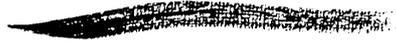


GRUPPO183

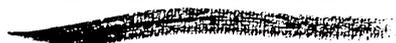


Difesa del suolo e delle risorse idriche

Per un approccio realmente europeo alla politica dei servizi idrici in Italia

Documento predisposto per l'audizione presso la VIII Commissione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame delle proposte di legge C. 2 Iniziativa popolare, C. 1951 Messina e C. 3865 Bersani, recanti "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico"

21 dicembre 2011



1. La vicenda del referendum

«La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche» (Libro Bianco sulla Governance Europea, Commissione Europea, 2001).

Giudicata alla luce dei risultati referendari del 12 e 13 giugno scorsi – nei quali la maggioranza assoluta del popolo italiano ha abrogato le norme che sostanziano le politiche messe in atto dal precedente Governo in materia di servizi idrici – si è dimostrata l'assoluta sfiducia (dei cittadini/elettori) nel risultato finale e nelle istituzioni da cui sono state emanate tali politiche.

Un voto netto con il quale 27 milioni di donne e uomini hanno espresso, invece, fiducia nella partecipazione attiva e hanno indicato la necessità di un'inversione di rotta rispetto all'idea del mercato come unico regolatore sociale. Una chiara indicazione verso la gestione pubblica e partecipativa del servizio idrico inteso come gestione di un bene comune.

I beni comuni sono caratterizzati dal fatto di essere “a titolarità e tutela diffusa”, il che vuol dire che sono le persone e i loro bisogni che individuano gli interessi da garantire nella loro gestione: per essi è necessario un regime giuridico coerente con la loro natura. L'acqua, come risorsa, è pressoché unanimemente considerata un bene comune. Normalmente, anche le infrastrutture che ne permettono la fruizione hanno carattere demaniale.

È sulla “gestione” del servizio idrico, individuato dalla Corte Costituzionale come servizio di interesse economico generale, che prende corpo la contrapposizione tra gestione con “strumenti pubblicistici” e gestione con strumenti tipici dei mercati concorrenziali.

È ben noto, tuttavia, che nella gestione di beni come l'acqua, tra la proprietà formale del bene e delle infrastrutture e la gestione effettiva del servizio vi è una tale asimmetria di possesso delle informazioni tra concedente e concessionario che il “proprietario” reale tende a diventare colui che gestisce ed eroga il servizio, anche in ragione della debolezza strutturale degli organismi di governo¹ e del loro isolamento reale rispetto ai criteri e ai vincoli della pianificazione di bacino; della crescente separatezza dell'operato di ciascuna regione nei propri confini amministrativi² a scapito della necessaria cooperazione con le autorità di bacino³. È infatti il gestore del servizio che, in ultima analisi, decide le politiche concrete.

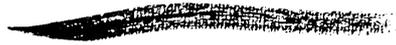
Chi gestisce il servizio è il soggetto che “detiene il sapere”, che conosce e determina i costi del servizio, che ha il potere reale di decidere se e quando effettuare gli investimenti, con buone possibilità di piegare alle proprie convenienze le scelte tariffarie. Vi sono pochi dubbi sulla capacità del gestore di determinare se debba prevalere una logica privatistica di massimizzazione dei profitti o viceversa di soddisfacimento dei bisogni collettivi.

In proposito, va sottolineato come la discussione accesa di questi anni nel nostro Paese abbia alterato profondamente quanto introdotto dalla legge di riforma sui servizi idrici n.36/94 (cosiddetta legge “Galli”), invece di dispiegarne la valenza di innovazione specifica e di sistema.

¹ Gli ATO, la cui sorte verrà decisa entro il 31 dicembre prossimo.

² Fenomeno evidente soprattutto nella elaborazione dei piani di tutela delle acque.

³ soprattutto di rilievo nazionale, ora in via di lentissimo assorbimento nei distretti, in applicazione della Direttiva 2000/60, recepita col D.Lgs. 152/2006 e ora da integrare con la Direttiva 2007/60 sulle alluvioni.



Infatti la L. 36/94, oggi abrogato in conseguenza della approvazione del D.Lgs. 52/2006, integrava la legge quadro di riforma della pianificazione delle acque e del suolo (L. 183/89), nella forma della cooperazione tecnica e istituzionale a scala di ecosistema di bacino idrografico, attraverso:

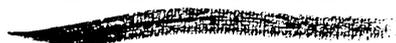
- a) l'introduzione esplicita della priorità dell'uso delle acque per il consumo umano, rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico superficiale e sotterraneo;
- b) l'obbligo del Ministro dell'ambiente, di concerto col Ministro dei lavori pubblici, di adottare nei sei mesi successivi alla entrata in vigore della legge, «il regolamento per la disciplina delle modificazioni artificiali della fase atmosferica del ciclo naturale delle acque» (art. 2);
- c) la titolarità dell'Autorità di bacino nel definire e aggiornare periodicamente il criterio ordinatore dell'«equilibrio del bilancio idrico», tra i diversi impieghi delle acque, e non solo di quelli civili. A questo fine: «l'Autorità di bacino competente adotta, per quanto di competenza, le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse» (art. 3)⁴. La disposizione, ripresa nelle leggi successive, è finora rimasta sulla carta.

Le conseguenze sono state decisamente negative. Infatti si sono venute vanificando le condizioni e la responsabilità pubblica del governo integrato delle acque. A questo è seguito l'isolamento della disciplina dei servizi idrici ad uso civile, messa in discussione dall'onda lunga dell'offensiva ideologica e dei processi di privatizzazione della gestione dei servizi ad uso civile (acquedottistica, fognatura, depurazione), in una contrapposizione pregiudiziale tra gestione pubblica e privata dove la privatizzazione del servizio è stata accreditata come la più efficace, spesso in nome di un presunto, e assoluto, vincolo comunitario.

In questa disputa, anche la gestione pubblica viene esonerata dalla verifica della sua efficacia e della sua capacità di trasparenza, con poca capacità di verifica delle alterazioni che hanno subito i processi decisionali, dove i poteri di governo dei fenomeni hanno potuto esercitarsi: all'interno di ciascun ATO e nel diverso comportamento di queste nei molteplici contesti territoriali. L'elusione di questa necessaria verifica è stata aiutata dalla stessa normativa di riforma dei servizi, che attribuisce al gestore l'attività di informazione (art. 23) e, successivamente, anche la stesura della carta dei servizi: una scelta che ha connotato l'attività dei gestori con forti caratteri di *marketing* aziendale.

Mentre i processi partecipativi (fatta eccezione per il Comitato di consultazione dell'Autorità di bacino del fiume Po e alcuni contratti di fiume) nascevano soprattutto nelle forme di comitati di contestazione delle singole gestioni. E si andavano rapidamente trasformando natura e disciplina della forma di gestione del servizio in s.p.a. con successiva quotazione in borsa delle maggiori società. Fino ai movimenti di segno opposto dei comitati referendari e alla celebrazione dei referendum del giugno scorso.

⁴ «1. L'Autorità di bacino competente definisce e aggiorna periodicamente il bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità delle risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto dei criteri e degli obiettivi di cui agli articoli 1 (tutela e uso delle risorse idriche) e 2 (usi delle acque).
2. Per assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni, l'Autorità di bacino competente adotta, per quanto di competenza, le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse.
3. Nei bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti, le derivazioni sono regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi e tale da non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati».



Naturalmente questi processi certificano una realtà profondamente differenziata nelle diverse realtà del Paese e in particolare nel Mezzogiorno⁵, segnato dalla lunga esperienza centralizzata dell'intervento straordinario, a partire dalla realizzazione dei servizi pubblici locali fino alla crescita delle tre modalità della gestione del servizio idrico integrato, in applicazione della L. 142/90 e delle sue successive modifiche (art. 9 della legge "Galli"). Per arrivare alla intensificazione caotica degli ultimi anni, con la tensione verso la privatizzazione del servizio idrico ad usi civili, in parallelo alla continua riduzione della presenza pubblica nei servizi economici locali, cercando costantemente di isolare come anomala la gestione *in house* del servizio idrico integrato (D.L. 138/2011, convertito nella L. 148/2011, artt. 4 e 5).

Le esperienze negative nel settore idrico in larga parte del Paese sono state lette da molti commentatori come effetto della debolezza della strumentazione regolatoria a disposizione del soggetto pubblico concedente, vista la asimmetria informativa richiamata. L'esperienza concreta degli ATO, che con i piani d'ambito sarebbero deputati a definire investimenti e tariffe e, dopo l'affidamento, a controllare l'operato dei gestori, dimostra lo iato tra quanto previsto della normativa e quello che invece è accaduto realmente.

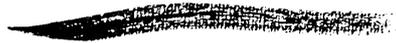
È stato, dunque, previsto di rafforzare la "regolazione" a scala nazionale. È tuttavia ancora da dimostrare che l'ipotesi di regolazione prevista a scala nazionale mediante l'istituzione dell'**Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua** ex L. 148/11, possa fare meglio della regolazione locale. L'esperienza, insufficiente, del COVIRI, poi CONVIRI, rende ragione della sfiducia nel modello regolatorio centrale e della sua capacità di far fronte ai concreti comportamenti in atto a livello locale.

La tesi che, in uno scenario di liberalizzazione dei servizi tramite gara alla quale potrebbero concorrere soggetti privati, misti pubblico-privati o pubblici, il soggetto gestore scelto sarebbe il più efficiente a prescindere dalla sua natura proprietaria, è vanificata dal fatto che individuare la **migliore offerta economica ex ante** dovrebbe comportare la specificazione puntuale delle contingenze future, la definizione precisa dei rischi economici e di chi li sopporta durante un lungo periodo di anni. L'effettivo verificarsi di tali circostanze dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche specifiche del settore. In particolare, nel settore idrico il rischio economico è relativo ai volumi effettivamente fatturati ed all'adeguamento delle tariffe; gli investimenti, ammortizzabili in periodi molto lunghi, sono accollati al gestore in condizioni di elevata **incertezza sui ritorni**.

Poiché, generalmente, è necessario che gli affidamenti coprano periodi temporali notevoli (20/30 anni), ne consegue che i rischi connessi all'incertezza sui ritorni siano condivisi mediante contratti flessibili, frequentemente rinegoziati. La migliore offerta *ex ante* perde significato e assume valore, semmai, la disciplina di come il contratto verrà rinegoziato e completato *ex post* – ad esempio, per quanto riguarda i meccanismi di adeguamento periodico delle tariffe o dei piani di investimento.

Le gare, non potendo fondarsi, in simili casi, su parametri oggettivi, saranno "concorsi di bellezza", con aggiudicazione essenzialmente **discrezionale**; l'imparzialità diventerebbe illusoria. Decisiva, invece, è la gestione post-gara dei contratti e il rapporto fiduciario con il territorio in quanto condizione fondamentale per la creazione del consenso necessario alle scelte tariffarie.

⁵ Dove il maggiore organismo di gestione (e programmazione effettiva) del comparto idrico, l'Acquedotto pugliese, vive le oscillazioni degli orientamenti volta a volta prevalenti nei governi regionali



A correggere la visione edulcorata e ideologica della “gara imparziale” concorre, infine, la sentenza con cui l’Antitrust ha comminato, nel novembre 2007, una multa di 8 milioni di euro e 3 milioni di euro rispettivamente ad Acea e a Suez (Se) per «aver posto in essere un’intesa restrittiva della concorrenza nell’ambito del mercato nazionale della gestione dei servizi idrici». L’Agcom rileva come «... la cooperazione tra Acea e Suez abbia direttamente condizionato l’esito di quasi un quarto dei *partnership* pubblico-privato realizzatisi a livello nazionale, oltre a incidere significativamente su altre procedure di gara poi aggiudicate ad altri soggetti. Merita inoltre sottolineare come, in maniera separata, Acea e Suez siano state interessate dalla quasi totalità delle restanti procedure di gara, a dimostrazione dell’assoluta rilevanza delle parti nel contesto concorrenziale stabilitosi per la gestione dei servizi idrici in ambito nazionale».

Detto in altri termini, il meccanismo della gara per la scelta del gestore non mette sullo stesso piano i vari soggetti concorrenti, ma favorisce le concentrazioni più forti e strutturate, conducendo di fatto alla creazione di forti monopoli, che agiscono sulla base di una logica privatistica.

A questo si aggiunge l’indeterminatezza del soggetto pubblico concedente introdotta dalla L. 42/2010 di conversione del D.L. 2/2010, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni, con la quale viene aggiunto il comma 1quinquies all’art. 1 del decreto, nel quale si determina la soppressione degli attuali ATO al 31 dicembre 2011 attribuendo alle regioni il compito di ridisegnare lo scenario istituzionale faticosamente costruito con la L. 36/94 in più di 15 anni e si disarmano completamente le pubbliche amministrazioni locali rispetto ai gestori industriali.

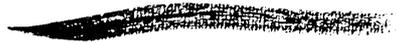
La cesura con le politiche di modernizzazione del settore idrico l’ha effettuata il Governo precedente. Il successo dell’iniziativa referendaria è stata l’unica possibilità per evitare uno scenario che consegnasse le politiche idriche ad un perimetro esterno all’interesse pubblico.

2. La programmazione della risorsa idrica

Non intendiamo eludere i problemi che si pongono, oggi, nella concreta gestione del settore idrico in conseguenza dell’effetto del referendum. Sgombrato il campo dall’iniquo “decreto Ronchi” è necessario un ripensamento relativo all’intero sistema di gestione dei servizi idrici del Paese essendo andato in crisi un modello di liberalizzazione oltre che di privatizzazione che, evidentemente, non gode della fiducia dei cittadini: authority poco autorevoli e gestori arroganti e poco trasparenti, apologie poco credibili delle virtù salvifiche del mercato ed esperienze di soprusi a danno dei cittadini/utenti. I problemi, tuttavia, non si presentano solo sul piano del modello gestionale

Ad esempio, il 6 giugno 2011, La Commissione europea ha deciso di inviare un “parere motivato” all’Italia, seconda tappa della procedura di infrazione comunitaria, per inadempienza degli obblighi previsti dalla Direttiva UE sul trattamento delle acque reflue riversate in aree sensibili, che dovrebbe essere in applicazione dal 1998 per tutti i centri urbani con più di 10.000 abitanti. La Direttiva prevede che i centri urbani dispongano di sistemi di depurazione per raccogliere e trattare in modo adeguato le proprie acque reflue.

Lo stato dei servizi di depurazione in molti ambiti – dopo 17 anni di servizio idrico integrato non è affatto soddisfacente. I dati ISTAT 2009 sulla depurazione nei capoluoghi di provincia, cioè le città più



grandi, rivelano una realtà sorprendente. Se molti non si stupiranno del dato calabrese (quasi il 14% non depurato) o siciliano (28,4%), che dire del dato ligure (21,4%) o del Veneto (22%)? Tra i pochi dati pubblici disponibili sul tema citeremo l'elaborazione del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dell'economia su dati Istat, *Sistema di indagine sulle acque (SIA)* (dati aggiornati a novembre 2009). I dati si riferiscono agli abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani. Il dato nazionale si attesta al 75,9%, con il Centro-Nord all'81%, il Mezzogiorno al 66,4%, la Sicilia al 47,3%. Se, però, verifichiamo il dato disaggregato di alcuni ambiti rileviamo che lo stesso indice statistico di copertura del servizio in realtà nulla dice della reale efficacia dello stesso. Siamo abbastanza lontani dal conseguire lo stato di buona qualità dei corpi idrici che è l'obiettivo delle Direttive europee di settore.

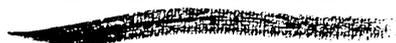
A tal proposito si segnala che il 24 novembre 2011 la Commissione europea, su raccomandazione del commissario per l'ambiente Janez Potočnik, ha chiesto all'Irlanda di applicare il principio del recupero dei costi sull'insieme dei servizi idrici. La Commissione teme che l'Irlanda abbia implementato in modo errato il concetto di servizio idrico – come descritto nella legislazione sull'acqua dell'UE – e, in conseguenza di ciò, sia pervenuta ad una inappropriata politica di tariffazione dell'acqua. L'Irlanda è del parere che il recupero dei costi dovrebbe applicarsi solo alla fornitura di acqua potabile e allo smaltimento e al trattamento delle acque reflue.

Il parere motivato chiede all'Irlanda di modificare la sua legislazione nazionale. Se l'Irlanda non risponderà entro due mesi, la Commissione potrà deferire il caso alla Corte europea di giustizia. La Commissione ritiene, infatti, che si debbano intendere i "servizi idrici" come un concetto più ampio che comprenda il prelievo di acqua per il raffreddamento di impianti industriali, per l'irrigazione agricola, l'accumulo o lo sbarramento delle acque superficiali per la navigazione, la protezione dalle inondazioni o la produzione di energia idroelettrica, per la perforazione di pozzi per il consumo agricolo, industriale o privato. L'esclusione di queste attività dal campo di interesse dei servizi idrici ostacola la piena e corretta applicazione della Direttiva 2000/60, contribuendo ad un uso inefficiente o allo spreco di acqua.

Chi abbia presente le insufficienze gravi per non dire l'assenza, della "politica idrica" nel nostro paese, non può non temere prossime, pesanti misure per l'Italia.

L'Unione europea ha definito un quadro comunitario per la protezione e la gestione dell'acqua (Direttiva 2000/60). Il dato di partenza della Direttiva è il riconoscimento che «l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri bensì un patrimonio che va tutelato e difeso». La Direttiva persegue un obiettivo di salvaguardia complessiva della risorsa acqua, il "buono stato" degli ecosistemi, l'uso sostenibile delle risorse idriche, la riduzione delle fonti di inquinamento, nonché la mitigazione degli effetti delle inondazioni e delle siccità.

È chiaro che l'UE nella gestione delle risorse idriche pone un forte accento sulla necessità di "pianificazione", priorità che oggi, nel nostro paese è quasi del tutto assente nell'azione di governo. La Direttiva imposta la gestione delle risorse idriche attraverso una pianificazione unitaria a scala di bacino idrografico, con un'ottica ecologica che considera il ciclo naturale delle acque e non i confini amministrativi di province, regioni, o Stati. Il bacino idrografico viene considerato come ecosistema, e rappresenta perciò l'elemento di riferimento, l'unità di governo e di gestione. Le istituzioni devono adeguarsi a questo ecosistema, e non viceversa.



Nel percorso previsto dalla Direttiva, in primo luogo, gli Stati membri hanno dovuto identificare il livello istituzionale responsabile della sua attuazione attraverso la caratterizzazione dello stato delle acque, classificate per bacino e per distretto idrografico di appartenenza nonché provvedere alla elaborazione dei piani di gestione e dei programmi di misure per ciascun corpo idrico, piani che gli Stati membri sono tenuti ad adottare.

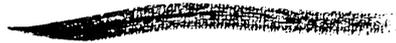
La Direttiva è stata recepita con anni di ritardo dal nostro Paese mediante il cosiddetto testo unico sull'ambiente, il D.Lgs. 152/2006, individuando nell'Autorità di distretto l'organo preposto all'attuazione della Direttiva nei diversi distretti idrografici e il piano di gestione del distretto idrografico come strumento di pianificazione. Il territorio nazionale è stato ripartito in otto distretti idrografici, ottenuti accorpando i diversi bacini, ed in ciascun distretto è stata prevista l'autorità di bacino distrettuale, composta dallo Stato e dalle regioni ricadenti nel distretto. Istituiti i distretti idrografici, tuttavia, le autorità distrettuali non sono mai diventate operative, anzi sono state "resuscitate", col compito di predisporre i piani di gestione delle acque, le autorità di bacino nazionali precedentemente ed inopinatamente soppresse.

Il D.Lgs. 152/2006 ha scatenato accese critiche, dimostrando palesi carenze di scrittura e di contenuto e quindi molte difficoltà di applicazione. Anziché attuare l'attesa riforma, ha aggiunto confusione, introducendo nodi istituzionali difficilmente superabili. Soprattutto non ha risolto il problema di fondo della chiarezza di ruoli dello Stato e delle regioni, accentrando troppe funzioni al Ministero dell'Ambiente, ovvero alle Regioni, a discapito dell'unità di governo del bacino idrografico. Non ha delineato con chiarezza l'attività conoscitiva, con un sistema informativo che non si integra al sistema informativo nazionale ambientale. Ha definito i distretti idrografici peninsulari con criteri incomprensibili, accorpando bacini sversanti in mari diversi, ignorando totalmente i criteri idrologici, climatici e morfologici (con l'eccezione del Distretto dell'Appennino Meridionale, in cui i trasferimenti d'acqua investono – in misura diversa – tutti i territori dei bacini di pertinenza delle regioni che lo costituiscono e sono diventati parte costitutiva, di un sistema complessivamente autosufficiente⁶).

Il decreto, inoltre, ha riproposto i piani di tutela delle acque regionali trascurando i limiti strategici di questi piani, a causa del loro ambito regionale e non di bacino idrografico. Questi limiti si riflettono soprattutto sugli aspetti quantitativi delle acque, in quanto non affrontano le necessarie e decisive

⁶ «Il Distretto dell'Appennino Meridionale è dotato di sufficienti disponibilità di risorse idriche, ma non omogeneamente allocate e distribuite, e questo ha reso e rende tuttora necessari *grandi trasferimenti superficiali tra le regioni* (dal Molise verso la Campania e la Puglia, dal Lazio verso la Campania, dalla Campania verso la Puglia e la Basilicata; dalla Basilicata verso la Puglia e la Calabria). I trasferimenti diventano più pregnanti a livello di *"travasi sotterranei"* che interessano i corrispettivi territori regionali, dove i flussi idrici formano una *fitta rete di scambi naturali*. In particolare, le risorse idriche allocate negli acquiferi delle principali strutture idrogeologiche presenti nel Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale costituiscono fonte cardine per l'approvvigionamento idrico per uso plurimo dell'Italia meridionale, in via prioritaria nel settore idropotabile e irriguo e, in misura minore, in quello industriale. E proprio questi trasferimenti e travasi costituiscono un "punto di forza", sul quale fare perno per consolidare il processo di pianificazione intrapreso, al fine di assicurare e garantire, in un'ottica di solidarietà e sostenibilità, il "bene acqua". La tutela qualitativa e quantitativa di tali risorse assume quindi carattere essenziale per il sistema sociale ed economico del Mezzogiorno», *Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, pagg. 744-5, 775-6.

La citazione fa parte di un'ampia informazione e analisi del Rapporto: *Le risorse idriche: il capitale naturale del Sud e il suo utilizzo*, cap XX, di cui la parte centrale è dedicata al *Piano di gestione delle acque del Distretto dell'Appennino Meridionale* (pagg 760-786), realizzato dall'Autorità di bacino Liri-Garigliano e Volturno, adottato il 24 febbraio 2010, con il voto favorevole di tutte le Regioni che costituiscono il Distretto e, come i piani degli altri distretti, ancora in attesa del decreto di approvazione.



politiche idriche sovraregionali, alla scala del distretto idrografico, risolutive per la disponibilità idrica dei prossimi decenni.

Per “migliorare” le cose sono ripetutamente intervenute successive norme “rappezzo”, che di fatto hanno ulteriormente complicato il quadro, peggiorato l’attuale complesso groviglio e indebolito ulteriormente l’unitarietà del governo delle acque, coerentemente con il bacino idrografico. Infine, ulteriore momento destabilizzante, sono state soppresse gli ATO, responsabili della gestione del piano d’ambito per il servizio idrico integrato. Ed ancora non si è potuta insediare l’Agenzia per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, prevista nel luglio 2011 al posto della CONVIRI, in quanto recentissimamente cancellata dal cosiddetto decreto “salva Italia”.

Malgrado tutto, con incredibile velocità, sono stati adottati dalle autorità di distretto i piani di gestione delle acque, anche se la loro approvazione è ancora da venire, in attesa di una possibile censura dell’Unione europea per il non corretto svolgimento della valutazione ambientale strategica da parte del Ministero dell’ambiente. Quindi, a tutt’oggi, in attesa dell’approvazione dei piani di gestione, rimangono validi gli strumenti di pianificazione vigenti, tra cui i piani di tutela delle acque delle regioni, avviati fin dal 1999.

Si può, quindi, affermare che nel nostro Paese il governo degli usi dell’acqua continua a dimostrare grande fragilità. Le regioni rilasciano le nuove concessioni di derivazione sulla scorta del parere delle autorità di bacino, che ne verificano la compatibilità con l’equilibrio del bilancio idrico ed a condizione che venga garantito il deflusso minimo vitale. Per le concessioni esistenti è prevista la revisione, ma l’introduzione del deflusso minimo vitale, limitando di fatto le portate tradizionalmente derivate, sta ingenerando diffuse situazioni di deficit idrico, con fasi di acceso contenzioso tra i diversi interessati, soprattutto nei mesi irrigui, con risvolti anche giudiziari.

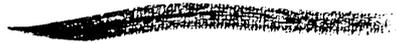
A questa criticità si aggiungono i “nodi” di fondo. Tutti chiedono più acqua ed il conflitto per le diverse utilizzazioni aumenta. La somma di tutte le concessioni di derivazioni autorizzate è superiore alle reali disponibilità, mentre gli uffici della pubblica amministrazione, sottoposti a continui processi di soppressione, riorganizzazione, “resurrezione”, si trovano a gestire croniche questioni irrisolte, quali il censimento delle utilizzazioni, il monitoraggio delle acque derivate, il controllo dei prelievi autorizzati ed abusivi, lo “sghiaimento” dei serbatoi, il cui interrimento è diffuso e preoccupante, ecc.

Prova evidente che la dimensione della programmazione, centrale nella Direttiva europea, è stata assente dalla cultura di governo degli ultimi anni.

La prima urgenza è, dunque, il riordino e la riorganizzazione degli organi di governo delle risorse idriche nel nostro paese adottando ed implementando, pienamente e correttamente, il modello, le politiche e gli strumenti “europei” del distretto idrografico.

3. I servizi idrici ad uso civile e le tariffe

La Direttiva 2000/60 attribuisce grande rilievo all’informazione e alla consultazione pubblica e indica la necessità, da parte degli Stati membri, di promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all’elaborazione, al riesame e all’aggiornamento dei piani di gestione distrettuali.



In prima approssimazione, la tariffa è il prezzo di un bene o servizio “pubblico” fissato da un'autorità. Schematizzando, nel settore idrico post legge “Galli” le tariffe sono deliberate dai consorzi degli enti locali concedenti (gli ATO) sulla base delle convenzioni esistenti con i gestori applicando il così detto “Metodo normalizzato”. Il Metodo normalizzato fornisce indicazioni su come calcolare i costi riconoscibili al gestore (sommariamente: costi operativi, ammortamenti ed oneri finanziari) e definisce la tariffa media di riferimento del servizio idrico integrato (S.I.I.) come rapporto tra tali costi ed il volume di acqua fornito.

La tariffa media è un indice, calcolato nel Piano d'ambito allegato alla Convenzione di gestione che, moltiplicato per il volume di acqua fornito, fissa i ricavi ammessi per il gestore. La tariffa applicata all'utenza è costituita da una serie di voci in funzione delle fasce di consumo, della tipologia delle utenze, etc. ad ognuna delle quali corrisponde un prezzo. L'insieme delle voci costituisce la cosiddetta articolazione tariffaria.

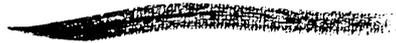
In questo universo “tolemaico” sono piombate due meteore: la sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008 e il referendum popolare del 12 e 13 giugno di quest'anno.

Con la sentenza 335/2008 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme secondo cui la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione era dovuta dagli utenti anche in caso di assenza o temporanea inattività di depuratori. Se la tariffa è il corrispettivo di un servizio, ha ragionato la Corte, essa è dovuta se il servizio è effettivamente reso. Ed effettivamente, come abbiamo visto, lo stato dei servizi di depurazione in molti ambiti, dopo 17 anni di S.I.I. non è soddisfacente.

Il governo ha tentato di “tamponare” gli effetti della sentenza 335/2008 sui bilanci dei gestori inserendo un articolo *ad hoc* (art. 8-sexies) nella L. 13/2009 di conversione del D.L. 208/2008 recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente. L'art. 8-sexies, al comma 1, realizza uno straordinario virtuosismo semantico: «... Gli oneri relativi alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione, nonché quelli relativi ai connessi investimenti, come espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito, costituiscono una componente vincolata della tariffa del servizio idrico integrato che concorre alla determinazione del corrispettivo dovuto dall'utente. Detta componente è pertanto dovuta al gestore dall'utenza, nei casi in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi, a decorrere dall'avvio delle procedure di affidamento delle prestazioni di progettazione o di completamento delle opere necessarie alla attivazione del servizio di depurazione, purché alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati».

Abbiamo qui, dunque, una tariffa che incorpora “gli stati di avanzamento” del progetto. Non è più la depurazione il servizio fatturato bensì «le attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione ... purché alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati». Ovviamente l'applicazione della norma si è rivelata subito di notevole difficoltà pratica.

La vicenda referendaria ha dimostrato che il consenso sociale è fondamentale per gestire un servizio a tariffa in condizioni di monopolio naturale. Il consenso dei cittadini/utenti deve essere conquistato, anno dopo anno, a livello locale perché le opere da realizzare – depuratori, fogne, acquedotti – insistono sui territori che dovranno finanziarne la realizzazione o la gestione con tariffe



locali prevedibilmente crescenti. Le opere, però, bisogna effettivamente realizzarle ed i benefici devono essere “percepiti” dalla collettività perché “fruttino” una tariffa congrua.

Se è importante assicurare i “mercati” – ovvero gli operatori finanziari che prestano i capitali – è ancora più importante assicurare i cittadini che pagando le tariffe permettono l’esistenza del sistema. Attenzione: i cittadini, non solo le amministrazioni variamente coinvolte negli organi di gestione. A tal fine, come ha dimostrato Elinor Ostrom, premio Nobel per l’economia nel 2009, in *Governing the commons*, la partecipazione e la trasparenza sono lo strumento più efficace.

A seguito del referendum è stato, inoltre, abrogato il comma 1, dell’art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del D.Lgs. 152/2006, limitatamente alla seguente parte: «... dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito». È evidente quanto la struttura tariffaria prevista dalla legge “Galli” sia stata disarticolata e quanto sia necessario un intervento organico per assicurare la “finanziabilità” dei piani d’ambito, che a sua volta dipende dalla “credibilità” del piano economico a base dell’affidamento.

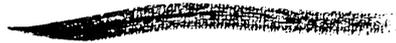
L’eccezionalità della vicenda referendaria ha messo in luce l’esigenza di dotarsi di nuovi strumenti di democrazia partecipata, di forme di confronto e negoziazione permanenti con la cittadinanza attiva mettendo fine alle pratiche di *marketing* aziendale che sino ad oggi hanno costituito il surrogato (fallimentare) alla trasparenza ed alla partecipazione.

Infine, per tornare alla priorità maggiore – lo stato del sistema depurativo nazionale – con le sue ricadute sull’applicazione della Direttiva 2000/60 (“buono stato delle acque”) e sul concreto indotto economico di un netto miglioramento della qualità dei nostri fiumi e dei nostri mari⁷ è **urgente l’elaborazione di un vero e proprio piano stralcio interambito, strutturato per bacini idrografici, con l’obiettivo di predisporre un piano operativo triennale di interesse nazionale attivato dalla leva finanziaria pubblica, ristorata dai rientri tariffari, per realizzare rapidamente opere funzionanti allo scopo di conseguire i risultati previsti dalla Direttiva.**

4. Quali i compiti del “pubblico” e del “privato”

Secondo l’ordinamento comunitario, i servizi di interesse economico generale si distinguono dai servizi ordinari poiché devono essere garantiti dalle autorità pubbliche con carattere di continuità, mediante l’imposizione di obblighi di servizio pubblico, anche quando essi non siano economicamente remunerativi e, pertanto, il mercato non sia sufficientemente incentivato a provvedervi da solo. Dispone l’art. 86, comma 2, del Trattato istitutivo della Comunità Europea così come successivamente modificato: **«le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali**

⁷ Secondo il rapporto dell’Agenzia europea per l’ambiente il 14,7% delle zone balneabili costiere non rispetta i criteri minimi di qualità, un dato che sale al 27,3% per le acque interne. La balneazione è inoltre vietata nell’ 1,2% dei siti costieri italiani e nello 0,8% delle acque interne. Il rapporto sottolinea però che dal prossimo anno entreranno in vigore nuovi parametri di analisi più severi, che potrebbero far dichiarare a rischio un terzo delle zone balneabili europee.



norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».

Il settore idrico è il prototipo del monopolio naturale. La componente infrastrutturale domina nettamente su quella operativa e quasi tutti gli investimenti sono recuperabili solo in un tempo lunghissimo. Settori con queste caratteristiche sono tipicamente affidati alla gestione pubblica.

Tuttavia, il "mercato" può dare un contributo essenziale nella progettazione, nella realizzazione delle opere, nella esecuzione di manutenzioni straordinarie, attraverso il ricorso alle pubbliche gare che sarà tanto migliore quanto più efficace e coerente sarà il sistema di regolazione. «Non basta dunque affidarsi a gare e contratti, è necessario prevedere anche strumenti che siano in grado di disciplinare e rendere trasparente la rinegoziazione arbitrandola *super-partes*, riducendo sia il rischio di cattura del regolatore sia quello di connivenza» (Massarutto, 2008).

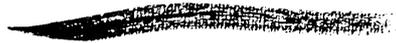
La regolazione dei servizi idrici in Italia è oggi affidata all'interazione tra troppi soggetti e all'utilizzo di molteplici strumenti: la legge nazionale determina gli strumenti di pianificazione di vario livello e le condizioni di base degli affidamenti; la convenzione di gestione e il piano d'ambito racchiudono i principali parametri della prestazione; l'autorità di ambito, a livello locale, (allo stato delle cose fino al 31 dicembre 2011) controlla l'operato del gestore e adatta periodicamente la tariffa e gli obiettivi di servizio; la Commissione nazionale di vigilanza (poi l'Agenzia di cui al D.L. 70/2011, mai operativa e oggi "cancellata" dal decreto "Monti") predispose il metodo tariffario e gli standard di prestazione e sovrintende all'attività delle autorità di ambito.

Molte ipotesi si sono succedute in materia di una possibile revisione dell'attuale ordinamento: alcune a favore dell'accorpamento delle funzioni di regolazione; altre di un potenziamento di tali funzioni in capo a organismi specializzati a livello sia locale sia nazionale; altre spingono per una riallocazione delle funzioni a vantaggio di vari livelli istituzionali; altre ancora per la creazione di un'autorità nazionale di settore.

Allo stato attuale dei fatti, nel nostro Paese grande è il «disordine sotto il cielo» in tema di regolazione dei servizi idrici. Inoltre, ciò che più ha nuociuto alla credibilità complessiva del settore è stata l'eccessiva variabilità nel tempo delle norme relative agli affidamenti di gestione generata dai ripetuti tentativi di "privatizzazione forzata" dei vari ministri Matteoli, Fitto, Ronchi, che hanno prodotto nel settore idrico più danni di un *credit crunch* generando l'allarme sociale che si è, infine, espresso nel referendum.

Neppure la centralizzata Agenzia, prevista dal D.L. 70/2011 avrebbe assicurato quel diffuso consenso sociale che abbiamo identificato come condizione necessaria per la creazione di un efficace sistema idrico nazionale.

La strada intrapresa dall'ultimo Governo Berlusconi, tra istituzione dell'Agenzia ed abolizione degli ATO, ha espresso una visione centralistica propria di anni ormai lontani, che facevano prevedere ulteriori scenari di conflittualità sociale crescente. Non è un problema che tocchi il solo settore idrico; ma nel settore idrico la conflittualità si esprime con particolare efficacia. Ad esempio, con sentenza del 30 giugno 2011, il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del TAR della Toscana e ha definitivamente sancito l'illegittimità delle tariffe retroattive introdotte da ATO 4 e Nuove Acque nel 2009 per eliminare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale sulla depurazione delle acque.



Si segnala, inoltre, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 320 del 24 novembre 2011 che **ha affermato il principio della incedibilità a soggetti privati delle infrastrutture a rete del servizio idrico integrato comprendente acquedotti, fognature, depuratori e relative infrastrutture pertinenti**. La sentenza censura il conferimento della proprietà delle reti a società per azioni, anche se a capitale interamente pubblico – previsto, ad esempio, dalla legge regionale lombarda – perché in tal modo le reti si trasformerebbero in capitale aziendale privato ed in quanto tali soggette a trasferimento in favore di un terzo o ad azioni esecutive con violazione degli articoli 822, 823 ed 824 del Codice civile.

D'altra parte è stato proprio questo indirizzo nella conduzione del settore idrico a generare la vicenda referendaria. Questo indirizzo non garantisce la possibilità di assicurare a «chi lavora in questo settore [e] deve realizzare ogni anno un elevato ammontare di investimenti [di rientrare] in possesso della somma investita in un periodo di tempo molto diluito negli anni» (Baggiani).

Ed allora per uscire dall'attuale impasse sarebbe opportuno partire dallo scopo iniziale della riforma dei servizi idrici, ovvero la generalizzazione, sul territorio nazionale, di standard di servizio elevati, misurabili e controllabili, oggetto di convenzioni con i soggetti concedenti «... che [prevedano] strumenti di attuazione del piano di ambito per i gestori del servizio, nuovi indicatori della qualità del servizio, ma soprattutto [disciplinino] il caso di squilibrio economico-finanziario, introducendo meccanismi ... di correzione» condivisa.

Il fabbisogno di investimenti generalmente stimato per il settore è di circa 45 miliardi di euro entro i prossimi 20 anni e di 60 miliardi entro 30 anni; di questi, circa il 58% per nuove infrastrutture e il 37% per interventi di manutenzione straordinaria. Il 56% è relativo a interventi sugli impianti fognari e di depurazione, mentre il restante 44% riguarda gli acquedotti. Si tratta di circa 2 miliardi di euro all'anno, praticamente lo 0,15% del PIL nazionale. Una quota piuttosto bassa, se si considera che negli altri Paesi ad alto reddito la quota di PIL investito per il finanziamento del servizio idrico va da un minimo di 0,35% a un massimo di 1,20%.

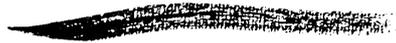
Un impegno di tali dimensioni sarà sicuramente più facile da assolvere a condizione che le scelte di investimento siano le più partecipate possibili e che i comportamenti dei soggetti gestori siano trasparenti e controllati. Per gestioni con queste caratteristiche non dovrebbe essere impossibile raccogliere sul mercato obbligazionario i 2 miliardi di euro/anno stimati necessari per il settore con il vantaggio che gli investimenti, per essere messi a frutto "in tariffa", dovrebbero essere in grado di produrre opere funzionanti e non cantieri infiniti.

Ricapitolando: la questione cruciale è la "finanziabilità" dei piani d'ambito e di tutela e questa dipende dalla "credibilità" dei piani economico-gestionali e dal loro grado di consenso da parte delle comunità di cittadini/utenti.

5. Le concessioni di gestione esistenti

Che effetto avrà l'esito referendario sulle convenzioni esistenti tra amministrazioni concedenti e gestori affidatari?

Nessuno! Hanno affermato in diversi, forse un poco semplicisticamente. E, in effetti, l'abrogazione opera, di regola, *ex nunc*, ovvero dal momento in cui questa si verifica. Tuttavia: «È appena il caso di



rilevare che, qualora si renda necessario modificare quanto già deliberato (ad esempio, integrando il Piano approvato ovvero modificando gli affidamenti già assentiti), la normativa di riferimento dell'atto amministrativo che si andrà ad adottare (modificativo di un atto esistente) sarà quella vigente al momento della sua adozione, in applicazione del già citato principio *tempus regit actum*, in base al quale ogni atto amministrativo (anche endoprocedimentale) deve essere conforme alla legge in vigore nel momento in cui viene posto in essere» (Valeria Avaltroni, www.dirittodeiservizipubblici.it, 6 luglio 2011).

In pratica, alla prima revisione triennale o approvazione di nuove tariffe, gli effetti si vedranno molto bene.

Una rapida ricognizione dei siti internet degli ATO italiani permette di rilevare che la maggior parte di essi si sta ancora attivando per l'applicazione del D.M. del 30 settembre 2009, concernente gli importi con i relativi interessi che i gestori dovranno restituire ad ogni singolo richiedente avente diritto in applicazione della sentenza 335/2008 della Corte costituzionale già richiamata.

Due anni sono trascorsi dal suddetto decreto. Immaginiamo ora cosa comporterà l'applicazione del risultato referendario relativo all'abrogazione parziale del comma 1 dell'art. 154 del D.Lgs. 152/2006, in materia di determinazione della tariffa del S.I.I. in base all'adeguata remunerazione del capitale investito. A meno di non prevedere "tariffe a piè di lista" per ripianare i deficit gestionali.

Siamo allora arrivati ad una condizione di divaricazione frontale tra le scelte del precedente Governo, intensificate dall'esito dei referendum (e scritte nel decreto 138) e le attestazioni dei movimenti e delle associazioni che li hanno promossi e vinti. Tale Governo sembrava voler attivare la radicalizzazione dello scontro "culturale" (più esattamente ideologico) con i movimenti referendari, cercando di spingerli all'isolamento e alla irrilevanza.

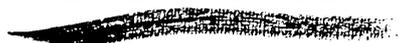
Sulla base del blocco di ogni intervento pubblico, diretto e indiretto, a sostegno degli investimenti indispensabili nei servizi idrici (e provocatoriamente affermando che il decreto è emanato "in ossequio" agli esiti referendari), sembrava mirare ad esasperare le posizioni referendarie: dalla gestione esclusivamente pubblica del servizio nella forma di ente pubblico non economico, all'esclusione del riconoscimento dei costi e benefici dell'azione d'impresa di gestione. Insomma, scrive il D.L. 138: avete voluto i referendum? Di fronte al loro esito noi andiamo in direzione opposta, in nome del rispetto dell'esclusione dei servizi idrici, su tutti gli altri i servizi locali di valenza economica e premiamo chi si adegua. Voi avete vinto i referendum, ma rimanete con un pugno di mosche.

L'estremismo di quel Governo ha innestato ed alimentato uno scontro paralizzante.

6. È realistica una prospettiva di ripubblicizzazione?

In primo luogo occorre rimettere mano alla ricostruzione o costruzione *ex novo* degli apparati di governo pubblico della risorsa idrica. La vicenda dei piani di distretto ci dimostra che sulla materia della revisione dei canoni demaniali; della revisione delle concessioni; dell'implementazione dei piani di tutela; molto lavoro deve essere fatto e può esserlo solo a scala di distretto idrografico.

A fronte di un unico piano di gestione delle acque e di un più recente piano di gestione del rischio da alluvioni, previsti dall'Unione Europea, il nostro Paese ne ha previsti in numero ben più numeroso: il piano di bacino del distretto, il piano di gestione delle acque, il piano per l'assetto idrogeologico, il



piano di tutela delle acque, il piano d'ambito, ed ancora i piani straordinari ed i piani urgenti di emergenza.

Occorre semplificare ed integrare questa pletora di strumenti ricorrendo in modo istituzionale alle procedure di "leale cooperazione" già esistenti o da prevedersi.

La caratteristica di questa nuova stagione di programmazione dovrà essere quella della massima partecipazione dei soggetti sociali interessati alla definizione di obiettivi condivisi e degli oneri conseguenti, con la verifica costante dei risultati come condizione necessaria per riconquistare credibilità ed efficacia.

Un test per verificare la fattibilità di questa proposta politica è **il piano triennale di interesse nazionale attivato dalla leva finanziaria pubblica⁸, ristorata dai rientri tariffari, per realizzare rapidamente opere fognario/depurative funzionanti allo scopo di conseguire i risultati previsti dalla Direttiva 2000/60 che abbiamo delineato.**

Come associare gli enti locali alle nuove forme di gestione è un tema aperto. Certo non nella forma di soci nelle società di capitale come oggi, col non lieve conflitto di interesse derivante dall'essere controllori/controllati. **È opportuno che la gestione *in house* dei servizi di interesse economico generale venga effettuata con le forme pubblicistiche proprie del diritto comunitario.**

È altrettanto importante ragionare sulla necessità di tenere ben distinti i processi di gestione del servizio da quelli di affidamento delle opere infrastrutturali necessarie per l'esecuzione del servizio.

Nel breve periodo, poi, sarà opportuno prevedere l'obbligo della scissione dei rami di azienda interessati al servizio idrico integrato delle *multiutility* locali attualmente affidatarie dei servizi idrici per porre fine all'opacità dei bilanci che caratterizza tali esperienze.

Sulla base della necessaria trasparenza gestionale potrà essere avviato una politica tariffaria che garantisca il futuro di un servizio essenziale altrimenti esposto ad un conflitto paralizzante permanente.

⁸ Soprattutto per il Distretto dell'Appennino meridionale è di particolare interesse il possibile ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti.