



UN BUONO PER L'ACQUA

di Antonio Massarutto

Le reti idriche italiane andrebbero rinnovate e completate, anche per rispettare direttive europee vecchie di venti anni. Mancano i soldi, soprattutto dopo un referendum che impedisce la remunerazione del capitale in tariffa. Difficile pensare che le risorse possano arrivare dalla fiscalità generale. La soluzione è allora una tassa di scopo, da utilizzare per costituire un fondo comune cui le gestioni potrebbero ricorrere a turno. Il ricorso al mercato è comunque inevitabile e il fondo potrebbe anche emettere bond. Evitando così che siano le singole aziende a farlo.

Se l'acqua è un bene comune, il **servizio idrico** – il sistema di gestione che permette ai cittadini di fruirne – può essere considerato come un condominio, del quale tutti facciamo parte, che deve ripartire i suoi costi tra i condomini. “Comune”, del resto, viene dal latino *cum muniis*, e allude al fatto che per condividere i diritti sulla cosa comune occorre condividere anche i doveri.

INVESTIMENTI CHE MANCANO

Complessivamente, il **costo operativo** (la pura gestione) si può quantificare in **5 miliardi** di euro l'anno, corrispondenti allo 0,3 per cento del Pil. Sono le spese per il personale (circa un terzo), l'energia, le materie prime, le forniture di beni e servizi che le gestioni acquistano per il loro funzionamento.

A questi vanno aggiunti – in termini di pura spesa – **investimenti** che i piani d'ambito stimano in un valore medio annuo di 37 euro pro capite, ossia circa 2,2 miliardi di euro l'anno (0,14 per cento del Pil). Peraltro sono investimenti insufficienti rispetto a quanto sarebbe davvero necessario per rinnovare le reti e completarle adeguandole agli standard europei. E il mancato adeguamento, a venti anni di distanza, alla direttiva 91/271 sta per costarci l'ennesima brutta figura e le ennesime sanzioni. Uno studio da noi recentemente svolto sulla base di un modello parametrico, applicato a dieci gestioni, valuta l'investimento di equilibrio tra il doppio e il triplo di quello pianificato: arrotondando, siamo dunque sui 5-6 miliardi l'anno **(1)**.

A regime, dunque, il settore idrico dovrebbe mobilitare una spesa annua tra i 7 e gli 11 miliardi, che pro capite fanno 115-180 euro l'anno e rispetto al Pil circa lo 0,6 per cento. Ma il sistema non è in equilibrio, poiché sconta un lungo **periodo di stasi**, che dura almeno dagli anni Ottanta; gli investimenti dovrebbero essere dunque più elevati per un po' di anni.

Il problema del servizio idrico è tutto in questi pochi numeri. È un problema, ma anche un'opportunità: nel senso la spesa alimenta un indotto che genera **posti di lavoro** e ricchezza, cosa che per un paese sull'orlo della recessione è pur sempre meglio che niente. Oltre tutto, si tratta di posti di lavoro e ricchezza che in buona parte si creerebbero qui, e non in Cina.

SOLUZIONI DI CORTO RESPIRO

Come si possono mobilitare cifre del genere? È abbastanza ovvio: o disponendo di **entrate correnti** di pari entità (che permetterebbero di autofinanziarsi senza ricorrere al debito) o chiedendoli al mercato. La seconda ipotesi richiede – è altrettanto ovvio – che al costo dell'investimento si sommi la remunerazione che il mercato chiederà. È normale: se voglio comprare casa, o i soldi ce li ho, oppure me li devo far prestare (e le condizioni del prestito non le decido io).

Questo, si noti, è del tutto indipendente dal sistema di gestione. Le entrate correnti possono essere tanto la fiscalità generale alimentata dalle imposte e poi trasferita al settore, quanto le tariffe che i cittadini pagano direttamente al gestore. A chiedere i soldi al mercato ci può andare lo stato (debito pubblico) oppure il gestore: ma in entrambi i casi dovrà remunerare il **capitale** che il mercato gli mette a disposizione. E il fatto che il gestore sia pubblico, privato o misto non cambia nulla.

La riforma avviata nel 1994, scommettendo sulla possibilità che il sistema potesse autofinanziarsi attraverso le tariffe e operando in una logica industriale, è riuscita a far ripartire gli investimenti: un po' meno di quanto i piani inizialmente prevedessero, ma siamo comunque su valori superiori ai 30 euro pro capite l'anno; insufficienti, ma pur sempre il doppio di quando se ne occupava la finanza pubblica.

Ora, due alternative sembrano potersi senz'altro escludere. La prima è quella di recuperare le risorse attraverso la **fiscalità generale**. Per quanto lo 0,6 per cento del Pil non rappresenti in sé e per sé una cifra proibitiva, ognuno si rende conto che, con i tempi che corrono, caricare anche un solo euro di spesa sul bilancio pubblico è temerario, anche volendosi limitare a quella sola componente che, secondo le proposte referendarie, dovrebbe essere esclusa delle tariffe, ossia l'erogazione di 50 litri al giorno e gli investimenti.

Ma, d'altra parte, gli italiani hanno votato solennemente contro l'idea che la tariffa debba garantire "l'adeguata remunerazione del capitale investito". Dunque, prendendo alla lettera il risultato del voto, non è praticabile neppure la strada di chiedere a qualcuno di investire capitale proprio, ricercandone la **remunerazione** attraverso l'attività di impresa, cioè trattenendo la differenza tra ricavi e costi. Ci rimangono le entrate correnti di origine tariffaria e tutte le altre forme di coinvolgimento diretto, dall'azionariato popolare ai prestiti infruttiferi sottoscritti dagli utenti. E, ovviamente, il debito, che le aziende idriche hanno già ampiamente sfruttato, e certo non gratis. Con le banche, come nella maggior parte dei casi si è fatto, ma anche con l'emissione diretta di obbligazioni, come fece l'Acquedotto Pugliese. Tutte soluzioni praticabili, ma dal fiato corto, almeno finché le gestioni opereranno **in ordine sparso**. Per quanto grandi siano gli Ato, ben difficilmente le gestioni saranno in grado di autofinanziarsi con le sole entrate correnti; mentre il mercato del credito finora si è fidato poco del quadro regolatorio e delle precarie fondamenta su cui il finanziamento dovrebbe poggiare, ossia i "piani d'ambito" alla base di ogni gestione. Il decreto "salva Italia" ha attribuito le competenze dell'ex Conviri (e della mai nata Agenzia) all'Autorità per l'energia elettrica e il gas: dal nuovo quadro regolatorio possiamo attenderci miglioramenti, ma non miracoli.

UNA TASSA DI SCOPO

E quindi? Una strada possibile è quella di unire le forze.

Immaginiamo un **fondo comune**, che si alimenti con una tassa pagata da tutti i cittadini: una **tassa di scopo**. In questo modo si potrebbero unire i benefici della fiscalità (la maggiore equità) con la certezza che i proventi siano destinati al settore, e il loro importo commisurato ai costi che devono essere sostenuti, assicurando così l'equilibrio della gestione (cosa non garantita invece se questa gravasse sulla fiscalità generale).

La tassa si potrebbe strutturare in molte maniere. Per esempio, potrebbe avere una componente fissa, calcolata su base patrimoniale (sui valori catastali degli immobili, come un'addizionale sull'Imu), e una variabile, proporzionale ai consumi di acqua (o, al limite, ai consumi di acqua che eccedono una certa quantità). La quota fissa potrebbe a sua volta contenere un meccanismo di

premio-sanzione diretto a incentivare pratiche virtuose.

Una tassa dell'ordine di 30 euro pro capite potrebbe finanziare direttamente investimenti annui intorno ai 2 miliardi: utilizzandone il gettito con criteri rotativi, e operando su una dimensione territoriale sufficientemente grande, il fondo funzionerebbe come una **banca** che presta le risorse che ottiene alle gestioni per fare gli investimenti, a un tasso basso o al limite nullo, purché con adeguate garanzie di recuperare la quota di ammortamento (ad esempio, attraverso una prelazione sul gettito delle tariffe).

Si è detto però che, almeno per una certa fase, il criterio rotativo non è sufficiente, perché tutti devono investire contemporaneamente e non possono aspettare il loro turno. Dunque, il ricorso al **mercato** è inevitabile. Ma un conto è mandarci le singole aziende ognuna per conto proprio, un conto è farlo, almeno in parte, attraverso una facility condivisa. Immaginiamo ad esempio che il fondo possa anche fare leva su queste entrate, collocando a sua volta dei bond. Per il mercato non sarebbe indifferente prestare a questa entità, piuttosto che a ciascuna singola gestione: il **rischio** di default sarebbe infatti diluito, la priorità nella riscossione delle tariffe dovrebbe costituire una garanzia solida, che potrebbe essere ulteriormente rafforzata con una garanzia sovrana (che qualcosa comunque ancora vale).

Immaginiamo infine di affidare al fondo una sorta di “due diligence” delle gestioni, subordinando la concessione dei prestiti a una verifica dell'equilibrio finanziario, prevedendo anche forme di commissariamento per le gestioni che non rispettano determinati parametri di solidità finanziaria.

Qualcosa di simile, con modalità diverse, esiste in molti paesi, dalla Francia agli Usa, dal Portogallo all'Olanda o alla Slovenia.

Uno strumento siffatto potrebbe risultare gradito al fronte referendario; verrebbe anche incontro alle raccomandazioni che da più parti vengono rivolte all'Italia, di intraprendere una “riforma fiscale verde” attraverso imposte di tipo ambientale (2).

La tassa di scopo, volendo, c'è già, anzi ce ne sono già due. La prima – di applicazione potenzialmente immediata – è il **canone demaniale** per le derivazioni di acqua: fin dal 1933, ogni prelievo di acqua (a fini idropotabili, irrigui, energetici, industriali) è tenuto a pagare allo stato una tassa, il cui importo, peraltro, è diventato col tempo irrisorio. Così irrisorio che perfino l'Istat si è dimenticato di censirla tra le imposte ambientali. Il gettito a livello nazionale si può stimare in un paio di centinaia di milioni di euro, di cui tre quarti derivanti dai prelievi idroelettrici; dagli usi potabili si ottengono circa 5 milioni, che incidono sulla tariffa per meno di un euro l'anno pro capite. Il canone potrebbe tuttavia essere rimodulato senza difficoltà particolari, essendo stato devoluto interamente alle regioni con piena facoltà di determinarne struttura e importi.

La seconda – più laboriosa da adattare, ma in prospettiva forse ancora più interessante – è il **canone di bonifica**, anch'esso istituito nel 1933: è dovuto, sulla base di un principio di beneficio, da tutte le proprietà immobiliari comprese nei comprensori identificati dalla legge come interessati dalle opere di bonifica, con finalità soprattutto agricole, al fine di compensare la gestione delle opere idrauliche per il drenaggio e l'irrigazione. Ma in altri paesi, il meccanismo è esteso alle aree urbane e copre i costi del drenaggio delle acque piovane, della fognatura e talvolta della depurazione. Da noi basterebbe generalizzare all'intero territorio il principio della bonifica integrale, ridisegnando con questa finalità il ruolo (e ovviamente anche la governance) degli attuali consorzi. I quali sono enti elettivi, con un modello partecipato e “condominiale” (l'elettorato attivo è rappresentato dai proprietari di particelle immobiliari nel territorio compreso).

(1) I risultati di questo studio sono contenuti nel rapporto di ricerca di prossima pubblicazione sul sito www.iefef.unibocconi.it.

(2) Si veda ad esempio l'intervento di M. S. Andersen et al., dell'Agenzia Europea per l'Ambiente, al seminario organizzato lo scorso 15 dicembre presso il ministero dell'Economia “Environmentally related taxes and fiscal reform” (http://www.dt.mef.gov.it/it/eventi/dettaglio.html?resourceType=/modules/eventi/elem_0178.html)