

STAFFETTA ACQUA

QUOTIDIANO DELL'ACQUA E DEI SERVIZI IDRICI

[stampa](#) | [chiudi](#)

 Copyright © RIP Srl
 Fatti ed Eventi

venerdì 26 aprile 2013

di *Aquarius*

Acqua, tanti ingredienti ma la ricetta del rilancio è ancora distante

In merito agli spunti emersi nel convegno romano di EnergiaMedia


Dopo la nota pubblicata sulla [Staffetta](#) del 9 marzo, Aquarius torna in argomento prendendo spunto dagli scenari e dalle opportunità evidenziate nel recente convegno di Roma sul rilancio industriale del sistema idrico (v. Staffetta Acqua [18](#) e [19/4](#)). Un passo avanti nella conoscenza di un settore ancora misconosciuto nelle sue complesse dinamiche naturali e industriali

Al convegno dell'Acqua di EnergiaMedia: tanti ingredienti senza una ricetta.

Cronaca

La puntuale cronaca in due puntate del convegno organizzato a Roma il 16 aprile da EnergiaMedia per il "rilancio industriale del sistema idrico" divide gli argomenti dei 13 relatori in due parti, quella istituzionale della regolazione e della normativa e quella industriale della gestione e degli investimenti, dando così un filo logico alla molteplicità e alla ricchezza delle analisi e delle proposte. Tutte interessanti ma senza una stella polare che ne avrebbe accresciuto l'efficacia; senza con ciò disconoscerne l'importanza. Ma è ora di andare al punto: come realizzare la ricetta referendaria? Gestione totalmente pubblica e non remunerazione del capitale investito? Sono questi i nodi istituzionali e dalla loro soluzione dipenderà lo sviluppo qualitativo e industriale del sistema idrico. In questa doppia chiave proviamo a valutare se gli ingredienti proposti al Convegno bastano a preparare la ricetta giusta per il referendum e allo stesso tempo per fare funzionare il sistema, finanziando gli ingenti investimenti e migliorando nettamente l'economicità e la qualità del servizio.

Gestione pubblica

Per questo aspetto vanno tenute in grande conto le testimonianze di **Di Stefano**, Garante del servizio idrico nella Regione Lazio, sulla inefficienza degli ATO nella programmazione e nel controllo dei gestori, e di **Cavallo**, dirigente del Ministero dello Sviluppo Economico, sul disordine normativo generato da un continuo accavallarsi di leggi che ha confuso i poteri di governo del settore. Perché la cornice normativa è il fondamento della governance del settore a maggiore ragione nella prospettiva della pubblicizzazione del servizio; un sistema decisionale senza interferenze e inutili doppioni tra poteri locali e centrali è la condizione indispensabile per pretendere e ottenere qualità ed efficienza dai nuovi gestori pubblici. In questo senso sono apprezzabili i criteri della Autorità ricordati da **Dell'Oste** riguardo alla competenza primaria degli ATO nella elaborazione dei piani di investimento, nella validazione della contabilità del gestore e nella proposta di articolazione ed evoluzione delle tariffe; su questa base l'Autorità valuta le compatibilità finanziarie e tariffarie con gli obiettivi di investimento e decide l'autorizzazione. Sorprendente invece il silenzio dei convegnisti sul modello di governance delle aziende pubbliche alle quali verrà affidata la gestione del servizio: la natura pubblica dell'azienda non è garanzia in sé di una gestione efficiente e trasparente; anzi gli abusi frequenti nelle assunzioni, negli appalti e nelle nomine in campo pubblico consigliano regole e controlli stringenti a compensare la mancanza di concorrenza e ad evitare conflitti di interesse tra il potere decisionale degli enti locali, degli ATO e dei gestori tutti e tre inseriti in un'unica filiera decisionale. Solo Dell'Oste ha accennato alla necessità di separare le gestioni idriche delle multiutility distinguendo la contabilità di questo settore dal resto del bilancio aziendale; è il metodo cosiddetto dell'unbundling volto ad evitare che gli scambi interni al gruppo trasferiscano sulla gestione idrica i costi degli altri settori, pratica assai diffusa e sostanzialmente sottratta a controlli efficaci. L'unbundling però non solo non garantisce del tutto da una gestione discrezionale delle compravendite intragruppo ma soprattutto non tiene conto del fatto che la maggior parte delle multiutility pure essendo a maggioranza di capitale pubblico sono partecipate, a volte in misura consistente, dal capitale privato. E' il caso dell'Acea con il 49% di azionisti privati di cui due, Caltagirone e GDF, con quote a due cifre. Se si vuole rendere concreto il dettato referendario non resta che la strada maestra della separazione societaria con il 100% del capitale in mano pubblica.

Per tutto ciò è inspiegabile che a questa questione il movimento referendario abbia dedicato assai minore attenzione rispetto alla remunerazione del capitale investito; lo ha ricordato **Marangoni** che è prima di tutto dalla efficienza operativa che dipendono i costi del servizio idrico con risparmi potenziali di gran lunga superiori al famoso 7% di dividendo garantito dal famoso decreto Ronchi del Governo Berlusconi.

Tariffa e remunerazione del capitale investito

Mancino in rappresentanza dei referendari ha criticato con estrema durezza il nuovo sistema tariffario varato dalla Autorità laddove prevede uno standard del 6,4% per il costo della risorsa finanziaria comprendendovi la remunerazione del capitale investito. Tra tutte le difficoltà di avvio del nuovo sistema questa è la più difficile. Sia pure in modo indiretto l'Autorità sembrerebbe confermare questa interpretazione giustificata dal principio comunitario del "full cost recovery" che autorizza la copertura in tariffa di tutti i costi e quindi anche del dividendo per remunerare il capitale proprio. A prescindere dalla questione di metodo sollevata da Marangoni sulla dubbia attendibilità di un costo standard della risorsa finanziaria calcolato con cadenza annuale vista la estrema volatilità del mercato finanziario internazionale resta la questione di principio: il pronunciamento referendario su questo punto non ammette equivoci, esclude in qualsiasi forma una remunerazione del capitale proprio e l'ammissione del quesito della Corte Costituzionale conferisce piena legittimità al risultato. È chiaro a tutti che questa condizione ostacola una normale gestione finanziaria e su queste pagine prima del pronunciamento referendario abbiamo più volte sottolineato le difficoltà di reperimento di capitali propri sufficienti a finanziare gli ingentissimi investimenti previsti. Infatti capitale proprio senza dividendo può venire solo dal bilancio pubblico avendo chiaro non solo che le Casse dello Stato sono vuote ma che così facendo i relativi oneri corrispondenti agli interessi sul Debito Pubblico verranno pagati da tutti i cittadini attraverso la fiscalità generale che non è certo la soluzione migliore avendo a mente da un lato la necessità di responsabilizzare ogni acquedotto per i risultati economici conseguiti e dall'altro lato le conseguenze di una gestione finanziata prevalentemente da capitale a debito esposta perciò ai rischi e alla volatilità del mercato finanziario. Ma ormai queste ragioni sono state vinte da una decisione presa legittimamente da 27 milioni di cittadini e non è perciò giustificabile una marcia indietro da parte di un organo amministrativo, sia pure autorevole, come l'Autorità; chi avesse l'intenzione di mettere in discussione il referendum si troverebbe ad affrontare un argomento di ordine costituzionale. Ai fini della tariffa non resta quindi all'Autorità che limitare il costo della risorsa finanziaria alla validazione degli oneri finanziari come da bilancio e semmai prevedere anche per questa voce un meccanismo incentivante ex post.

Gestione operativa

La efficienza della gestione operativa dipende, oltreché dalle regole di governance, dalla struttura dell'offerta e dalla strumentazione operativa. In quanto alla struttura dell'offerta hanno in molti sottolineato il numero eccessivo di operatori rispetto ai cento ATO previsti. Sono tra i 2500 e i 3000, malcontati dall'Autorità che ancora non dispone di un censimento completo degli ATO. È l'indicatore più significativo della grave inefficienza del settore poichè è evidente che affidando il servizio ad un solo operatore per ogni ATO vi sarebbero enormi guadagni di efficienza realizzando grandi economie di scala sui costi operativi e sugli investimenti. Dovrebbe essere questo il primo obiettivo della regolazione. Purtroppo l'Autorità non ha i poteri necessari per ridurre drasticamente e al più presto il numero degli operatori a tanti quanti sono gli ATO; può solo incentivare il processo di acquisizioni e fusioni. Spetta quindi al potere esecutivo e legislativo intervenire in questo senso. Sulla strumentazione operativa rilevanti gli apporti di metodo e di aggiornamento tecnologico delle due Università di Roma (**Sappa**) a proposito della necessità di integrare le fonti di captazione e di distribuzione per ottimizzare i prelievi, i trasporti e la erogazione all'interno di una rete di bacino e di Napoli (**Cascetta**) sulle apparecchiature e sui procedimenti di misurazione lungo l'intero ciclo idrico. Ambedue hanno sottolineato l'importanza prioritaria di queste metodiche per ridurre le perdite ad un livello fisiologico e per ottimizzare la gestione delle risorse idriche; tutte due hanno bene centrato il nesso tra tecnologie ed ottimizzazione della gestione operativa. Anche **Calvi** ha focalizzato nella misurazione, nella eliminazione delle perdite e nella gestione integrata della rete i fattori principali per migliorare la economicità di un acquedotto; con questa impostazione ha organizzato la rete di telecontrollo che gestisce l'acquedotto del Monferrato riducendo drasticamente le perdite e bilanciando prelievi e consumi in tempo reale con consistenti risparmi nell'impiego di lavoro, acqua ed energia. L'intervento particolarmente brillante ed efficace di **Brancaleoni** è servito a ricordare l'eccellente tradizione produttiva dell'Italia nel settore delle valvole e della rubinetteria; un indotto che oggi soffre della concorrenza asiatica con prodotti scarsi e inquinanti tant'è che le 250 aziende associate in AVR di Confindustria (Brancaleoni ne è Presidente) esportano ormai il 90% della produzione in Paesi evidentemente più attenti alla qualità e alla tutela della salute. Un richiamo da non perdere nella definizione degli standard di qualità fissati da AEGG che oltre ai livelli di servizio debbono garantire l'impiego di materiali e tecnologie di primo livello. Ed è un richiamo alla crisi del vasto indotto industriale che ha risentito fortemente negli ultimi 20 anni della progressiva caduta degli investimenti per la mancata attuazione della riforma Galli.

Investimenti

E' da tempo accreditata da varie fonti imprenditoriali e istituzionali la previsione che stima in 65 miliardi di euro gli investimenti necessari per sistemare, completare e rinnovare l'intero sistema idrico. Ma è lecito dubitare della affidabilità di questo numero per due ragioni essenziali:

La prima di metodo: è vero che i dati disponibili sono sufficientemente disaggregati ma come sono stati stimati senza un censimento completo degli impianti e della rete? E le stime sono state fatte secondo criteri uniformi? In un sistema gestito da migliaia di operatori e da ATO deboli tecnicamente

chi ha i dati per elaborare un censimento completo delle reti per i singoli bacini? Quando ancora oggi la gestione del sistema è "frammentata" tra 2500-3000 operatori. Censimenti peraltro assai carenti per la maggior parte delle reti comunali, figuriamoci a livello di ATO. Per voce della stessa Autorità i dati disponibili dagli ATO sono considerati carenti, incoerenti e di scarsa attendibilità.

La verità è che in questa situazione nessuno ha in mano i dati per una valutazione analitica delle caratteristiche tecniche degli impianti, del loro grado di obsolescenza e della qualità progettuale delle reti di bacino; dati indispensabili per individuare le opere e i relativi investimenti. Non si può più aspettare: la legge Galli del 1994 aveva previsto un tale censimento entro due anni e ne sono passati 19. In questo campo l'Autorità ha tutta "l'autorità" per pretendere dai Comuni, dagli ATO e dai Gestori un censimento ben fatto e analitico; solo così avremo la banca dati necessaria per formulare un piano di investimenti credibile.

La seconda di merito: un piano di investimenti non può essere fatto sommando un elenco di opere individuate per fare fronte alle emergenze ma va fatto seguendo precise priorità. Altrimenti si rischia di riparare e rinnovare "la macchina" così com'è accettando i costi di un sistema inefficiente. Se si vuole realizzare una radicale ristrutturazione del sistema idrico migliorando qualità e costi bisogna partire dalle tre priorità che anche stavolta sono emerse con nettezza: realizzare una rete di misurazione completa e di elevata tecnologia dalla captazione alla distribuzione che riduca l'abnorme quantità di perdite (il 43% secondo Istat nel 2008) dovute non solo a rotture nella rete ma in misura consistente al fenomeno dei prelievi abusivi; integrare le reti comunali in un'unica rete d'Ambito che consenta di bilanciare al meglio captazione ed erogazione e di risparmiare sui costi di esercizio e sugli investimenti; collegare la rete di misurazione ad una rete di telecontrollo. Questo approccio non ha soltanto il vantaggio della logica operativa in quanto l'eliminazione delle perdite e la integrazione delle reti di Ambito migliorerebbero consistentemente la continuità del servizio di distribuzione nelle zone del Paese dove ancora non è garantito, ma ha anche il vantaggio della logica economica perchè sono interventi, specialmente il primo e il terzo, che costano assai meno di altre grandi opere di captazione e trasporto e perchè potremmo accorgerci, procedendo in questo modo che riducendo le perdite e integrando le reti esistenti in un unico sistema che molte grandi opere non sono necessarie e serve piuttosto una rimessa in sesto e un rinnovo degli impianti esistenti e una pratica di manutenzione programmata, ancora poco diffusa rispetto agli standard di analoghi sistemi a rete nel settore energetico. E potremmo perciò accorgerci che molta parte di quei 65 miliardi di euro può essere ridotta e sostituita da opere di ottimizzazione. E così procedendo forse diminuirebbe l'intensità di capitale e migliorerebbe certamente la redditività rovesciando il modello "capital intensive e a bassa redditività" misurato da Marangoni: un cambiamento strutturale che renderebbe più facile e conveniente il finanziamento a debito. Sempre su questo argomento interessante la stima di Marangoni pari a 24 miliardi di euro calcolati come benefici generati dagli investimenti; uno spunto interessante per dire che un calcolo costi-benefici che valuti anche gli effetti degli investimenti nell'acqua sulla stabilizzazione geologica del territorio senz'altro dovrebbe fare parte del calcolo di fattibilità stabilendo un legame stretto tra Acqua e Ambiente. E per concludere su questo punto: se si accetta questa impostazione allora sarebbe logico ancorare gli incentivi tariffari a cui pensa di ricorrere l'Autorità per stimolare la ristrutturazione del settore ai tre parametri indicati per gli investimenti sulla rete di distribuzione con in più una quarta priorità per gli investimenti a valle nella fognatura, nella depurazione e nel trattamento e riuso. In altre parole a parità di risultati andrebbe riconosciuto un incentivo maggiore a quei gestori che hanno meno perdite, una rete integrata e telecontrollata e un livello di servizio migliore nella fase a valle della distribuzione.

Bilancio idrico

L'acqua per uso potabile di cui si occupa l'Autorità e il Movimento referendario è la frazione più piccola della disponibilità annuale di acqua: nel 1998 Istat rilevava 9 miliardi di acqua captati per uso potabile a fronte di una disponibilità totale di oltre 50 miliardi di mc di cui più del 50% destinato all'agricoltura e il resto impiegata per uso industriale e produzione di energia elettrica; e su questa parte che vale l'80% le informazioni disponibili sono molto più carenti e incerti che sull'acqua per uso potabile. Da questo raffronto è evidente il limite all'intervento di regolazione e controllo di AEGG, competente solo su un quinto dell'universo acqua; ma anche in questo perimetro ristretto l'Autorità trova resistenze nella messa sotto controllo del ciclo completo: captazione adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione. Resistenze che AEGG ha deciso di riportare sotto controllo includendo nel perimetro tariffario anche i gestori di singole attività del ciclo, i distributori per usi idrici multipli e i grossisti. E' bene dire che questi limiti AEGG li trova nella legge istitutiva ma sono limiti inaccettabili e in contrasto con le prime leggi di riforma: quando la prima legge ambientale del 1989 stabilì la normativa sulla tutela delle risorse idriche e a questo fine l'obbligo del bilancio idrico per controllare disponibilità, riserve, prelievi e consumi e quando la legge nel '94 stabilì l'organizzazione del servizio idrico per Ambiti Territoriali Ottimali era chiara l'intenzione del Legislatore di mettere sotto controllo l'intero universo dell'acqua dalle diverse fonti di captazione e per i diversi usi. A più di vent'anni siamo ancora molto lontani da questo obiettivo. Senza un Bilancio Idrico annuale la tutela del Bene Comune è parola vana non solo per la conservazione ma anche, non meno importante, per l'assetto idrogeologico del territorio. In questo senso il contributo di IBM (**Clauss**) è esempio di un approccio onnicomprensivo che vede le relazioni dell'acqua con la sanità, l'energia e l'ambiente come un unico sistema.

Se questo concetto verrà capito in tutta la sua rilevanza per rendere effettivi ed efficaci gli interventi di conservazione del patrimonio idrico nazionale allora lo si ponga con forza al Legislatore

perchè intanto estenda la competenza di AEGG anche ai 40miliardi di mc di acqua per usi non potabili, con il compito di elaborare al più presto un Bilancio Idrico attendibile. Il continuo abbassamento delle falde acquifere in grande parte del Paese segnala una situazione fuori controllo che non permette ulteriori ritardi.

Morale

Dopo il silenzio post referendum con l'ingresso dell'Autorità a fine 2011 l'incantesimo si è rotto e finalmente il tema acqua è diventato di nuovo di grande attualità. E nei Convegni, nelle Università, tra gli esperti, nelle associazioni industriali, nei sindacati e attraverso gli Atti di AEGG e le repliche dei referendari il confronto di analisi e proposte è diventato tumultuoso. Salvo il silenzio della Politica che dopo avere affidato il settore alle cure di AEGG è distratta da tutte altre faccende. Ebbene da questo tumulto cosa ne viene di utile per rilanciare il settore? Il lavoro certosino della Autorità per costruire una base conoscitiva sistematica del settore e il work in progress su tariffa e qualità sono un passo avanti importante nella regolazione e nel controllo; l'insieme dei dati, delle analisi e delle proposte scaturite nelle tante occasioni come questo ultimo convegno è un altro passo avanti nella conoscenza di un settore ancora misconosciuto nelle sue complesse dinamiche naturali e industriali. Ma per onestà intellettuale tutto ciò è ancora insufficiente per preparare la ricetta del rilancio. Il quadro normativo è ancora confuso, la definizione dei nuovi ATO non è ancora completata, il censimento degli impianti è a metà del guado e le previsioni di investimento sono troppo approssimative, il numero dei gestori è venti-trenta volte più grande del necessario e il sistema informativo sulle loro attività è appena avviato ma soprattutto mancano i tre ingredienti fondamentali per una buona ricetta : uno schema di finanziamento compatibile con una dotazione di capitale proprio senza dividendo; un sistema di governance aziendale cucito su misura di una gestione totalmente pubblica ; un bilancio idrico per gestire acqua e ambiente. Come Staffetta continueremo a dare una mano per fare ripartire un settore che oltre a garantire un diritto di cittadinanza fondamentale ha un enorme potenziale di lavoro industriale che aspetta solo istituzioni e forze imprenditoriali con una visione all'altezza dei problemi da risolvere e delle opportunità da cogliere.

© Tutti i diritti riservati

E' vietata la diffusione e o riproduzione anche parziale in qualsiasi mezzo e formato.