

## Referendum sull'acqua 2011: risultati raggiunti dopo sette anni

Il secondo punto del Contratto per il Governo del Cambiamento, firmato lo scorso maggio dai vicepremier e Ministri Di Maio e Salvini, illustra la necessità di investimenti sul servizio idrico integrato di natura pubblica, andando ad applicare la volontà popolare espressa nel referendum del 12 e 13 giugno 2011. In questo referendum sono stati sottoposti alla cittadinanza italiana quattro quesiti in materia ambientale e legislativa: 1) Abrogazione delle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; 2) Abrogazione parziale della norma per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito; 3) Abrogazione delle nuove norme che permettono la produzione sul territorio nazionale di energia elettrica da fonte nucleare; e 4) Abrogazione di norme della legge 7 aprile 2010, n. 51, in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri a comparire in udienza penale, quale risultante a seguito della sentenza n. 23 del 2011 della Corte Costituzionale. Il secondo quesito, approvato con il 95,80% dei voti, impedisce ai servizi idrici privati di determinare le tariffe dell'acqua in base al capitale iniziale investito nel servizio. In breve, con l'abrogazione del comma 1 dell'articolo 154 della legge 152/2006 la "remunerazione del capitale investito" non sarà più esplicitamente prevista come componente del costo finale dei servizi idrici che il cittadino paga in bolletta<sup>1</sup>.

A partire da 2013, a due anni dal referendum, l'opinione pubblica ha iniziato a chiedersi cosa sia realmente stato fatto finora e quali sforzi fossero in atto al fine di raggiungere una piena ed efficace applicazione dell'eclatante esito referendario di due anni prima. A questo proposito sia il WWF<sup>2</sup> che Il Fatto Quotidiano<sup>3</sup> illustrano una situazione veramente particolare, in cui le tariffe non sono cambiate e non è stata realizzata una norma post-referendum che ne ratifichi la sua reale applicazione. Alla fine del 2012 (28 dicembre), l'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), l'ente che si occupa della definizione dei criteri da seguire per il calcolo delle tariffe per il servizio idrico, ha approvato il Metodo Tariffario Transitorio (MTT) per il calcolo delle tariffe per gli anni 2012 e 2013, in cui è stata inserita una nuova voce, quella del "Rimborso degli oneri finanziari", che sembrerebbe a tutti gli effetti un escamotage per garantire gli utili ai gestori del Servizio Idrico Integrato (SII), cambiandone la forma ma non il contenuto. Per questo motivo il Codacons, Federconsumatori e l'Associazione Acqua Bene Comune Onlus nel 2013 hanno presentato ricorso presso il Tar della Regione Lombardia, sede dell'ARERA. Il 26 maggio 2017, dopo una serie di controversie e ricorsi legali, il Consiglio di Stato, con la sentenza numero 02481/2017REG.PROV.COLL.<sup>4</sup>, ha respinto in via definitiva il suddetto ricorso, spiegando che ai sensi della normativa italiana ed europea attualmente in vigore il Servizio idrico è a tutti gli effetti un "Servizio a rilevanza economica" e di conseguenza la tariffa deve coprire tutti i costi secondo il principio del "Full Cost Recovey". Pertanto gli interessi sul capitale investito si devono necessariamente pagare come indicato dal principio di economia industriale di "Totale copertura dei costi", in quanto non vi può essere una qualunque attività di rilevanza economica che non consideri nei suoi conti il proprio capitale investito e nessun referendum può stabilire il contrario. Nonostante la sentenza sembri negare fermamente il risultato del referendum, secondo il Consiglio di Stato non è così, infatti sostiene che sia stato totalmente rispettato,

---

<sup>1</sup> Referendum 2011: servizi pubblici, acqua, bollette e guadagno d'impresa [in rete]

<https://www.focus.it/comportamento/economia/referendum-2011-servizi-pubblici-acqua-bollette-e-guadagno-d-impresa-04062011-2135> (08/08/2018)

<sup>2</sup> Due anni dopo referendum acqua e nucleare [in rete] <https://www.wwf.it/?2300> (09/08/2018)

<sup>3</sup> Acqua pubblica, a due anni dal referendum poco (o nulla) è cambiato [in rete]

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2013/07/03/acqua-pubblica-referendum-violato-tra-speranze-e-delusioni/639512/> (09/08/2018)

<sup>4</sup> La sentenza completa è consultabile al seguente indirizzo web:

[www.refricerche.it/fileadmin/Materiale\\_sito/contenuti/CdS\\_Sentenza\\_6\\_2481\\_2017.pdf](http://www.refricerche.it/fileadmin/Materiale_sito/contenuti/CdS_Sentenza_6_2481_2017.pdf)

poiché la remunerazione del capitale investito non garantisce più una rendita prefissata dal legislatore ma è stabilita dal mercato<sup>5</sup> finanziario e poi trasferita alle bollette mediante complesse formule matematiche sviluppate dall'ARERA, garantendo agli utenti finali la totale assenza di aggravii o duplicazioni e la completa economicità del servizio offerto dal SII. Ragione per cui il Servizio idrico può essere definito come un servizio pubblico locale di rilevanza economica che va gestito secondo le leggi del mercato. Inoltre, nella sentenza viene evidenziata la necessità di importanti interventi legislativi al fine di rendere il SII totalmente pubblico, in quanto il referendum del giugno 2011 non presentava queste prerogative, ma l'abrogazione della suddetta norma chiaramente prevede la copertura totale dei costi, senza l'addebito agli utenti finali di profitti indebiti e predeterminati. Per maggiori informazioni sulla sentenza si rimanda alla lettura della stessa, accessibile dal link presente in nota 4.

Le faccende legate al referendum sull'acqua non si limitano a quanto esposto fino ad ora ma hanno interessato ed interessano tutt'ora l'ambiente politico italiano, infiammando lo scenario politico e portando allo scontro tra le forze politiche (PD e M5S) che si sono fronteggiate in parlamento nella scorsa legislazione. Nei primi mesi del 2016 il Partito Democratico (PD) ha nuovamente proposto un ddl di iniziativa popolare del 2007, che nella scorsa legislatura, in commissione ambiente, è stato ripreso ed aggiornato da un gruppo misto di parlamentari in cui figurano esponenti di Pd, Sel e Movimento 5 Stelle, partiti che appoggiarono il referendum del 2011. Il pomo della discordia del ddl è costituito dagli articoli 4 e 6. Nell'articolo 4 è stata proposta la sostituzione nel comma 3 delle seguenti parole: «L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche» con «In via prioritaria è disposto l'affidamento diretto in favore di società interamente pubbliche»<sup>6</sup>. Per l'articolo 6, che impone l'affidamento del servizio idrico solo a enti pubblici totalmente controllati dallo Stato (niente Spa pubblico-privato), sono stati proposti due emendamenti a firma di Enrico Borghi e l'altro Piergiorgio Carrescia (deputati Pd) che vanno ad abrogare i commi 1 e 2, cambiando profondamente il senso l'articolo 6. Le opposizioni, Sel e M5S, hanno chiesto che venisse ritirato l'emendamento proposto dall'Onorevole Borghi, perché, annulla l'articolo che prevede che l'acqua e la sua gestione sia pubblica così come le infrastrutture dei servizi idrici e di conseguenza il referendum del giugno 2011. Il PD ha risposto che i quesiti referendari del giugno 2011 ponevano ben altre questioni ai cittadini, da un lato lo stop della privatizzazione forzata del SII e dall'altro lo stop alla remunerazione fissa del capitale investito per evitare che ci fossero margini di profitto garantiti sul servizio idrico e che tali emendamenti rispettano il referendum del 2011. Il PD ha aggiunto che il M5S e Sel parlano di un referendum mai sottoposto ai cittadini poiché bocciato preventivamente dalla Corte Costituzionale, andando a confondere quanto gli italiani hanno votato con un referendum mosso dalla loro ideologica convinzione. Su questo argomento è intervenuto anche l'allora Premier Matteo Renzi twittando un testo, pubblicato sull'Unità di Luigi Marattin, consulente economico di Palazzo Chigi, in cui spiega che i due quesiti del 2011 approvati dai cittadini erano l'uno per rendere «un comune libero di scegliere se fare la gara o se affidare in-house» il servizio (senza obbligo, quindi), l'altro perché «le bollette dell'acqua non contengano una copertura di costi "forfettaria" degli investimenti sulle infrastrutture idriche, ma una copertura solo dei costi effettivamente sostenuti»<sup>7</sup>. La posizione espressa dal PD non ha convinto il WWF, che ha chiesto al governo di ritirare gli emendamenti proposti, al fine di rispettare la volontà di 26 milioni di italiani, poiché è un paradosso che proprio la proposta di legge di iniziativa popolare finalizzata alla tutela dell'acqua finisca per essere la chiave per far ripartire il percorso di privatizzazione della risorsa idrica. Il giorno 20 aprile 2016, la Camera dei Deputati ha approvato il suddetto DDL con 243 voti a favore, 129 contrari e 2 astenuti. Il provvedimento è passato all'esame del Senato, dove dal 19 aprile 2017 è in corso di

---

<sup>5</sup> Si vedano le pagine 15, 16 e 17 della sentenza N° 02481/2017REG.PROV.COLL

<sup>6</sup> Perché a 5 anni dal referendum l'acqua pubblica divide ancora [in rete]

[https://www.corriere.it/economia/16\\_marzo\\_22/perche-5-anni-referendum-l-acqua-pubblica-divide-ancora-174cf42c-f06c-11e5-b1a2-f236e4ccb109.shtml](https://www.corriere.it/economia/16_marzo_22/perche-5-anni-referendum-l-acqua-pubblica-divide-ancora-174cf42c-f06c-11e5-b1a2-f236e4ccb109.shtml) (10/08/2018)

<sup>7</sup> Ibidem

esame presso l'apposita commissione<sup>8</sup>. Le vicende del referendum non terminano qui. Recentemente si sono arricchite di un nuovo capitolo, legato all'esecutivo M5S-Lega, che ha posto nel Contratto di governo, come detto in precedenza, la questione acqua pubblica.

Dopo il referendum del 2011 gli occhi sono puntati anche sulle amministrazioni cittadine, chiamate ad applicare la volontà popolare. Ad oggi, nonostante siano passati sette anni dal referendum, non sono molte le città che hanno fatto o stanno facendo qualcosa per riportare l'acqua in mano pubblica. Non potendo descrivere le attività svolte da tutte le amministrazioni cittadine, ci si limiterà a trattare le attività svolte nelle seguenti città: Napoli, Torino, Firenze, Roma, e Palermo. Città che ben rappresentano le diverse caratteristiche del SII in Italia.

Napoli è stata la prima città italiana in cui, non senza difficoltà, è stato avviato un percorso per togliere l'acqua dal mercato. Il giorno 31 luglio 2012, un atto notarile il sindaco di Napoli De Magistris, ha dato il via alla trasformazione dell'Arin Spa in ABC Napoli (Acqua Bene Comune Napoli), una società di diritto pubblico. Nel 2015, la giunta (PD) della Regione Campania ha approvato la nuova legge sull'acqua pubblica, che prevede l'istituzione dell'ATO regionale, ovvero dell'Eic (Ente idrico campano) quale ente di governo del servizio idrico integrato. Tale istituzione, osteggiata dai promotori dell'acqua pubblica, fa sì che tutte le decisioni in materia di acqua sono centralizzate a livello regionale riducendo l'autonomia degli enti locali. La legge proposta dalla Giunta regionale prevede anche cinque ATO corrispondenti ai cinque ambiti territoriali esistenti. Ma solo l'ATO regionale adotta il Piano d'ambito, individua il soggetto gestore e provvede all'affidamento del servizio (la giunta pare preferire i gestori pubblico-privati, come la Gori S.p.a.<sup>9</sup>), sia pure nel rispetto delle forme gestionali definite da ciascun Consiglio di distretto.

A Torino, nel 2013, il consiglio comunale ha dato il via alla trasformazione della SMAT S.p.a., in una società di diritto pubblico. Il passo successivo verso l'acqua pubblica nel capoluogo piemontese, è stato compiuto nell'ottobre del 2017, quando il consiglio comunale ha deliberato che il gestore del servizio idrico, Smat Spa, non può essere una società per azioni con finalità di lucro. Questo per la città di Torino è un passo importante verso la reale gestione pubblica dell'acqua. Oggi la SMAT Spa è ancora un soggetto a diritto privato il cui azionariato è composto solamente da istituzioni pubbliche. Un meccanismo che funziona, poiché le azioni sono in mano pubblica, e genera utili che poi vengono investiti, ma non esclude che vi possano essere scalate da parti di privati.

Il 26 luglio 2018, la conferenza territoriale 3 dell'assemblea dell'Autorità Idrica Toscana, comprendente tutti i comuni dell'area metropolitana fiorentina, pratese e pistoiese, ha deciso su proposta del sindaco di Firenze Dario Nardella, di tornare ad una gestione totalmente pubblica dell'acqua. Quindi, la Pubblacqua che fino ad ora ha gestito l'acqua nei suddetti territori, come azienda mista pubblico-privato diverrebbe, alla scadenza dell'odierno mandato, un'azienda di gestione totalmente pubblica, dando attuazione alla volontà popolare espressa nel referendum del giugno 2011<sup>10</sup>. Con l'approvazione della delibera di indirizzo da parte della Conferenza territoriale 3, è stato ufficialmente formalizzato il percorso di pubblicizzazione dell'acqua e sono state avviate le necessarie verifiche della sostenibilità economica del progetto. Quanto fatto e deciso dall'assemblea per la porzione più popolosa della Regione Toscana, sarà sottoposto in futuro all'assemblea regionale.

La questione dell'acqua pubblica a Roma ha infiammato la politica cittadina fin dal 2012, quando la giunta Alemanno ha tentato la vendita del 21% delle quote di Acea Ato 2 della città, al fine di creare la holding di Roma Capitale, contravvenendo totalmente al referendum 2011. La parola fine su tale vendita, l'ha detta, a fine luglio 2012, il Consiglio di Stato che ha decretato che non si può procedere a tale vendita senza trattare

---

<sup>8</sup> [www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46777.htm#](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46777.htm#)

<sup>9</sup> <https://altreconomia.it/acqua-i-sentieri-della-ripubblicizzazione/>

i 23000 emendamenti proposti dalle opposizioni. Il che ha definitivamente bloccato le ambizioni dell'allora sindaco, poiché non sufficienti i tempi per l'approvazione del bilancio comunale. La svolta sulla questione acqua pubblica romana è arrivata solamente nel novembre del 2017, quando l'assemblea della Conferenza dei Sindaci dell'Ato2 ha dato il via all'istituzione del tavolo tecnico per la ripubblicizzazione di Acea Ato2, che gestisce l'acqua di Roma e Provincia. Una richiesta questa che va verso l'attuazione del referendum 2011, e per il quale sono state già presentate delle bozze di studi di fattibilità.

A Palermo, il 19 febbraio 2013 durante l'incontro svoltosi tra il sindaco Leoluca Orlando assieme con il vice Sindaco Cesare Lapiana e il Presidente dell' Azienda Municipalizzata Acquedotto di Palermo. (AMAP) Dott. Enzo Costantino, una delegazione del Forum Siciliano dei Movimenti per l'Acqua e i Beni Comuni composta da Antonella Leto, Luca Nivarra, Lella Feo, Tommaso Castronovo, Giuseppe Sunzeri, Vito Restivo, sono state gettate le basi per la ripubblicizzazione della AMAP S.p.a., azienda che gestisce il servizio idrico del capoluogo siciliano. Il primo passo in questa direzione, e di conseguenza verso l'attuazione del referendum 2011, è l'approvazione in Consiglio Comunale del processo di trasformazione dell'AMAP da una Spa, di diritto privato, in una Azienda speciale di carattere pubblico; allo stesso tempo verrà modificato lo Statuto comunale, per inserire l'acqua fra i beni pubblici essenziali e inalienabili, andando a definire l'acqua come bene comune e diritto umano universale la cui gestione, pubblica e partecipativa, persegue gli interessi generali della comunità di riferimento. Dal punto di vista della ripubblicizzazione dell'acqua in Sicilia, un tentativo per un ulteriore passo in avanti è stata la legge regionale 19 del 2015, sostenuta anche dall'amministrazione cittadina di Palermo, per la ripubblicizzazione delle acque ed approvata nell'agosto 2015 presso ARS (Assemblea Regionale Siciliana). Questa riforma prevedeva l'istituzione di nove ATO che potranno affidare il servizio a società pubblica, mista o privata in caso di offerte ritenute vantaggiose. Questa legge è stata abolita nel maggio 2017 dalla Corte Costituzionale perché ritenuta incostituzionale nella parte in cui la legge regionale che prevede il taglio delle tariffe, da fissare con decreto del presidente della Regione, così come la parte che riduceva gli anni dei contratti affidati ai privati e ridisegnava il sistema.

Da quanto esposto sia a livello locale che a livello nazionale, è chiaro che la strada per arrivare alla ripubblicizzazione delle risorse idriche è ancora lunga e non priva di difficoltà. Ad oggi sono poche le realtà cittadine in cui l'acqua pubblica è realtà, tra queste, non possiamo non ricordare Napoli e Torino, ovvero, le prime città italiane in cui l'acqua pubblica ha mosso i primi passi, ma sono ancora molte le realtà in cui l'acqua pubblica è ancora solo sulla carta. Dopo sette anni dal referendum la situazione è preoccupante, non solo per la ridotta applicazione del referendum sul territorio nazionale ma anche e soprattutto per la mancanza di una legge nazionale che guidi efficacemente le amministrazioni comunali verso un'acqua veramente pubblica. Si auspica che il nuovo esecutivo, che al primo posto, nel suo programma, ha inserito la questione acqua pubblica e l'applicazione referendum 2011, avvii in tempi brevi la stesura e la successiva approvazione di una legge in tal senso.

Francesco Stazi