

PROGETTI DI LEGGE 52 e 773

Note per audizione Commissione Ambiente Camera dei Deputati

6 novembre 2018

Egregio Presidente, egregi Commissari,

vi ringraziamo molto per permetterci di rappresentare in questa sede l'esperienza dei gestori pubblici del servizio idrico integrato, consorziati dal 2011 in Viveracqua.

Viveracqua è una società consortile costituita da 12 società a totale capitale pubblico, che complessivamente erogano il servizio idrico integrato a favore di 4,8 milioni di abitanti residenti in 589 comuni veneti e friulani.

Abbiamo l'ambizione di affermare che il modello di gestione scelto da questi Comuni possa rappresentare un'ottima soluzione per coniugare lo spirito dei referendum del 2011, che anche nelle nostre regioni hanno avuto una forte condivisione, con la gestione industriale di un servizio che necessita di alti standard qualitativi, efficienza nei costi operativi e capacità tecnica e finanziaria per realizzare la notevole mole di investimenti necessari.

I territori gestiti dai consorziati Viveracqua rappresentano una vasta ed esaustiva casistica delle problematiche che si possono affrontare da un punto di vista gestionale: territori di media ed alta montagna, con bassa densità abitativa e infrastrutture molto frammentate; zone pedemontane ad alta vocazione industriale e importanti criticità ambientali; città di media dimensione, con centri storici di complessa gestione; zone con le massime presenze turistiche a livello nazionale, come il lago di Garda ed il litorale adriatico, con fabbisogni stagionali estremamente variabili. L'urbanizzazione dei nostri territori è diffusa e policentrica, senza la presenza di grandi centri urbani, ad eccezione della città metropolitana di Venezia; il tessuto imprenditoriale è costituito in massima parte dalla piccola e media impresa, e questo si ritrova anche nella dimensione dei gestori del servizio idrico integrato.

Le aziende consorziate in Viveracqua hanno infatti una dimensione media di 500.000 abitanti serviti, da un massimo di 800.000 abitanti residenti ad un minimo di qualche decina di migliaia, ma sempre con un elevato numero di comuni soci. Alcune di queste aziende sono l'evoluzione nel tempo delle municipalizzate e dei consorzi che dagli inizi del '900 hanno realizzato acquedotti, fognature e depuratori per lo sviluppo dei principali centri urbani.

Alla luce delle nostre specifiche esperienze possiamo affermare che il servizio idrico integrato ha una serie di peculiarità che lo distinguono dagli altri servizi pubblici locali:

- è un monopolio naturale, che di fatto non consente alcuna forma di vero confronto concorrenziale tra gli operatori;

- i cittadini e gli utenti percepiscono il servizio soprattutto per le implicazioni sanitarie e ambientali e per i benefici collettivi degli investimenti, mentre è poco diffusa la consapevolezza che sia anche necessaria una efficiente gestione industriale;
- i Sindaci vengono direttamente chiamati dai cittadini a rispondere in caso di disagi o disservizi; da qui la loro sensibilità e volontà di uno strettissimo rapporto di fiducia con il gestore, che si concretizza anche in un'influenza diretta e continuativa sull'attività operativa;
- lo stato attuale di acquedotti, fognature e depuratori richiede una grande quantità di investimenti per il loro ammodernamento e mantenimento in efficienza, e l'esperienza ha dimostrato che questo è possibile contando in prima battuta sulle risorse provenienti dalle bollette;
- la dimensione ottimale degli ambiti di gestione, così come il tipo di gestione, sono scelte che devono avere una forte condivisione a livello locale.

Questi elementi caratteristici ci sono confermati anche a livello europeo dalla nostra partecipazione ad Acqua Pubblica Europea (APE), l'associazione che mette assieme gestori pubblici in Europa che servono 70 milioni di cittadini.

La sintesi di queste caratteristiche ha portato da sempre, nella larghissima parte dei nostri Comuni, ad una convinta scelta di gestione pubblica del servizio, con le società in house, portando i Sindaci a svolgere non solo un ruolo di pianificazione e controllo, ma anche di partecipazione diretta alla gestione per avere risposte dirette ed immediate rispetto alle problematiche presentate dai loro cittadini; d'altro canto altri tipi di scelte gestionali, con l'eventuale ingresso di capitali privati, difficilmente porterebbero a miglioramenti significativi rispetto agli attuali livelli in Veneto di costi operativi, tasso di realizzazione investimenti e contenimento tariffario.

La gestione diretta da parte degli enti locali, perché sia tale, deve essere basata su due assunti fondamentali: un controllo vero e pervasivo sul funzionamento della società e un obiettivo di massima efficienza industriale nell'erogazione del servizio; le due dinamiche, nella nostra esperienza, non sono in contrasto tra loro come spesso si paventa.

Per il controllo, analogo a quello esercitato verso gli uffici comunali come definito dalle norme europee sull'in house, tutte le società consorziate in Viveracqua hanno strumenti statutari o tramite convenzioni ex art. 30 del TUEL che consentono agli enti locali di intervenire su tutte le principali decisioni che riguardano la vita societaria; questo è possibile per tutti i Comuni, con meccanismi di voto anche in base agli abitanti serviti e non solo rispetto alle quote societarie possedute; per alcune decisioni particolarmente rilevanti, vi sono anche quorum che richiedono un numero minimo di enti locali favorevoli.

Nella nostra esperienza anche la dimensione piccola o media del gestore aiuta nell'effettivo controllo da parte dei Sindaci, perché consente un dialogo costante e diretto con le strutture organizzative, anche di vertice, dei gestori; inoltre, la dimensione aziendale deve essere compatibile con il tessuto amministrativo ed economico-sociale del territorio.

Al contempo i nostri Comuni soci sono perfettamente consapevoli che le grandi dimensioni gestionali sono invece molto importanti per ottenere benefici industriali con le economie di scala e di scopo e per avere una massa critica adeguata alla sostenibilità economico-finanziaria.

Una prima risposta sono i percorsi di fusione tra gestori: solo nel corso del 2017 in Veneto sono state effettuate ben 4 fusioni, di cui una anche in un ambito comprendente alcuni comuni della regione Friuli Venezia Giulia. La dimensione ottimale dei gestori rimane comunque al massimo quella corrispondente all'ambito territoriale ottimale.

Una seconda risposta è stata la costituzione di Viveracqua nel 2011, che fin dall'inizio ha avuto una missione di strumento operativo dei gestori per svolgere in comune alcune fasi dei processi aziendali e per realizzare una stabile collaborazione nonchè sinergie ed economie di scala.

I risultati conseguiti tramite Viveracqua sono numerosi e molto concreti sotto il profilo industriale.

Centralizziamo numerose gare per l'acquisto di servizi e forniture per i quali è possibile conseguire economie di scala e mettere a fattor comune le competenze tecniche delle nostre strutture. Abbiamo realizzato una operazione di approvvigionamento finanziario per le consorziate, Viveracqua Hydrobond, scelta come esempio dalla Banca Europea degli Investimenti per il suo carattere innovativo; con questa operazione stiamo realizzando sull'intero territorio regionale migliaia di investimenti per complessivi 450 milioni di euro, grazie ad un finanziamento per la prima volta erogato da BEI direttamente ai piccoli e medi gestori dell'idrico, a costi molto bassi e con durata di venti anni.

Abbiamo costruito assieme una progettualità condivisa per risolvere la contaminazione da sostanze perfluoroalchiche che ha interessato uno dei principali bacini idropotabili regionali. Con questo Viveracqua si è dimostrato uno strumento utile anche per la potenziale realizzazione di opere infrastrutturali di valenza sovra ambito.

L'emergenza PFAS ci ha portato a costruire nel 2018 la rete dei laboratori di analisi ViveracquaLab, che diventa uno dei principali poli a livello nazionale per la sorveglianza sulla qualità delle acque potabili e delle acque reflue.

Stiamo realizzando una progettualità condivisa per dare una stabile soluzione allo smaltimento dei fanghi da depurazione, che tenga anche conto del rischio sempre più sentito per la possibile diffusione nell'ambiente dei contaminanti emergenti.

Assieme ad altri partner pubblici europei, tra i quali i gestori di Parigi, Bruxelles e Budapest, abbiamo ricevuto dalla Commissione Europea un finanziamento di più di 4 milioni di euro per individuare soluzioni tecnologiche aperte nella telelettura dei contatori di utenza.

Sono quindi tutti esempi di come per noi sia un obiettivo perseguibile mantenere l'efficienza ed il legame con il territorio caratteristico delle aziende cosiddette dei Sindaci assieme alla capacità competitiva che solo le grandi dimensioni consentono.

Ringraziandovi ancora per la possibilità dataci con questa audizione nell'ambito della discussione sui progetti di legge 52 e 773, ci permettiamo di portare ora un nostro contributo anche su alcune specifiche questioni che, sempre sulla base della nostra esperienza, pensiamo possano essere di aiuto allo sviluppo del sistema idrico nazionale.

Innanzitutto apprezziamo che nelle intenzioni dei proponenti vi sia finalmente una intenzione prioritaria verso la gestione totalmente pubblica; negli ultimi anni le nostre aziende, a dispetto di un largo gradimento sul territorio e di risultati evidenti in termini di costi operativi, standard qualitativi e tassi di realizzazione opere, si sono sempre più sentite quasi come un'eccezione tollerata e transitoria, da penalizzare e vincolare in ogni azione.

Vi sono poi in particolare tre elementi, variamente analizzati nei due disegni di legge, sui quali ci sentiamo di dare il nostro punto di vista:

- sulla scelta del soggetto gestore a cui affidare il servizio;
- sulle forme di finanziamento del servizio idrico integrato;
- sulla dimensione ottimale d'ambito e sulla governance regolatoria.

Sulla scelta del soggetto gestore.

Lo strumento della società a capitale interamente pubblico, secondo il modello dell'in-house providing, costituisce a nostro parere un modo ottimale di coniugare l'efficienza e la dinamicità operative consentite dal modello societario con la necessità di un vero controllo sulla gestione da parte del socio pubblico, soprattutto in presenza di una pluralità di soci, cosa diffusissima per il caso dei gestori del servizio idrico.

Altre soluzioni, come l'azienda speciale, o comunque l'ente di diritto pubblico, così come già sperimentato nel passato, sono sistemi veramente complicati da governare nel caso di una pluralità di comuni, con rischio concreto di allungamento dei tempi decisionali che non sono assolutamente compatibili con i tempi di risposta che al giorno d'oggi i cittadini pretendono per

investimenti, qualità dei servizi, standard “sfidanti” per contratti, informazioni, reclami e dinamiche organizzative.

Sappiamo che la preoccupazione nel modello societario è che possano generarsi meccanismi opportunistici con distribuzione degli utili tra i soci o perdita del controllo pubblico con la cessione delle quote azionarie. Riteniamo che entrambe queste preoccupazioni possano essere risolte con l'imposizione di vincoli all'interno degli statuti societari o delle convenzioni per il controllo analogo tra gli enti locali soci; tutte le società in Viveracqua, pur se tra loro in modo diverso, hanno meccanismi di questo tipo.

Il modello della società a capitale interamente pubblico è un soggetto facilmente comprensibile anche a quei soggetti finanziatori che sono da sempre interessati ad investire in aziende a basso rischio, meglio se a controllo pubblico, con lunghi tempi di ritorno degli investimenti, come fondi pensioni e assicurativi e soggetti istituzionali come la Banca Europea degli Investimenti o la Cassa Depositi e Prestiti.

Anzi, proprio per facilitare l'accesso delle aziende in house a questo tipo di finanziamenti, ci permettiamo di proporre una modifica all'attuale normativa, che peraltro ci porrebbe in linea con quello che avviene in molti altri paesi europei, ove la gestione pubblica e diretta degli enti locali è da sempre ritenuta la scelta prioritaria. Ci riferiamo all'attuale norma che prevede che anche le gestioni in house del servizio idrico integrato siano considerate un contratto di affidamento di servizi, limitandone quindi la durata al massimo a 30 anni. La gestione in house dovrebbe invece avere una durata indefinita, che sarebbe comunque non perpetua perché in ogni momento gli enti locali possono decidere, collegialmente e con decisione nei consigli comunali, di mettere il servizio a gara. L'assenza di un limite temporale definito delle gestioni in house migliorerebbe fortemente la loro capacità di raccogliere finanziamenti a basso tasso e lunga durata e i conseguenti benefici, in presenza di un divieto ai dividendi, ricadrebbero interamente agli utenti del servizio.

Sul finanziamento del servizio idrico integrato.

I Comuni nostri soci sono ovviamente molto sensibili all'impatto delle tariffe sui propri cittadini, soprattutto in un contesto storico socio-economico come quello attuale.

D'altro canto i Comuni sono anche i primi soggetti a riconoscere il fabbisogno sul territorio di investimenti in acquedotti, fognature e depuratori ed ormai sono consapevoli che questo può essere fatto solo contando su risorse certe e pianificabili, come quelle provenienti dalle bollette.

In un delicato equilibrio tra risorse per gli investimenti e impatto delle tariffe sugli utenti, diversi gestori in Viveracqua hanno adottato dei meccanismi molto semplici di dialogo con gli uffici sociali dei Comuni per applicare specifici sconti sulle bollette delle utenze in disagio socio-economico; questo strumento è stato molto apprezzato dai Sindaci, che hanno deciso di approvare le predisposizioni tariffarie finalizzate all'aumento degli investimenti sapendo di potere dare anche risposte molto concrete a chi non è neanche in grado di pagare le bollette.

Il ritorno a meccanismi di finanziamento per gli investimenti basati principalmente su contributi pubblici rischia di riportare incertezza nel sistema, generare comportamenti opportunistici e discrezionali nella ripartizione delle risorse e, non da ultimo, di non far percepire ai cittadini il valore di una risorsa limitata come è l'acqua potabile e il costo necessario per restituirla depurata all'ambiente. A tal riguardo basta confrontare i consumi pro capite nei paesi europei nei quali tariffe e livello di investimenti sono adeguatamente più elevati.

Di converso gli investimenti sulle infrastrutture del servizio idrico integrato creano rilevanti indotti sul territorio: acquedotti, fognature e depuratori, anche se realizzati dai gestori, appartengono al demanio locale; portano benefici sulla qualità dell'ambiente locale; la loro realizzazione consente la creazione di un indotto economico molto concreto in termini di manodopera impiegata e fornitori attivati. Proprio con Viveracqua abbiamo realizzato una specifica analisi sull'indotto creato con i primi 300 milioni di investimenti realizzati grazie al finanziamento hydrobond: l'85% del volume di investimenti è stato realizzato da aziende con sede nel territorio regionale; oltre il 90% della

manodopera occupata si è creata sempre nella Regione e circa il 66% nelle province in cui vengono realizzati gli interventi.

Dal nostro punto di vista vedremmo invece come molto interessante la creazione di fondi di finanziamento pubblico a sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo e in tecnologie innovative, che per loro natura hanno ritorni incerti e quindi meno comprensibili dagli utenti come parte delle tariffe pagate.

Sulla dimensione ottimale d'ambito e sulla governance regolatoria.

Per quanto già detto la dimensione ottimale d'ambito non può essere indipendente dalle caratteristiche territoriali in cui viene erogato il servizio. Un cambiamento al riguardo è stato già fatto qualche anno fa (riforma dell'anno 2010) e questo ha portato una lunga fase di assestamento con rallentamento dei piani degli investimenti e molte incertezze. Sugeriamo che la necessità di eventuali nuovi cambiamenti sia lasciata alla potestà delle singole Regioni, che bene possono decidere in base alla loro concreta conoscenza del territorio e dello stato attuale dei servizi.

Allo stesso modo ci permettiamo di osservare che nuovi cambiamenti anche nella governance regolatoria, a livello locale ed a livello nazionale, porterebbero ugualmente ad una nuova fase di incertezza, che probabilmente non aiuterebbe il sistema a concentrarsi sul vero fabbisogno attuale, che è la spinta sempre maggiore agli investimenti per migliorare le condizioni delle infrastrutture del servizio idrico integrato. Peraltro come gestori pubblici siamo molto favorevoli alla presenza di organismi di regolazione e controllo che riteniamo possano contribuire ad aumentare la fiducia di cittadini ed utenti, fattore chiave per la sostenibilità complessiva del settore, oltre ad essere ovviamente strumenti importanti di pressione sui gestori per il miglioramento della qualità del servizio erogato.

Infine, un punto di riflessione che vorremmo proporre, riguarda la gestione delle acque meteoriche in ambito urbano.

Proprio perché soggetti operativi dei Comuni, cogliamo l'occasione della discussione sul servizio idrico integrato per porre all'attenzione del legislatore la gestione delle acque meteoriche in ambito urbano.

La loro raccolta ed allontanamento non fa parte del perimetro regolato del servizio idrico integrato, perlomeno nel sistema veneto, e rimane tra le competenze delle amministrazioni comunali.

Per tanti motivi, non solo economici, ma anche e soprattutto di competenze tecniche sempre meno presenti nei Comuni e reti fognarie in gran parte miste, il gestore del servizio idrico viene visto dai Comuni come il naturale interlocutore per la gestione anche delle problematiche di deflusso urbano.

Come gestori pubblici in house, e quindi strumenti operativi dei Comuni, sentiamo forte la responsabilità nel metterci a disposizione ed assumerci anche questo compito, che riteniamo alla nostra portata per capacità tecniche e con la forza economica ed industriale necessaria; riterremo però molto utile l'accompagnamento con una specifica normativa di settore, che consentirebbe una necessaria trasparenza sulle modalità di ricaduta economica sugli utenti a fronte di un fabbisogno rilevante di manutenzioni ed investimenti per la prevenzione degli allagamenti in ambito urbano, argomento sempre più sentito dai cittadini visto l'intensificarsi dei fenomeni metereologici.

Vi ringraziamo nuovamente per la possibilità che ci avete concesso con questa audizione e speriamo di avervi portato un'utile punto di vista per la discussione in corso sui due progetti di legge.