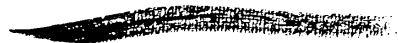


**GRUPPO183**

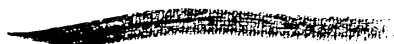


Difesa del suolo e delle risorse idriche

**Imparare a navigare  
(altre note dopo il referendum)**

3 agosto 2011

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

Il 18 luglio 2011, con l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica n. 113 e n. 116 (in G.U. n. 167 del 20 luglio 2011) aventi ad oggetto, rispettivamente, *“l'abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, conv., con mod., dalla l. n. 133 del 2008, e ss.mm, nel testo risultante a seguito della sent. della Corte costituzionale n. 325/2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* e *“l'abrogazione parziale, a seguito di referendum popolare, del c. 1 dell'art. 154 del d.l.vo n. 152/2006, in materia di determinazione della tariffa del s.i.i. in base all'adeguata remunerazione del capitale investito”*, giunge a conclusione “normativa” la complessa e tormentata vicenda referendaria.

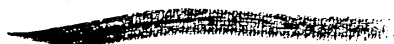
Gli effetti del voto referendario fanno sì che la consultazione popolare, dopo l'emissione del relativo decreto presidenziale, venga qualificata come atto avente valore di legge. In questo modo il Parlamento viene vincolato a tener conto dell'esito, non potendo promulgare leggi che si esprimano contro la volontà popolare sugli stessi temi.

Questa nota propone una prima valutazione di merito sugli effetti dell'*abrogazione parziale ... del c. 1 dell'art. 154 del d.lgs. 152/2006, in materia di determinazione della tariffa del s.i.i. in base all'adeguata remunerazione del capitale investito*, avanzando alcune ipotesi, assolutamente “falsificabili” in senso popperiano, sulla nuova architettura del Servizi Idrico Integrato (SII) alla luce dell'esito referendario.

Questo ci sembra particolarmente urgente anche alla luce della concreta dinamica del settore. Ad esempio, la V sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 30 giugno 2011, n. 3920, ha in sostanza ribadito che *«la tariffa del servizio idrico integrato si configura, in tutte le sue componenti, come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa che ha la sua fonte nel contratto di utenza»* sancendo nel contempo l'illegittimità delle tariffe retroattive introdotte da ATO 4 Toscana e Società Nuove Acque nel 2009 per eliminare gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale sulla depurazione delle acque. Lo ha fatto richiamando la sentenza della Corte costituzionale che, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 1, della l. 36/1994, nel testo modificato dall'art. 28 della l. 179/2002, ha inequivocabilmente stabilito che *«la tariffa del servizio idrico integrato ... pur se determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza. ... Non è, pertanto, dubitabile che debba necessariamente sussistere un nesso di corrispettività tra tutte le voci della tariffa e i servizi resi.»*.

**In sostanza: la tariffa viene pienamente riconosciuta se e solo se il servizio è reso e se le opere ci sono e sono funzionanti** (e questo al di là del barocco decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 30 settembre 2009 recante individuazione dei criteri e dei parametri per la restituzione agli utenti della quota di tariffa non dovuta riferita al servizio di depurazione, G.U. n. 31 del 8 febbraio 2010). Le opere, dunque, bisogna realizzarle perché “fruttino” una tariffa ed il tema centrale resta quello della loro finanziabilità. Questo argomento è stato utilizzato, con scarso esito, per sostenere posizioni antireferendarie, quasi che solo la privatizzazione dei servizi potesse assicurare il flusso dei capitali necessari.

Il criterio della “falsificabilità” deve valere, però, in tutti i casi. Ed allora può essere utile riportare l'opinione di Luciano Baggiani, Presidente dell'ANEA (Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito) presentata su *il Sole 24 Ore* dell' 11 giugno 2011: *«In Italia, ad oggi, sono stati già conclusi vari accordi di finanziamento strutturato nel settore dei servizi idrici e altri sono in corso di valutazione o di definizione. Le società che hanno ottenuto i finanziamenti sono sia pubbliche sia miste. Non sembra esserci alcun legame tra l'assetto proprietario del gestore e la probabilità di ottenere un finanziamento strutturato. Pertanto, i privati che sono entrati attraverso le società miste nella gestione dei servizi idrici hanno sì apportato dei capitali, ma non sono questi capitali, né quelli apportati dai soci pubblici, che hanno consentito di*



**finanziare il grosso degli investimenti. La maggior parte di questi è stata finanziata attraverso il project financing».**

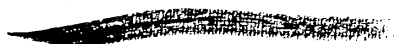
L'articolo di Baggiani è utile anche per precisare il perimetro concettuale della questione del SII: «Il settore dei servizi idrici presenta delle caratteristiche particolari per quanto riguarda il fabbisogno di capitali. Il rapporto fra il valore delle infrastrutture e il volume del fatturato è straordinariamente elevato. A questo si aggiunge che la vita utile di queste infrastrutture è molto lunga, dai venti ai cinquanta anni. In altre parole, chi lavora in questo settore deve realizzare ogni anno un elevato ammontare di investimenti e rientra in possesso della somma investita in un periodo di tempo molto diluito negli anni. L'elevata esposizione dei gestori è però compensata dal basso livello di rischio dell'investimento. Si tratta di una gestione in monopolio, protetta dalla concorrenza, che la regolazione tariffaria svolta dalla pubblica amministrazione pone anche al riparo dalle fluttuazioni della domanda ... come si procurano i capitali da investire i gestori dei servizi idrici? Lo strumento più utilizzato, in Italia e nel mondo, è il project financing, o finanziamento "strutturato". Il suo tratto distintivo è il sistema di garanzie per il finanziatore: **non le garanzie patrimoniali, come nei finanziamenti tradizionali, ma i flussi di cassa generati dalle tariffe e la distribuzione dei rischi contenuta nella convenzione di affidamento stipulata tra la pubblica amministrazione e il gestore.** Quello che conta nella valutazione di fattibilità di un finanziamento strutturato è la capacità delle tariffe di rimborsare il debito contratto entro un determinato periodo e secondo certi margini di sicurezza, nonché le salvaguardie sancite nella convenzione a tutela della copertura integrale dei costi e dell'adeguamento periodico della tariffa, secondo un piano prestabilito ... A ben vedere, i contratti di finanziamento fin qui realizzati hanno tutti la medesima caratteristica: **prevedono piani di investimento che ricorrono ad ammortamenti "finanziari", ossia più rapidi rispetto alla vita utile delle infrastrutture, per rientrare delle somme investite al massimo entro il termine dell'affidamento.** Una tecnica resa possibile dall'attuale sistema tariffario, che però fa crescere rapidamente la tariffa negli ultimi anni del periodo di affidamento. **Tale pratica è iniqua dal punto di vista intergenerazionale: i cittadini di oggi pagano per delle infrastrutture che saranno utili anche ai cittadini di domani. Da qui l'inadeguatezza dello strumento del project financing al settore dei servizi idrici.».**

Sin qui Baggiani. Altre utili indicazioni si ritrovano nell'intervista di Giorgio Santilli a Roberto Passino, Presidente del CONVIRI, Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, su il Sole 24 ore del 7 maggio 2011. In primo luogo, un'indicazione di metodo: «*Rischia di fare danni seri chi dice che bisogna depotenziare il referendum con misure che rischiano di penalizzare gli utenti senza coinvolgerli a pieno in questo processo decisionale che riguarda le tariffe ma anche la qualità del servizio. L'acqua non è il gas o l'energia, ha una valenza sociale e ambientale altissima e non bisogna mettere ancora i gestori contro gli utenti ... C'è bisogno di un momento di confronto fra tutte le parti, a partire dalle rappresentanze degli utenti. Farei quello che fece il presidente del Senato Fanfani negli anni 70: una conferenza nazionale dell'acqua».*

Poi, nel merito: «... [occorre definire] **la convenzione-tipo con regole che consentano di acquisire i finanziamenti bancari necessari agli investimenti; la riforma del metodo per calcolare la tariffa, ferma dal 2008; la definizione dei nuovi indicatori sulla qualità del servizio per misurare le prestazioni dei gestori ... [la convenzione-tipo] è l'atto fondamentale per far ripartire il settore. Prevede strumenti di attuazione del piano di ambito per i gestori del servizio, nuovi indicatori della qualità del servizio, ma soprattutto disciplina il caso di disquilibrio economico-finanziario, introducendo meccanismi automatici di correzione. Questo impedisce agli enti locali di prendere tempo sulle misure di risanamento e tranquillizza le banche che concedono il prestito».**

Ricapitolando: la questione cruciale è la "finanziabilità" dei piani d'ambito e questa dipende dalla "credibilità" del piano economico a base dell'affidamento e dalla "reputazione" del gestore.

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

A proposito della “reputazione” del gestore – pubblico o privato – giova riportare una notizia di qualche giorno fa ( il sole 24ore del 20 luglio 2011): *«... l'agenzia di rating Standard & Poor's ha rivisto al rialzo il rating dell'Acquedotto Pugliese con un out look stabile ... Il rating corporate credit a lungo e breve termine è passato da BB+/B-1 a BBB-/A-3 ... La proprietà è tornata interamente alla Regione Puglia e l'assemblea dei soci ha approvato un bilancio con un utile netto record.»*

E' evidente che gestori devono essere finanziariamente “credibili” e che possono esserlo anche se pubblici. Quello che più ha nuociuto alla credibilità complessiva del settore è stata l'eccessiva variabilità nel tempo delle norme relative agli affidamenti generata dai ripetuti tentativi di “privatizzazione forzata” dei vari ministri Matteoli, Fitto, Ronchi etc., che hanno prodotto più danni di un *credit crunch*, generando l'allarme sociale che si è, infine, espresso nel referendum. Ed allora può essere utile raccogliere rapidamente l'indicazione del Prof. Passino costruendo i primi elementi di quel confronto tra le parti – a partire dagli utenti – che è sino ad ora mancato. Non sarà la centralizzata Agenzia – prevista dal d.l. 70/2011 (G.U. n. 110 del 13 maggio 2011), convertito, con modificazioni, nella l. 106/2011 – a “rasserenare” i cittadini/utenti in un periodo di prevedibili tariffe crescenti.

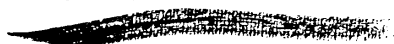
Il confronto non può essere che locale perché le opere da realizzare – depuratori, fogne, acquedotti – insistono sui territori che dovranno finanziarne la realizzazione o la gestione con tariffe locali. Se è importante assicurare “i mercati” – ovvero gli operatori finanziari che prestano i capitali – è ancora più importante assicurare i cittadini che pagando le tariffe permettono l'esistenza del sistema. Attenzione: i cittadini, non solo le Amministrazioni variamente coinvolte negli organi di gestione. L'eccezionalità della vicenda referendaria ha messo in luce l'esigenza di dotarsi di nuovi strumenti di democrazia partecipata, di forme di confronto e negoziazione permanenti con la cittadinanza attiva, mettendo fine alle pratiche di marketing aziendale che sino ad oggi hanno costituito il surrogato (fallimentare) alla trasparenza ed alla partecipazione.

Non sembra questa la strada intrapresa dall'attuale Governo che, tra Agenzia ed abolizione degli ATO, esprime una visione centralistica da anni '50 facendo prevedere scenari di conflittualità sociale crescente. Non è un problema che tocchi il solo settore idrico: *«L'8 giugno 2011 cinque giudici della Corte di Cassazione e un Procuratore generale si sono dovuti occupare di 169 ricorsi di utenti dell'Enel ciascuno relativo ad una domanda di risarcimento del valore di un euro (Mario Pirani, Repubblica del 25 luglio 2011)»*. Ma nel settore idrico la conflittualità si esprime con particolare efficacia, come abbiamo già detto: *«Con sentenza del 30 giugno 2011 il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del TAR della Toscana e ha definitivamente sancito l'illegittimità delle tariffe retroattive introdotte da ATO 4 e Nuove Acque nel 2009 per eliminare gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale sulla depurazione delle acque.»*

D'altra parte l'attuale indirizzo nella conduzione del settore idrico ha generato la vicenda referendaria. Questo indirizzo non garantisce la possibilità di assicurare a *«chi lavora in questo settore [e] deve realizzare ogni anno un elevato ammontare di investimenti [di rientrare] in possesso della somma investita in un periodo di tempo molto diluito negli anni.»*

Ed allora per uscire dall'attuale impasse sarebbe opportuno partire dallo scopo della riforma dei servizi idrici, ovvero la generalizzazione, sul territorio nazionale, di standard di servizio elevati, misurabili e controllabili, oggetto di convenzioni con i soggetti concedenti *«che [prevedano] strumenti di attuazione del piano di ambito per i gestori del servizio, nuovi indicatori della qualità del servizio, ma soprattutto [disciplinino] il caso disquilibrio economico-finanziario, introducendo meccanismi automatici di correzione»*. Questo risulterà sicuramente più facile nel caso in cui i soggetti gestori siano pubblici e trasparenti e le scelte di investimento siano le più partecipate possibili. Standard & Poor's riconosce che *«la positiva relazione con l'utenza [di AQP] ha permesso di migliorare il ciclo di fatturazione»*. L'aumento del fatturato di AQP (+ 10%) è *«frutto della sistematica e organica azione di recupero delle perdite amministrative avviata*

# GRUPPO183



Difesa del suolo e delle risorse idriche

su tutto il territorio». Inoltre «nel 2010 (AQP) ha proseguito con la politica di contenimento dei costi di gestione ... nel biennio si sono risparmiati 19 milioni di euro».

In altri termini: il consenso sociale è fondamentale per gestire un servizio a tariffa in condizioni di monopolio naturale e la partecipazione e la trasparenza sono più efficaci di ipotetiche gare per garantire efficienza ed economicità. Per gestori con queste caratteristiche non dovrebbe essere impossibile raccogliere sul mercato obbligazionario i 2 miliardi di euro/anno stimati necessari nel settore con il vantaggio che gli investimenti, per essere messi a frutto "in tariffa", dovrebbero essere in grado di produrre opere funzionanti e non cantieri infiniti.

A queste condizioni non sarebbe negativo un "punto centrale" di monitoraggio e verifica. Tuttavia lo Stato potrebbe assolvere pienamente al suo ruolo se impegnasse la Cassa depositi e prestiti (CDP) per promuovere investimenti nel settore del SII, garantendo mutui ai gestori. «Nata per garantire i mutui degli enti locali, la Cassa controllata dal Ministero del Tesoro, la Cassa va trasformandosi in un fondo sovrano, forte di una liquidità di oltre 130 miliardi di euro. Si chiamerà "Fondo strategico italiano" ed è stato deliberato dal CdA della società a fine giugno. Investirà nella difesa, nei trasporti, nelle infrastrutture. Peccato che il "capitale" della Cassa è messo a disposizione, per il 90,5%, dai cittadini italiani, titolari di un libretto postale o di un buono fruttifero, che credono ancora che queste risorse siano mobilitate a sostegno degli enti locali (oggi solo il 50%). Tra le ultime operazioni concluse dalla Cassa, l'acquisto di un gasdotto dalla controllata Eni e un prestito fino a 765 milioni di euro a favore della società di progetto BreBeMi (incaricata di costruire la nuova autostrada tra Brescia, Bergamo e Milano). Quando, per bocca del presidente, la Cassa afferma di non poter intervenire, come prestatore pubblico, nell'ambito del servizio idrico integrato, mostra invece una scelta "politica"» (l'Altroeconomia, luglio/agosto 2011).

Ricondurre gli strumenti allo scopo per i quali sono stati creati può essere un'ottima base per una politica riformista. Recentemente Mario Lettieri, Sottosegretario all'economia del governo Prodi, e l'economista Paolo Raimondi, su ItaliaOggi del 9 aprile 2011 hanno sostenuto l'opportunità che la CDP si trasformi sul modello della Kreditanstalt fuer Wiederaufbau (KfW), la banca di ricostruzione tedesca: «La KfW è uno dei meccanismi più efficienti dell'economia tedesca. Ha attività per oltre 400 miliardi di euro ed è il perno del "sistema paese", soprattutto per le attività di investimento e di intervento nei mercati internazionali. Conta su una struttura di 12.800 operatori suddivisa in importanti settori strategici. Ha una banca per gli investimenti nelle Pmi e negli enti locali che nel 2009 ha svolto attività per 24 miliardi di euro.

**La sua forza sta nel non aver abbandonato la sua mission iniziale a sostegno dello sviluppo a lungo termine dell'economia reale.** Nei passati decenni la KfW è cambiata molto nella sua struttura e nei suoi meccanismi **senza mai venir meno alla sua mission di fondo per lo sviluppo ...** Emette obbligazioni che hanno la garanzia dello stato tedesco e può operare sui mercati aperti ... Molti stanno cercando di frenare il cambiamento della CDP ventilando il rischio di un ritorno dello «stato padrone». Secondo noi sono paure e argomentazioni non del tutto fondate. In passato l'Italia ha potuto positivamente contare su istituti come l'Iri e la Cassa per il Mezzogiorno nel suo processo di ricostruzione e di sviluppo del dopoguerra. Poi col tempo in un processo di degenerazione della politica essi sono diventati dei pesanti ed inefficienti carrozzoni. Ciò portò alla loro soppressione senza però creare efficaci meccanismi alternativi per il credito agli investimenti a sostegno delle attività produttive. L'errore è stato quello di buttare il bambino con l'acqua sporca! Infatti le banche private e il mercato da soli hanno dimostrato di non essere capaci di farlo adeguatamente. Anzi hanno sempre più puntato sulla finanza a breve. Perciò discutiamo laicamente della CDP tenendo conto delle esperienze passate e delle necessità attuali.».

Le infrastrutture idriche italiane possono tornare ad essere uno straordinario volano dello sviluppo del nostro Paese a condizione di ben intendere la vicenda referendaria.