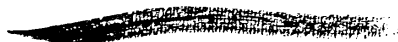


GRUPPO183

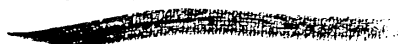


Difesa del suolo e delle risorse idriche

Lealtà istituzionale e privatizzazione occulta dei beni del demanio idrico

Francesco Lettera

30 aprile 2014



Lealtà istituzionale e privatizzazione occulta dei beni del demanio idrico

Francesco Lettera

Sommario: 1. La privatizzazione occulta di beni pubblici del demanio idrico. 2. La sentenza “parziale” della Corte Costituzionale n.28/2014. 3. La Delibera dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, del 27 dicembre 2013 n.643/2013/R/idr di *Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento*.

1. La privatizzazione occulta di beni pubblici del demanio idrico.

I La nozione dei beni del demanio idrico per uso potabile e per uso idroelettrico è sconvolta, rispettivamente, dal DL n.83 del 2012 in materia di concorrenza nell’accesso agli usi delle acque pubbliche e dalla ancora meno condivisibile Delibera dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, del 27 dicembre 2013 n.643/2013/R/idr di *Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento*.

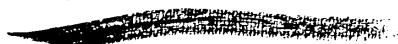
I due episodi “normativi” sono uniti dal filo comune della privatizzazione occulta dei beni pubblici senza corrispettivo, e quindi con un impoverimento del patrimonio pubblico sia dello Stato, sia soprattutto delle Regioni e dei Comuni.

I beni in questione sono rispettivamente, le dighe (art.25, comma 1 TU n.1775 del 1933) e le infrastrutture del Servizio idrico integrato acquedotti, fognature, depuratori, collettori di carico e scarico (artt.823 e 824 codice civile ed art.143 D.Lgs. n.152 del 2006).

2. La sentenza “parziale” della Corte Costituzionale n.28/2014.

II La Corte Costituzionale, con sentenza “parziale” n.28 del 25 febbraio 2014 in materia di concorrenza nelle concessioni idroelettriche, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale – tra l’altro- dell’art.37 del DL 22 giugno 2012, n.83 (misure urgenti per la crescita del Paese) promossa dalle Province autonome di Bolzano e Trento, ma il reale obiettivo dei concessionari idroelettrici resta il superamento dell’art.25 del TU n.1775 del 1933 sugli impianti elettrici e le acque pubbliche

L’art.37 DL n.83/2012 ha modificato i commi 1 e 2 dell’art.12 D.Lgs n.79 del 1999 recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica. Il comma 6 dell’art.37 DL n.83/2012 stabilisce che “[a]l concessionario uscente spetta un corrispettivo per il trasferimento del ramo d’azienda, predeterminato e concordato tra questo e l’amministrazione concedente prima della fase di offerta e reso noto nel bando di gara. Con riferimento ai beni materiali compresi nel ramo d’azienda relativo all’esercizio della concessione diversi da quelli di cui all’articolo 25, primo comma, del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, il corrispettivo è determinato sulla base del valore di mercato, inteso come valore di ricostruzione a nuovo diminuito nella misura dell’ordinario degrado. **Con riferimento ai beni di cui al citato articolo 25, primo comma, è inoltre dovuto un importo determinato sulla base del metodo del costo storico rivalutato,**



calcolato al netto dei contributi pubblici in conto capitale, anch'essi rivalutati, ricevuti dal concessionario per la realizzazione di tali opere, diminuito nella misura dell'ordinario degrado. In caso di mancato accordo, si provvede attraverso tre qualificati e indipendenti soggetti terzi, di cui due indicati rispettivamente da ciascuna delle parti, che ne sopportano i relativi oneri, e il terzo dal presidente del Tribunale delle acque pubbliche territorialmente competente, i quali operano secondo sperimentate metodologie e rendono la pronuncia entro novanta giorni dalla nomina."

Il secondo periodo del comma 6 art.37 DL n.83/2012, pur senza procedere all'abrogazione, sovverte la destinazione pubblica dei beni di cui all'art.25, primo comma TU n.1775 del 1933, ovvero dei beni che -secondo il TU del 1933 ma non più secondo il DL del 2012- *"al termine dell'utenza... passano in proprietà dello Stato, senza compenso ..."*; si tratta di *"... tutte le opere di raccolta, di regolazione e di derivazione, principali ed accessorie, i canali adduttori dell'acqua, le condotte forzate ed i canali di scarico, il tutto in istato di regolare funzionamento"*; in breve le dighe, le opere di presa e di restituzione, le condotte forzate.

Il richiamato secondo periodo del comma 6 art.37 DL n.83/2012 in luogo di prendere atto della disposizione che prevede, al termine della concessione, il passaggio dei beni al demanio statale, surrettiziamente ha introdotto un corrispettivo per tutti i beni di cui all'art.25 TU pari al *"costo storico rivalutato...diminuito...dell'ordinario degrado."* Di fatto, senza abrogare l'art.25, comma 1 TU n.1775 del 1933, la locuzione *"senza compenso"* è trasformata in un corrispettivo a carico del bilancio pubblico, in tal modo un'entrata è trasformata in spesa pubblica. Inoltre le concessionarie appaiono legittimate ad inserire nei loro bilanci, a capitale, opere che sono pubbliche e sono destinate ad essere restituite allo Stato al termine ordinario della concessione.

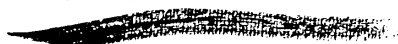
Non pochi concessionari idroelettrici da molti anni tentano di dare una lettura di comodo dell'art.25 TU n.1775 del 1933.

Sul punto, al di là delle tesi di parte, si ricorda che la *voluntas legis* sulla proprietà statale degli impianti del vigente TU n.1775 del 1933 è chiara; per quanti abbiano dimenticato, vale la pena di ricordare la fondamentale ministeriale del 1936 che si riporta in nota¹.

Purtroppo non è questione di perdita della memoria storica.

La formulazione del secondo paragrafo del comma 6 dell'art.37 DL n.83/2012 consente, nel presente periodo in cui la riduzione del debito pubblico impone che siano venduti sul libero mercato i più bei tesori patrimoniali dello Stato, che nel settore delle

¹ Art. 39 *Istruzioni sull'applicazione del testo unico di leggi sulle acque e sugli impianti elettrici*, Ministero dei Lavori pubblici atto 18 marzo 1936 n.11827: *"Con le disposizioni degli articoli 25 e 26 [TU n.1775 del 1933] viene disciplinato il passaggio degli impianti in proprietà dello Stato alla scadenza delle utenze di grandi derivazioni per forza motrice e viene meglio garantito che essi passino in regolare efficienza. ... Per il regime giuridico e amministrativo delle opere e degli impianti che comunque passino in proprietà dello Stato a norma degli artt. 25, 28 e 30 [TU n.1775 del 1933] provvedono le disposizioni dell'art.29 nei riguardi dei privilegi, ipoteche ed altri diritti reali, e quelle del secondo comma dell'art.16 e della seconda parte dell'art.26, nei riguardi della gestione e dell'esercizio."*



concessioni idroelettriche lo Stato doni i beni pubblici ed in più vi aggiunge un sostanzioso *argent de poche* denominato corrispettivo.

Tornando alla sentenza della Corte Costituzionale, l'esigenza di distinguere il confine tra competenza statale e regionale nella materia "*tutela della concorrenza*", ha ricondotto in questo ambito "*l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica* (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), *in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale* (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007)"; in tal modo, finora, sembra che sia passata inosservata la vera questione posta dalle Province autonome sulla titolarità delle dighe, ricomprese fra i beni di cui all'art.25 Tu n.1775 del 1933).

La formulazione dell'art.37, comma 6, del DL – sia se avvenuta in sede ministeriale che parlamentare- dovrà pur avere una paternità e l'esame del DNA del decreto legge non lascia dubbi; nella relazione al decreto legge si tace che i beni di cui all'art.25, comma 1 passano alla scadenza alla Stato, senza compenso.

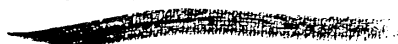
Alla lente del Ministero del Tesoro è sfuggito che una immensa entrata pubblica -le grandi dighe sono circa 700 e valgono svariate migliaia di miliardi di euro- sia stata trasformata in una uscita grazie al pingue corrispettivo che è stato posto a carico del bilancio statale dal DL n.83 del 2012.

L'auspicio di quanti sono impegnati per la tutela dei beni pubblici e del demanio idrico che è un patrimonio della collettività nazionale, è riposto nel fatto che la sentenza n.28/2014 della Corte costituzionale è parziale in quanto ha deciso soltanto sulla concorrenza, per cui la Corte Costituzionale ha facoltà di ritornare sulla fondamentale questione della proprietà delle dighe, quando dovrà esaminare le "*... altre questioni, promosse con i medesimi ricorsi, che devono essere riservate ad altre pronunce*" (Corte Cost. sent. n.28 del 2014, § 2 in diritto).

3. *La Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, del 27 dicembre 2013 n.643/2013/R/idr di Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento.*

III Anche più grave è il *vulnus* portato ai beni acquedottistici dei Comuni dall'art.1 della Delibera dell'Autorità Garante dei Servizi Idrici; tale disposizione -di rango amministrativo e quindi totalmente incompetente a definire il regime proprietario dei beni- reca, tra l'altro, le seguenti definizioni:

- a) "*Proprietario è, con riferimento ad un insieme di infrastrutture utilizzate nell'ambito del SII [Servizio idrico integrato], il soggetto giuridico che ne ha iscritto il corrispondente valore nei conti patrimoniali.*" Si tratta di una regola di diritto che per la prima volta nell'ordinamento italiano, riconosce la proprietà di beni demaniali a colui che a suo proprio arbitrio li iscrive nella contabilità del suo patrimonio personale.
- b) "*Mutui dei proprietari (MT_p) è il valore a moneta corrente delle rate dei mutui al cui rimborso ciascun Ente locale o sua azienda speciale o società di capitale a totale partecipazione pubblica, diverso dal gestore del SII, ha diritto in virtù della*



concessione in uso delle proprie infrastrutture, nei limiti di quanto giudicato ammissibile dall'Ente competente in data antecedente all'emanazione del provvedimento di cui il presente allegato costituisce parte integrante e sostanziale, ad eccezione dei mutui stipulati per il finanziamento delle infrastrutture di proprietà del gestore del SII." Questa regola, invece, riconosce che i beni acquedottistici comunali sono affidati in uso al gestore del servizio. Forse non si è percepita la gravità di scrittura di un principio secondo il quale il concessionario di un servizio pubblico inizia la propria attività come *gestore*, ma al termine del rapporto concessorio si ritrova proprietario dei beni acquedottistici che comunque non possono perdere la natura di beni demaniali (art.143 D.Lgs n.152 del 2006).²

L'art.18 della citata Delibera stabilisce l'ammortamento delle immobilizzazioni del gestore del SII e *la vita utile regolatoria di ciascuna categoria di immobilizzazioni*; la vita media prevista per le infrastrutture del SII supera la durata trentennale della concessione di gestione, con la conseguenza di costi enormi nel caso di riacquisto dei beni, ad esempio ad un'asta fallimentare, visto che anche le imprese di gestione del SII sono soggetta alla legislazione sul fallimento.

Le condutture ed opere idrauliche fisse hanno una vita media di 40 anni, i serbatoi di 50 anni, altri impianti, di 20 anni.

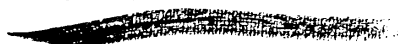
Non costituisce elemento di bilanciamento la previsione della *valorizzazione delle immobilizzazioni di terzi* (art.21); l'art.21, § 21.4. stabilisce che *"Sono escluse le immobilizzazioni affidate al gestore del SII in comodato d'uso gratuito..."*. Tale esclusione conferma che se le infrastrutture inizialmente affidate in comodato gratuito dagli enti locali, siano state rifatte, esse escono dal demanio dei Comuni per finire nel patrimonio dei gestori. Considerato che la vita media delle infrastrutture acquedottistiche è di 40-50 anni, al termine del primo trentennio di gestione il Comune avrà perduto la proprietà del 75% dei beni dati in comodato gratuito; se la gestione viene rinnovata per un ulteriore trentennio, tutti le infrastrutture del servizio acquedottistico saranno di proprietà del gestore. In caso di subentro, il valore residuo dei cespiti del gestore del SII *"...è valorizzato..."* (art.33 della Delibera).

La abnorme attività definitoria dell'Autorità garante, rischia di consentire che se il gestore del servizio idrico integrato è una impresa a capitale privato o con partecipazione minoritaria pubblica, acquedotti, fognature e depuratori da beni pubblici sono trasformati in beni privati, irreversibilmente; invece se il gestore del Servizio idrico integrato è una società *in house*, i beni acquedottistici restano comunque nel demanio degli enti locali che ne sono soci.

² ART. 143 (Proprietà delle infrastrutture)

1. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.

2. Spetta anche all'Autorità d'ambito la tutela dei beni di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 823, secondo comma, del codice civile.



Paradossalmente le società *in house* sono penalizzate e sbeffeggiate, mentre le gestioni a capitale privato sono considerate l'anima pulita del libero mercato; è evidente che nessuno ha fatto i conti, non diciamo con la trasformazione dei beni pubblici in proprietà privata, ma nemmeno con gli aiuti di Stato indebiti in violazione delle più elementari regole della concorrenza.

Forse è vero che non ci sono le stanze dei bottoni, ma è anche vero che il rispetto delle regole non è sempre di casa nel libero mercato delle norme e dei provvedimenti.

Francesco Lettera