta idrica tra i diversi utilizzatori, anche appartenenti a diversi comparti, attraverso la definizione delle tariffe all'ingrosso che devono tener conto sia dei costi industriali di produzione, sia dei costi ambientali, sia delle compensazioni fra le aree e le destinazioni diverse.

A valle del sistema "all'ingrosso" occorrerà procedere ad una revisione della legge 14/97 rideterminando gli ambiti su base almeno provinciale.

E' a livello d'ambito che occorre realizzare la "rivoluzione" della creazione di un sistema gestionale in grado di incamerare tariffe, realizzare o rifunzionalizzare le reti "dell'ultimo miglio", accorpate le gestioni esistenti – oggi, essenzialmente, direttamente comunali – razionalizzandole, sapendo che, come già detto, **difficilmente il capitale privato sarà**

realmente disponibile ad affrontare il rilevante rischio di impresa delineato a meno di cospicui interventi pubblici che coprano il rischio gestionale.

Comunque, la decisione sulla forma gestionale, resta nelle competenze delle rispettive Autorità d'Ambito.

Napoli, 19 maggio 2009