LA PROPRIETA' DELLE RETI, LA CRISI FINANZIARIA E I RISCHI PER I SERVIZI IDRICI IN ITALIA

di Bruno Miccio
16 gennaio 2009

Può sembrare sorprendente, ma anche i servizi idrici corrono seri rischi, nel nostro paese, a causa della crisi della finanza. Ad esempio, se "saltassero" i tre "big" dell'auto americana, l'Acquedotto Pugliese si troverebbe a fronteggiare perdite di decine di milioni di euro in conseguenza di un'emissione obbligazionaria di 250 milioni di euro con contratti di swap sottoscritti, nel 2004, dall'Amministratore delegato Divella e dal Presidente della Regione Puglia Fitto.

In una situazione meno paradossale ma pur sempre grave si trovano i cittadini della Provincia di Latina: nel 2002 i 38 sindaci interessati hanno affidato la gestione alla società mista pubblico-privata Acqualatina, controllata per il 49% dalla francese Veolia e ora potrebbero essere costretti a cedere la sovranità sull'acqua al sistema finanziario per fronteggiare difficoltà di bilancio. Infatti, la Depfa (banca irlandese) ha concesso, il 23 maggio 2007, 115 milioni di euro con un contratto di finanziamento firmato dall'amministratore delegato di Acqualatina, Silvano Morandi in cambio del pegno sulle azioni del socio privato e di almeno il 18% dei soci pubblici, raggiungendo il 66,7% delle quote.

Nel contratto - ricevuto solo da alcuni comuni più di un anno dopo la stipula - si legge che in caso di «evento rilevante» il controllo passa nelle mani della banca irlandese. Accanto ai pegni, la garanzia richiesta è pressoché totale: i crediti della società e i crediti che eventualmente i comuni possono vantare nei confronti di Acqualatina. La struttura del contratto prevede anche il ricorso all'hedging, uno degli strumenti finanziari più rischiosi.

I sindaci dei tanti piccoli comuni nel sud del Lazio subiscono strumenti finanziari concepiti da banche internazionali, ben differenti dai classici mutui della Cassa depositi e prestiti, e potrebbero essere costretti a cedere il posto di azionisti a banchieri irlandesi appena declassati dalle agenzie di rating internazionali. Come è potuto accadere tutto questo? Con la legge n. 36/1994, nota come "Legge Galli", è stato avviato in Italia un profondo processo di modernizzazione e riorganizzazione del settore idrico, scarsamente efficiente per l'estrema frammentazione degli operatori (oltre 13.000 nel 1994), che impediva l'affermarsi di una gestione di tipo industriale e determinava disomogeneità degli standard qualitativi del servizio. La Galli assegnava alle autorità regionali e locali la riorganizzazione dei servizi di acquedotto e smaltimento attraverso un'integrazione territoriale per ambiti ottimali (i cosiddetti ATO) imponendo la gestione integrata delle risorse idriche (ideata in Gran Bretagna alla fine degli anni '70 e nota, nell'espressione inglese, come IWRM) e l'impatto ambientale ottimale.

Il carattere distintivo del modello inglese e gallese ("riforma Thatcher" del 1989) prevedeva: i) l'integrazione dell'intero ciclo della fornitura di acqua e servizi fognario - depurativi nelle mani di un unico operatore che copre un determinato bacino idrografico; ii) la piena proprietà privata sia delle società di gestione del ciclo che delle infrastrutture.

In Italia la Galli, affermava: - l'integrazione territoriale e industriale, attraverso l'introduzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O)

- la separazione tra le funzioni di programmazione, regolamentazione, organizzazione e controllo del servizio idrico, esercitate dalle autorità locali e quelle di gestione del servizio, affidate ad un operatore unico indipendente; mentre la proprietà delle infrastrutture restava pubblica;

- la necessità di una completa copertura dei costi operativi e di investimento. Dunque, in questo schema, la proprietà delle reti (che l'acqua "sia pubblica" è importante ma inessenziale perché senza reti essa non è "oggetto economico") è pubblica ed eventuali liberalizzazioni e privatizzazioni concernono la gestione del servizio.

Tuttavia, il problema del finanziamento delle infrastrutture, intrecciandosi con quello della finanza locale, ha creato lo spazio per un modello diverso, quello prospettato dalla legge sui servizi pubblici della Lombardia e dal ministro Tremonti (l'art. 23 bis della finanziaria vigente): la proprietà delle reti non è più pubblica e liberalizzazioni e privatizzazioni interessano sia la gestione del servizio che la proprietà delle reti.

A tal fine la Cassa Depositi e Prestiti, storica finanziatrice delle opere pubbliche degli Enti locali, è stata trasformata in "banca delle infrastrutture": una soluzione molto "inglese", con le banche a farla da padrone e con i fondi infrastrutturali - responsabili dell'attuale crisi del settore idrico britannico - a traghettare il settore in mani private.

Tutto questo mentre in Europa si sta velocemente ritornando alla gestione "pubblica": Parigi ripubblicizza il servizio nel 2009, visti i disastri prodotti dalla finanziarizzazione; nello stesso tempo, Obama destina al settore 15,2 miliardi di dollari del bilancio federale. I casi della Puglia e della Provincia di Latina si potranno

generalizzare nel nostro paese se prevarrà la finanziarizzazione del settore .

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 (International Monetary Fund Public-Private Partnerships, 12 marzo 2004, para 38).

In Inghilterra e nel Galles, secondo alcune stime, il maggior costo del capitale privato ha determinato esborsi aggiuntivi per i consumatori per circa 900 milioni di sterline all'anno, il 12% del totale delle bollette di acqua (Hall, D. and Lobina, E. (2007) From a private past to a public future? - the problems of water in England and Wales. PSIRU Reports, commissioned by the GMB union, November 2007). Afferma Martin Wolf, sul Financial Times del 12 giugno 2008 ".. 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... ". 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.

Il futuro dei servizi idrici nel nostro Paese non può prescindere da queste considerazioni.