

Un valido modello di gestione

**Consorzio acqua potabile Mezzana
Montaldo: 14 sorgenti, 15 km di reti,
10.000 metri cubi di acqua potabile all'anno
a più di 100 utenti-proprietari nel comune
di Mezzana Mortigliengo**

di Simone Ubertino Rosso



Sono gli eredi del pensiero di Quintino Sella, il ministro delle finanze che guidò il neonato Regno d'Italia verso il pareggio del bilancio e che nel 1863 fondò il Club Alpino Italiano; anche loro come lui sono Biellesi, amano la montagna e non accettano gli sprechi. Sono il popolo dei consorzi privati che distribuiscono acqua potabile a qualche migliaio di utenti del Biellese orientale, più di cento realtà fondate all'inizio del secolo scorso che, sopravvissute all'incertezza normativa degli ultimi quindici anni, oggi vogliono far sentire la loro voce e sono pronte ad affrontare le sfide del futuro.

La terza via alla gestione delle risorse idriche: i consorzi privati

Hanno dimensioni diverse, alcuni servono poche decine di utenti privati, mentre altri forniscono acqua potabile a scuole, supermercati e teatri. Il modello di gestione però è uno solo: quello associazionistico e consortile. La loro specificità, oltre al modello di *governance* alternativo rispetto a quello della società privata o dell'ente pubblico, sta nel fatto che in queste realtà il gestore è anche utente del servizio e proprietario delle reti: ottimizzazione delle risorse, forte responsabilizzazione del socio-utente nel consumo di acqua, agile apparato amministrativo, tariffe tra le più basse d'Europa, completo reinvestimento degli utili negli impianti, autosufficienza finanziaria e *no-profit* sono le parole chiave di questo modello di gestione mutualistico.

Parliamo di soggetti proprietari di reti diversi dagli enti locali, strutture private che erogano il servizio grazie ad una concessione fornita loro dall'ATO. Soggetti che possiedono una carta del servizio, uno statuto consortile e che adempiono periodicamente i controlli sulla qualità dell'acqua erogata.

Solo nella provincia di Biella ve ne sono un centinaio e quaranta di questi nel 2007 si sono riuniti nell'Associazione di Tutela Consorzi Acque Libere, organizzazione dal nome programmatico che rappresenta 1500 utenti circa, 120 sorgenti e 100 km di reti. Questa realtà consortile dal passato pulviscolare ora si è unita per far sentire la propria

voce e per sostenere il proprio modello di gestione, modello che trova la sua ragion d'essere nella morfologia e nell'abbondanza d'acqua di un territorio che inizialmente non era servito dagli acquedotti comunali.

Per questo motivo gli abitanti delle borgate più isolate agli inizi del secolo scorso fondavano delle "comunioni di acqua potabile" col fine di raccogliere i fondi necessari alla realizzazione di reti private per portare l'acqua dove l'acqua prima non c'era. Tra i più antichi e dinamici il Consorzio Acqua Potabile Mezzana Montaldo.

Fondato nel 1907, oggi gestisce quattordici sorgenti, quindici chilometri di reti, fornendo ogni anno circa 10.000 metri cubi di acqua potabile a un centinaio di utenti-proprietari nel Comune di Mezzana Mortigliengo. Al timone del Consorzio da oltre cento anni sono gli abitanti della borgata Montaldo che durante le assemblee dei soci nominano il consiglio di amministrazione e prendono collegialmente le decisioni su nuovi investimenti e straordinaria amministrazione. Per quanto riguarda invece le braccia operative della struttura, lo statuto prevede un sorvegliante delle sorgenti, che controlla periodicamente il buon funzionamento degli impianti di potabilizzazione e distribuzione, e un segretario che si occupa della bollettazione e della gestione amministrativa del consorzio. Tutte le responsabilità sono però in testa al Presidente nominato dal consiglio di amministrazione. Per lui nessun ufficio con poltrone di pelle, nessuna auto blu, ma soprattutto nessuno stipendio, tutta la gestione è a base volontaria.

Solo il segretario e il tecnico, colui che controlla quotidianamente le installazioni e le lampade a raggi UV, percepiscono un rimborso spese annuo. Chi amministra il consorzio lo fa per passione e perché vuole lavorare a un progetto comune che rispetta e nel quale ha fiducia. Ogni minuto del tempo che i volontari dedicano all'acquedotto è un piccolo contributo alla comunità, un apporto che li rende orgogliosi. Quello che è essenziale, però, è tenere vivo l'interesse dei soci nelle attività consortili, in questo senso il ruolo dell'amministrazione, soprattutto in questi anni in cui spesso l'incertezza normativa ha minato gli animi dei soci, è quello di motivare il gruppo e di riproporre la validità



del progetto. Questo è il vero significato del lavoro svolto per diffondere il messaggio delle realtà consortili: attirare l'attenzione degli enti locali e delle autorità, ma soprattutto riproporre ogni giorno il valore di una gestione d'eccellenza e votata al *no-profit*.

La storia dei consorzi privati del Biellese fino agli anni Novanta non è segnata da particolari difficoltà di gestione, tutti gli sforzi sono rivolti a costanti migliorie delle reti di distribuzione e degli impianti. Non dovendo fare cassa tutti gli utili sono reinvestiti nella costruzione di nuove vasche di raccolta, nella captazione di nuove sorgenti e nella dotazione di impianti di potabilizzazione più efficienti.

Dal punto di vista amministrativo invece la strada intrapresa da molti è quella dell'ag-

zi erano gestiti prevalentemente dai Comuni in economia e la loro organizzazione, soprattutto in alcune aree, era spesso inefficiente e quindi penalizzante per i cittadini. Nello specifico la legge innovava profondamente la gestione delle risorse idriche prevedendo l'unificazione verticale dei diversi segmenti di gestione tramite l'istituzione del "Servizio Idrico Integrato" (SII), inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua a usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue.

Al contempo la legge introduceva il concetto di "Ambiti Territoriali Ottimali" (ATO) col fine di superare la frammentazione delle gestioni locali e realizzare economie di scala con un bacino di utenza in grado di generare introiti tali da coprire i costi di ge-



giornamento dello statuto consortile che viene adattato al contesto operativo e alle nuove esigenze dei soci-utenti, questo interagendo senza particolari frizioni o incomprensioni con gli enti locali quali Comuni, Provincia e Regione. Nel 1994, però, viene approvata la cosiddetta legge Galli che dà il via a un duro percorso ad ostacoli per la sopravvivenza dei consorzi privati.

In principio era la legge Galli...

Il nuovo provvedimento, improntato al modello gallese delle Water Authorities -istituite nel 1989 in Gran Bretagna- procedeva alla riorganizzazione dei servizi idrici in Italia con il fine di porre rimedio alla forte disomogeneità territoriale. Fino ad allora i servi-

stione e gli investimenti necessari. In questo contesto venivano istituite le ormai famose Autorità d'Ambito, strutture create per individuare il soggetto gestore e per vigilare sulla sua attività affinché la gestione fosse improntata ai criteri di efficienza, efficacia e imprenditorialità. Rivoluzionando il contesto preesistente con il concetto di SII e inserendo l'ATO quale nuovo interlocutore territoriale, la legge era accolta con un tiepido benvenuto da parte dei consorzi privati.

Alla fine degli anni Novanta, infatti, il concetto di servizio idrico integrato descriveva una realtà che non era solo estranea alla popolazione delle aree montane, ma a circa la metà della popolazione nazionale. Come dimostrano i dati forniti dall'ANEA (Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito), mentre in Parlamento si discuteva

di integrazione dei servizi fognari e di depurazione delle acque reflue, più del 50% della popolazione italiana non era servito da fognature e più della metà degli scarichi non riceveva alcun trattamento di depurazione.

Il provvedimento, parlando di integrazione di servizi che di fatto non esistevano, inaugurava una politica della grammatica e non della pratica che rappresenta ancora oggi una piaga nella gestione delle risorse idriche. Il legislatore dimenticava che il 54% del territorio nazionale è classificabile come territorio montano e che in queste aree prevedere un SII può apparire ragionevole dal punto di vista teorico, ma non dal punto di vista pratico. In questo contesto, complice la disinformazione degli organi appena istituiti, molti degli amministratori dei consorzi privati cedevano i loro impianti a titolo gratuito alle nuove partecipate dell'acqua ritrovandosi, pochi anni dopo, di fronte ad una situazione sostanzialmente immutata: nessun investimento effettuato sulle reti e tariffe lievitare. La legge in questo modo, uniformando la gestione delle acque, se da un lato cercava in modo ambizioso di superare la frammentazione della gestione, dall'altro instillava un dubbio più che legittimo: il processo di industrializzazione e di concentrazione si adattava veramente a ogni area del Paese? I nuovi gestori delle ATO, espressione delle comunità locali e quindi a conoscenza della realtà territoriale, si trovavano così tra le mani "la patata bollente" dei consorzi privati: realtà profondamente radicate nel territorio e adatte alla gestione delle acque nelle zone in cui operavano, ma soggetti difficili da inquadrare nel contesto normativo appena tracciato. Solo chi lavorava a stretto contatto con i consorzi privati si rendeva conto che la frammentazione delle responsabilità presente nella gestione del servizio idrico nelle aree montane del Biellese non era necessariamente una debolezza del sistema, ma poteva essere addirittura una risorsa.

L'implementazione della legge Galli in quindici anni sembra aver mutato profondamente la gestione delle risorse idriche. Ad oggi, secondo i dati forniti dall'ANEA, sul territorio nazionale sono insediati novantuno ATO su novantadue previsti e si rilevano sessantotto affidamenti effettuati, per una popolazione di oltre quarantacinque milioni

di cittadini. La maggioranza di tali affidamenti (31) è stata effettuata a società *in-house*, altri tredici affidamenti a società quotate in borsa, dodici a società miste pubblico-private, sei a società private e sei in regime transitorio. Tuttavia, al di là di questi dati generali sull'assetto gestionale del paese, gli effetti della riforma sono difficilmente valutabili. Questo perché ad oggi non c'è ancora un sistema nazionale che permetta di raccogliere i dati sullo stato dei servizi.

Inoltre, il fatto che ogni ATO abbia istituito un percorso di monitoraggio diverso e che anche all'interno dello stesso ambito territoriale i dati forniti dai gestori non siano completi, riflette senza dubbio una debolezza delle istituzioni preposte alla regolazione locale, non sempre in grado di gestire il sistema con efficacia. Sebbene i consorzi privati non si siano mai sottratti alle analisi sulle prestazioni effettuate - potenzialmente un ottimo strumento per migliorare le prestazioni - i report hanno sempre trascurato la loro situazione trattandoli come fantasmi della gestione idrica.

Proprio per ovviare a questa mancanza di dati, sia sulle dinamiche del servizio erogato, sia sull'effettiva presenza di consorzi privati sul territorio italiano, il Consorzio Acqua Potabile Mezzana Montaldo sta collaborando con l'Università di Firenze per ricostruire in modo preciso la consistenza del fenomeno delle cooperative di utenza operanti nel settore dei servizi pubblici locali in Italia, ma anche di promuovere la forma cooperativa come valida alternativa nel mercato liberalizzato delle *public utilities*.

Oltre alle canoniche cooperative, oggetto d'interesse della ricerca sono anche altri enti di natura mutualistica, come il Consorzio Acqua Potabile Mezzana Montaldo e gli altri consorzi privati del Biellese orientale nei quali sono gli utenti stessi a gestire il servizio.

...poi venne il decreto Ronchi

A turbare il progetto dell'onorevole Galli che tentava di governare un Paese con 7.826 varietà diverse di gestori, l'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009: il cosiddetto decreto Ronchi.

Con quest'articolo il legislatore interviene sul tema della gestione del servizio idrico in-



tegrato e ne rivoluziona un'altra volta l'assetto dimostrando una netta propensione per forme di gestione privatistiche e imprenditoriali. Nonostante numerosi studi (tra cui *Public-public partnerships in water*, la brillante ricerca del gruppo di lavoro del Water Justice Project) dimostrino che non sempre le multinazionali e le S.p.A. rappresentino modelli di gestione virtuosa, il governo anche questa volta si è abbandonato alla presunzione fallace secondo la quale la gestione delle S.p.A. private sarebbe intrinsecamente migliore di quella pubblica o consortile.

L'assunto dell'intervento privato come panacea nella risoluzione dei problemi delle risorse pubbliche in Italia è un fenomeno vecchio come la luna. Quando nel 1990, a causa della siccità prolungata e della mala gestione delle risorse idriche, l'Italia rischiava di presentarsi decisamente assetata all'appuntamento dei mondiali di calcio, l'allora titolare del Ministero delle Partecipazioni Statali Carlo Fracanzani, proponeva - guarda caso - come soluzione la privatizzazione degli acquedotti. In quell'atmosfera da stato di calamità, con i cittadini di Sicilia e Sardegna a secco e con quelli di Napoli che vedevano uscire dai rubinetti un liquido dall'odore e dal colore nauseabondi, era necessario cercare una soluzione rapida che veniva individuata "nell'intervento privato di tipo manageriale", come se nello stesso concetto di manageriale si trovasse un rimedio universale.

Eppure dopo quindici anni di legge Galli a dimostrare che il privato votato alla massimizzazione del profitto, che con il privato dei consorzi in comune ha solo il nome, non è sempre l'ideale, il ministro Ronchi ci è ricascato.

Il nuovo provvedimento, infatti, manda in pensione tutte le gestioni *in-house* entro il 31 dicembre 2011 salvo che entro questa data il gestore del servizio non sia per il 40% affidato a privati. La norma, nel dettaglio, contempla due modalità di gestione dell'acqua: una in via ordinaria e un'altra in via straordinaria. Si stabilisce così che la gestione del servizio idrico debba essere affidata a un soggetto privato scelto tramite gara a evidenza pubblica oppure a una società mista (pubblico-privato) nella quale il privato sia stato scelto con gara.

Nel caso invece della via straordinaria, la

gestione del servizio idrico può essere assegnata - ma questo solo "in casi eccezionali" - in via diretta, vale a dire senza gara, a una società privata o pubblica. In questo caso, però, la società deve essere una società *in-house* e l'ente locale deve presentare una relazione all'Antitrust nella quale spiega il motivo dell'affidamento senza gara. Alla fine l'Antitrust esprimerà il suo parere.

Dunque, privato sì e pubblico forse. Ma dove sta invece la gestione mutualistica laddove almeno, come nelle zone montane, questa rappresenta l'unica vera possibilità di assicurare un'amministrazione capace, responsabile e qualitativa della risorsa? Risposta: da nessuna parte. Almeno dal punto di vista dei consorzi privati, che sembrano un fenomeno molto più diffuso di quanto non si sappia oggi, la legge ha di nuovo mancato l'obiettivo. Il legislatore ha nuovamente cercato di passare un colpo di spugna invece di attuare una regolazione di tipo multi-livello ed esaltare così i vantaggi che ciascuna configurazione presenta, vantaggi che al contrario si perderebbero privilegiando modelli "puri", soprattutto se puri significa solo imprenditoriali.

Al di là delle strumentalizzazioni utilizzate da alcuni per criticare il provvedimento, alcuni aspetti come l'apertura alla concorrenza del mercato delle risorse idriche per ottenerne benefici in termini di spesa e trasparenza sono teoricamente lodevoli. Dico teoricamente perché l'acqua viene, di fatto, lasciata nelle mani del privato manageriale che, in un quadro normativo per ora poco efficace, è incentivato a operare con un solo obiettivo: la massimizzazione del profitto. E questo gli è consentito perché, come dice il professor Urbani nella sua relazione sulle risorse idriche in Italia "la gestione dell'acqua è un'attività produttiva a basso valore aggiunto svolta in condizioni di monopolio naturale, asimmetria informativa e mancanza di controlli sulla qualità del servizio e sull'effettivo svolgimento del programma d'investimenti necessari all'ammodernamento delle reti idriche". Infine, il provvedimento, nonostante non istituisca un'autorità centrale che regoli i gestori, elimina le ATO cancellando così uno

dei pochi elementi di coesione del sistema.

Queste ultime, sebbene in alcune zone abbiano frenato la riforma, in altre, come il Biellese avevano assunto in questi quindici anni il compito di interlocutore e di coordinamento, di fatto l'unico punto di riferimento per i consorzi privati.

Mentre per i gestori di grandi dimensioni il decreto Ronchi un effetto immediato l'ha avuto, vale a dire il rallentamento negli investimenti infrastrutturali a causa dell'incertezza nel domani —come riportato da *Il Sole 24 Ore* poche settimane fa— per i soggetti consortili la situazione è in sospenso. Certo, un aspetto positivo c'è stato: il provvedimento ha avuto il merito di smuovere l'opinione pubblica sul tema dell'acqua come bene pubblico e di conseguenza di accendere i riflettori della stampa anche sulle valide alternative di gestione mutualistica. Ciò detto però, la legge mostra la grave lacuna di non tener conto delle specificità tecniche ed economiche dei diversi servizi pubblici locali e di porre sotto lo stesso ombrello regolatorio soggetti e situazioni con retroterra profondamente diversi tra di loro. I consorzi privati in questo senso rappresentano una prova efficace del fatto che esistono realtà in cui la gestione delle acque non ha per forza rilevanza economica e pur tuttavia si distingue per un servizio d'eccellenza in termini di prezzi più bassi e prestazioni migliori.

Negli ultimi anni abbiamo visto fallire grandi multinazionali dell'acqua e gestori del SII in ginocchio gravati di debiti. A ben pensare sono loro i *no-profit*, quelli che i profitti non li fanno, ma li bruciano. Certo non tutte le compagnie sono sull'orlo del fallimento, ma tutte cercano nuove strategie, guardano a modelli di gestione alternativi e tengono d'occhio sempre di più ogni singolo centesimo. Queste sono cose che noi dei piccoli consorzi privati facciamo da sempre e dopo esserci sentiti dire per anni che il nostro modello *no-profit* andava ristrutturato, che era necessario aggiornarlo e che doveva essere sempre più simile a quello delle grandi S.p.A. dell'acqua, l'ago della bilancia sembrerebbe pendere in un'altra direzione. Ora chi del modello mutualistico ha fatto la propria

bandiera si è reso conto che ha più da offrire al sistema di quanto non abbia voglia di ascoltare le prediche o le accuse.

Discutendo con gli altri amministratori dei consorzi e con i soci di quale sia il vero punto di forza del *no-profit* consortile, dell'acqua per l'acqua, ho capito che, prendendo in prestito le parole della scrittrice statunitense Nancy Lublin, la nostra più grande qualità era riassumibile in una frase: *il potere dello zero*. Iniziare da zero e aver a che fare con utili irrilevanti non ha mai spaventato i consorzi, è stato piuttosto una sfida quotidiana che li ha stimolati, resi più combattivi, creativi e appassionati. Forse il trucco per gestire l'acqua, così come molte altre risorse pubbliche, è smettere di lamentare le poche risorse disponibili e fare come il Consorzio Acqua Potabile Mezzana Montaldo e molti altri, che da oltre un secolo danno da bere ai loro utenti e che i pochi utili racimolati li investono in un nuovo tratto di rete o in una nuova fontanella frazionale. Il *no-profit* con-

Il modello di gestione

sortile non è sicuramente la cura a tutti i mali, non è adattabile a tutti i contesti, ma è la ragionevole soluzione al problema dell'acqua nelle zone montane e forse anche insulari, dove l'acqua, con buona pace di Ronchi, non avrà mai "rilevanza economica".

A differenza delle grandi compagnie, i consorzi *no-profit* non possono crescere attraverso fusioni, ma sanno come crescere unendosi come hanno fatto nel 2007 con l'Associazione di Tutela Consorzi Acque Libere. A differenza delle grandi compagnie i consorzi non possono assicurare ai loro responsabili stipendi elevati o posizioni di prestigio, possono però essere dei laboratori in cui sviluppare il senso civico dei soci-utenti e il loro attaccamento al territorio. Non saranno in grado di competere con Suez o Veolia, ma sanno come essere concreti ed efficienti nel quotidiano. E, con tanto orgoglio quanto onestà, se dovessi valutare la qualità del loro servizio, darei loro un bell'undici, perché le gestioni *no-profit* non si accontentano mai del dieci, partono dallo zero e puntano sempre all'undici. ✪





è uno solo: quello associazionistico e consortile



In alto, i fondatori del
Consorzio in una foto
dei primi del '900