

ACQUA: VERSO UNA GESTIONE INTEGRATA

Bari, Fiera del Levante

13 settembre 1990

MEMORIA PRESENTATA DALL'ING. PAOLO BARATTA - PRESIDENTE DEL CREDIOP

o/o/o/o/o/o/o/o
/o/o/o/o/o/o/o/o

Sin dal 1919, anno della sua fondazione, il CREDIOP ha finanziato investimenti nelle imprese di pubblica utilità.

Si può dire anzi che fu proprio questa finalità alla base della sua costituzione.

Da quella data ai giorni nostri sono state vissute e sperimentate tutte le soluzioni e gli schemi istituzionali - operativi adottati via via nel nostro paese per favorire il finanziamento di investimenti di pubblica utilità, realizzati da enti territoriali, da aziende municipalizzate, da imprese concessionarie.

L'Istituto ha avuto un ruolo primario nel finanziamento delle bonifiche, delle industrie elettriche, degli acquedotti, della telefonia, delle autostrade.

Mettiamo la nostra esperienza al servizio sia degli enti locali, che delle aziende municipalizzate e delle concessionarie, e di quanti negli organi dello stato sono impegnati nel definire nuove norme e nel predisporre schemi operativi per il finanziamento di questi interventi.

./.

Occorre far tesoro delle esperienze compiute. Dei diversi schemi adottati in passato, infatti, alcuni hanno funzionato male o in misura insoddisfacente; con altri si è potuto operare con maggiore regolarità, ed è stato possibile far affluire risorse di mercato alla realizzazione di impianti di pubblica utilità, sia come anticipazione di finanza pubblica sia come anticipazione di entrate proprie derivanti da canoni e tariffe.

Abbiamo già vissuto nei decenni passati momenti nei quali, come l'attuale, ad un elevato e crescente fabbisogno di investimenti in un particolare settore, come oggi si riscontra nel settore delle acque, fa riscontro una situazione assai difficile della finanza pubblica con conseguente necessità di un crescente coinvolgimento di finanza di mercato.

I problemi connessi al finanziamento con risorse del mercato di queste iniziative sono molteplici. Riguardano la natura e la dimensione delle iniziative stesse, il complesso delle norme adottate, i sistemi tariffari, i soggetti operanti, la loro autonomia gestionale, e la loro finanziabilità a lungo termine.

Mi limiterò, in questa sede, ad alcune annotazioni su alcuni di questi problemi.

Ho citato innanzi tutto il problema della natura dei progetti e della loro dimensione relativa. Si passa, come è ben noto, da investimenti locali circoscritti a progetti assai complessi e di ampia portata, nei casi in cui si devono prevedere grandi opere di raccolta e trasferimento su vasta scala geografica.

Mi pare sia importante sottolineare queste distinzioni parlando nel Mezzogiorno, dal momento che proprio nel Mezzogiorno il problema dell'acqua è stato storicamente quello di grandi e complessi progetti di scala interregionale e multisettoriale.

Non posso non ricordare come proprio dalla constatazione della diversa natura del problema delle acque nel Sud rispetto al resto del Paese nacquero i primi strumenti dell'intervento straordinario all'inizio del secolo, mentre dall'analisi di questo problema emerse in termini economico-scientifici la prima formulazione concreta del carattere speciale del problema Mezzogiorno. Ricordo al riguardo come la questione acqua fosse il perno delle leggi speciali Basilicata e Calabria del 1904 e del 1907, delle analisi del Nitti e della sua legge del 1912, iniziative che possono ben dirsi l'inizio del moderno meridionalismo.

Credo di poter dire che anche oggi il problema delle acque nel Sud si pone in termini non dissimili, e che il Mezzogiorno richiede quindi un particolare punto di osservazione, anche se il problema dell'acqua si è fatto ovunque più complesso. Progetti di più ampia portata geografica interessano anche altre regioni d'Italia. Tale almeno si può considerare quel progetto relativo al Delta Padano per un investimento di circa 200 miliardi approvato in questi giorni e per il quale il nostro Istituto ha svolto la funzione di capofila del finanziamento. Il progetto prevede infatti un'opera di potabilizzazione di acque raccolte nelle regioni del padovano e distribuite nella lontana zona del Polesine, con investimenti per unità di flusso relativamente elevati.

Il finanziamento di questi interventi non può che essere di medio e lungo termine. Operazioni di troppo breve durata, finirebbero col rappresentare infatti un accresciuto onere per quanto riguarda i flussi finanziari e quindi tempi di rimborso troppo accorciati rispetto alla durata tecnica dell'impianto.

Il reperimento di finanza a lungo termine è reso oggi difficile in un mercato finanziario, "orientato al breve" nel quale, ricordiamo, lo stesso Tesoro incontra seri ostacoli all'emissione di titoli di più lunga durata.

Impegni finanziari di questo genere possono solo essere assunti da istituti di intermediazione che siano in grado di raccogliere finanza a medio termine, e, entro limiti accettabili, di effettuare un allungamento delle scadenze, il che comporta assunzione di rischi aggiuntivi, oltre a quelli propriamente creditizi.

La lunga durata dei finanziamenti di per sè pone il problema di un sistema adeguato di cautele e garanzie.

Faccio presente che un sistema di garanzie ha sempre assistito direttamente o indirettamente i finanziamenti a lungo termine alle imprese di pubblica utilità.

Così facendo per altro la finanza pubblica torna ad essere direttamente o indirettamente coinvolta.

A questo riguardo ricordo come la possibilità di assunzione diretta di finanziamento a medio termine da parte degli enti locali è in larga parte disciplinata dalla legge. Le leggi sulla finanza locale sempre più severamente limitano la possibilità degli enti locali comunali di accendere mutui. Precise regole amministrative si hanno nel caso delle regioni. In gran parte disciplinata dalla legge è anche la possibilità che gli enti locali concedano garanzie.

Nel caso dei comuni, la concessione delle garanzie viene praticamente assimilata all'assunzione del mutuo e rientra quindi nelle operazioni soggette alle limitazioni riguardanti i mutui direttamente assunti.

Solo con l'affermarsi di condizioni generali e specifiche tipiche dell'operare dilibera impresa da parte di concessionarie o di aziende speciali, con sistemi di tariffazione in grado di realizzare e mantenere nel tempo gestioni economiche, la necessità di garanzie potrà essere parzialmente ridotta e parzialmente sostituita da sistemi di "cautele" e "condizionamenti", dando più complessa architettura ai contratti secondo le forme più tipiche del finanziamento di impresa o del project financing.

Di decisiva importanza è ovviamente, come ho detto, il meccanismo di regolazione delle tariffe.

Nella regolazione dei prezzi e tariffe si sono avute in passato situazioni assai diverse.

Alcuni meccanismi di adeguamento hanno funzionato meglio di altri, hanno messo le aziende concessionarie in condizione di maggiore tranquillità e di sviluppo continuativo. Tale è il caso del gas, che si è distinto negli anni scorsi rispetto ai casiben più tormentati delle tariffe telefoniche e autostradali, per le quali le ricorrenti situazioni di incertezza hanno comportato in alcune fasi seri squilibri nei conti economici, riduzione della possibilità di reperire risorse esterne.

D'altra parte per quanto riguarda la stessa acqua non possiamo non ricordare che soltanto da tre anni le leggi hanno introdotto vincoli di adeguamento finalizzati a conseguire gli equilibri della gestione, ma che nella fase immediatamente precedente, fino al 1986, il legislatore introdusse misure di segno opposto e cioè stretti limiti agli adeguamenti tariffari, in relazione ai problemi della lotta all'inflazione.

L'introduzione di meccanismi di indicizzazione anche per le tariffe sulle acque mi sembra auspicabile, così come può essere auspicabile vedere sulle tariffe per le acque adottati principi di sorveglianza piuttosto che quelli dell'autorizzazione.

Per quanto riguarda il concorso diretto della finanza pubblica può essere di norma adottato un sistema che prevede un contributo iniziale atto a coprire una quota degli investimenti, e che lascia alla riscossione dei canoni e delle tariffe il compito di equilibrare le gestioni.

Se i vari utilizzatori debbono pagare l'uso dell'acqua è questione sulla quale si può discutere, ma la discussione finisce con l'essere accademica, laddove le condizioni della finanza pubblica sono quelle riscontrabili nel nostro paese. In tali circostanze a minori entrate per tariffe corrispondono soltanto minori possibilità di investimento, oneri per copertura perdite e il decadimento del capitale esistente.

Una congrua tariffazione delle acque non contraddice con le esigenze specifiche del Mezzogiorno, il cui problema è essenzialmente quello non di vedere agevolati i consumi (e tanto meno gli sprechi) ma piuttosto di realizzare le condizioni perchè si facciano investimenti, si migliorino i servizi e si introducano gestioni economico-imprenditoriali.

E può essere di grande importanza che anche dal settore delle imprese di pubblica utilità venga un contributo alla diffusione della cultura di impresa.

Un importante problema è che il mercato finanziario consenta il reperimento di risorse con rimborso a lunga scadenza.

Per facilitare l'allungamento dei termini dei finanziamenti potrebbero essere adottate alcune particolari soluzioni.

Mi chiedo ad esempio se, piuttosto che coinvolgere in esclusiva la Cassa Depositi e Prestiti per l'intero ammontare dei finanziamenti, non possa farsi riferimento a questo Istituto per la copertura della parte del finanziamento il cui rimborso sia maggiormente differito, diciamo per le rate di cui si prevede il rimborso dopo i 15/20 anni, lasciando alle istituzioni a medio termine la copertura della prima parte.

La parte di contributo pubblico che verrà comunque attribuita alle imprese concessionarie quale percentuale dell'investimento potrebbe essere attribuita sotto forma di annualità attualizzabili attraverso un'operazione di finanziamento.

Occorrerà grande chiarezza nelle convenzioni. Vediamo poi con interesse una prospettiva di presenze di capitale di rischio nelle imprese concessionarie non solo perchè si possono creare fonti ulteriori di copertura dei fabbisogni, ma perchè la presenza attiva di azionariato volta a tutelare il suo patrimonio costituisce una premessa interessante per chi deve tutelare le ragioni di credito.

In un quadro di riferimento sufficientemente chiaro e caratterizzato da un alto grado di affidabilità il mio stesso Istituto potrebbe considerare di concorrere parzialmente al capitale di rischio di imprese concessionarie, come tali gestite.

Come ho detto, solo in un quadro di riferimento caratterizzato da maggiori certezze circa le prospettive di gestione economica, possono attivarsi rapporti di finanziamento nei quali sia parzialmente ridotta la richiesta di garanzie sui finanziamenti di lunga portata potendosi eventualmente introdurre vincoli contrattuali all'aggiustamento delle tariffe, vincoli speciali al mantenimento di particolari rapporti economico patrimoniali dell'impresa finanziata.

Il rapporto di finanziamento può prevedere poi una iniziale verifica e la presenza permanente di una vigilanza e monitoraggio sull'efficienza degli impianti, sulla gestione efficiente dell'azienda, si tratta di una strumentazione tipica di un moderno rapporto di finanziamento che però può essere attivato soltanto se moderna è l'impostazione di base, credibili le gestioni economiche.

Vorrei fare una considerazione finale: un paese che risparmia una quota altissima del proprio reddito deve sapere organizzare questo risparmio e deve ad esso offrire occasione e opportunità appropriate.

Lo sviluppo di un sistema di finanziamento economico delle imprese di pubblica utilità, nella fattispecie delle gestioni dell'acqua, può creare strumenti finanziari, emessi direttamente dalle imprese concessionarie, indirettamente dagli istituti finanziatori, di estremo interesse per tutte le forme di organizzazione a medio termine del risparmio, in particolare quello assicurativo previdenziale che deve ancora nel nostro paese diffondersi su più larga scala.

Per contro, le imprese di pubblica utilità, ove gestite in un quadro imprenditoriale, durevole, possono trovare nella diffusione di queste forme di risparmio organizzato continue fonti di finanziamento.

Da altri paesi europei saranno offerti al risparmiatore italiano occasioni di questo tipo: vediamo di accelerare anche noi la nostra capacità concorrenziale rispetto al risparmio del nostro paese.