



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea in  
Economia Aziendale

Tesi di Laurea

—

Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

# La privatizzazione dell'acqua in Italia

L'evoluzione della gestione dei  
servizi idrici nel contesto europeo

**Relatore**

Ch. Prof. Fabrizio Panozzo

**Laureando**

Corrado Tognon  
Matricola 766026

**Anno Accademico**

**2011 / 2012**

# LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN ITALIA

## L'evoluzione della gestione dei servizi idrici nel contesto europeo

**Corrado Tognon**  
**Matricola 766026**

### Indice

INTRODUZIONE.....	IV
La privatizzazione della gestione dell'acqua .....	IV
1.0 L'EVOLUZIONE DELLA GESTIONE DELL'ACQUA NELLA NORMATIVA ITALIANA ANTECEDENTE IL DECRETO 135/2009 .....	1
1.1 La competenza pubblica sulle risorse idriche.....	1
1.2 La municipalizzazione del servizio idrico.....	4
1.3 Il diritto universale all'uso dell'acqua potabile .....	13
1.4 La tutela e la salvaguardia delle risorse idriche.....	17
1.5 La sostenibilità finanziaria della gestione dell'acqua .....	24
1.6 Un nuovo modo di gestire l'acqua: il servizio idrico integrato.....	32
1.7 Il conflitto tra l'affidamento diretto o la gara ad evidenza pubblica .....	43
2.0 ANALISI SULLO STATO DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA .....	53
2.1 La Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche .....	53
2.2 Il programma delle attività del Co.N.Vi.R.I.....	54
2.3 La relazione sui servizi idrici del Co.N.Vi.R.I. ....	56
2.4 Le problematiche individuate nella relazione sui servizi idrici del Co.N.Vi.R.I.....	79
2.5 Lo stato qualitativo dell'attuazione della direttiva europea in Italia .....	83

3.0	UNA NUOVA SPINTA VERSO LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN ITALIA: IL DECRETO RONCHI .....	88
3.1	La privatizzazione come soluzione ai problemi del servizio idrico .....	88
3.2	Le modalità di conferimento della gestione dei servizi pubblici locali .....	91
3.3	Le procedure competitive ad evidenza pubblica per la concessione dei servizi pubblici locali.....	98
4.0	I PRIVATI E LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN ITALIA .....	101
4.1	Il servizio idrico inteso come business dai privato.....	101
4.2	Gli operatori rilevanti in Italia.....	102
4.2.1	A2A S.p.A.....	105
4.2.2	IREN S.p.A. ....	108
4.2.3	HERA S.p.A.....	111
4.2.4	ACEGAS-APS S.p.A.....	130
4.2.5	ACEA S.p.A.....	132
4.3	Le aspettative dall'intervento dei privati .....	138
4.4	Il ricorso di alcune Regioni .....	141
4.5	Il futuro delle multiutility: la fusione AcegasAps con Hera?.....	142
5.0	LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI .....	146
5.1	La situazione in Europa.....	146
5.2	La privatizzazione dell'acqua in Inghilterra e Galles .....	147
5.2.1	La scelta del Governo Thatcher .....	148
5.2.2	L'aumento delle tariffe e dei profitti.....	151
5.2.3	Gli effetti della privatizzazione in Inghilterra e Galles .....	154
5.2.4	Il finanziamento degli investimenti.....	158
5.2.5	Il problema della regolazione.....	160
5.2.6	Le società inglesi e gallesi allo stato attuale.....	163
5.3	La privatizzazione dell'acqua in Francia .....	166
5.4	Le grandi multinazionali francesi.....	168
5.4.1	Veolia Environnement S.A. ....	169
5.4.2	Suez Environnement S.A. ....	173
5.4.3	La situazione di Suez e Veolia. ....	175
5.5	Altre importanti società nel panorama europeo .....	177
5.6	Il Comitato Aziendale Europeo.....	186
5.7	Analisi delle tariffe.....	188
6.0	LE PERPLESSITA' E LE REAZIONI DEI CITTADINI ITALIANI AL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA.....	192
6.1	La competenza della proprietà delle reti, della gestione delle reti e dell'erogazione del servizio idrico.....	192
6.1.1	La regolamentazione degli operatori nel servizio idrico .....	195
6.1.2	Dubbi sull'efficacia delle procedure competitive a pubblica evidenza.....	198
6.1.3	La governance nel servizio idrico .....	199
6.2	La privatizzazione dell'acqua come (presunto) adeguamento alla normativa europea....	200
6.3	Il Forum italiano dei movimenti per l'acqua .....	203
6.4	Il ricorso al referendum.....	207
6.5	La situazione dopo il referendum.....	213

7.0	LA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO: TRA PUBBLICO E PRIVATO .....	217
7.1	Le ragioni dell'intervento pubblico nei servizi produttivi .....	217
7.1.1	Le cause del fallimento dell'intervento pubblico.....	219
7.1.2	Le cause dei fallimenti di mercato nel settore idrico.....	222
7.1.3	Il problema degli investimenti .....	224
7.2	La privatizzazione delle risorse idriche come risposta alle inefficienze del settore pubblico.....	226
7.2.1	Le motivazioni all'introduzione della privatizzazione nel settore idrico .....	226
7.2.2	La motivazione finanziaria al ricorso alla privatizzazione: l'esigenza di apportare nuovi investimenti.....	229
7.2.3	La motivazione economica al ricorso alla privatizzazione: l'esigenza di una maggiore efficienza nella gestione dei servizi idrici .....	232
7.2.4	Le motivazioni commerciali .....	234
7.3	Le modalità di attuazione della privatizzazione .....	236
7.4	Classificazione dei modelli di privatizzazione nel settore idrico .....	240
7.5	Criteri di scelta tra gestione pubblica e privata .....	243
7.6	Il ruolo di alcune Organizzazioni Internazionali nel processo di privatizzazione dell'acqua: la Banca Mondiale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio .....	246
7.7	Gli effetti indesiderati della privatizzazione .....	249
7.8	Considerazioni finali .....	253
BIBLIOGRAFIA.....		261
NORMATIVA.....		267
SITI WEB .....		269

## **INTRODUZIONE:**

### **La privatizzazione della gestione dell'acqua**

Con il termine privatizzazione si fa riferimento a tutti quei processi economici che sono finalizzati al trasferimento della proprietà di un ente o di una società, dalla sfera del controllo pubblico a quello privato.

Il procedimento in senso opposto prende invece il nome di municipalizzazione oppure nazionalizzazione.

La liberalizzazione è invece un processo legislativo che generalmente consta della riduzione o della rettifica di restrizioni esistenti in precedenza, tali da consentire un adeguamento ai principi economici del liberalismo.

Si parla di privatizzazione sostanziale qualora la gestione dell'impresa venga assunta interamente dai privati, ovvero si verifichi un vero e proprio trasferimento della proprietà dall'azienda pubblica al settore privato, mentre ci si riferisce alla privatizzazione formale nei casi in cui le imprese operino secondo le regole del diritto privato pur avendo lo Stato come principale azionista.

Nello specifico, con privatizzazione dell'acqua si vuole definire la partecipazione del settore privato nella fornitura dei servizi idrici ed igienico-sanitari, mentre molto più raramente ci si riferisce alla privatizzazione delle stesse risorse ed infrastrutture idriche.

Proprio perché i servizi idrici sono considerati come una delle principali prestazioni a carattere pubblico, le proposte di partecipazione del settore privato incontrano molto spesso una fortissima opposizione da parte dell'opinione pubblica, tant'è che a livello globale, si calcola come oltre il 90% dei sistemi idrici e sanitari siano gestiti e posseduti dalla proprietà pubblica.

La fornitura di servizi idrici da parte di società a proprietà privata era comune in Europa e negli Stati Uniti già nella metà del 19° secolo.

Lo sviluppo della metallurgia aveva permesso la realizzazione di acquedotti in pressione, i quali consentivano di incanalare l'acqua all'interno di condotti chiusi, permettendo una consistente diffusione dell'utilizzo dell'acqua ed un notevole miglioramento anche dal punto di vista igienico.

La realizzazione di questo tipo di acquedotti molto costosi richiedeva però l'impiego di ingenti capitali, derivanti essenzialmente dai finanziamenti di grandi investitori privati, in particolare le banche.

Proprio per questo, i primi acquedotti furono costruiti nei grandi centri urbani, dove la remunerazione dei capitali investiti sembrava più favorevole, come ad esempio avvenne nella città di Londra, dove l'acquedotto in pressione fu realizzato nel 1854.

Nei primi decenni del 20° secolo, iniziò tuttavia a diffondersi la consapevolezza dell'importanza strategica della risorsa idrica, mentre la gestione a proprietà pubblica divenne progressivamente più forte.

Il totale accesso al servizio idrico da parte di tutti i cittadini non poteva essere garantito dai privati, in quanto l'elevato costo iniziale delle infrastrutture avrebbe costretto

l'investitore ad imporre tariffe salatissime per rientrare dai costi. Questo si scontrava inevitabilmente con la disponibilità economica dei potenziali utenti, i quali valutavano più conveniente raggiungere la fonte d'acqua in modi alternativi. Ai costi dell'infrastruttura, dovevano essere aggiunti poi i costi di esercizio dovuti alla manutenzione, all'energia spesa per il sollevamento e l'allontanamento dei reflui e alla necessaria depurazione, costi che in molti contesti non urbani erano insostenibili. Lo sviluppo delle società private conobbe così una graduale e costante riduzione, con la conseguenza che a poco a poco la proprietà delle acque divenne pubblica. Nei primi anni '90 dello scorso secolo, la gestione dei servizi idrici da parte dei privati ha conosciuto un nuovo processo di sviluppo, favorito dalla caduta del comunismo e dalla conseguente enfaticizzazione delle politiche di libero mercato a livello globale. Più precisamente, le motivazioni che hanno spinto verso la privatizzazione dell'acqua sono state molto simili da una realtà all'altra: la necessità di migliorare la qualità del servizio, la volontà di generare nuove entrate o di ridurre le spese per lo Stato, il desiderio di mobilitare finanziamenti privati senza dover aumentare le tasse o il debito pubblico. Anche la Repubblica Italiana, nel pieno della crisi mondiale che ha caratterizzato l'inizio del 21° secolo, si è dovuta confrontare con la realtà della privatizzazione dell'acqua. Lo studio dell'exkursus storico della normativa italiana sul tema della gestione dell'acqua, consente di evidenziare l'importanza riconosciuta a tale risorsa primaria, da sempre oggetto della sfera pubblica, approfondendo il ruolo di rilievo ricoperto dai Comuni e dalle Regioni ed introducendo tuttavia quelle tematiche che hanno spinto il Governo Italiano ad una sostanziale rottura rispetto al passato (Capitolo 1). L'incapacità di raggiungere gli obiettivi prefissati in termini di crescita economica è chiaramente enfaticizzata dal rapporto sui servizi idrici della Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche, la quale invoca a parziale soluzione delle problematiche analizzate l'introduzione di capitali privati attraverso lo sviluppo della privatizzazione (Capitolo 2). Si tratta di un tema introdotto in maniera inequivocabile nei decreti legge approvati a cavallo tra la fine e l'inizio del 2000, in particolare quando alla risorsa idrica è stata attribuita per la prima volta una rilevanza economica, ovvero la qualifica di servizio la cui gestione possa garantire la copertura dei costi attraverso i ricavi. Ancora di salvezza per uno Stato attanagliato da un ingente debito pubblico e pertanto impossibilitato ad effettuare nuovi efficaci investimenti nel campo delle infrastrutture nazionali, la privatizzazione dei principali servizi pubblici è stata fortemente promossa dai politici del Governo Berlusconi, i quali ne hanno rimarcato tutti i pregi per una ripresa economica grazie agli investimenti dei privati. L'approfondimento dell'art. 15 del Decreto Legge 135/2009, il c.d. Decreto Ronchi, consente di analizzare quali siano state le più recenti modalità proposte per il conferimento della gestione dei servizi idrici alle imprese private, in adeguamento alla normativa comunitaria (Capitolo 3).

Una panoramica delle principali imprese attualmente presenti nel territorio italiano, con una analisi più dettagliata condotta su HERA, 2° operatore a livello nazionale, consente di effettuare una valutazione sul ruolo dei privati nel settore idrico (Capitolo 4).

Tuttavia, dei riscontri empirici più soddisfacenti possono essere individuati solamente all'esterno della penisola italiana.

Casi di studio particolarmente rilevanti sono quello inglese e quello francese, caratterizzati da un processo di privatizzazione largamente sviluppato.

Da un lato, l'esperienza di Inghilterra e Galles, dove la gestione dell'acqua ha una storia ventennale, permette individuare quali possano essere gli effetti della privatizzazione dell'acqua.

Dall'altro, l'analisi della realtà francese consente di individuare gli operatori stranieri maggiormente interessati ad intervenire nel panorama italiano (Capitolo 5).

Proprio prendendo spunto dallo studio delle conseguenze della privatizzazione dell'acqua in Italia ed in Europa, l'opinione pubblica e molti rappresentanti dei partiti politici dell'opposizione hanno manifestato fin da subito il proprio orientamento avverso, dichiarandosi apertamente contrari all'avvento della privatizzazione nel settore idrico.

Particolarmente dibattuti sono stati gli argomenti inerenti l'effettiva distinzione tra proprietà pubblica e gestione privata delle risorse idriche, la capacità e la volontà da parte dei privati di sostenere gli investimenti necessari per la manutenzione delle infrastrutture e soprattutto il timore di assistere ad una crescita esponenziale delle tariffe ai danni dei cittadini.

Naturale conseguenza di questa presa di posizione è stato l'esito dei referendum del giugno 2011, nel quale oltre il 95% degli elettori votanti si è dichiarato contrario alla privatizzazione del settore idrico (Capitolo 6).

Ciononostante, l'entusiasmo dei sostenitori nei confronti della nuova riforma non appare essersi sopito e lo scontro sul grande tema della privatizzazione dell'acqua sembra appena iniziato.

Spesso la volontà di incentivare il fenomeno della privatizzazione è legata alle particolari motivazioni ideologiche dei leader politici.

Un ruolo molto importante in questo processo di espansione è stato svolto anche dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, attraverso la condizionalità dei prestiti.

In conclusione, la presentazione dei fattori determinanti nella scelta della gestione dell'acqua tra privato e pubblico, consente di maturare delle supposizioni su quale forma di controllo sia favorevole rispetto all'altra (Capitolo 7).

I cittadini italiani attendono con curiosità e apprensione le manovre finanziarie future, consapevoli della necessità di un intervento efficace ed efficiente che garantisca la tutela dei propri diritti.

## 1.0 L'EVOLUZIONE DELLA GESTIONE DELL'ACQUA NELLA NORMATIVA ITALIANA ANTECEDENTE IL DECRETO 135/2009

### 1.1 La competenza pubblica sulle risorse idriche

Lo studio del percorso storico del servizio idrico in Italia consente di comprendere l'importante evoluzione che si è verificata nell'ambito operativo e nella struttura gestionale del servizio.

La prima legge che ha definito l'ambito delle acque pubbliche in Italia, disciplinandone l'uso secondo criteri di salvaguardia dell'interesse generale, è stata il Regio Decreto 10 agosto 1884, n. 2644, inerente la *“Individuazione della procedura amministrativa per consentire l'utilizzo delle acque”*, il quale precisando i principi secondo cui una risorsa dovesse essere considerata pubblica, all'articolo 2 stabiliva che: *“nessuno può derivare acque pubbliche, né stabilire su queste mulini ed altri opifici, se non abbia un titolo legittimo o non ne ottenga la concessione dal Governo, la quale è assoggettata al pagamento di un canone ed alle condizioni stabilite dalla presente legge”*.

La legge si occupava di dare una disciplina organica all'uso delle acque pubbliche nel Regno d'Italia; infatti, contrariamente a quanto avviene oggi, a quei tempi non tutte le acque presenti sul territorio nazionale erano pubbliche (Loffi 2006).

La legge proseguiva specificando quale titolo legittimo anche quello dell'antico uso, cioè un utilizzo continuativo e dimostrabile per almeno un trentennio precedente la data di pubblicazione della legge.

Il Regio Decreto 2644/1884 fu pubblicato il 13 settembre 1884 sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia numero 227.

Le successive Istruzioni Ministeriali del 20 giugno 1896, in tema di *“Compilazione dei regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato”*, rappresentano un articolato complesso di norme finalizzate alla difesa del suolo e alla salvaguardia delle risorse idriche.

Le norme inerenti il tema acqua disciplinavano i seguenti argomenti:

- il deflusso naturale delle acque allo scopo di eliminare il formarsi di ristagni o paludi;
- la pulizia igienica delle acque superficiali;
- l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua per uso potabile e domestico;
- lo smaltimento delle acque immonde.

Si tratta di regole e dettami molto importanti che ancora oggi trovano riscontro nei regolamenti edilizi comunali e di cui soltanto una piccola parte può considerarsi completamente superata.

Il Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523, *“Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie”*, si occupa delle acque soggette a pubblica amministrazione ed afferma esplicitamente che *“al governo è affidata la*



*suprema tutela sulle acque pubbliche e l'ispezione sui relativi lavori*".

La norma fornisce disposizioni in tema di flussi idrici degli alvei, degli argini, degli scoli artificiali e delle funzioni di pulizia nel settore delle acque.

Tutte le opere inerenti alle acque pubbliche vengono classificate in cinque differenti categorie:

1. opere che hanno per oggetto la conservazione dell'alveo dei fiumi di confine;
2. opere lungo i fiumi arginati e loro confluenti, nuove inalveazioni, rettificazioni;
3. opere aventi lo scopo di difendere ferrovie, strade e beni demaniali dello Stato, delle province e dei comuni, di migliorare il regime di un corso d'acqua, di difendere dalle inondazioni e dagli straripamenti;
4. opere concernenti il contenimento delle acque dei fiumi, torrenti e grandi colatori;
5. opere che provvedono alla difesa dell'abitato di città, di villaggi e di borgate contro le corrosioni di un corso d'acqua e contro le frane.

Per ciascuna delle categorie sopra citate, il decreto fornisce delle disposizioni per l'elaborazione dei progetti, per l'approvazione e per l'esecuzione.

Un altro argomento molto importante analizzato dal decreto riguarda la costituzione dei consorzi, i quali possono essere formati da proprietari di beni immobili, dalle province e dai comuni, a seconda del tipo di opera che si renda necessario costruire o eventualmente proteggere.

Fino al processo di riforma avviato a fine secolo, il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, "*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*", ha rappresentato la normativa generale di riferimento in materia di acque pubbliche, permettendo di riordinare le leggi inerenti tale tema che erano state emanate a partire dal precedente Regio Decreto 2644/1884.

L'articolo 1 del decreto stabiliva che: "*sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse.*

*Le acque pubbliche sono iscritte, a cura del ministero dei lavori pubblici, distintamente per province, in elenchi da approvarsi per decreto reale, su proposta del ministro dei lavori pubblici, sentito il consiglio superiore dei lavori pubblici, previa la procedura da esperirsi nei modi indicati dal regolamento.*

*Con le stesse forme, possono essere compilati e approvati elenchi suppletivi per modificare e integrare gli elenchi principali.*

*Entro il termine perentorio di sei mesi dalla pubblicazione degli elenchi principali o suppletivi nella Gazzetta Ufficiale del Regno, gli interessati possono ricorrere ai tribunali delle acque pubbliche avverso le iscrizioni dei corsi d'acqua negli elenchi stessi*".

Nell'articolo iniziale del Regio Decreto 1775/1933 vengono pertanto individuate le diverse tipologie di utenze aventi per oggetto grandi e piccole derivazioni di acque pubbliche.

In ogni provincia infatti è formato e conservato, a cura del Ministero delle Finanze, il catasto delle utenze di acqua pubblica, contenente informazioni circa l'ubicazione della presa e della restituzione, l'utilizzo della risorsa, la superficie irrigata e il decreto di concessione del diritto di derivazione.

Per garantire una utilizzazione delle acque maggiormente razionale e proficua ed un miglior esercizio delle utenze, il Governo del Re aveva anche la facoltà di riunire obbligatoriamente in consorzio tutti gli utenti di un corso o bacino d'acqua, o eventualmente parte di questi.

Nell'articolo 2 invece si contemplavano esplicitamente tre casi di uso legittimo delle acque pubbliche.

Più precisamente, *“Possono derivare e utilizzare l'acqua pubblica:*

- *coloro che posseggono un titolo legittimo”,* vale a dire coloro che, alla data di promulgazione del Regio Decreto 1775/1933, fossero titolari di una concessione d'uso rilasciata ai sensi della precedente normativa, cioè di un atto concesso dalla Pubblica Amministrazione che stabilisca ogni dettaglio riguardo l'uso concesso, come il punto di prelievo, la quantità, i tempi, le modalità, il tipo di uso, lo scarico;
- *“coloro che ne ottengono regolare concessione, a norma della presente legge,*
- *coloro i quali, per tutto il trentennio anteriore alla pubblicazione della legge 10 agosto 1884, n. 2644 hanno derivato e utilizzato acqua pubblica, limitatamente al quantitativo di acqua e di forza motrice effettivamente utilizzate durante il trentennio”,* perciò coloro che nel periodo dal 13 settembre 1854 al 12 settembre 1884, pur non essendo titolari di una concessione scritta, avessero fatto uso dell'acqua pubblica, a condizione che per la regolarizzazione ne avessero pagato il relativo canone.

Secondo quanto riportato dall'articolo 3 del decreto, coloro che avessero utilizzato le acque nel trentennio 1854-1884 e che fossero stati in grado di darne dimostrazione certa, potevano richiederne il riconoscimento entro il periodo indicato dalle leggi che si sarebbero succedute, fissato in *“entro un anno”* nel Regio Decreto 1775/1933.

L'istanza di riconoscimento, che nella terminologia ormai consolidata è definita *“Domanda di riconoscimento per antico uso”*, costituisce di per sé titolo legittimo all'uso delle acque pubbliche, con valenza a far tempo dal 1884, a prescindere dalla data in cui tale domanda sia stata inoltrata, purché all'interno delle suddette *“finestre”* che la normativa ha aperto successivamente al 1933.

Chi avanza tale istanza, quindi, diventa titolare di uso legittimo dell'acqua oggetto della richiesta, con effetto dal 1884 e nei confronti di qualsiasi altra utenza più recente ed in rapporto a domande di concessione presentate *ex novo* o *per sanatoria*.

E' poi compito della Pubblica Amministrazione competente di verificare la veridicità dei documenti presentati a dimostrazione dell'antico uso nel trentennio 1854-1884 e, qualora tali testimonianze non abbiano il carattere di ammissibilità, respingere l'istanza ed eventualmente invitare a presentare la domanda di concessione *“per sanatoria”*, prevista nei casi di possibile regolarizzazione.

La domanda per sanatoria non ha tuttavia la stessa solida posizione dell'istanza di riconoscimento, perché il dimostrato uso al di fuori del periodo 1854-1884 non matura l'acquisizione automatica di alcun diritto, né d'uso né nei confronti di altri usi già concessi o riconosciuti o in istruttoria.

Mantenendo fermo il vincolo del trentennio 1854-1884, il Governo Italiano ha più volte riaperto i termini per il riconoscimento dell'antico uso, dietro l'obbligo di pagamento dei canoni demaniali e di rispetto della scadenza del termine di presentazione della domanda: si tratta della Legge 36/1994, che ha stabilito in tre anni (scadenza 3 febbraio 1997) il tempo entro il quale presentare le relative istanze e successivamente del Decreto del Presidente della Repubblica 18 febbraio 1999, n. 238 e poi dell'art. 23 del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152, che hanno fissato i termini per il riconoscimento dal 10 agosto 1999 al 31 dicembre 2000 (Loffi 2006).

Al titolo II del Regio Decreto 1775/1933 sono invece impartite speciali disposizioni inerenti la ricerca, l'estrazione e l'utilizzo delle acque sotterranee, eventualmente ubicate su fondi di terzi.

Al titolo III sono riportate le disposizioni che disciplinano la trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica.

Le norme contenute nel decreto sono state in parte abrogate: le disposizioni dell'articolo 1 sono state rivedute con la Legge Galli del 1994, mentre gli articoli riguardanti le concessioni relative alla produzione di energia elettrica sono state sostituite dal nuovo Piano Energetico Nazionale varate con Legge 9 gennaio 1991, n. 9.

## **1.2 La municipalizzazione del servizio idrico**

Con la Legge 29 marzo 1903, n. 103, presentata dall'allora Ministro dell'Interno Giovanni Giolitti ed inerente l'”*Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni*”, viene approvato il regolamento sulla municipalizzazione dei servizi pubblici, acquedotti inclusi, il quale ha costituito il quadro legislativo di riferimento per quasi un secolo.

La legge nasce in un contesto di impegno legislativo verso i bisogni della società, con l'obiettivo di favorire la soluzione dei problemi igienico-sanitari dei cittadini, di ridurre gli alti costi ed estendere il servizio anche alle fasce più povere della popolazione e di migliorare la qualità delle prestazioni, in molti casi ritenute mediocri.

Nel dibattito svoltosi in Parlamento durante l'approvazione della legge, fu ribadito come la municipalizzazione dei servizi pubblici fosse “*una risposta efficace alla crescente intensificazione della vita urbana, legata non solo al progressivo ingrandimento della città, ma alla moltiplicazione dei bisogni collettivi a cui occorreva dare riscontro con mezzi sociali*” (Palliggiano 2009).

Nella seconda metà del 1800, la tendenza dei Comuni era stata quella di concedere gli impianti ed il loro esercizio ad imprenditori privati; infatti il processo di urbanizzazione dei centri abitati aveva richiesto l'ampliamento delle infrastrutture e della rete dei

servizi pubblici, attuabile solamente attraverso una serie di ingenti investimenti, non sopportabili dalle finanze comunali ed ancora più difficilmente reperibili dal pagamento delle bollette da parte degli utenti/cittadini.

Le concessioni da parte dei Comuni in favore dei privati avevano dato supporto ad una gestione caratterizzata da chiare condizioni di monopolio naturale.

Ciononostante, l'operato delle forze di mercato, sostanzialmente incondizionato, si era dimostrato sempre più incompatibile con l'efficienza del sistema economico e con il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in considerazione del crescente processo di industrializzazione e soprattutto dello spiccato sviluppo urbano, il quale aveva raggiunto livelli difficilmente gestibili da parte degli imprenditori privati.

Infatti nel decennio dal 1891 al 1901, la popolazione nelle città italiane aveva subito un notevole incremento: in particolare Roma del 54%, Milano del 43%, Torino del 32%, Palermo del 27%, Napoli del 14% (Fischer 1972, Spadoni 2003).

Il mutamento della società aveva quindi generato nuove esigenze e bisogni, i quali potevano essere soddisfatti solamente attraverso la presenza di infrastrutture e di reti in grado di fornire beni e servizi indispensabili nella vita cittadina, di supportare lo sviluppo economico, di ripianare gli squilibri territoriali; inoltre la fase di industrializzazione e di ammodernamento dell'apparato produttivo richiedeva la presenza di sistemi territoriali "attrezzati" in modo da creare "esternalità" positive.

Come conseguenza, diventarono molto frequenti i casi di Comuni che, in maniera del tutto autonoma, avevano assunto l'iniziativa di erogare il servizio pubblico tramite la costituzione di una nuova azienda municipalizzata oppure il riscatto della concessione dell'impresa privata, allo scopo di intervenire sulle infrastrutture e sulle reti in modo da fornire i beni ed i servizi richiesti dai cittadini.

Tuttavia, tali iniziative non erano esclusivamente legate a particolari motivazioni politico-ideologiche; più concretamente, l'aumento del bacino degli utenti consentiva ora di ottenere interessanti rendite connesse alla gestione dei servizi.

A conferma del carattere fortemente pragmatico delle prime esperienze di municipalizzazione nel Regno d'Italia, si consideri che esse furono inizialmente concentrate soprattutto nei comuni collocati in aree caratterizzate da un intenso sviluppo industriale, con Giunte a maggioranza moderata e liberale; infatti nel periodo tra il 1845 ed il 1870, soltanto Genova, Vercelli, Brescia, Rovigo, La Spezia e Cesena disponevano del servizio pubblico del gas.

Più tardi, dopo il 1880, l'ambito di intervento pubblico iniziò ad estendersi anche in altri settori, quali gli acquedotti, a Spoleto, Udine, Terni e Vercelli, i trasporti urbani (nel 1895, a Genova, venne costituita una società a partecipazione comunale per gestire questo servizio), le centrali elettriche, a Brescia nel 1893 e a Verona nel 1898 (Fischer 1972, Spadoni 2003).

L'unico Comune ad operare piuttosto in base a motivazioni esplicitamente politiche fu Reggio Emilia, dove una Giunta comprendente rappresentanti socialisti, pervenuta al governo della città nel 1899, procedette speditamente alla municipalizzazione del gas e

dell'illuminazione e successivamente nel 1900 all'istituzione della prima farmacia comunale (Spadoni 2003).

Le regole amministrative ed organizzative introdotte con la Legge 103/1903 sono state quindi incentivate da una serie di motivazioni che possono essere riassunte in:

- l'esigenza di regolare un mercato privato dei servizi in relazione allo sviluppo industriale e alla forte urbanizzazione;
- la volontà di alleggerire il dissesto delle finanze comunali, trasferendo l'ingente utile generato dalla gestione monopolistica dei servizi alle casse comunali;
- ovviare al fallimento del mercato connesso al monopolio naturale;
- ovviare ai comportamenti monopolistici e migliorare le condizioni di vita dei cittadini e lavoratori;
- la necessità di regolare le spontanee iniziative comunali di municipalizzazione e di riscatto delle concessioni.

In quest'ultimo caso, si trattava di intervenire a livello legislativo su una materia di notevole rilevanza che ancora non aveva avuto la necessaria disciplina, vale a dire la gestione diretta di servizi di primaria necessità in alternativa alla concessione all'industria privata, la quale rappresentava il sistema corrente di erogazione dei servizi pubblici (Scotti 2008, Palliggiano 2009).

Pertanto, la Legge Giolitti del 1903 scaturisce proprio da una necessità di regolazione avvertita e condivisa a livello generale, tanto da rappresentare un terreno unificante di esigenze e correnti di pensiero diffuse in Italia tra loro molto differenti.

L'introduzione della legge fu favorita anche dall'esempio proveniente dalla Gran Bretagna, considerato da molti studiosi di politica economica dell'epoca come modello di riferimento efficace e rassicurante.

Nei Paesi britannici esisteva infatti già da oltre trenta anni una legislazione favorevole all'assunzione diretta dei servizi da parte degli Enti Locali.

Questo aveva permesso una presenza molto diffusa di aziende municipalizzate, prevalentemente in alcuni settori quali quello elettrico (in cui le aziende pubbliche erano circa l'80% del totale), quello dell'acqua e del gas (in cui le aziende pubbliche erano in questo caso circa il 50% del totale), producendo risultati molto positivi a vantaggio sia dei cittadini che delle finanze comunali (Bachi 1897-1900).

Sul piano legislativo, la questione della municipalizzazione dei servizi pubblici fu affrontata per la prima volta nel 1898 sotto il Governo Pelloux, quando fu istituita una Commissione parlamentare, la c.d. Commissione Lucchini, con il compito di redigere un disegno di legge finalizzato alla disciplina dell'assunzione diretta dei servizi e al riscatto delle concessioni private.

Tale progetto non riuscì però a superare le resistenze provenienti dalle componenti più conservatrici del mondo industriale, interessate a conservare i propri benefici derivanti dalla gestione privata dei monopoli, piuttosto che assistere ad una favorevole dinamica di espansione dell'offerta e dell'accessibilità dei servizi come condizione per lo sviluppo economico e produttivo.

Quando il problema fu oggetto di una nuova discussione parlamentare all'inizio del 1902, la situazione era considerevolmente variata per effetto di un "blocco sociale" sostenuto dalle sollecitazioni degli ambienti imprenditoriali avanzati e dalla disponibilità del mondo sindacale e della componente riformista della sinistra di matrice socialista.

Anche i critici più scettici riguardo il processo di municipalizzazione, che ritenevano improbabile l'affermarsi di una gestione delle aziende pubbliche secondo criteri ed efficienza imprenditoriali, non potevano però ignorare il fatto che la crescente richiesta di servizi rendeva improrogabile un intervento diretto ed organico da parte degli enti pubblici (Palligiano 2009).

La municipalizzazione si inseriva nel programma di decentramento amministrativo fortemente sostenuto da Giolitti, in corrispondenza di un fabbisogno di ammodernamento divenuto obbligatorio in virtù del processo di industrializzazione e dei movimenti migratori ad esso connessi.

Le motivazioni che spinsero Giolitti ad intraprendere la strada della municipalizzazione da un lato erano legate alla funzionalità del sistema, cioè all'opportunità di creare le condizioni per uno sviluppo industriale più efficace ed efficiente, dall'altro celavano una natura essenzialmente politica, vale a dire l'esigenza, propria della strategia giolittiana, di allargare le basi sociali e di consenso dello Stato liberale, attuando un'ideologia politica dei servizi mirata ad alleviare gli effetti del processo di industrializzazione sulla società.

Articolata in cinque capi, la Legge 29 marzo 1903, n. 103 disciplinava le aziende municipalizzate ed i possibili oggetti, sottolineando come queste dovessero essere esplicitamente distinte dall'amministrazione comunale ordinaria ed indicando precise disposizioni in merito a:

- l'assunzione in via ordinaria da parte dei Comuni della gestione diretta dei servizi pubblici, mediante l'istituzione di aziende speciali;
- la responsabilità da parte dei Comuni nella valutazione della convenienza economica della gestione diretta dei servizi pubblici;
- l'estensione della sopracitata responsabilità ai cittadini, chiamati a pronunciarsi in merito alla convenienza economica attraverso il voto;
- il controllo delle autorità comunali e governative sull'andamento della gestione delle aziende municipalizzate;
- l'assunzione, da parte dei Comuni, della gestione diretta dei servizi pubblici, con l'introduzione di agevolazioni finanziarie, anche nel caso di un eventuale riscatto di un servizio pubblico dato in concessione, successivamente revocata;
- la vigilanza sulle aziende speciali e sui relativi bilanci;
- la costituzione e l'amministrazione delle aziende consorziali.

La possibilità di municipalizzare i servizi pubblici veniva pertanto affermata come una facoltà assegnata ai Comuni, con l'indicazione però di una serie di condizioni a cui si sarebbero dovuti uniformare e con l'obbligo di subordinare l'assunzione dei servizi pubblici all'osservanza di un procedimento solenne e complesso.

Le categorie dei servizi oggetto di eventuale municipalizzazione venivano elencate nell'articolo 1 della legge, sia pure in forma esemplificativa e non tassativa: *“i Comuni possono assumere nei modi stabiliti dal presente testo unico, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti:*

- 1° - costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile;
- 2° - impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata;
- 3° - costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti;
- 4° - costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica;
- 5° - costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale;
- 6° - impianto ed esercizio di farmacie;
- 7° - nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case;
- 8° - trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali;
- 9° - costruzione ed esercizio di molini e di forni normali;
- 10° - costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione, anche con diritto di privativa;
- 11° - costruzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa;
- 12° - costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici;
- 13° - fabbrica e vendita del ghiaccio;
- 14° - costruzione ed esercizio di asili notturni;
- 15° - impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni;
- 16° - produzione distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi;
- 17° - pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità;
- 18° - essiccatoi di granturco e relativi depositi;
- 19° - stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere.

*Uguale facoltà è attribuita alle province per i servizi di cui ai numeri 4, 5, 15, 16, 18 e 19 e per altri di interesse provinciale. L'assunzione e l'esercizio di tali servizi da parte delle province sono regolati dalle disposizioni del presente testo unico, intendendosi sostituiti agli organi del comune quelli della provincia ed equiparate le province ai comuni ai quali sono assegnati 80 consiglieri”.*

A livello teorico, tale elencazione, che rimarrà peraltro invariata anche nella successiva disciplina, aveva caratteristica meramente dimostrativa e non tassativa, in conseguenza delle difficoltà di indicare una definizione esatta del servizio pubblico, derivanti dagli accesi contrasti fra i diversi orientamenti politici (Palliggiano 2009).

Paradossalmente, l'elenco delle 19 categorie finiva però per costituire un limite all'area di intervento degli Enti Locali: infatti la legge aveva sostanzialmente introdotto un sistema che qualificava il servizio come “pubblico” nel momento in cui questo fosse

stato municipalizzato; nell'incertezza della determinazione del concetto generale di servizio pubblico, l'elenco dimostrativo dell'articolo 1 assumeva valore categorico, limitando quindi per il futuro le possibilità di ampliare l'oggetto della municipalizzazione, tanto più che anche gli organi di controllo tendevano a scoraggiarne possibili estensioni.

L'articolo 2 della legge 103/1903 prevedeva inoltre che *“ciascuno dei servizi assunti direttamente deve [...] costituire un'azienda speciale, distinta dall'amministrazione ordinaria del comune, con bilanci e conti separati, e regolata dalle disposizioni del presente testo unico.*

*Quando però si tratti di servizi di non grande importanza o di tal natura da potersi riunire convenientemente, potrà essere costituita una azienda sola che provveda a più servizi, tenendo contabilità separate.*

*Le aziende speciali hanno la capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono.*

*Esse sono soggette alla vigilanza del consiglio comunale, che può sempre esaminarne l'andamento.*

*Gli utili netti dell'azienda, accertati dal conto approvato, salvo il disposto dell'articolo seguente lettere a) e d), e detratto quando si ritenga di dover destinare al miglioramento ed allo sviluppo della azienda stessa, ed anche a ridurre le tariffe dei servizi, sono devoluti al bilancio comunale e saranno versati alla cassa del comune nei modi e tempi da stabilirsi coi regolamenti speciali delle singole aziende.*

*Alle perdite, che eventualmente si verificano, si fa fronte col fondo di riserva costituito come alla lettera d) dell'articolo seguente ed, in caso di insufficienza, con appositi stanziamenti nella parte straordinaria della spesa del bilancio comunale, salvi gli effetti dell'art. 19.*

*Agli ampliamenti ed ai miglioramenti dell'azienda si potrà eccezionalmente provvedere anche col fondo di ammortamento e con le riserve“.*

I servizi municipalizzati potevano quindi essere amministrati in regime di *“gestione diretta”*, cioè a cura degli stessi organi comunali, oppure in concessione ai privati.

La gestione diretta tramite la costituzione di *“aziende speciali”* era ammessa solamente per alcuni dei servizi espressamente contemplati all'articolo 1, tra cui appunto la costruzione di acquedotti e fontane e la distribuzione di acqua potabile.

Per alcuni servizi considerati non troppo rilevanti oppure non in possesso di requisiti tali da potersi riunire convenientemente, era inoltre concessa la possibilità di costituire una unica azienda, mantenendo tuttavia separata le contabilità.

Si trattava di casi valutati di limitata importanza rispetto all'insieme delle attività del Comune, la cui gestione unificata veniva pertanto preferita alla costituzione di una apposita azienda speciale.

Normalmente, i servizi che venivano riuniti sotto una unica gestione non possedevano carattere prevalentemente industriale.

Il sistema di municipalizzazione dei servizi passava per una delibera del consiglio comunale ed era soggetto al controllo di merito del comitato regionale di controllo.



Particolari indennizzi erano previsti per i casi in cui si incideva sui diritti di precedenti concessionari.

L'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei Comuni, introdotta dall'articolo 16 della Legge 103/1903, fu poi disciplinata anche dall'articolo 15 del Decreto 2578/1925, il quale disponeva una complessa procedura per la sua assunzione allo scopo di garantire il pubblico interesse nel caso dei servizi comunali; questa procedura venne poi semplificata durante il periodo fascista dall'ordinamento podestarile, laddove non vi fossero situazioni d'incompatibilità.

Le aziende speciali erano soggette alla vigilanza del consiglio comunale, il quale deteneva il potere di esaminarne l'andamento.

Nonostante le aziende speciali fossero titolari della capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine e di stare in giudizio per le azioni che ne fossero conseguite, il modello di azienda speciale definito dalla legge presentava alcune caratteristiche che ne rendevano complicato il funzionamento.

In particolare, l'azienda doveva essere priva di personalità giuridica e quindi non disponeva della proprietà dei propri mezzi e del proprio patrimonio: tutto ciò causava una drastica riduzione della sua autonomia e funzionalità; inoltre la mancanza di personalità comportava la responsabilità del Comune per eventuali passività.

Gli utili netti dell'azienda, accertati dal conto approvato e detratta la quota opportunamente ritenuta da destinarsi al miglioramento ed allo sviluppo della azienda stessa oppure anche a riduzione delle tariffe dei servizi, erano devoluti al bilancio comunale nei modi e nei tempi stabiliti dai regolamenti speciali delle singole aziende.

Alle perdite, che comunque rappresentavano il caso più frequente, si faceva fronte col fondo di riserva e, nei casi di insufficienza, con appositi stanziamenti nella parte straordinaria della spesa del bilancio comunale.

Le aziende erano governate da una commissione amministratrice eletta dal consiglio comunale, la quale, con la successiva Legge 308/1970, doveva essere oggetto di modifica ad ogni rinnovo del consiglio comunale; avevano inoltre come organo esecutivo un direttore, nominato dalla commissione con pubblico concorso per un triennio e con possibilità di rinnovo del rapporto.

Le aziende speciali erano sottoposte ad un rigido apparato di controlli non solo da parte degli Enti Locali, tra cui l'approvazione preventiva delle delibere aziendali ed il controllo sugli organi aziendali, ma anche da parte dell'autorità governativa; ciò rappresentava un altro forte freno allo sviluppo delle aziende speciali.

Da un punto di vista storico, la Legge 103/1903 rappresenta il primo caso di utilizzo in Italia di un istituto molto vicino, se non praticamente coincidente, con il referendum.

Sebbene tale termine non sia mai menzionato nella legge, viene tuttavia definito uno strumento corrispondente a quello attuale: l'articolo 13 stabilisce infatti che: *«In seguito al parere favorevole della commissione, la deliberazione del Consiglio Comunale è sottoposta al voto degli elettori del Comune convocati con manifesto della giunta municipale, da pubblicarsi 15 giorni prima della convocazione stessa.»*

*L'elettore vota per sì o per no sulla questione dell'assunzione diretta del servizio. Nel caso di risultato contrario alla deliberazione del Consiglio Comunale, la proposta di assunzione diretta del servizio non può essere ripresentata se non dopo tre anni salvo che un quarto almeno degli elettori iscritti ne faccia richiesta nelle forme prescritte dal regolamento; ma anche in questo caso non dovrà essere trascorso meno di un anno dall'avvenuta votazione”.*

La Legge Giolitti del 1903 ed il successivo Testo Unico del 1925 che ad essa va ad integrarsi, hanno regolato la gestione pubblica dei servizi locali in Italia per circa un secolo, definendone i confini attraverso una legittimazione ed una disciplina organica.

L'acquisizione della proprietà e l'assunzione diretta del servizio da parte dei Comuni diede una risposta ferma e decisa al problema dell'assenza di regolazione in un contesto di monopolio naturale.

Nella municipalizzazione infatti la regolazione si sovrapponeva alla gestione ed i suoi contenuti si configuravano come elemento costitutivo e sostanza del nuovo soggetto gestore pubblico.

Nel contesto istituzionale introdotto dalla riforma voluta da Giolitti, scaturì quindi un sistema decisionale le cui parti principali, vale a dire la gestione, la proprietà, il governo e la regolazione tendevano a coincidere e addirittura a confondersi.

Anche le caratteristiche industriali delle aziende municipalizzate risentirono di questa loro natura strettamente pubblicistica: esse assunsero infatti la forma di unità produttive monoservizio, operanti generalmente in ambiti territoriali corrispondenti a quelli amministrativi dei rispettivi Comuni e contraddistinte da un legame molto forte con l'Ente Locale di riferimento, tanto da risultarne separate solo funzionalmente allo scopo di sfruttare al massimo la valenza tecnocratica che le permeava e contraddistingueva.

Il risultato fu che le aziende municipalizzate si configuravano più come soggetti di erogazione di servizi, piuttosto che come vere e proprie imprese; la competenza prevalente era pertanto technical oriented, con un assetto organizzativo diretto a garantire un bisogno collettivo attraverso un servizio di adeguate caratteristiche tecnico-ingegneristiche.

Questa logica ha continuato a plasmare la gestione dei servizi pubblici locali per un periodo molto lungo ed è possibile affermare che sia stata sostanzialmente superata solo in tempi molto recenti.

In particolare il fenomeno delle gestioni multiutilities, che oggi rappresenta la realtà dominante tra le aziende pubbliche, costituendone uno dei principali fattori innovativi e competitivi, era originariamente molto raro ed ha iniziato a svilupparsi solo a partire dalla seconda metà degli anni cinquanta.

Difatti nel 1960, solamente poco più del 25% delle aziende si occupava della gestione di più di un servizio, ma generalmente non più di due, mentre già all'inizio del 2000 questa percentuale era salita ad oltre il 50%, con una media di servizi gestiti per azienda di quasi 3,5 (Spadoni 2003, Scotti 2008).

Nonostante le difficoltà derivanti dal limite all'assunzione diretta dei servizi determinato dall'elencazione degli ambiti ed il complesso regime gravante sull'azienda

speciale (con l'azienda che nasce priva di personalità giuridica e con la presenza di controlli non solo comunali ma anche governativi), gli effetti della municipalizzazione nella prima fase furono essenzialmente positivi.

Infatti con il nuovo assetto fu possibile superare le complicazioni generate dal precedente sistema di monopolio privato, sia in termini della sostenibilità sociale, sia relativamente ad uno sviluppo più adeguato ed efficiente delle infrastrutture e dei servizi a sostegno della crescita industriale e demografica.

Nonostante non abbia fornito una definizione di servizio pubblico e non abbia delineato le caratteristiche essenziali per individuarlo, la legge ha comunque fissato le condizioni ed i presupposti necessari per procedere all'assunzione da parte dei Comuni, introducendo una serie di regole amministrative ed organizzative per la gestione diretta dei servizi di primaria necessità in alternativa alla concessione ai privati.

La Legge Giolitti produsse quindi una forte accelerazione al processo di municipalizzazione che raggiunse il massimo sviluppo prima dello scoppio della prima guerra mondiale.

Dai dati dell'annuario statistico delle città italiane risulta che nel 1915-16 fossero presenti in Italia 170 aziende municipalizzate, di cui 127 costituite ex novo e 43 derivanti dal riscatto di precedenti concessioni a privati.

Il periodo successivo alla guerra e quello del fascismo segnarono una fase di stasi della municipalizzazione; il numero delle aziende pubbliche si ridusse in quanto molti servizi furono nuovamente affidati ai privati.

Alla Legge 103/1903 fece seguito il Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3047, il quale conteneva due importanti disposizioni: con la prima si consentiva anche alle Province, entro limiti ben precisi, l'assunzione di alcuni pubblici servizi; con la seconda si autorizzava il Governo a raccogliere e riordinare in un testo unico l'intera disciplina della materia, anche con riferimento alle norme dettate successivamente alla stessa legge del 1923 (Palligiano 2009).

Fu quindi emanato il Regio Decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, contenente il testo unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province.

Introdotta allo scopo di semplificare le procedure di municipalizzazione e di riconoscere maggiori margini di autonomia agli Enti Locali, tale legge ha costituito per decenni la disciplina fondamentale della materia, anche dopo il regime fascista, fermo restando le norme di esecuzione ancora contenute nel regolamento del 1903.

Come la Legge Giolitti, anche il decreto 2578/1925 confermava il carattere semplicemente dimostrativo nell'elenco dei servizi pubblici oggetto di possibile gestione diretta da parte dei Comuni, tenendo conto della realtà economica allora esistente; venivano inoltre riordinate le norme inerenti la costituzione e l'amministrazione delle aziende speciali, il procedimento per l'assunzione diretta dei pubblici servizi e per la vigilanza sulle aziende e sui bilanci, nonché disposizioni sulle aziende consorziali.

Per quanto concerne l'assunzione da parte dell'amministrazione comunale di determinate attività di prestazione, il cui esercizio era giudicato di interesse pubblico, il

decreto prevedeva che l'assunzione fosse libera nei casi in cui il servizio dovesse essere condotto in regime concorrenziale rispetto alle imprese private, fosse invece limitata qualora dovesse essere svolta in regime di monopolio.

In quest'ultimo caso, la possibilità di assumere il servizio con diritto in esclusiva, comportando quindi una riduzione dei diritti privati, doveva avvenire per legge; in particolare, per gli enti pubblici minori quali Comuni e Province, l'assunzione in monopolio poteva avvenire per delibera degli organi dell'ente solamente per i servizi formalmente espressi dalla legge, tra cui i trasporti funebri, i macelli pubblici ed i mercati, la distribuzione del latte.

Tra i servizi più importanti non espressamente indicati nel testo legislativo ma comunque frequentemente assunti dai Comuni, si segnala quello dell'istruzione elementare e secondaria.

Le aziende municipali, rette da regolamenti speciali, avevano un regime analogo a quello delle aziende autonome statali: pur facendo parte dell'organizzazione del Comune, godevano di una notevole autonomia amministrativa.

Nel secondo dopoguerra, ma soprattutto a partire dalla fine degli anni sessanta, il sistema scaturito dal processo di municipalizzazione e dalle stesse norme che lo avevano disciplinato, manifestò in maniera sempre più palese i propri limiti, cosicché il modello di regolazione su cui esso era fondato finì per costituire un ostacolo al conseguimento di efficienza e di economicità.

Le manifestazioni più evidenti di tale involuzione furono la crescita incontrollata dei costi e dei disavanzi associata ad insufficienti risultati qualitativi e di efficienza.

I deficit delle aziende municipalizzate, che nel 1960 erano di poco superiori a 3,5 miliardi di lire, raggiunsero il valore di 800 miliardi nel 1975 e di ben 1800 miliardi nel 1980.

In quegli anni, peraltro, la crisi aveva origini e manifestazioni più vaste e generali: lo stato della finanza degli Enti Locali, infatti, aveva superato ogni limite di guardia e si imponevano misure drastiche di risanamento.

In questo clima molto negativo, il primo intervento legislativo volto esplicitamente a riformare in modo organico l'ordinamento dei servizi pubblici locali sarà attuato con la legge 142/1990.

### **1.3 Il diritto universale all'uso dell'acqua potabile**

Molto importante per lo sviluppo e la diffusione del settore idrico in Italia è stato il Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, "*Testo unico sulle leggi sanitarie*".

Il documento introduceva l'obbligo a carico dei Comuni, in forma isolata oppure attraverso l'organizzazione in consorzi volontari, di essere rifornito di acque pure e sane in modo da garantire l'approvvigionamento ed il servizio idrico in favore di tutti i cittadini.

In questo modo, il diritto universale all'acqua potabile diveniva un vero e proprio

obbligo di legge, mentre precedentemente le infrastrutture idriche erano state realizzate soltanto nelle città più grandi e a seguito di occasioni particolari, come la realizzazione dell'Acquedotto per Napoli nel 1881.

In seguito all'emanazione del decreto, i Comuni avevano l'onere, nel caso in cui non disponessero di adeguate risorse idriche nel proprio territorio, di presentare allo Stato ogni progetto finalizzato alla realizzazione di infrastrutture dirette all'approvvigionamento dell'acqua, quali ad esempio bottini di captazione da fiumi o torrenti, campi pozzi di aspirazione, gallerie, adduttrici in pressione.

In caso di approvazione da parte del Governo centrale, le opere venivano realizzate a spese dello Stato, il quale ne deteneva la proprietà, ed erano finanziate dalla Cassa Depositi e Prestiti o dalla Cassa del Mezzogiorno.

Il controllo della risorsa acqua così predisposto era pertanto caratterizzato da una doppia presenza: da una parte lo Stato, che si occupava degli investimenti e restava il proprietario unico delle infrastrutture, dall'altra il Comune, richiedente e beneficiario degli interventi, che si occupava della sua gestione operativa, in maniera diretta, cioè in economia, attraverso società municipali create ad hoc, oppure anche mediante consorzi di Comuni.

D'altra parte, un sistema che prevedesse la divisione tra le spese per investimenti a livello statale e la gestione operativa a livello comunale risponde esattamente a quanto previsto dall'art. 822 del Codice Civile, che attribuisce al demanio dello Stato non soltanto le acque pubbliche, ma anche le infrastrutture realizzate mediante finanziamenti statali: *“appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [...] i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia (Cod. Nav. 28, 692); [...] Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato [...] gli acquedotti [...] e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico”*.

Anche nel dopoguerra, quando il Governo Italiano ebbe la possibilità di beneficiare dei finanziamenti del “Piano Marshall” e molte nuove infrastrutture furono avviate. l'assetto rimase pressoché invariato.

Più tardi, allo scopo di regolare le priorità di intervento e di investimento, nonché di fornire un'indicazione di progetto riguardo il fabbisogno da assicurare ad ogni Comune d'Italia attraverso lo sviluppo delle infrastrutture, fu redatto *“il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti”* (P.R.G.A.), disposto dalla Legge 4 febbraio 1963, n. 129 e successivamente approvato con Decreto Ministeriale del 16 marzo 1967.

Una delle principali problematiche sorte nell'allocazione delle risorse idriche riguardava infatti la difficoltà di stimare i fabbisogni idrici globali dei centri abitati.

L'obiettivo del P.R.G.A. era pertanto il calcolo di un fabbisogno idrico comunale, da assumere come riferimento per la progettazione delle opere; la valutazione doveva tenere conto anche dello sviluppo demografico previsto per il futuro, con una proiezione a 50 anni (2015), attraverso una opportuna funzione di crescita, ed inoltre con dotazioni pro-capite differenziate per classi idrografiche di appartenenza dei Comuni.

Furono così introdotti i concetti di dotazione idrica media annua pro-capite, intesa come

la quantità di acqua assegnata ad un abitante per soddisfare il suo fabbisogno idricopotabile, e di dotazione idrica media annua per utenza, riferita a ciascuna singola utenza. La dotazione idrica rappresenta la grandezza fondamentale in base alla quale vengono dimensionate tutte le opere idrauliche, quali condotte di adduzione, reti di distribuzione urbane, capacità dei serbatoi, fognature, impianti di depurazione.

Base di partenza per il calcolo della dotazione idrica sono le varie componenti dei fabbisogni presenti nel singolo centro abitato: i fabbisogni delle abitazioni private, i fabbisogni idrici degli edifici pubblici e degli istituti collettivi pubblici e privati, i fabbisogni idrici dei servizi pubblici vari, i fabbisogni idrici delle utenze commerciali, turistiche, industriali e artigianali.

La dotazione idrica viene infatti determinata in funzione della stima dei sopracitati fabbisogni idrici, della dinamica dei consumi da parte dell'utenza servita e delle fonti di approvvigionamento idrico a servizio dell'abitato; generalmente, la dotazione viene riferita al suo valore medio annuo, cioè la quantità ottenuta dal rapporto del volume di acqua ( $V$  in  $m^3$ ) che l'acquedotto deve erogare per soddisfare le necessità idriche di un abitato in un anno, diviso il prodotto della popolazione da servire ( $P$ ) per 365 giorni: esempio  $d = 1.000 * V / (P * 365)$  (l/ab\*giorno).

Per una stima più semplificata dello standard per i residenti, in generale si può far riferimento alla tabella 1.1, inerente le classi di popolazione residente così come proposto dal P.R.G.A.

Tabella 1.1: Standard di consumo idrico per la popolazione residente

Popolazione P	dotazione idrica (l/ab*giorno)
case sparse	80
$P < 5.000$	120
$5.000 < P < 10.000$	150
$10.000 < P < 50.000$	200
$50.000 < P < 100.000$	250
$P > 100.000$	300
grandi città (valutate caso per caso)	500 - 700

Fonte: Piano Regolatore Generale degli Acquedotti, Legge 4 febbraio 1963, n. 129.

I valori sopraindicati sono da considerarsi al netto delle eventuali perdite nelle reti di adduzione, nei serbatoi e nelle reti distributive urbane, la cui entità è stimata in questo caso pari al 12% della dotazione netta.

In realtà, il consumo dei residenti non corrisponde esattamente alla quantità di acqua

consumata solamente da un individuo residente, bensì alla somma di questa con una parte di acqua il cui uso è destinato ad ospedali, caserme, collegi, abitanti stabili non residenti, scuole ed altre strutture pubbliche presenti nella città di residenza, nonché lavanderie, ristoranti, bar ed altre attività commerciali ed industriali distribuite all'interno del medesimo tessuto urbano.

Solo gli eventuali contributi dei non residenti, tra cui pendolari e turisti, vengono conteggiati separatamente in quanto i relativi consumi non sono fatti rientrare in quelli ascrivibili alla popolazione residente nel bacino di utenza.

Questo chiarimento aiuta a comprendere quali siano le motivazioni per cui in una grande città si debba distribuire una quantità di acqua procapite maggiore rispetto ad un'altra con minore popolazione residente.

Per le maggiori città d'Italia, Roma, Milano, Firenze, Torino, Napoli e Bologna, furono invece effettuate delle valutazioni separate, in quanto il loro fabbisogno medio annuo subisce nell'arco dell'anno delle oscillazioni superiori a tutte le altre città.

La dotazione idrica fu pertanto riveduta tenendo maggiormente conto degli eccezionali incrementi di popolazione nelle maggiori città dovuti ai flussi turistici ed ai lavoratori pendolari e stagionali.

La Legge 129/1963 ha rappresentato il primo intervento legislativo a livello nazionale diretto alla pianificazione idropotabile mediante il P.R.G.A. da predisporre a cura del Ministero dei Lavori Pubblici.

Sul piano amministrativo, un cambiamento rilevante venne attuato con il Decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, con il quale le funzioni in materia di acquedotti, fognature, impianti di depurazione delle acque, opere idrauliche di quarta categoria furono trasferite alle regioni.

Successivamente, in attuazione alla Legge 22 luglio 1975, n. 382 ed al Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, vennero delegate alle Regioni anche le funzioni di aggiornamento e di modifica del P.R.G.A. inerenti le risorse idriche da destinare alla soddisfazione delle esigenze dei rispettivi territori regionali.

Allo Stato sono rimaste le funzioni relative alla programmazione nazionale della destinazione delle risorse idriche, le funzioni concernenti l'imposizione di vincoli, di aggiornamenti o di modifiche del P.R.G.A. che comportino una diversa distribuzione delle riserve idriche tra le Regioni.

Attualmente le dotazioni idriche sono generalmente ben più elevate che in passato, con variazioni dai 150÷200 l/ab\*g dei centri più modesti ai 500÷600 l/ab\*g dei grandi centri urbani.

Tali dotazioni sono naturalmente comprensive dei consumi domestici, degli usi pubblici (scuole, ospedali, caserme, stazioni, parchi pubblici, ecc.) e dei cosiddetti *usi terziari* (connessi alle attività commerciali ed industriali diffuse nel tessuto urbano

## 1.4 La tutela e la salvaguardia delle risorse idriche

Il consistente aumento dei consumi idrici e la conseguente dispersione in ambiente di volumi di reflui via via crescenti, ha determinato la necessità di migliorare la copertura del territorio anche in termini di servizi di raccolta, collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché di introdurre una normativa più attenta alla disciplina degli scarichi e maggiormente concentrata alle problematiche ambientali.

Il collettamento consiste nella raccolta e nel trasporto di acque reflue urbane attraverso la rete di fognatura, mentre le acque reflue sono tutte quelle acque la cui qualità sia stata pregiudicata dall'azione antropica, cioè dell'uomo, dopo il loro utilizzo in attività domestiche, industriali ed agricole, diventando pertanto non idonee ad un loro uso diretto; le acque reflue, denominate anche acque di scarico, in base alla loro origine sono contaminate da diverse tipologie di sostanze organiche ed inorganiche pericolose per la salute e per l'ambiente.

In tale contesto, la Legge 10 maggio 1976, numero 319, c.d. Legge Merli dal nome del suo estensore, indicante le *“Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento”*, ha introdotto la disciplina degli scarichi nei corpi idrici ricettori e a mare, suddividendo le competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali e disponendo un controllo generale dello stato di fatto.

Secondo quanto indicato nell'articolo 1 del titolo I, le finalità che tale legge ha per oggetto sono:

- *“la disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti e indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo;*
- *la formulazione dei criteri generali per l'utilizzo e lo scarico delle acque in materia di insediamenti;*
- *l'organizzazione dei pubblici servizi di acquedotto, fognatura e depurazione;*
- *la redazione di un piano generale di risanamento delle acque, sulla base dei piani regionali;*
- *la definizione di criteri per il rilevamento sistematico delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici”.*

Pertanto compito della Legge 319/1976 era la disciplina della programmazione di opere pubbliche relativamente alla costruzione o all'adeguamento di acquedotti, fognature e depuratori, e la definizione della tempistica di attuazione dei limiti di accettabilità di tutti gli scarichi.

Le disposizioni di tale legge saranno poi riviste col successivo Decreto Legislativo 152/1999.

Un altro tema importante che richiedeva l'intervento immediato con precise disposizioni da parte del Governo era quello inerente le separazioni e le frammentazioni istituzionali e di competenza causate dall'adozione di aree di riferimento aventi però confini semplicemente amministrativi.



Al fine di superare tali problematiche, la Legge 18 maggio 1989, n. 183, contenente “*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*”, ha individuato i bacini idrografici dei principali corpi idrici ricettori e l'ambito fisico di pianificazione.

Secondo quanto indicato dall'articolo 1 della Legge 183/1989, il bacino idrografico è inteso come “*il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente*”.

L'intero territorio nazionale è stato così suddiviso in bacini idrografici, classificati in:

a) di rilievo nazionale, organizzati in numero 6 Autorità di Bacino, vale a dire:

1. Po;
2. Tevere;
3. Arno;
4. Adige;
5. Volturno, Liri - Garigliano;
6. Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta, Bacchiglione;

Successivamente è stata introdotta una settima Autorità di Bacino, relativa al bacino del fiume Serchio, inizialmente istituita come bacino regionale ma a seguito di normativa nazionale (Leggi n. 253/1990, art. 8; n. 360/1991.; n. 505/1992, art. 4) inquadrata come autorità nazionale.

b) di rilievo interregionale, organizzati in numero di 18, distribuiti in undici per il versante adriatico, due per il versante ionico e cinque per il versante tirrenico dell'Italia:

1. per il versante adriatico:
  - i. Lemene (Veneto, Friuli-Venezia Giulia);
  - ii. Fissaro-Tartaro-Canal Bianco (Lombardia, Veneto);
  - iii. Reno (Toscana, Emilia-Romagna);
  - iv. Marecchia (Toscana, Emilia-Romagna, Marche);
  - v. Conca (Marche, Emilia-Romagna);
  - vi. Tronto (Marche, Lazio, Abruzzo);
  - vii. Sangro (Abruzzo, Molise);
  - viii. Trigno (Abruzzo, Molise);
  - ix. Saccione (Molise, Puglia);
  - x. Fortore (Campania, Molise, Puglia);
  - xi. Ofanto (Campania, Basilicata, Puglia);
2. per il versante ionico:
  - i. Bradano (Puglia, Basilicata);
  - ii. Senni (Basilicata, Calabria);
3. per il versante tirrenico:
  - i. Magra (Liguria, Toscana);

- ii. Fiora (Toscana, Lazio);
- iii. Sele (Campania, Basilicata);
- iv. Noce (Basilicata, Calabria);
- v. Lao (Basilicata, Calabria).

c) regionali; tra i bacini non compresi nel sopracitato elenco, *“le regioni provvedono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla delimitazione dei bacini di propria competenza”*.

Secondo quanto previsto dall'articolo 12 della Legge 183/1989, *“nei bacini idrografici di rilievo nazionale è istituita l'Autorità di Bacino, che opera in conformità agli obiettivi della presente legge considerando i bacini medesimi come ecosistemi unitari.*

*Sono organi dell'Autorità di Bacino il comitato istituzionale, il comitato tecnico, il segretario generale e la segreteria tecnico-operativa“.*

L'Autorità di Bacino è un organismo misto, costituito da Stato e Regioni che opera, in conformità agli obiettivi preposti dalla legge, sui bacini idrografici considerati come sistemi unitari; essa è luogo di intesa armonica, di concertazione delle scelte di pianificazione e di sinergia operativa fra tutti gli organi istituzionali interessati alla salvaguardia ed allo sviluppo del bacino, caratterizzato da complesse problematiche ambientali.

L'applicazione della legge ha poi dato vita ad Autorità di Bacino anche per ciascun bacino idrografico di rilievo regionale ed interregionale, costituite dalle regioni territorialmente competenti.

Se il bacino idrografico rappresenta l'ambito ottimale per le azioni di difesa del suolo, del sottosuolo e delle acque, l'Autorità di Bacino è l'ente istituito per consentire gli interventi di pianificazione integrata a scala di bacino.

La finalità di fondo dell'Autorità è la tutela ambientale dell'intero bacino idrografico, perseguita secondo i seguenti obiettivi:

- difesa idrogeologica e della rete idrografica;
- tutela della qualità dei corpi idrici;
- razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche;
- regolamentazione dell'uso del territorio.

La sfera di intervento entro la quale l'Autorità svolge le proprie attività di pianificazione, programmazione e attuazione comprende:

- la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo nei bacini idrografici;
- la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua;
- la moderazione delle piene;
- la disciplina delle attività estrattive;
- la difesa ed il consolidamento dei versanti e delle zone instabili;
- il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine lungo i fiumi;
- la protezione delle coste;
- il risanamento delle acque superficiali e sotterranee;
- la razionalizzazione degli usi delle risorse idriche superficiali e profonde;

- lo svolgimento funzionale dei servizi di pulizia idraulica;
- la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti;
- la regolamentazione dei territori per la salvaguardia e la conservazione delle aree demaniali e la costituzione di parchi fluviali e aree protette;
- la gestione integrata in ambiti ottimali dei servizi pubblici di settore;
- il riordino del vincolo idrogeologico.

Nell'istituire le autorità preposte a ciascun bacino, la legge ha individuato le misure da intraprendere per conoscere lo stato qualitativo dei corpi idrici e per migliorarne la tutela, riconoscendo anche il servizio idrico come uno dei carichi inquinanti che devono sottostare ai vincoli della tutela dei corpi idrici.

Per ogni bacino idrografico, sia di interesse nazionale, che interregionale o regionale, la normativa ha previsto inoltre che debba essere elaborato un "piano di bacino idrografico" attinente la difesa dalle acque, la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo, la salvaguardia della qualità delle acque superficiali e sotterranee ed il loro disinquinamento, la compatibilità ambientale dei sistemi produttivi, la salvaguardia dell'ambiente naturale, l'acquisizione e la diffusione dei dati fino all'informazione della pubblica opinione.

Il piano di bacino rappresenta pertanto il principale strumento di pianificazione dell'autorità e costituisce lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

Le disposizioni del piano, a seguito della sua approvazione, acquisiscono carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati.

La legge 183/1989 prevede che il piano di bacino debba essere sviluppato non come un semplice studio corredato da proposte di intervento, bensì come un aggiornamento continuo delle problematiche e delle possibili soluzioni.

Tenendo conto dei diversi livelli istituzionali che operano con specifiche competenze di programmazione (Stato, Autorità di Bacino, Regioni, Province), il piano di bacino dovrà rappresentare il coordinamento necessario con gli altri strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale.

Infatti, successivamente all'elaborazione ed all'adozione del piano di bacino, gli strumenti di pianificazione settoriale e territoriale indicati all'articolo 17, comma 4 della legge (cioè i piani territoriali ed i programmi regionali disciplinati dalla Legge 984/1977, i piani di risanamento delle acque disciplinati dalla Legge 319/1976; i piani di smaltimento dei rifiuti disciplinati dal D.P.R. 915/1982; i piani di disinquinamento; i piani di bonifica, etc.) dovranno ad esso essere adeguati.

Il piano di bacino dovrà inoltre riportare la disciplina al fine di garantire:

- la difesa dei centri dal rischio di piena, stabilito un tempo di ritorno adeguato;

- la protezione dei corpi idrici superficiali e sotterranei dall'inquinamento e dal depauperamento;
- la riduzione del dissesto idrogeologico esistente e la non ammissibilità per il futuro di interventi causa di dissesto;
- il mantenimento di una dinamica dei litorali e degli alvei compatibile con l'evoluzione naturale e con l'attività presente nel bacino;
- il recupero di equilibri naturali attraverso l'allentamento della pressione antropica, ovvero attraverso il corretto e razionale uso delle risorse.

In virtù del fatto che le risorse "*suolo e acqua*" sono limitate, il piano dovrà consentire di operare scelte tra usi diversi, talora tra loro conflittuali, mediante lo strumento dell'analisi costi e benefici, estesa ai costi sociali ed ambientali ed ai benefici non quantificabili.

Nelle situazioni di attesa dell'approvazione del piano di bacino, l'Autorità agisce avvalendosi di altri strumenti, quali: gli schemi previsionali e programmatici, i piani stralcio e le misure di salvaguardia.

Secondo quanto previsto dall'articolo 31, lo schema previsionale e programmatico costituisce lo strumento per l'individuazione, il coordinamento e la programmazione delle attività nel settore dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo in attesa dell'adozione del piano di bacino, occupandosi di:

- definire le linee strategiche generali del piano e specificare le attività necessarie alla sua redazione;
- individuare le principali criticità, le linee d'intervento e delineare una prima stima del fabbisogno finanziari;
- programmare gli interventi più urgenti per la salvaguardia del suolo, del territorio e degli abitanti, e per la razionale utilizzazione delle acque.

Il piano di bacino può essere redatto ed approvato anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali che in ogni caso devono costituire fasi interrelate alle finalità dell'Autorità di Bacino sopraelencate.

I piani stralcio sono dunque atti settoriali, o riferiti a parti dell'intero bacino, che consentono un intervento più efficace e tempestivo in relazione alle maggiori criticità ed urgenze.

Con l'integrazione della Legge 493/1993, i due principali piani di settore previsti sono divenuti:

- il piano stralcio per l'assetto idrogeologico, che contiene la localizzazione delle aree a rischio, con relativa perimetrazione, l'indicazione delle opere previste per la mitigazione del rischio nonché le misure di salvaguardia ritenute necessarie;
- il piano stralcio per la tutela delle acque, che definisce gli obiettivi di qualità ambientale su scala di bacino, i piani di tutela e le priorità di intervento.

Le misure di salvaguardia costituiscono invece degli strumenti di protezione ambientale e territoriale, emanate prima dell'approvazione del piano di bacino.

In considerazione della criticità ambientale diffusa negli anni '90 dello scorso secolo ed in attesa dell'introduzione e della messa in atto dei piani di bacino, la Legge 183/1989

ha inoltre previsto il finanziamento degli interventi concreti e mitigatori di situazioni a rischio attraverso piani triennali, indicati all'articolo 31 inerente "*schemi previsionali e programmatici*", così come anche interventi urgenti, disciplinati dall'articolo 30.

Con questa legge l'asse della politica dell'acqua si sposta dal garantire il diritto all'accesso umano all'acqua alla tutela della risorsa idrica nel suo complesso, cioè con un'ottica anche alla conservazione nel tempo del patrimonio naturale.

A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152, inerente "*Norme in materia ambientale*", la legge 183/89 è stata abrogata e sono state soppresse le Autorità di Bacino, con l'istituzione dei "Distretti Idrografici".

Ciononostante, tutte le attività relative ai piani di bacino vengono ancora tuttora svolte, in regime di proroga, dalle Autorità di Bacino.

La fase transitoria di continuità amministrativa viene regolamentata per l'Autorità di Bacino nazionale dalla legge del 27 febbraio 2009 n. 13, e per le Autorità di Bacino interregionali e regionali dalla delibera di Giunta regionale del 19 maggio 2006 n. 663.

Il Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152, che ha sostituito la Legge Merli 319/76, ha introdotto l'obbligo a tutti i titolari di scarichi di richiederne l'autorizzazione, imponendo inoltre dei valori limite a tutti quegli elementi (tra cui metalli, solventi, oli, batteri) che se immessi nelle acque in concentrazioni superiori a tali termini, causerebbero un sicuro inquinamento del patrimonio idrico.

La Legge 152/1999 è stata introdotta con la finalità di definire la disciplina generale per la salvaguardia e la tutela delle acque superficiali (mari, fiumi, laghi, sorgenti), marine (mari, oceani) e sotterranee (falde profonde o freatiche) dall'inquinamento, in "*recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*".

Più precisamente, gli obiettivi perseguiti dal legislatore seguono le seguenti linee:

- a) "*prevenire e ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati;*
- b) "*conseguire il miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi;*
- c) "*perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili;*
- d) "*mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate*".

Gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi sopra elencati sono:

- a) "*l'individuazione di obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione dei corpi idrici;*
- b) "*la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun bacino idrografico ed un adeguato sistema di controlli e di sanzioni;*
- c) "*il rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché la definizione di valori limite in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore;*

- d) *l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36;*
- e) *l'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili;*
- f) *l'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche”.*

L'intero Capo II del Titolo II della Legge 152/1999 si occupa della tutela quantitativa della risorsa idrica e del risparmio idrico.

Gli articoli 22 e 23 disciplinano le derivazioni idriche e le rispettive concessioni, mentre l'articolo 25 si occupa del risparmio idrico, sottolineando come sia necessario adottare, da parte di coloro che gestiscono la risorsa idrica, misure idonee al fine di eliminare gli sprechi, di ridurre i consumi e di incrementare il riciclo ed il riutilizzo.

Gli enti nominati a predisporre le norme e le misure operanti in tal senso sono le Regioni, le quali devono occuparsi del miglioramento della manutenzione delle reti idriche, della realizzazione di reti duali di adduzione al fine utilizzare acque meno pregiate per usi compatibili, diffusione di tecniche per il risparmio idrico domestico ed industriale, installazione di contatori per ogni singola unità, sia abitativa che produttiva, realizzazione di sistemi di collettamento separati per i nuovi insediamenti.

L'articolo 26, inerente il tema del “*riutilizzo dell'acqua*”, stabilisce che “*allo scopo di incentivare il riutilizzo di acqua reflua o già usata nel ciclo produttivo, la tariffa per le utenze industriali é ridotta in funzione dell'utilizzo nel processo produttivo di acqua reflua o già “usata”.*

Le norme tecniche per il riuso delle acque reflue devono essere emanate “*con decreto dal Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministro per le Politiche Agricole, della Sanità, dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, dei Lavori Pubblici e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie autonome di Trento e di Bolzano*”.

Tenendo conto delle suddette norme tecniche, spetta poi alle Regioni il compito di adottare norme e misure destinate a favorire il riciclo dell'acqua ed il riutilizzo delle acque reflue depurate; mediante tali disposizioni regionali, devono essere:

- a) *“indicate le migliori tecniche disponibili per la progettazione e l'esecuzione delle infrastrutture nel rispetto delle norme tecniche emanate ai sensi del comma 1;*
- b) *indicate le modalità del coordinamento interregionale anche al fine di servire vasti bacini di utenza ove vi siano grandi impianti di depurazione di acque reflue;*
- c) *previsti incentivi e agevolazioni alle imprese che adottano impianti di riciclo o riutilizzo”.*

Il capo III del Titolo III della Legge 152/1999 definisce la tutela qualitativa delle risorse idriche, mediante la definizione degli obiettivi di qualità da raggiungere nei differenti corpi idrici e la disciplina degli scarichi.

I requisiti minimi di emissione sono espressi nell'allegato 5 della legge e vanno a sostituire i precedenti limiti indicati nella Legge Merli; a livello regionale, tali valori

possono subire ulteriori riduzioni, sulla base delle esigenze di tutela e di perseguimento degli obiettivi di qualità fissati per i diversi corpi idrici dal competente Piano Regionale di Tutela delle Acque (P.T.A.).

La legge ha poi previsto che il P.T.A. fosse adottato da ciascuna singola Regione, previa consultazione con le Provincie, entro il 31 dicembre 2003.

Secondo quanto riportato dall'articolo 44, i contenuti del P.T.A., che costituiscono una sorta di piano stralcio di settore del piano di bacino predisposto dall'Autorità di Bacino, sono i seguenti:

- a) i risultati dell'attività conoscitiva;
- b) l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione;
- c) l'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento;
- d) le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico;
- e) l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità;
- f) il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;
- g) gli interventi di bonifica dei corpi idrici.

## **1.5 La sostenibilità finanziaria della gestione dell'acqua**

A cavallo tra gli anni '70 ed '80 dello scorso secolo, si era diffusa la tendenza da parte di molte gestioni locali di presentare, in maniera sistematica, una chiusura di bilancio in negativo.

Le amministrazioni locali erano infatti ben consapevoli che tali disavanzi sarebbero stati certamente ripianati attraverso dei trasferimenti statali, potendo usufruire di rimborsi a piè di lista, cioè sulla base di documenti giustificativi quali ad esempio conti e fatture.

La tariffazione del servizio idrico agli utenti avveniva a prezzi sociali e forfetari, cioè con pagamento in base al numero di persone residenti o di rubinetti dichiarati, senza tener conto della misurazione del consumo effettivo a mezzo di contatori.

In molti contesti, le amministrazioni locali proponevano tariffazioni sociali senza prendere in considerazione le variazioni dovute all'effetto dell'inflazione, mentre in altri casi veniva addirittura ignorato l'incremento dei costi operativi conseguenti al crescente degrado delle infrastrutture; tale deterioramento era dovuto, nei casi più frequenti, all'obsolescenza degli impianti di pompaggio, caratterizzati da rendimenti decrescenti, ed all'obsolescenza degli adduttori e delle reti distributive, con quote crescenti di acqua dispersa (Spadoni 2003).

Il sistema su cui era sorto il processo di municipalizzazione continuava a mostrare in maniera sempre più inequivocabile le proprie difficoltà, legate:

- a) alla mancanza di personalità giuridica da parte delle aziende municipalizzate;
- b) all'impossibilità di disporre della proprietà del proprio patrimonio;
- c) all'assenza di una propria autonoma politica finanziaria;

- d) all'esistenza di una forte regolazione non solo comunale, bensì anche governativa;
- e) alla presenza di un sistema di controlli amministrativi di tipo burocratico, incompatibili con la natura di impresa;
- f) ad una serie di problemi di efficienza ed economicità;
- g) alla soggezione di un rapporto di dipendenza verso l'Ente Locale, il quale non di rado influenzava gli aspetti gestionali delle società.

Si continuava pertanto ad assistere ad una crescita incontrollata dei costi, ad un significativo disavanzo tra costi e ricavi, con un trend fortemente crescente col trascorrere degli anni, ed ad insufficienti risultati qualitativi e di efficienza (Spadoni 2003, Palliggiano 2009).

A parziale giustificazione delle gestioni locali, vi era da un lato la difficoltà a reperire i fondi necessari ad effettuare in proprio gli investimenti per l'ammodernamento degli impianti e la sostituzione delle condotte, dall'altro la reticenza a disporre di incrementi di tariffa per perseguire un processo di rinnovamento di opere che sarebbero comunque restate di proprietà statale e non locale ed i cui benefici si sarebbero probabilmente osservati soltanto nel lungo termine.

La crescita del disavanzo e degli indebitamenti da parte delle aziende municipalizzate furono determinate anche dalla riforma tributaria del 1973, con la quale era stata sottratta ogni autonomia tributaria agli Enti Locali, consentendo loro di ripianare lo squilibrio di bilancio mediante l'accensione di mutui (Spadoni 2003).

Per sopperire a questa situazione, furono introdotti una serie di emendamenti legislativi, aventi carattere di intervento straordinario e mirati: dapprima all'emersione ed al consolidamento dei disavanzi, con riferimento alla Legge 62/1977, poi alla contrazione della loro dinamica, con riferimento alla Legge 43/1978.

Le suddette norme introdussero l'obbligo alla redazione di piani di riequilibrio economico-finanziario, intesi come elementi di collegamento tra la pianificazione dell'Ente Locale e quella aziendale, atti a costituire un iniziale segnale di separazione di aree di competenza e di responsabilità tra gli Enti Locali e le aziende.

Quest'ultime iniziavano così ad assumere connotazioni di sempre più marcata autonomia, tali da essere accomunate agli Enti Locali e sottoposte a rigidi parametri di vincolo economico-finanziario, tra cui l'obbligo al pareggio di bilancio, tetti alla crescita dei costi, blocco delle assunzioni di personale, divieto di contrattazione sindacale-aziendale.

Venne così avviato un vero e proprio processo di emancipazione dell'azienda pubblica locale, diretto ad affermarne crescenti margini di indipendenza e responsabilità ed a favorire una gestione più vicina alla forma di impresa.

Il superamento della contabilità finanziaria, tipica degli enti pubblici, in favore dell'adozione di quella economica, più vicina alla realtà dei soggetti imprenditoriali, rappresenta un passaggio significativo nella separazione effettiva nei criteri e nelle concrete modalità di amministrazione e gestione dell'azienda municipalizzate rispetto all'Ente Locale.

Superata una prima fase sperimentale, tale innovazione fu convertita a livello normativo



mediante l'introduzione del Bilancio tipo che avvenne con il Decreto Ministeriale del 04 febbraio 1980.

Più tardi, tale schema fu adeguato alla IV Direttiva CEE con il Decreto Ministeriale del 26 aprile 1995, (AA.VV. 1995).

L'introduzione di tali provvedimenti consentiva ora di misurare il costo industriale del servizio e di confrontare i bilanci e la contabilità delle aziende pubbliche con quelli di altri gestori, sia pubblici che privati: tutto questo ha rappresentato il presupposto per un sistema decisionale e di regolazione orientato all'efficienza e all'economicità e per passare dalla tradizionale condizione di isolamento "autarchico" delle aziende municipalizzate a forme di yardstick competition.

In linea generale, la yardstick competition si pone come obiettivo la simulazione di un mercato competitivo, attraverso due assunti:

1. se un imprenditore introduce una nuova invenzione, la quale favorisce una riduzione dei costi, anche gli altri concorrenti arriveranno ad un simile miglioramento, attraverso l'apprendimento e gli spillovers (esternalità).

Se tale processo si manifesta in maniera continua, la frontiera efficiente dei costi si sposterà sempre più in basso;

2. il regolatore deve necessariamente regolamentare la dinamica dei prezzi per evitare che le asimmetrie informative a favore dei regolati favoriscano comportamenti strategici; per superare il problema di agenzia presente tra impresa regolata e regolatore, si possono mettere in competizione le imprese regolate.

Attraverso questa competizione il principale (il regolatore) può estrarre delle utili informazioni dai propri agenti (le imprese regolate) e quindi superare il suo problema di agenzia.

La competizione che viene a formarsi tra le diverse imprese regolate porterà a una diminuzione nei costi; grazie poi alla regolazione si avrà di conseguenza anche una diminuzione nei prezzi.

La yardstick competition è stata utilizzata per la prima volta in Gran Bretagna, dove da più di vent'anni viene particolarmente usata nella regolazione del settore idrico (Schumpeter 1954, Marzi 2011).

Con il successivo Decreto del Presidente della Repubblica 902/1986, recante il nuovo "*Regolamento delle aziende pubbliche locali*", i cambiamenti adottati negli anni precedenti trovarono un importante disegno di riorganizzazione.

In particolare, il Regolamento introdusse uno strumento di indirizzo e di programmazione per le aziende, costituito dal Piano Programma, il quale delineava espressamente un sistema di rapporti tra gli Enti Locali e le aziende municipalizzate, ispirato al principio del confronto tra distinte pianificazioni: la prima, quella degli Enti Locali, volta a definire il quadro di compatibilità economico-finanziarie, la seconda, quella delle aziende, volta a delineare le traiettorie di recupero di efficienza, il trend dei costi ed i piani di investimento, nel rispetto del suddetto quadro di compatibilità.

Ciononostante, i rapporti tra Enti Locali ed aziende non erano ancora così evoluti al punto da superare la relazione di organicità e la situazione stava divenendo

insostenibile, poiché estesa a molte gestioni di servizi pubblici locali, non solo delle risorse idriche, ma anche dei trasporti e del gas.

Inoltre il tentativo di affermare il principio della sostenibilità finanziaria della gestione, mediante il passaggio dal sistema di rimborso dei costi "a piè di lista" al criterio del "costo standard" si era scontrato con molte resistenze da parte delle aziende municipalizzate.

Solamente con la Legge 8 giugno 1990, n. 142, riguardante "*L'ordinamento delle autonomie locali*", furono introdotte delle modalità di gestione più adeguate a quei servizi pubblici locali che avessero fini sociali e rilevanza economica.

La legge 142/1990 ha segnato una decisa evoluzione al sistema delle autonome locali, riconoscendo potestà statutaria a Comuni e Province ed aprendo la strada verso una differenziazione tra le diverse realtà territoriali, seppur sempre nel rispetto dei principi generali ed unitari dell'ordinamento.

L'articolo 22 della Legge 142/1990 disponeva che i pubblici servizi potessero essere gestiti nelle seguenti forme:

- in economia: in quei casi in cui le caratteristiche oppure le modeste dimensioni del servizio rendessero non opportuna la costituzione di un'azienda o di un'istituzione;
- concessione a terzi: qualora fossero sussistite ragioni di carattere tecnico (vale a dire il fatto che le attrezzature tecnologiche di gestione avessero richiesto professionalità, esperienze o ingenti capitali di cui l'amministrazione non potesse disporre) ovvero di natura economica (allorché il costo del servizio affidato a terzi comportasse un costo di gran lunga inferiore);
- a mezzo di azienda speciale: quando lo svolgimento del servizio avesse implicato una attività imprenditoriale caratterizzata da snellezza, managerialità ed autonomia;
- a mezzo di istituzione: per l'esercizio di servizi sociali che non avessero rilevanza imprenditoriale;
- a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico: qualora si fosse ravvisata l'opportunità di far partecipare alla gestione altri soggetti pubblici o privati, in relazione alla natura del servizio da erogare;
- a mezzo dell'unione fra più comuni: come fase transitoria, la gestione poteva essere assicurata tramite convenzione fra comuni in vista della definitiva fusione degli stessi.

Era stato quindi fornito all'Ente Locale una scelta più ampia per la gestione dei servizi pubblici di cui fossero titolari; accanto alle forme tradizionali contemplate nella precedente normativa, quali la gestione diretta, l'azienda municipalizzata e l'affidamento in concessione a terzi, sono state infatti introdotte nuove possibilità: l'istituzione, idonea per i servizi di natura sociale, la società per azioni ed a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale.

Fatta salva la gestione in economia per i servizi di entità modesta, si stabiliva la separazione giuridica e contabile tra l'Ente Locale e l'ente strumentale adibito alla gestione del servizio pubblico, quest'ultimo nella forma di istituzione o in quella di azienda speciale, in entrambi i casi di diritto pubblico.

L'istituzione era munita di propria autonomia gestionale, mentre l'azienda speciale era dotata di soggettività giuridica e costituiva un soggetto funzionale all'ente locale, munito di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

L'azienda speciale, concepita quale ente pubblico economico, poteva quindi disporre del proprio capitale di dotazione ed era titolare di diritti patrimoniali; disponeva della facoltà di stipulare tutti i contratti necessari per lo svolgimento della gestione e contrarre mutui assistiti da garanzie reali sui propri beni patrimoniali ovvero da delegazioni sulle proprie entrate.

Grazie alla propria autonomia patrimoniale ed all'agilità della gestione, l'azienda speciale costituiva senza alcun dubbio lo strumento più idoneo per lo svolgimento dei servizi pubblici di tipo imprenditoriale.

Essa era inoltre legittimata ad agire e resistere in giudizio, senza autorizzazione da parte del Comune (Parente 1967, Palliggiano 2009).

Ai sensi dell'articolo 32 della Legge 142/1990, alla costituzione dell'azienda speciale si procedeva con delibera consiliare.

Gli organi amministrativi dell'azienda speciale erano il consiglio di amministrazione, il presidente, il direttore.

L'ordinamento dell'azienda speciale era disciplinato da uno statuto aziendale, approvato dal consiglio comunale o provinciale (art. 23, comma 1), il quale non poteva essere in contrasto con le norme dello statuto comunale; per l'azienda speciale, il consiglio comunale approvava solamente lo statuto, mentre per l'istituzione, approvava lo statuto ed il regolamento.

Sotto il profilo oggettivo, le aziende speciali potevano essere costituite solo per quei servizi per i quali la legge consentiva la municipalizzazione: acquedotti, illuminazione, trasporti, farmacie, nettezza urbana, trasporti funebri, macelli, mercati, affissioni, il servizio delle centrali del latte.

La delibera di assunzione del servizio mediante azienda speciale doveva essere corredata da un progetto di massima tecnico-finanziario, il quale poneva in evidenza i mezzi con i quali il comune intendeva fare fronte alle spese di impianto e di gestione del servizio.

Se in precedenza il servizio era stato gestito da privati, era necessario fornire indicazioni in ordine al personale dipendente dall'impresa privata, che sarebbe stato trasferito all'azienda municipalizzata e la cui consistenza non poteva essere aumentata.

Con la stessa delibera, poteva essere disposta previa intesa con gli enti interessati l'estensione del servizio al territorio di altri comuni.

L'Ente Locale avrebbe avuto la funzione di indirizzo e controllo a fini di tutela dell'interesse generale, mentre l'ente strumentale avrebbe avuto l'obiettivo del pareggio di bilancio sotto i vincoli imposti dall'Ente Locale: *“L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti. [...] L'ente locale conferisce il capitale di dotazione;*

*determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali”.*

L'ordinamento giuridico indicava l'azienda speciale come un ente pubblico, definito quale *“ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale”.*

La legge contemplava anche la trasformazione dell'azienda speciale in un'azienda a capitale misto pubblico-privato, purché fosse garantita la maggioranza dell'Ente Locale, e consentiva inoltre la possibilità di affidamento del servizio in concessione, ove ciò risultasse conveniente da un punto di vista economico-gestionale e sociale.

L'articolo 22 della Legge 142/1990 prevedeva infatti esplicitamente che i Comuni e le Province potessero gestire i servizi pubblici a mezzo di società per azioni.

Se l'azionariato di Stato era già da tempo sottoposto a disciplina da parte del legislatore, era invece assente un formale riconoscimento normativo dell'azionariato degli Enti Locali, benché ammesso dalla prassi e dalla giurisprudenza (Roversi e Monaco 1973, Mazzarelli 1987, Cammelli 1988, 1989, Palligiano 2009).

La costituzione di società a partecipazione azionaria comunale era consentita solamente nei casi in cui avesse trovato giustificazione, in merito al servizio da erogare, la partecipazione di soggetti pubblici o privati.

Generalmente, il soggetto, sia privato sia pubblico, che fosse in possesso di una quota minoritaria, doveva essere già presente nel settore operativo di riferimento del servizio pubblico, affinché fosse in grado di fornire un apporto non solo finanziario, ma anche di esperienza e di capacità.

Secondo quanto indicato dall'articolo 32 della legge, la delibera con la quale si decideva di disporre la costituzione di una nuova società oppure la partecipazione ad una società già esistente, era di competenza consiliare ed era soggetta al necessario controllo da parte del comitato di controllo; la delibera doveva espressamente indicare le motivazioni che consigliavano la costituzione di una società per lo svolgimento del servizio, in quanto non era sufficiente il solo motivo di reperire nuove risorse finanziarie.

La partecipazione dell'Ente Locale ad una società per azioni di pubblico servizio incontrava le seguenti limitazioni:

1. era obbligatoria la prevalenza del capitale pubblico; infatti non era sufficiente che l'ente pubblico disponesse di una situazione di comando, era indispensabile il possesso del pacchetto costituito da almeno il 51% delle azioni, non necessariamente da parte di un solo ente pubblico, ma anche attraverso la compresenza di più enti pubblici, anche non territoriali;
2. era essenziale la compresenza di altri soggetti; quindi anche successivamente alla costituzione della società, la composizione pluralista dell'assetto proprietario tra soggetti pubblici e privati doveva essere garantita.

Pertanto, era vietato l'acquisto dell'intero pacchetto azionario da parte di un solo ente pubblico, cosa che avrebbe generato la creazione di una società unipersonale, non potendo essere l'Ente Locale l'unico responsabile dell'insolvenza;

3. era basilare l'attinenza ai fini istituzionali dell'ente pubblico; in altre parole, la generica capacità di diritto privato che era stata riconosciuta agli enti pubblici, trovava un limite nei fini istituzionali dell'ente pubblico stesso.

La società pertanto non avrebbe potuto svolgere delle attività estranee ai fini istituzionali dell'Ente Locale e doveva inoltre essere circoscritta al territorio di quest'ultimo, anche se gli effetti potevano eccezionalmente prodursi in altri comuni.

Riguardo alla natura giuridica, la società a partecipazione pubblica era un soggetto di diritto privato, sottoposta alle norme del codice civile in materia di società commerciali. L'affidamento del pubblico servizio avveniva tramite concessione, il cui conferimento doveva salvaguardare l'osservanza delle norme tese ad assicurare la selezione del concessionario, non potendosi privilegiare la società per il solo fatto di esser stata costituita con prevalente capitale pubblico.

I rappresentanti del comune nella società erano soggetti a responsabilità nei confronti sia della società sia del comune che li aveva designati.

Spettava al consiglio comunale nominare e revocare i rappresentanti del comune nelle società per azioni alle quali il comune partecipava; per il fatto che l'ente pubblico disponesse del controllo di osservanza delle norme del capitolato di concessione del servizio alla società concessionaria, la carica di consigliere comunale o provinciale era incompatibile con quella di rappresentante dell'ente nella società a prevalente partecipazione pubblica.

Per favorire l'ingresso di capitali privati nel settore idrico e per incentivare il processo di fusione delle gestioni nell'ottica di superare la realtà della frammentazione, in un primo momento le società a maggioranza pubblica, anche se di diritto privato, erano state esentate dal pagamento dell'I.V.A.

Tuttavia, ciò è stato chiaramente vietato dalla disciplina antitrust nel momento in cui tali società iniziavano ad entrare in competizione con società private per l'affidamento di servizi in concessione.

Infatti, il quadro normativo disposto dalla Legge 142/90 (e più tardi dalla Legge 36/94) aveva previsto la possibilità per l'Ente Locale, vale a dire l'Autorità d'ambito, di indire un affidamento del servizio idrico integrato mediante gara ad evidenza pubblica; tale procedimento ricade tuttavia nella competenza della disciplina europea antitrust, che stabilisce che i lavori pubblici ed i servizi devono essere affidati secondo principi di concorrenza e libero mercato.

Gli importanti principi introdotti dalla Legge 142 del 1990, poi ripresa nel Testo Unico 267 del 2000, hanno avuto seguito nella normativa successiva.

Con la Legge 498/1992 è stata prevista la società per azioni a partecipazione minoritaria degli Enti Locali, a cui il servizio può essere affidato in forma diretta, nell'ambito di condizioni e procedure definite nel successivo Decreto del Presidente della Repubblica 533/1996 (Tessarolo 2001, Spadoni 2003).

Con la Legge 95/1995, i principi di autonomia delle aziende pubbliche locali sono stati efficacemente riaffermati, creando le condizioni per una loro ulteriore emancipazione dal legame di organicità con gli Enti Locali.

Già la Legge 142/90, aveva provveduto a modificare significativamente il sistema dei controlli rispetto al passato: pur essendo infatti confermato il potere comunale di vigilanza e di verifica dei risultati, l'esercizio del controllo era stato attenuato, in quanto poteva essere esercitato esclusivamente sugli "*atti fondamentali*" della società.

Ora la Legge 95/1995 aveva ulteriormente alleggerito tale controllo, attraverso la definizione degli atti fondamentali formulata in maniera tale da consentire una elevata discrezionalità gestionale dell'azienda, entro linee guida definite e verificate dall'Ente Locale.

In questo modo, il rapporto tra Ente Locale ed Ente Strumentale si è spostato dal precedente piano di sovraordinazione del controllore sul controllato ad un piano più paritetico fondato su logiche negoziali e incardinato sul nuovo strumento del Contratto di servizio (AA.VV 1999, Spadoni 2003).

L'introduzione di questa serie di norme, il nuovo sistema di gestione delle società municipalizzate in quegli anni, il modello delle relazioni tra il momento politico e quello gestionale, hanno acquisito una connotazione di totale distacco rispetto al passato.

L'Ente Locale ha intrapreso sempre più esclusivamente il proprio ruolo di soggetto di governo e di regolazione, limitando le proprie interferenze nei fatti gestionali, mentre all'azienda sono stati di conseguenza riconosciuti margini più vasti di autonomia e di responsabilità.

In questo quadro, il contratto di servizio è divenuto lo strumento principale della regolazione dei rapporti tra governo e gestione, assicurando ai soggetti titolari delle rispettive funzioni la possibilità di affermare esplicitamente i propri specifici obiettivi nell'ambito del confronto negoziale.

Si è quindi delineata la tendenza a trasformare le vecchie aziende municipalizzate in imprese a tutti gli effetti, superando anche quel carattere di "*specialità*" che ne ha connotato l'origine e la storia e avviando un processo di inserimento nel diritto comune. Da questo punto di vista, di notevole rilievo è il fenomeno di "*privatizzazione formale*" che è andato affermandosi in quel periodo, favorito anche da provvedimenti che hanno agevolmente snellito le procedure di trasformazione delle aziende speciali in S.p.A., prima fra tutti la Legge 127/97, poi ripresa dal Decreto Legislativo 267/2000.

In virtù di queste disposizioni, è stato possibile semplificare un percorso che altrimenti sarebbe stato di difficile attuazione: seguendo il sistema ordinario occorrerebbe infatti, da un lato, procedere alla revoca dell'azienda speciale, alla liquidazione della stessa e alla devoluzione dei beni all'ente locale; dall'altro costituire la società per azioni o a responsabilità limitata affidando ad essa il servizio precedentemente gestito dall'azienda.

Con la procedura "*semplificata*" introdotta dal citato provvedimento, gli Enti Locali possono invece trasformare le aziende speciali in S.p.A. mediante "*atto unilaterale*", vale a dire con la sola adozione da parte del Consiglio della relativa delibera, che assume in tal modo efficacia di atto costitutivo della società stessa.

L'Ente Locale acquisisce così la posizione di azionista unico della S.p.A. derivata dalla

trasformazione, che può comunque conservare per un periodo non superiore ai due anni dalla trasformazione stessa.

Entro questo termine, quindi, l'Ente Locale deve obbligatoriamente cedere, in tutto o in parte, le proprie azioni.

L'innovazione delle forme gestionali ha così avuto una forte accelerazione: le S.p.A. presenti nel comparto dei servizi pubblici locali erano 22 nel 1995, sono passate a 56 nel 1997 e all'inizio del 2002 hanno raggiunto il numero di oltre 450.

Per quanto concerne le procedure di alienazione, secondo uno studio della Confservizi del 2001, la più frequente era stata quella fondata sulla selezione del partner (33%), seguita dall'azionariato dei dipendenti (11%) e dalla quotazione di Borsa (10%) (Confservizi 2001, Spadoni 2003).

## **1.6 Un nuovo modo di gestire l'acqua: il servizio idrico integrato**

Una svolta importante nella gestione delle risorse idriche è stata avviata con la Legge 5 gennaio 1994, n. 36, successivamente ribattezzata "*Riforma Galli*", con la quale è intervenuta una complessiva riorganizzazione della normativa del settore.

Nei principi generali, la legge recante "*Disposizioni in materia di risorse idriche*" ha esteso la tutela pubblica a tutte le acque del territorio italiano, senza alcun bisogno di iscrizione in appositi registri, applicando inoltre il criterio della sostenibilità dell'uso, vale a dire la concessione dell'uso delle acque a condizione di non compromettere la trasmissione della risorsa ai posteri e sottolineando come il consumo domestico abbia la priorità sul consumo agricolo.

In particolare, l'articolo 1 prevede che "*tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà.*

*Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.*

*Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici".*

Nel rispetto del vincolo ambientale, la legge 36/1994 prevedeva che venisse affidato alle Autorità di Bacino l'incarico di stabilire le quantità di acqua che avrebbero potuto essere sottratte all'ambiente per soddisfare i diversi usi, primo fra tutti quello idropotabile, e quindi il compito di aggiornare le precedenti disposizioni del P.R.G.A. redigendo i Piani di Bacino.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della riforma fu la disposizione dell'unicità della gestione del servizio idrico integrato (SII), il quale doveva includere sia operazioni di acquedotto, quali la captazione, l'approvvigionamento, la potabilizzazione, l'adduzione e la distribuzione della risorsa idrica potabile per le utenze domestiche,

pubbliche, commerciali, agricole ed industriali, sia la raccolta, la depurazione e la restituzione all'ambiente delle acque reflue nella pubblica fognatura.

Rimasero invece esclusi dal servizio idrico integrato il collettamento delle acque meteoriche (pioggia, neve, grandine, rugiada, brina) e la depurazione delle acque di prima pioggia (vale a dire i primi 5 mm di acqua per ogni evento meteorico per ogni metro quadrato di superficie impermeabile dotata di rete drenante), prevedendo implicitamente la creazione di reti di collettamento duali (bianche e nere).

L'obiettivo della Legge 36/94 era favorire lo sviluppo dell'industria dei servizi idrici, promuovendo una moderna gestione imprenditoriale in grado di rinnovare modelli gestionali divenuti obsoleti, far fronte ai cospicui investimenti di cui necessitava il settore negli anni '90, superare l'eccessiva frammentazione delle gestioni attraverso aggregazioni verticali ed orizzontali in modo da ricomporre cicli settoriali integrati e realizzare maggiori economie di scala, definire ambiti dimensionali di erogazione del servizio più adeguati (Spadoni 2003).

Prima della riforma, infatti, il panorama dei soggetti incaricati alla distribuzione dell'acqua, alla raccolta delle acque reflue e alla depurazione era caratterizzato da un'estrema frammentazione di operatori, i quali agivano distintamente su singole fasi funzionali e su ambiti territoriali estremamente limitati.

Si stima che poco prima dell'introduzione della legge ci fossero circa 13.000 gestori operanti nel territorio italiano, situazione che impediva l'affermarsi di una gestione efficiente di tipo industriale e determinava una disomogeneità degli standard qualitativi del servizio; inoltre, alla fine degli anni '80, la gestione del servizio idrico era affidata ad imprenditori privati per una quota inferiore al 4,5% dell'intero settore (Giuntini, 2004, Senta 2006).

La particolare distribuzione territoriale delle aziende idriche e le loro relative dimensioni non possono che essere ricondotte all'evoluzione storico-economica italiana, caratterizzata dalla tarda formazione dello stato nazionale e da un forte localismo politico ed amministrativo.

Il territorio italiano è stato storicamente caratterizzato da culture politiche, gradi di sviluppo economico e contesti geografici estremamente diversi: di qui la caratteristica frammentarietà dell'industria idrica italiana (Drusiani 2003, Senta 2006).

Le conseguenze di questo quadro sono chiaramente visibili anche nell'alta disparità in termini di qualità del servizio fra il nord e il sud del paese.

Difatti, seppur con una fisionomia geologica molto differenziata, l'Italia gode di una disponibilità d'acqua mediamente maggiore che in altre parti di Europa, ma ciononostante sono tuttora ancora notevoli le differenze all'interno del Paese (Lobina 2005, Senta 2006).

La mancanza di un accesso garantito all'acqua è un problema per molti abitanti del sud e delle isole; sebbene in leggero miglioramento, la percentuale delle persone prive di una fornitura costante di acqua potabile varia dal 55,3% della popolazione in Sardegna all'88,4% in Molise e in Calabria (ISTAT, 2000).



Subito dopo l'emanazione della legge Galli, le Regioni hanno avuto i compiti più delicati in quanto, oltre a determinare i confini degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), dovevano accompagnare il processo di riorganizzazione dei servizi idrici indicando le modalità istitutive delle Autorità d'ambito (AATO) mediante consorzio obbligatorio dei Comuni ricadenti nell'ATO, indicando le condizioni per renderle pienamente operative, nonché definendo le convenzioni tipo che dovevano disciplinare i rapporti tra le Autorità d'ambito ed i gestori del servizio (CoViRi 2007).

L'ATO rappresenta il contesto all'interno del quale procedere all'organizzazione del SII, ovvero la dimensione "ottimale", di norma individuata nel bacino idrografico, per assicurare una gestione caratterizzata da una sufficiente massa critica e da economie di scala.

L'Autorità d'ambito è il gestore amministrativo dell'ATO, cui compete l'organizzazione del SII in nome e per conto di tutti gli Enti Locali appartenenti all'ATO stesso.

I compiti principali a carico dell'Autorità d'ambito individuati nel Piano d'Ambito sono:

- svolgere una ricognizione preliminare della rete e degli impianti esistenti nel territorio;
- individuare le azioni da mettere in opera, stabilirne il programma di intervento ed i relativi tempi di attuazione;
- stabilire un piano finanziario degli investimenti;
- definire il modello organizzativo ed individuare le forme di gestione del SII, stabilire gli obiettivi e gli standard di qualità del SII, eventualmente articolati per zone territoriali;
- affidare la gestione degli impianti ad un soggetto gestore;
- affidare l'erogazione del servizio idrico ad un soggetto erogatore;
- determinare la tariffa unica in base all'equilibrio con i costi di gestione e di investimento e disporre in ordine alla destinazione dei proventi tariffari.

Altri incarichi rilevanti sono:

- assicurare il rispetto dei contratti ovvero delle Convenzioni di Gestione;
- approvare il programma di attuazione delle infrastrutture e di acquisizione delle altre dotazioni necessarie per l'organizzazione del servizio;
- il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla programmazione regionale nonché il raggiungimento dell'unitarietà della tariffa d'ambito in funzione della qualità delle risorse e del servizio fornito;
- garantire livelli omogenei e standard di qualità e di consumo, nonché la tutela dei cittadini meno abbienti da attuare attraverso meccanismo di compensazione tariffaria;
- rimuovere i fattori che potrebbero causare diseconomia nella produzione di servizi e nella qualità del prodotto erogato all'utenza.

La ricognizione si caratterizza per una raccolta dati che sintetizza la situazione delle principali grandezze demografiche del territorio, delle infrastrutture e del relativo livello di funzionalità.

Tali informazioni, oltre ad essere obbligatorie per legge, sono utili per la stesura del Piano d'ambito, poiché forniscono il punto di partenza per la definizione dei livelli di servizio che il programma degli interventi si prefigura di raggiungere nell'arco di un periodo medio ventennale o trentennale.

Dopo la fase ricognitiva, l'Autorità d'ambito doveva predisporre l'affidamento alla società di gestione, stabilendo il regime giuridico tra quelli previsti dalla Legge 142/90 e i termini della convenzione, come la durata (non superiore a trent'anni), l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, il livello di servizio da garantire, lo stato di conservazione delle opere da assicurare, le modalità di valutazione del rispetto della convenzione, le sanzioni in caso di inadempimenti, le regole di adeguamento delle tariffe, le idonee garanzie finanziarie ed assicurative, le condizioni di risoluzione della convenzione; per tutta la durata della convenzione, l'Autorità d'ambito deve controllare e monitorare il rispetto dei vincoli da parte della società di gestione.

Come indicato nell'articolo 11, *“la concessione a terzi della gestione del servizio idrico è soggetta alle disposizioni dell'appalto pubblico di servizi degli enti erogatori di acqua in conformità alle vigenti direttive della Comunità europea in materia, secondo modalità definite con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente.*

*I concessionari e gli affidatari del servizio idrico diversi dalle pubbliche amministrazioni e dalle relative aziende speciali sono considerati come operatori in virtù di diritti speciali o esclusivi ai sensi della direttiva 90/531/CEE del Consiglio, del 17 settembre 1990, e successive modificazioni”.*

Per quanto concerne le “gestioni esistenti”, l'articolo 10 prevede che *“le aziende speciali, gli enti ed i consorzi pubblici esercenti i servizi, anche in economia, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano a gestire i servizi loro affidati fino alla organizzazione del servizio idrico integrato; [...] ove ne sia deliberato lo scioglimento, confluiscono nel soggetto gestore del servizio idrico integrato, secondo le modalità e le forme stabilite nella convenzione.*

*Il nuovo soggetto gestore subentra agli enti preesistenti nei termini e con le modalità previste nella convenzione e nel relativo disciplinare”.*

Gli interventi da programmare indicati nel Piano d'Ambito sono evidenziati nelle sue due principali componenti:

1. il Piano degli Interventi, consistente nella descrizione degli interventi programmati per ciascuna area critica e per ciascun segmento del SII e nella loro miglior definizione in termini di obiettivi, effetti attesi, livello di priorità, previsioni temporali e di costo;
2. il Piano Gestionale, che presenta le linee guida generali del modello organizzativo e gestionale, inerenti l'organizzazione sul territorio (struttura centrale, centri di

esercizio, punti di contatto con gli utenti), le attività necessarie con le rispettive funzioni ed i relativi parametri di produttività, il dimensionamento dell'organico, una stima dei costi operativi, avuto riguardo ai costi di riferimento calcolati secondo il Metodo normalizzato introdotto nella successivo Decreto Ministeriale 1° agosto 1996.

Successivamente i due strumenti confluiscono nel “*Piano economico-finanziario*”, costruito sulla base dei costi d'investimento e dei costi operativi preventivamente determinati, ed inserendo anche gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito.

La Legge n. 36/94 mantiene anche la vigente distinzione tra ente locale e società di gestione, favorendo l'efficienza delle società di gestione mediante:

- la predisposizione da parte degli enti locali di piani di investimenti per ridurre le perdite in rete;
- l'installazione di contatori sulle singole unità abitative, al fine di responsabilizzare gli utenti al consumo e attribuire tariffe eque in base ai mc consumati;
- il perseguimento dell'integrazione territoriale e industriale con l'individuazione di ATO di gestione, sovracomunali, secondo criteri di continuità con i limiti amministrativi e del bacino idrografico, di superamento della frammentarietà delle gestioni e di raggiungimento di dimensioni gestionali che consentano economie di scala;
- la copertura, mediante la tariffa, dei costi di gestione del SII, compresa la remunerazione del capitale investito, al fine di responsabilizzare il gestore anche sull'efficacia e la conservazione nel tempo delle infrastrutture;
- la separazione tra le seguenti funzioni:
  1. programmazione, regolamentazione, organizzazione e controllo del servizio idrico, che devono essere svolte dalle autorità locali;
  2. gestione del servizio, affidata ad un operatore unico indipendente;
  3. proprietà delle infrastrutture;
- copertura completa dei costi operativi e di investimento;
- obblighi di efficienza e produttività.

Gli investimenti sono stati invece classificati secondo tre categorie tipologiche, che riflettono le diverse fasi di realizzazione del piano:

- le opere nuove, necessarie per completare l'infrastrutturazione e conseguire i livelli obiettivo di servizio nel breve periodo;
- la manutenzione straordinaria, necessaria a mantenere in efficienza il parco infrastrutturale esistente e le nuove opere, durante tutto l'orizzonte di piano;
- le opere di rinnovo e ripristino dell'infrastrutturazione obsoleta.

L'articolo 20 della Legge Galli disciplina anche la “*concessione della gestione del servizio idrico a soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione*”, prevedendo che la “*concessione a terzi della gestione del servizio idrico, nei casi previsti dalla presente legge, è soggetta alle disposizioni dell'appalto pubblico di servizi degli enti erogatori di acqua in conformità alle vigenti direttive della Comunità europea in*

*materia, secondo modalità definite con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente”.*

Per quanto concerne la tariffa, l'articolo 13 della Legge 36/1994 stabilisce che essa *“costituisce il corrispettivo del servizio idrico; è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio”.*

La legge prevede pertanto che i ricavi tariffari coprano interamente i costi di gestione e garantiscano una congrua remunerazione del capitale investito per espletamento del servizio, fissata al 7%.

All'articolo 21, la Legge Galli ha istituito, presso il Ministero dei lavori pubblici, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CO.VI.RI), *“a l fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 9, con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia ed all'economicità del servizio, alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale dei prezzi (CIP), nonchè alla tutela dell'interesse degli utenti”.*

Il CO.VI.RI *“è composto da sette membri, nominati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente.*

*Di tali componenti, tre sono designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e quattro, di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto, sono scelti tra persone particolarmente esperte in materia di tutela ed uso delle acque, sulla base di specifiche esperienze e conoscenze del settore”.*

Il Co.Vi.RI è stato sostituito nel 2009 dalla Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.Ri).

Nel complesso, è possibile affermare che l'obiettivo della Legge 36/94 di riduzione della frammentarietà sia stato raggiunto, essendosi ridotte le società di gestione da circa 13.500 nel 1994 a circa 90 nel 2011; tuttavia, circa i tre quarti di queste sono rimaste in house.

Pertanto, nonostante la Legge 36/94 abbia concesso all'Autorità d'ambito la possibilità di affidare il SII mediante gara ad evidenza pubblica, la maggior parte di esse, ha assegnato direttamente il servizio alla propria società di gestione (denominata gestione in house), pur avendo operato la separazione contabile.

Alcune di queste società di gestione in house hanno inoltre ottenuto l'affidamento anche di altre gestioni, partecipando alle gare ad evidenza pubblica indette da altre Autorità d'ambito.

L'Unione Europea ha fortemente censurato questa possibilità, segnalandola come violazione della disciplina antitrust, stabilendo che le società che esercitano la gestione in house non possano partecipare alle gare ad evidenza pubblica indette da altre Autorità d'ambito, né cedere alcuna quota del proprio capitale ad altri soggetti, pubblici o privati.

Tali criteri sono stati definiti in particolare a partire dalla sentenza Teckal S.r.l. contro il Comune di Viano (1999): *“la direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno. Può avvenire diversamente solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano”*.

La disciplina europea antitrust prevede che i lavori ed i servizi pubblici debbano essere affidati secondo principi di concorrenza e libero mercato; la concorrenza è costituita dalla competizione per l'ottenimento dell'affidamento, pertanto non durante il periodo di esecuzione dei lavori o di erogazione dei servizi: si parla cioè di concorrenza per il mercato e non di concorrenza nel mercato.

Difatti, la stipula di una convenzione definisce la situazione di un vero e proprio monopolio legale, a vantaggio della società di gestione concessionaria.

Si tratta però di un monopolio cui il concessionario monopolista ha avuto accesso previa concertazione con l'ente appaltante, in una situazione di competizione con altri aspiranti concessionari; questo significa che gli obblighi contenuti nella convenzione dell'ente appaltante fissano già in partenza i livelli di prestazione che la società di gestione deve garantire, gli investimenti da effettuare e le tariffe da imporre agli utenti, restando eventuali adeguamenti tariffari a discrezione esclusiva dell'ente appaltante.

Pertanto, almeno a livello teorico, le leve del profitto della società di gestione sarebbero limitate al solo contenimento dei costi operativi, tanto più che la disciplina antitrust inibisce qualsiasi forma di trasferimenti statali o altre agevolazioni, fiscali o di altro tipo, a vantaggio della società di gestione.

Situazioni contrarie ai principi europei si sono già verificate in passato, come dimostrano i casi di ACEA, HERA ed IREN, le quali sono state quotate in borsa, hanno venduto sul mercato parte delle loro quote azionarie ed hanno ottenuto affidamenti presso altri ATO senza invece competere per l'affidamento della gestione nel proprio ATO originario.

La Legge 36/94 è stata seguita dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 1996 e dal Decreto Legislativo 152/1999, di attuazione di alcune direttive europee.

Il quadro normativo è stato infine ridefinito dal Decreto Legislativo 152/2006, Testo Unico Ambientale, di recepimento della direttiva quadro sulle acque (Wfd) 2000/60/CE. Tale decreto ha abrogato la Legge 36/94 e molte altre leggi del settore come la Legge 183/89, conservando tuttavia l'impostazione giuridica imposta da tali leggi, basata sugli ATO per il SII e sulle Autorità di Bacino per la tutela dei corpi idrici.

Il successivo Decreto Ministeriale 1° agosto 1996, “*Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato*”, emanato in attuazione dell’articolo 13 dell’allora vigente Legge 36/94, rappresenta la disposizione di riferimento per la determinazione della tariffa reale media del SII.

Secondo il metodo tariffario introdotto, i costi che le Autorità d’ambito devono considerare ai fini del calcolo della tariffa reale media, sono i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito, i quali devono essere coperti dai ricavi del SII.

A questi si aggiungono i costi relativi alla definizione del canone, che il gestore introita dalla tariffa e trasferisce all’Autorità d’ambito o ai Comuni.

Rispetto a tali componenti, la tariffa può variare da un esercizio all’altro in risposta alle variazioni del tasso d’inflazione annuale programmato e ad un fattore K, il quale rappresenta il limite di prezzo che consente alle tariffe di crescere o, più raramente, di diminuire in base agli obiettivi del regolatore.

Come base di partenza per la definizione dei costi operativi che debbano essere riconosciuti nella tariffa, l’Autorità d’ambito determina, per il periodo relativo all’intera durata dell’affidamento, i costi operativi ottimali relativi alla gestione del servizio nel proprio territorio e, allo stesso tempo, calcola i costi operativi di riferimento sulla base di alcune grandezze tecniche.

Successivamente, l’Autorità d’ambito si occupa di verificare il rispetto di due vincoli relativamente ai costi operativi di riferimento:

- il primo vincolo prescrive che i costi operativi ammessi in tariffa non possano superare i costi operativi di riferimento maggiorati del 30%;
- il secondo vincolo prevede invece una progressiva riduzione percentuale nella differenza tra l’importo dei costi operativi riconosciuti in tariffa e l’importo dei costi operativi di riferimento.

Per quanto riguarda invece gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito, la definizione dei costi riconosciuti in tariffa è legata alla previsione annuale della spesa per investimenti e all’eventuale ammontare del capitale investito iniziale.

L’importo degli ammortamenti riconosciuti in tariffa è il risultato di una previsione che deve tenere conto della spesa, dell’entrata in esercizio dell’opera a cui la spesa si riferisce e dell’aliquota di ammortamento dei vari cespiti che compongono l’investimento.

La remunerazione del capitale investito si ottiene moltiplicando il valore della previsione di capitale investito medio per un tasso del 7% (al lordo delle imposte) che, secondo le attuali disposizioni del metodo normalizzato, è destinata a far fronte ai costi del capitale di terzi e del capitale di rischio.

Il metodo riconosce dunque al gestore del servizio un ammontare di profitti intesi come una remunerazione sul capitale investito.

Il metodo normalizzato stabilisce che l’Autorità d’ambito debba effettuare con una cadenza triennale una revisione tariffaria, la quale consenta di appurare il

conseguimento da parte del gestore solamente del livello di ricavo permesso (revenue cap).

La determinazione della tariffa del SII è caratterizzata da alcuni passaggi ben precisi.

All'inizio di ogni periodo di regolazione, viene fissato un tetto sui ricavi ottenibili dalla gestione del servizio idrico, il quale è aggiornato di anno in anno secondo una logica di price cap.

Alla fine del periodo di regolazione, il fatturato del gestore è confrontato con il tetto sui ricavi; se lo supera, il gestore provvederà alla restituzione dei maggiori introiti a vantaggio delle tariffe del periodo successivo, mentre nel caso contrario avrà la possibilità di ottenere il mancato ricavo nelle tariffe degli anni successivi.

La tariffa risulta allora espressa dalla seguente formula:

$$T_n = (Co+A+R)^{n-1} \cdot (1+\pi+K)/mc$$

dove le varie sigle rappresentano

***T<sub>n</sub>*** : la tariffa dell'anno corrente;

***Co***: i costi operativi, comprensivi delle rate dei mutui e delle spese di funzionamento dell'Autorità d'ambito per i Comuni rientrati nella gestione unitaria;

***A***: i costi di ammortamento;

***R***: la remunerazione del capitale investito;

***n-1***: l'anno precedente;

***π***: il tasso di inflazione programmato per l'anno corrente;

***K***: il limite di prezzo;

***mc***: la quantità di acqua erogata.

In termini più generici, la tariffa risulta derivare dal rapporto tra i costi necessari alla gestione dei tre servizi di acquedotto, fognatura e depurazione ed il volume dei metri cubi di acqua erogati.

Esiste quindi un fattore di correzione legato ai maggiori o minori ricavi ottenuti rispetto a quelli prestabiliti

Le principali leve di redditività a favore dell'impresa che gestisce il SII risiedono nella gestione dei costi operativi e del costo dell'indebitamento; la possibilità di incrementare la redditività della gestione a partire dalla riduzione dei costi operativi effettivi rispetto a quelli riconosciuti in tariffa, dipende in parte dalla capacità dell'impresa e in parte dalla generosità con cui sono stati stimati i costi nel Piano.

Il meccanismo attraverso il quale l'impresa può aumentare la redditività della gestione attraverso i costi operativi, è quello di definire un budget di previsione triennale dei propri costi operativi, che consenta un minor costo rispetto ai costi operativi riconosciuti in tariffa.

La capacità di gestire e realizzare le previsioni contenute nei budget darà la sicurezza di realizzare anche gli obiettivi di maggiore redditività della gestione.

La possibilità di aumentare la redditività della gestione operando sui costi riconosciuti in tariffa relativi alla remunerazione del capitale investito dipende dalla capacità dell'impresa di minimizzare i costi del capitale di debito.

La leva di redditività in questo caso è funzione della differenza fra il tasso del 7% e

quello effettivamente realizzato dall'impresa sul mercato dei capitali.

In realtà il tasso del 7% è il risultato di una media ponderata dei tassi da applicare rispettivamente sul capitale di rischio (al lordo delle tasse) e sul capitale di debito.

Di conseguenza, l'impresa che intenda aumentare la propria redditività dovrà valutare la propria struttura del capitale (proprio/terzi) e definire un programma di indebitamento che comporti un costo dei finanziamenti inferiore a quello previsto dalla remunerazione nel Piano economico-finanziario.

Il gestore del SII si trova ad operare con un contratto (Convenzione di affidamento) nel quale vengono definite le prestazioni a fronte delle quali viene riconosciuto un corrispettivo.

La capacità di rendere remunerativa la gestione di questo contratto dipende dalla capacità dell'impresa di ridurre i costi che sono alla base della definizione del corrispettivo: maggiore è la capacità del gestore di minimizzare i costi, maggiore è il profitto che può trarre dalla gestione.

L'azione di minimizzazione dei costi non deve, tuttavia, interferire con gli obblighi relativi al raggiungimento dei livelli di servizi tecnici e gestionali, pena l'applicazione di sanzioni che si tradurrebbero in un aumento dei costi e, quindi, in una diminuzione della redditività.

Il metodo normalizzato per la determinazione della tariffa risale al 1996, pertanto sono trascorsi più di quindici anni dalla sua definizione.

Ciononostante, l'applicazione delle procedure delineate da parte delle Autorità d'ambito, molte volte difformi tra di loro, ha fatto emergere la necessità di apporre alcune modifiche al metodo.

Al di là di alcune imprecisioni nel testo, si è avvertita soprattutto l'esigenza di avere definizioni più chiare per eliminare incertezze sui servizi che debbono sottostare al metodo, una migliore definizione della tariffa di riferimento e della sua dinamica, una migliore definizione dei costi operativi, l'esplicitazione delle tipologie di ammortamento (accelerati, anticipati, finanziari), una ridefinizione del tasso di remunerazione che sia maggiormente in linea con i tassi di mercato e perciò non fisso e prestabilito, ed infine una definizione più adeguata del canone di concessione.

Una delle criticità dell'applicazione del metodo di determinazione della tariffa è data dalla definizione dei costi operativi che nel corso del periodo di validità del Piano devono essere efficientati.

Il metodo normalizzato prevede infatti che i costi operativi vengano classificati secondo il Decreto Legislativo 09 aprile 1991, numero 127, in recepimento delle direttive n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE nel seguente modo:

- B 6 - costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti);
- B 7 - costi per servizi;
- B 8 - costi per godimento di beni di terzi;
- B 9 - costo del personale;
- B 11 - variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci;



- B 12 - accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali.
- B 13 - altri accantonamenti;
- B 14 - oneri diversi di gestione.

In questa ultima voce deve essere iscritto ogni costo della produzione non ricompreso in quelli specificatamente previsti dall'elencazione di cui sopra ed ogni altro componente negativo del reddito che non abbia natura finanziaria, straordinaria o fiscale.

In tale classificazione vengono comprese alcune tipologie di costo che sebbene legate a prestazioni indispensabili per lo svolgimento del servizio, e pertanto da recuperare nell'ambito della tariffa, rappresentano componenti che esulano dalla capacità di intervento del gestore.

Ad esempio, per quanto riguarda i tributi imposti dalle amministrazioni (TOSAP, COSAP, canoni di concessione ANAS, costi di attraversamento etc.), si tratta di costi del tutto esogeni rispetto alle scelte di efficienza effettuabili dal gestore del servizio idrico.

Inoltre vi sono dei costi che non possono essere inseriti tra i costi operativi e che non trovano riscontro in tariffa, ma che hanno un notevole peso nel bilancio del gestore, come gli accantonamenti per svalutazioni crediti e le perdite sui crediti, che hanno in questo settore una incidenza molto elevata, soprattutto sulle nuove gestioni, condizionando in maniera rilevante l'equilibrio economico finanziario.

Tutto ciò fa sì che il rendimento del capitale del 7% sia del tutto teorico e nella realtà venga eroso per la copertura di una serie di costi non imputabili in tariffa.

Il processo di semplificazione politico amministrativa, finalizzato all'ottenimento di un servizio più efficiente e di una maggiore soddisfazione del cittadino/utente, si è caratterizzato con il passaggio di molte delle competenze inerenti le infrastrutture idriche dallo Stato alle Regioni (ed agli altri Enti Locali).

Tale processo è poi proseguito con le Leggi Bassanini, che hanno introdotto una serie di provvedimenti normativi di carattere amministrativo, e dalla Riforma del titolo V della Costituzione.

Con la Legge 15 marzo 1997, n. 59, ribattezzata Bassanini-uno e recante “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*”, la volontà del legislatore era essenzialmente quella di ridefinire i rapporti e la distribuzione delle competenze fra lo Stato, le Regioni ed il sistema delle autonomie locali.

Due erano i principi di riferimento:

- la semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private;
- il federalismo amministrativo, vale a dire il perseguimento del massimo decentramento realizzabile attraverso la legge ordinaria, senza alcuna modifica costituzionale.

L'attuazione di questo processo doveva avvenire tramite la revisione delle modalità organizzative ed operative di alcuni ambiti specifici dei servizi pubblici e la revisione

della disciplina pubblicistica di alcuni settori economici, al fine di avviare la ricollocazione delle funzioni fra lo Stato e le Regioni, nonché di favorire la privatizzazione di alcuni settori a forte caratterizzazione pubblicistica.

Successivamente, la Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini-bis) e la Legge 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini-ter) hanno apportato alcune modifiche o integrazioni in armonia alla precedente normativa, al fine di facilitarne e snellirne la programmazione.

Il processo di decentramento amministrativo e legislativo è proseguito con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con la quale è stato interamente riformato il Capo V, parte seconda, della Costituzione italiana, recante norme sulle Regioni, le Province e i Comuni.

Le disposizioni del nuovo testo istituzionale hanno operato una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, in conformità ai principi di sussidiarietà, federalismo e collaborazione a livello europeo indicati nel Libro Bianco sulla Governance.

Oltre a favorire lo sviluppo e l'affermarsi della potestà legislativa in favore delle Regioni, la riforma costituzionale ha prodotto un significativo cambiamento nei rapporti internazionali a livello di Governance: alle Regioni viene infatti riconosciuta la potestà legislativa concorrente con quella dello Stato, nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, mentre resta di competenza esclusiva dello Stato la determinazione degli ordinamenti programmatici e legislativi nazionali, nel rispetto del principio dell'unicità della politica estera italiana.

## **1.7 Il conflitto tra l'affidamento diretto o la gara ad evidenza pubblica**

Grazie all'introduzione della Legge Galli, sul finire dello scorso secolo, la transizione verso una completa emancipazione della gestione delle imprese del servizio idrico ed un più moderno ed avanzato sistema decisionale ha registrato una notevole dinamica.

Tuttavia, nonostante sia stata universalmente riconosciuta l'esigenza di scorporare la gestione dei servizi dall'interno dell'amministrazione degli Enti Locali, scegliendo tra le diverse possibili opzioni, in molti casi i servizi venivano ancora gestiti direttamente dagli Enti Locali (Spadoni 2003).

Secondo un Rapporto Enea-Nomisma sui servizi pubblici locali del 1999, la percentuale di gestioni dirette era di quasi il 7% nel settore del gas, di circa il 30% nell'igiene ambientale e di ben il 44% negli acquedotti.

Il diffuso ricorso alla gestione diretta era stato favorito anche dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*" (T.U.E.L.), il cui articolo 113, più volte modificato od integrato, ha a lungo rappresentato un punto di riferimento essenziale nell'individuazione della disciplina dei servizi pubblici locali.

Nella formulazione originaria, l'articolo 113 proponeva forme di gestione dei servizi pubblici non propriamente in linea con la normativa comunitaria; trovavano infatti

spazio modalità quali l'azienda speciale, l'istituzione, la gestione in economia, la società mista.

Diversamente, l'evoluzione della politica dell'Unione Europea sembrava progredire in direzione opposta, con l'affermazione del principio della libera concorrenza e la necessità per i Paesi membri di avvalersi, nella gestione dei servizi pubblici locali, di società operanti sul mercato attraverso lo strumento della gara pubblica.

La Commissione Europea aveva già provveduto ad inviare una lettera sanzionatoria al Governo Italiano, la lettera n. 1999/2184 C(2002)2329, aprendo la fase preliminare di una procedura di infrazione alla luce del presunto conflitto tra alcune clausole contenute nella normativa italiana e la legge europea di regolamentazione dei servizi idrici (Belfiori 2002).

Proprio il rischio di subire forti sanzioni da parte della Comunità Europea ha favorito lo sviluppo di una nuova struttura dell'art. 113 del T.U.E.L.

Infatti, il nuovo articolo 113-bis, introdotto dalla Legge 448/2001, recante la Finanziaria 2002, ha previsto tre differenti modalità di affidamento della gestione del servizio pubblico, tra cui quello idrico, specificamente indicate al comma 5:

- a) *“alle società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;*
- b) *a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;*
- c) *a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano, in altre parole l'affidamento in house”.*

Il comma 7 dello stesso articolo prevedeva poi che *“la gara di cui al comma 5 è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali. [La gara è aggiudicata sulla base del migliore livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio. Le previsioni di cui al presente comma devono considerarsi integrative delle discipline di settore]”.*

La Legge 28 dicembre 2001, n. 448, inserendo l'articolo 113-bis, ha inoltre introdotto la rilevante distinzione tra servizi *“di rilevanza industriale”* e servizi *“privi di rilevanza industriale”*, assoggettando i primi al regime di concorrenza attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica e prevedendo per i secondi l'affidamento diretto.

In particolare, il testo dell'articolo 113-bis prevedeva la gestione dei servizi pubblici locali, privi di rilevanza economica, mediante affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali, anche consortili, società a capitale interamente pubblico che fossero controllate dagli Enti Locali, ovvero, in caso di modeste dimensioni del servizio o caratteristiche che lo rendessero opportuno, in economia, confermando la possibilità di affidamento diretto dei servizi culturali anche ad associazioni e fondazioni costituite o partecipate dagli enti stessi; ciò costituiva una norma derogatoria e di carattere eccezionale, consentendo di affidare in concessione pubblici servizi ad uno specifico soggetto economico (la società a capitale interamente pubblico) senza dover ricorrere alle procedure di evidenza pubblica.

Mentre nel caso dei servizi locali di rilevanza industriale, l'articolo 113-bis prevedeva sostanzialmente l'affidamento mediante gara (Lombardo 2010).

In seguito, il Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella Legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha sostituito alla distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale e non di rilevanza industriale quella tra servizi pubblici "*a rilevanza economica*" e servizi pubblici "*privi di rilevanza economica*", con ciò mostrando l'intento di superare la distinzione dei servizi pubblici basata esclusivamente sul modo tecnico in cui il servizio pubblico viene prodotto, cioè sul suo carattere strutturale e di produzione (Lombardo 2010).

La legge finanziaria del 2002 aveva quindi cercato di imporre una ferrea privatizzazione dei servizi pubblici locali, non soltanto quello idrico, con l'obiettivo di eliminare o quanto meno ridurre la presenza delle aziende municipalizzate.

Tuttavia, questo provvedimento ha incontrato fin da subito un'opposizione a molteplici livelli.

L'Associazione Nazionale Comuni Italiani, ANCI, ne ha richiesto l'immediata cancellazione, mentre alcune regioni, la Toscana, l'Emilia Romagna, l'Umbria, la Basilicata e la Campania, hanno contestato la costituzionalità della legge (Senta 2006).

Il movimento contro la privatizzazione dei servizi idrici è stato energico e deciso, in moltissimi casi le gare non si sono svolte e la possibilità di gestire il servizio idrico attraverso enti di diritto pubblico è prevalsa sulle altre.

Al Governo Italiano non è rimasto che prendere atto di questa situazione, almeno provvisoriamente, per cui a distanza di due anni, con la Legge Finanziaria 2004, è stata restituita ai Comuni la possibilità di mantenere il servizio idrico pubblico, fondamentalmente contraddicendo la legge finanziaria del 2002 e la conseguente privatizzazione forzata dei servizi pubblici.

Il riordino del settore dei servizi idrici è quindi proseguito con il successivo Decreto Legislativo 3 aprile 2006, numero 152, recante "*Norme in materia ambientale*", il quale abroga la Legge Galli e ridefinisce il SII come "*costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue*", il quale "*deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie*" (Guffanti 1997).

A seguito di questa disposizione, la società incaricata di fornire il servizio idrico deve pertanto curare, nel territorio di propria competenza, la gestione di:

- acquedotto: captazione, adduzione e distribuzione delle risorse idriche per utenze domestiche, pubbliche (tra le quali ospedali, caserme, scuole, stazioni), commerciali (ad esempio negozi, alberghi, ristoranti, uffici), agricole ed industriali (quando queste non utilizzino impianti dedicati);
- fognatura: raccolta e convogliamento delle acque reflue nella pubblica fognatura;
- depurazione: trattamento mediante impianti di depurazione delle acque reflue scaricate nella pubblica fognatura.

Allo scopo di effettuare una efficiente organizzazione territoriale del SII, la legge prevede che *“i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36.*

*Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:*

- a) *unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;*
- b) *unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni;*
- c) *adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.*

L'articolo 148 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 definisce le Autorità d'ambito come *“una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche”.*

Inoltre è previsto che *“le regioni e le province autonome possono disciplinare le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 1, cui è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato”.*

Le competenze degli Enti Locali ricompresi nel territorio dell'ATO, definito pertanto con apposita legge regionale da ogni singola Regione, sono indicate all'articolo 142: *“gli enti locali, attraverso l'Autorità d'Ambito, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo”.*

Il Decreto Legislativo 152/2006 si occupa quindi di regolamentare anche la tariffa del SII, in particolare nell'articolo 154 che ne disciplina gli aspetti generali.

Il legislatore definisce come tariffa il corrispettivo del SII (cost reflective) e prevede che per specificare il metodo tariffario, *“il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell’Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, definisca con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua”* (Brosio 2002).

Il decreto sopramenzionato prevede che la tariffa, a carico del cittadino, copra interamente i costi dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, compresi gli investimenti fissati dal Piano d’ambito e la parte dei mutui contratta dai Comuni o dalle aziende per gli interventi passati.

La tariffa è composta da una quota fissa e da una quota variabile crescente in base agli scaglioni di consumo, differenziata a seconda che si tratti di una utenza domestica residente o non residente, non domestica ed

a finalità produttive, agricolo-zootecnico a conduzione familiare, non domestica a finalità sociale ed istituzionale.

I parametri che concorrono a determinare la tariffa sono rappresentati da tutte quelle componenti direttamente legate al servizio offerto, più precisamente:

- la qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari;
- l’entità dei costi di gestione delle opere;
- l’adeguatezza della remunerazione del capitale investito, fino ad un massimo del 7%;
- i costi di gestione delle aree di salvaguardia;
- una quota parte dei costi di funzionamento dell’Autorità d’ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga".

Allo scopo di perseguire obiettivi di equità sociale e di redistribuzione del reddito, l’Autorità d’ambito ha predisposto per le utenze domestiche la tutela del consumo minimo vitale a garanzia costituzionale dell’accesso al servizio, la considerazione delle economie di consumo e la previsione di scaglioni sensibili alla composizione del nucleo familiare, mentre per le utenze non domestiche si effettua una distinzione in base alla quantità di acqua consumata.

Un’altra distinzione nella modulazione tariffaria proviene dalla collocazione territoriale; ad esempio, nell’ATO 1 della Toscana, denominato Toscana Nord, i Comuni Montani godono di una riduzione in tariffa del 17% a cui fa fronte un aumento del 4,05% per i Comuni Non Montani, in un ottica di cooperazione solidale tra gli enti.

L’articolo 64 del Decreto Legislativo 152/2006 ha inoltre previsto una nuova ripartizione del territorio nazionale, comprese le isole minori, in otto distretti idrografici, elencando i bacini idrografici ad essi afferenti:

- Distretto Idrografico Alpi Orientali, comprendente l’Autorità di bacino nazionale dell’Adige, l’Autorità di bacino nazionale Alto Adriatico, l’Autorità di bacino interregionali Lemene, Fissare Tartaro Canalbianco; l’Autorità di Bacino regionali Bacini del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto;

- Distretto Idrografico Padano, comprendente l'Autorità di bacino nazionale del Po;
- Distretto Appennino Settentrionale: comprendente l'Autorità di bacino nazionale Arno, l'Autorità di bacino interregionale Magra, l'Autorità di bacino interregionale Fiora, l'Autorità di bacino interregionale Conca Marecchia, l'Autorità di bacino interregionale Reno, l'Autorità di bacino regionali bacini della Liguria, l'Autorità di bacino regionali della Toscana, l'Autorità di bacino regionali dei fiumi Uniti, Montone, Ronco, Savio, Rubicone e Uso, l'Autorità di bacino regionali Foglia, Arzilla, Metauro, Cesano, Misa, Esino, Musone altri bacini minori, l'Autorità di bacino regionali Lamone, l'Autorità di bacino regionali bacini minori afferenti alla costa Romagnola;
- Distretto Pilota del Serchio, comprendente l'Autorità di bacino del Serchio;
- Distretto Appennino Centrale, comprendente l'Autorità di bacino nazionale Tevere, l'Autorità di bacino interregionale Tronto, l'Autorità di bacino interregionale Sangro, l'Autorità di bacino regionali bacini dell'Abruzzo, l'Autorità di bacino regionali del Lazio, l'Autorità di bacino regionali di Potenza, Chienti, Tenna, Ete, Aso, Menocchia, Tesino e bacini minori delle Marche;
- Distretto Appennino Meridionale, comprendente l'Autorità di bacino nazionale Liri-Garigliano, l'Autorità di bacino nazionale di Volturno, l'Autorità di bacino interregionale Sele, l'Autorità di bacino interregionale Sinni e Noce, l'Autorità di bacino interregionale Bradano, l'Autorità di bacino interregionali Saccione, Fortore e Biferno, l'Autorità di bacino interregionale Ofanto, l'Autorità di bacino interregionale Lao, l'Autorità di bacino interregionale Trigno, l'Autorità di bacino regionali bacini della Campania, l'Autorità di bacino regionali della Puglia, l'Autorità di bacino regionali della Basilicata, l'Autorità di bacino regionali della Calabria; l'Autorità di bacino regionali del Molise;
- Distretto della Sardegna: comprendente l'Autorità di bacino regionale della Sardegna;
- Distretto della Sicilia: comprendente l'Autorità di bacino regionale della Sicilia.

Per quanto attiene la scelta della forma di gestione e le procedure di affidamento, *”l'Autorità d'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito, delibera la forma di gestione fra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*

*L'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia.*

*La gestione può essere altresì affidata a società partecipate esclusivamente e direttamente da comuni o altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale, qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche od economiche, secondo la previsione del comma 5, lettera c), dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o a*

*società solo parzialmente partecipate da tali enti, secondo la previsione del comma 5, lettera b), dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, purché il socio privato sia stato scelto, prima dell'affidamento, con gara da espletarsi con le modalità" sopra indicate.*

L'elenco degli ATO attivi nel SII è il seguente:

- Abruzzo: ATO 1 Aquilano, ATO 2 Pescara, ATO 3 Teramo, ATO 4 Chieti;
- Basilicata: ATO Basilicata;
- Calabria: ATO 1 Cosenza, ATO 2 Catanzaro, ATO 3 Crotona, ATO 4 Vibo Valentia, ATO 5 Reggio Calabria;
- Campania: ATO 1 Calore Irpino, ATO 2 Napoli Volturno, ATO 3 Sarnese Vesuviano, ATO 4 Sele, ATO 5 Terra di Lavoro;
- Emilia-Romagna: ATO 1 Piacenza, ATO 2 Parma, ATO 3 Reggio Emilia, ATO 4 Modena, ATO 5 Bologna, ATO 6 Ferrara, ATO 7 Ravenna, ATO 8 Forlì Cesena, ATO 9 Rimini;
- Friuli-Venezia Giulia: ATO Centrale, ATO Occidentale, ATO Orientale Gorizia, ATO Orientale Triestino; ATO del Lemene (di recentissima introduzione);
- Lazio: ATO 1 Lazio Nord - Viterbo, ATO 2 Lazio Centrale - Roma, ATO 3 Lazio Centrale - Rieti, ATO 4 Lazio Meridionale - Latina, ATO 5 Lazio Meridionale - Frosinone;
- Liguria: ATO Genova, ATO Imperia, ATO La Spezia, ATO Savona;
- Lombardia: ATO Bergamo, ATO Brescia, ATO Città di Milano, ATO Como, ATO Cremona, ATO Lecco, ATO Lodi, ATO Mantova, ATO Milano, ATO Monza, ATO Pavia, ATO Sondrio, ATO Varese;
- Marche: ATO 1 Marche Nord - Pesaro Urbino, ATO 2 Marche Centro - Ancona, ATO 3 Marche Centro - Macerata, ATO 4 Marche Sud - Alto Piceno Maceratese, ATO 5 Marche Sud - Ascoli Piceno;
- Molise: ATO Molise;
- Piemonte: ATO 1 Verbanese, ATO 2 Biellese - Vercellese, ATO 3 Torinese, ATO 4 Cuneese, ATO 5 Astigiano, ATO 6 Alessandrino;
- Puglia: ATO Puglia, ATO Lecce 1, ATO Lecce 2, ATO Lecce 3, ATO Bari 1, ATO Bari 2, ATO Bari 4, ATO Bari 5;
- Sardegna: ATO Sardegna;
- Sicilia: ATO 1 Palermo, ATO 2 Catania, ATO 3 Messina, ATO 4 Ragusa, ATO 5 Enna, ATO 6 Caltanissetta, ATO 7 Trapani, ATO 8 Siracusa, ATO 9 Agrigento;
- Toscana: ATO 1 Toscana Nord, ATO 2 Basso Valdarno, ATO 3 Medio Valdarno, ATO 4 Alto Valdarno, ATO 5 Toscana Costa, ATO 6 Ombrone;
- Umbria: gli ATO in Umbria sono stati sostituiti con 4 ATI (Ambito Territoriale Integrato), che assommano le competenze in tema: idrico, gestione dei rifiuti, politiche sociali, turismo e sanità (Umbria, Legge Regionale 9 luglio 2007, n. 23);
- Valle d'Aosta: ATO Valle d'Aosta;



- Veneto: Alto Veneto, Bacchiglione, Brenta, Laguna di Venezia, Polesine, Valle del Chiampo, Veneto Orientale, Veronese.

La successiva Legge 26 marzo 2010, n. 42, Legge di Conversione del Decreto Legge del 25 gennaio 2010 n. 2, recante “*Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*”, ha decretato la soppressione delle Autorità d’ambito.

Come riporta la legge, *"all'articolo 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il comma 186, è inserito il seguente: 186-bis.*

*Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (cioè entro il 27 marzo 2011), sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.*

*Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.*

*Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente.*

*I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge".*

Con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2011, e con ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tale termine è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2011.

Nell'allegato del suddetto decreto la scelta viene così motivata: *"La proroga intende assicurare l'indispensabile continuità nell'erogazione dei servizi pubblici locali e nell'esercizio delle relative funzioni pubbliche, poiché l'abrogazione delle Autorità d'Ambito ad opera dell'articolo 2, comma 186-bis della legge 191/2009, coinciderebbe temporalmente con le prime applicazioni delle disposizioni in tema di affidamento del servizio pubblico locale recate dall'articolo 23-bis del Dl 112/2008(...)"*.

La nuova normativa ha pertanto stabilito che le Regioni dovranno ripartire le funzioni degli ATO ad altri enti; tuttavia, non è stato chiarito quali siano gli enti destinatari delle funzioni degli ATO, lasciando però intendere che non potranno essere nuove forme di aggregazione, in quanto la *ratio* della norma sta nel contenimento delle spese degli Enti Locali e nella semplificazione del sistema, attraverso l’eliminazione degli enti intermedi.

L’articolo 159 del Decreto Legislativo 152/2006 ha anche previsto che *“il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche istituito dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36, assume la denominazione di Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti, con il compito di assicurare l'osservanza, da parte di qualsiasi soggetto pubblico e privato, dei principi e delle disposizioni di cui alle parti terza”,* relativa a norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, *“e quarta del presente decreto”,* relativa a norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, di gestione delle risorse idriche, di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati.

Gli organi dell'Autorità sono il presidente, il comitato esecutivo ed il consiglio, il quale si articola in due sezioni denominate "Sezione per la vigilanza sulle risorse idriche" e "Sezione per la vigilanza sui rifiuti"; ciascuna sezione é composta dal presidente dell'Autorità, dal coordinatore di sezione e da cinque componenti per la "Sezione per la vigilanza sulle risorse idriche" e da sei componenti per la "Sezione per la vigilanza sui rifiuti".

Il comitato esecutivo si compone del presidente dell'Autorità e dei coordinatori di sezione, mentre il consiglio dell'Autorità é composto da tredici membri e dal presidente, nominati con Decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri.

*“Il presidente dell'Autorità e quattro componenti del consiglio, dei quali due con funzioni di coordinatore di sezione, sono nominati su proposta del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, due su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, due su proposta del Ministro per la funzione pubblica, uno su proposta del Ministro delle attività produttive relativamente alla "Sezione per la vigilanza sui rifiuti", quattro su designazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome”.*

Nell'esercizio delle funzioni sopraindicate, *“l'Autorità vigila sulle risorse idriche e sui rifiuti e controlla il rispetto della disciplina vigente a tutela delle risorse e della salvaguardia ambientale esercitando i relativi poteri ad essa attribuiti dalla legge”.* Inoltre, per lo svolgimento dei propri compiti, *“l'Autorità si avvale di un Osservatorio sui settori di propria competenza.*

*L'Osservatorio svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi formando una banca dati connessa con i sistemi informativi del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle Autorità di bacino e dei soggetti pubblici che detengono informazioni nel settore”.*

In particolare, secondo quanto indicato dall'articolo 161, *“l'Osservatorio raccoglie ed elabora dati inerenti:*

- *al censimento dei partecipanti alle gare per l'affidamento dei servizi, nonché dei soggetti gestori relativamente ai dati dimensionali, tecnici e finanziari di esercizio;*
- *alle condizioni generali di contratto e convenzioni per l'esercizio dei servizi;*
- *ai modelli adottati di organizzazione, di gestione, di controllo e di programmazione dei servizi e degli impianti;*
- *ai livelli di qualità dei servizi erogati;*
- *alle tariffe applicate;*
- *ai piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi.*

*Sulla base dei dati acquisiti, l'Osservatorio effettua, su richiesta dell'Autorità, elaborazioni al fine, tra l'altro, di:*

- *definire indici di produttività per la valutazione della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;*

- *individuare livelli tecnologici e modelli organizzativi ottimali dei servizi;*
- *definire parametri di valutazione per il controllo delle politiche tariffarie praticate, anche a supporto degli organi decisionali in materia di fissazione di tariffe e dei loro adeguamenti, verificando il rispetto dei criteri fissati in materia dai competenti organi statali;*
- *individuare situazioni di criticità e di irregolarità funzionale dei servizi o di inosservanza delle prescrizioni normative vigenti in materia;*
- *promuovere la sperimentazione e l'adozione di tecnologie innovative;*
- *verificare la fattibilità e la congruità dei programmi di investimento in relazione alle risorse finanziarie e alla politica tariffaria;*
- *realizzare quadri conoscitivi di sintesi.*

*L'Osservatorio assicura l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate secondo deliberazione dell'Autorità e nel rispetto delle disposizioni generali”.*

Il Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche è stato poi ricostituito con il Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284, entrando in funzione il 21 marzo 2007, per poi essere nuovamente soppresso con l'articolo 9-bis della Legge 24 giugno 2009, n. 77 ed essere sostituito dalla Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I.).

## 2.0 ANALISI SULLO STATO DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA

### 2.1 La Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche

Allo scopo di “*garantire l'efficienza degli impianti per la gestione dei servizi idrici e la salvaguardia delle risorse idriche nel territorio nazionale*”, è stata istituita all'interno del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I.).

Tale commissione è stata definita dall'art. 9-bis inserito nella Legge 24 giugno 2009, n. 77, *conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 28 aprile 2009, n. 39, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di Aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 27 giugno 2009.

Il Co.N.Vi.R.I. subentra in tutte le competenze attribuite all'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti e successivamente assegnate al Comitato per la Vigilanza sulle Risorse Idriche, che fino a quella data aveva svolto le funzioni di vigilanza sulle risorse idriche e che invece viene soppresso; la denominazione "*Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche*" sostituisce, ad ogni effetto, la denominazione "*Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*", ovunque presente.

Tra gli incarichi principali a carico del Co.N.Vi.R.I. vi è quello di assicurare l'osservanza ed il rispetto dei principi della legge di riforma dei servizi idrici, con riferimento particolare all'efficienza, all'efficacia ed all'economicità del servizio, alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela degli interessi degli utenti.

Al Co.N.Vi.R.I. è attribuito anche il potere di esercitare l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente, nonché di proporre azione agli organi giurisdizionali competenti contro gli atti posti in violazione della normativa vigente in materia di SII.

La Commissione è composta da cinque membri, i quali sono nominati con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, attualmente l'Onorevole Stefania Prestigiacomo, e rimangono in carica per tre anni.

Due dei componenti sono designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, mentre gli altri tre, di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto, sono scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica, nel settore pubblico e privato, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere.

La scelta del ruolo di presidente ricade nell'ambito di esperti con un elevato tasso di qualificazione tecnico-scientifica.

Considerata l'assenza di una Autorità Garante vera e propria per i servizi idrici, si potrebbe presumere che tale ruolo possa ricadere tra le competenze del Co.N.Vi.R.I.

Tuttavia, al momento, nessuna indicazione in merito è stata fornita dal legislatore, tanto più che il Ministro Fitto ha confermato la superflua presenza di un organo garante.

Più recentemente, in data 05 maggio 2011, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto per lo sviluppo ed il rilancio dell'economia, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 13 maggio 2011.

Tale provvedimento prevede l'istituzione di una *“Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua”*, finalizzata ad assicurare l'osservanza dei principi contenuti nel Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico; si tratterebbe di un organo collegiale indipendente, costituito da tre membri *“nominati dal Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'ambiente”*, che dovrebbe avere ampio potere regolatorio sul settore delle risorse idriche.

Secondo quanto previsto dal legislatore, l'Agenzia sarà un organismo indipendente ed autonomo che andrà a sostituire il Co.N.Vi.R.I., i cui compiti saranno ampliati e potenziati con l'attribuzione di poteri di una vera e propria Authority; l'obiettivo della sua istituzione è quello di porre al centro dell'attenzione e del sistema giuridico specifico, il cittadino, nella sua qualità di utente del servizio pubblico.

L'Agenzia, sulla carta soggetto imparziale e svincolato dal potere politico, dovrebbe andare a definire le regole, imporne il rispetto, predisporre e vigilare sulle tariffe, supervisionare i piani d'ambito, sanzionare i gestori erogatori del servizio idrico, promuovere l'efficienza, l'economicità e la trasparenza nella gestione dei servizi idrici, costituendo una garanzia per il libero esplicarsi delle condizioni di mercato, in modo da favorire finalmente, nel nostro Paese, non la privatizzazione, bensì la industrializzazione del servizio idrico integrato.

La differenza sostanziale tra il Co.N.Vi.R.I. e la nuova Agenzia è che il primo rappresenta una struttura di supporto al Ministero dell'Ambiente, priva però di spazi decisionali autonomi e costretta a passare attraverso un decreto ministeriale per qualsiasi decisione importante, mentre la seconda dovrebbe essere molto più autonoma, assumendo automaticamente tutte le funzioni già attribuite al Co.N.Vi.R.I. (Massarotto, Murelli 2011).

Attualmente, l'introduzione dell'*“Agenzia Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche”* non è ancora stata portata a compimento.

## **2.2 Il programma delle attività del Co.N.Vi.R.I.**

Secondo quanto previsto dalla Legge 77/2009, *“il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare avvia il Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici”*.

Tale programma é predisposto dal Co.N.Vi.R.I., ed include una serie di compiti che sono esplicitamente previsti dall'art. 161 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152,

come modificato e integrato dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 e dalla Legge 24 giugno 2009, n. 77.

Nello specifico, i compiti a carico del Co.N.Vi.R.I. riguardano:

- *la predisposizione del metodo tariffario da trasmettere al Ministro che lo adotta con proprio decreto;*
- *la verifica della corretta redazione dei piani d'ambito, con espressione di osservazioni, rilievi e prescrizioni;*
- *la predisposizione di una o più convenzioni tipo per l'affidamento del servizio;*
- *l'emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità;*
- *la definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi;*
- *il controllo delle modalità di erogazione dei servizi;*
- *la tutela e la garanzia dei diritti degli utenti;*
- *la predisposizione di rapporti periodici sullo stato di organizzazione dei servizi;*
- *l'espressione di pareri su problemi specifici riguardanti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, attivando allo scopo appropriate indagini;*
- *la predisposizione di una relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici”.*

In aggiunta, l'art. 9-bis della Legge 24 giugno 2009, n. 77, ha previsto che la Commissione *“predisponga e realizzi un programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici, ai fini della prevenzione degli effetti sismici”.*

L'art. 8 sexies della Legge 27 febbraio 2009, n. 13, di conversione del Decreto Legge 30 dicembre 2009, n. 208, indica inoltre che la Commissione *“provveda al controllo e al monitoraggio periodico del corretto adempimento degli obblighi informativi del gestore verso gli utenti previsti dal medesimo articolo”.*

Altre specifiche iniziative prioritarie sono elencate nel programma della Commissione:

- *“l'adozione di una procedura normalizzata che regolamenti la rendicontazione tecnica, gestionale ed economico-finanziaria, supportata da idonea banca dati (S.I.Vi.R.I.);*
- *una proposta al Ministro di aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato;*
- *la fissazione di criteri e linee guida per l'aggiornamento dei piani d'ambito, correggendo l'attuale sbilanciamento verso la realizzazione degli investimenti;*
- *la revisione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, riequilibrando la reciprocità del rapporto e adottando metodi di premialità/sanzione capaci di migliorare la qualità delle prestazioni di servizio e la concorrenza;*
- *la fissazione di indicatori, parametri e standard di riferimento per valutare la qualità delle prestazioni di servizio e la tutela degli interessi degli utenti;*
- *valutazioni della vulnerabilità dei sistemi di approvvigionamento esistenti, in relazione alle variazioni climatiche e all'irrisolto problema delle perdite;*
- *una indagine conoscitiva sulla mancata istituzione del servizio idrico integrato in tutto o parte del territorio di alcuni ambiti territoriali ottimali (A.T.O.);*

- *la prosecuzione delle attività di verifica dei piani d'ambito, con particolare attenzione alla corretta applicazione del metodo tariffario e alle conseguenze sull'equilibrio economico-finanziario delle gestioni;*
- *l'avvio del Programma nazionale di monitoraggio”.*

### **2.3 La relazione sui servizi idrici del Co.N.Vi.R.I.**

In attuazione alla previsione normativa dell'art. 161 del Decreto Legislativo 152/2006, come modificato dal comma 15 dell'art. 2 del Decreto Legislativo 4/2008 e dal comma 6 dell'art. 9 bis del Decreto Legge 39/2009, convertito con Legge 77/2009, il Co.N.Vi.R.I. si occupa di stilare, con cadenza pressoché annuale, una relazione sulle proprie attività.

*“La Relazione riferisce sull'operato del Co.N.Vi.R.I. fino al 31 marzo 2010 e su quello del preesistente Comitato [il Co.Vi.Ri.] relativo all'anno 2008 e ai primi nove mesi dell'anno 2009, ponendosi in tal modo in continuità con la precedente Relazione, presentata dal Comitato, che si chiudeva al 31 dicembre 2007.*

*La Relazione si avvale, per gli aspetti relativi allo stato organizzativo dei servizi, al consuntivo degli investimenti e al regime tariffario, delle elaborazioni statistiche delle informazioni e dei dati raccolti con il censimento effettuato nel primo semestre del 2009 e relativo alla situazione delle AATO al 31 dicembre 2008”.*

Tale censimento è stato condotto attraverso un questionario sullo stato di attuazione del SII, progettato inizialmente nel 2000 e successivamente aggiornato ed ampliato allo scopo di migliorare la rappresentazione della situazione degli affidamenti e delle gestioni.

La rilevazione sullo stato di attuazione del SII è effettuata sulla base delle seguenti cinque schede:

1. sezione anagrafica;
2. composizione organi istituzionali;
3. costi e prestazioni;
4. informazioni sulle gestioni;
5. stato di avanzamento delle attività.

I dati richiesti sono pertanto riferiti alla situazione delle Autorità d'ambito al 31 dicembre 2008.

Tutte le informazioni sono state raccolte *“attraverso il Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (S.I.Vi.R.I.), realizzato, per la parte informatica, grazie ad una collaborazione con ISPRA.*

*Il S.I.Vi.R.I. ha permesso di acquisire, attraverso la rete internet, tutti i dati relativi allo stato di attuazione del SII, le tariffe, l'articolazione tariffaria e gli investimenti.*

*I dati sulle perdite idriche sono stati invece raccolti mediante una apposita indagine che confluirà successivamente nel S.I.Vi.R.I.*

*I dati, opportunamente elaborati, sono riportati in un apposito rapporto, denominato “Rapporto sullo stato dei servizi idrici: situazione organizzativa, investimenti, tariffe, perdite idriche”, emesso dal Co.Vi.R.I. nel luglio 2009, già trasmesso al Parlamento e scaricabile sul sito [www.conviri.it](http://www.conviri.it)”.*

Per quanto riguarda l'efficienza delle risposte pervenute, l'indagine ha fatto registrare una percentuale di compilazione notevole, pressoché totale, pari al 98%; eccezioni sono state l'ATO Interregionale del Lemene, dove l'Autorità non era ancora stata insediata, e l'ATO di Frosinone, il quale ha fornito delle informazioni risultate inutilizzabili ai fini delle elaborazioni.

A 15 anni dall'emanazione della Legge Galli, successivamente recepita nel Decreto Legislativo 152/2006, la relazione del Co.N.Vi.R.I. analizza criticamente lo stato di attuazione della riforma, attraverso l'illustrazione dei risultati raggiunti nel territorio italiano.

E' risultato che il processo di applicazione della legge 36/94 è stato molto lento ed ancora incompleto, pur con risultati significativi collegabili soprattutto al superamento del preesistente eccessivo frazionamento delle gestioni, passate da alcune migliaia a poche centinaia.

Peraltro, in una parte rilevante del Paese, per circa il 34% della popolazione la riforma prevista non è stata attuata e sopravvivono ancora le vecchie gestioni.

Le ricognizioni e le indagini effettuate con il supporto di basi statistiche, notevolmente migliorate rispetto al passato, hanno permesso di individuare i fattori critici che tuttora impediscono il raggiungimento degli obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia previsti con il compimento della riforma.

I principali ostacoli individuati all'attuazione dei principi della legislazione in materia di tutela e gestione delle risorse idriche sono stati i seguenti:

- l'assenza di una vera e propria regia nell'attuazione della legge 36/94;
- la mancata attivazione del SII in alcuni ambiti e la mancata adesione al servizio da parte di numerosi comuni ricadenti in ambiti con servizio attivato;
- l'istituzione tardiva degli ATO e la frequente coincidenza di essi con i confini provinciali, in spregio ai requisiti di ottimalità fisica, tecnica ed economica previsti dalla legge;
- la qualità delle ricognizioni iniziali delle infrastrutture e delle pianificazioni in base alle quali sono stati affidati i servizi, frequentemente inadeguate e quindi causa di successivi squilibri economici e finanziari;
- l'incertezza e l'instabilità derivanti da una pronunciata volatilità normativa, causata dal proliferare di norme di settore isolate, a volte contraddittorie, non raccordate al contesto generale: troppo spesso si è dovuto assistere alla reiterata modifica di un consistente numero di disposizioni, spesso in modo disorganico, con la conseguenza di aver generato un clima di confusione ed insicurezza;
- la debolezza del sistema di regolazione e controllo, accentuata dalla mancanza di coordinamento dei ruoli e delle responsabilità tra il livello centrale e quello locale;



- l'inadeguatezza della conoscenza delle caratteristiche tecniche, gestionali ed economico-finanziarie del sistema, causata dalla inesistenza di una procedura standardizzata di raccolta, elaborazione e restituzione dei dati e dalla scarsa attitudine dei soggetti fornitori degli stessi;
- la mancata creazione e quindi l'indisponibilità di un quadro informativo completo e statisticamente significativo, con il rischio di incorrere ad episodi di asimmetria informativa tra Autorità d'ambito e gestori; in particolare la mancanza di una norma che preveda l'obbligatorietà da parte delle Autorità d'ambito e dei gestori di fornire tutte le informazioni richieste e che introduca la commina di sanzioni adeguate in caso di inadempienze;
- la qualità mediamente scadente dei piani d'ambito di partenza, ai quali sono mancate le linee guida ed il monitoraggio necessario a favorirne il progressivo miglioramento;
- diffuse irregolarità nelle scelte e nelle procedure di affidamento dei servizi, nelle quali è prevalsa la modalità dell'in-house providing, che le norme comunitarie e nazionali considerano "deroga" e non "regola";
- il modello di governo degli ATO, che, con il diffuso ricorso all'in-house providing, ha determinato situazioni di conflitto di interesse che hanno indebolito la qualità delle strategie e delle gestioni;
- l'inadeguatezza delle convenzioni e le numerose carenze nelle modalità di affidamento del servizio, di verifica delle prestazioni del gestore e di regolazione dei rapporti tra soggetto affidante e soggetto affidatario;
- la debolezza dei piani economico-finanziari, che hanno reso progressivamente più critica la finanziabilità dei piani e accentuato la diffidenza degli istituti finanziari;
- l'insufficienza delle misure e dei sistemi di controllo necessari a prevenire situazioni di squilibrio economico finanziario, per cause riconducibili ad inadempienze del soggetto affidante e di quello affidatario, in conseguenza delle quali vengono meno le condizioni di finanziabilità dei piani.
- il mancato aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato su base nazionale adottato nel 1996, il quale sarebbe dovuto avvenire con cadenza quinquennale; al contrario, troppo spesso si è assistito ad una marcata approssimazione nella sua applicazione ed al conflitto con interventi normativi in materia di tariffa a livello regionale.

Il Metodo Tariffario Normalizzato è stato introdotto allo scopo di definire le componenti di costo della gestione del SII e la conseguente determinazione della tariffa di riferimento dovuta dagli utenti del servizio idrico integrato, tariffa diretta a fornire la integrale copertura dei costi del servizio sostenuti dall'Ente Gestore;

- l'insufficiente informazione del pubblico, nel quale prevale una percezione negativa del servizio integrato e una diffusa resistenza all'adeguamento delle tariffe al livello necessario a finanziare gli investimenti occorrenti a migliorare la qualità del servizio;

- la stima degli investimenti necessari prodotta nel 1994 (e pari a 100.000 mld di lire), è, nella migliore delle ipotesi, quasi equivalente a quella prevista oggi (60 mln di euro) per riequilibrare su scala nazionale l'intero settore, anche considerando la svalutazione monetaria.

L'assunto relativo all'eccessiva proliferazione legislativa viene evidenziato nella tabella 2.1, in cui viene brevemente riassunta l'evoluzione legislativa statale in tema acqua dal 1990 al 2009.

Tabella 2.1: l'evoluzione della legislazione statale in materia di SII

Numero legge/decreto-legge/decreto legislativo/	Commento
<b>ANNO 1990</b>	
Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle Autonomie locali"	L'art. 22 della legge, concernente i "Servizi pubblici locali", disciplina le modalità di gestione dei medesimi.
<b>ANNO 1992</b>	
Legge 23 dicembre 1992, n. 498 "Interventi urgenti in materia di finanza pubblica"	L'art. 12 della legge prevede la possibilità di costituire società per azioni senza il vincolo della partecipazione pubblica maggioritaria per la gestione dei servizi pubblici locali
<b>ANNO 1994</b>	
Legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche"	La legge n. 36, riforma il sistema dei servizi idrici, e prevede la costituzione di un apposito organismo di vigilanza, il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.).
<b>ANNO 1997</b>	
Legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"	L'art. 17, modifica l'art. 22 della legge n. 142/1990, concernente le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
<b>ANNO 1999</b>	
Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole"	Il decreto n. 152, dispone la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee

<b>ANNO 2000</b>	
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”	Il decreto dispone, tra le altre, l’abrogazione della legge n. 142/1990, introducendo una nuova disciplina dei servizi pubblici locali (art. 113) e delle relative forme di gestione.
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258 “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall’inquinamento, a norma dell’art. 1, c. 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128”	Il decreto contiene disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. n. 152/1999.
<b>ANNO 2001</b>	
Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 “Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”	Il decreto, a fini garantisti, disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano
Legge 28 dicembre 2001, n. 448 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)”	L’art. 35 della legge modifica l’art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
<b>ANNO 2002</b>	
Decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27 “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”	Il decreto contiene modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 31/2001.
Legge 31 luglio 2002, n. 179 “Disposizioni in materia ambientale”	L’art. 28 della legge modifica l’art. 14 della legge n. 36/1994 mentre l’art. 25 interviene a modificare alcune disposizioni del D.Lgs. n. 152/1999.
Legge 8 agosto 2002, n. 178 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell’economia anche nelle aree svantaggiate”	L’art. 13 della legge contiene disposizioni in materia idrica.
<b>ANNO 2003</b>	
Decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici”	L’art. 14 del decreto concernente i servizi pubblici locali, apporta sostanziali modifiche agli artt. 113 e 113-bis del D.Lgs. n. 267/2000 ridefinendo, tra l’altro, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.

Legge 24 novembre 2003, n. 326 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici”	L’art. 14 del D.L. n. 269/2003, convertito in legge con modificazioni, prevede, tra l’altro, l’inserimento del c. 15-ter, all’art. 113 del T.U.E.L..
Legge 24 dicembre 2003, n. 350 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)”	L’art. 4, c. 234, della legge apporta modifiche all’art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000
Decreto legge 24 dicembre 2003, n. 354 “Disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia”	L’art. 1 contiene disposizioni concernenti la “Riorganizzazione dei Tribunali delle acque”.
<b>ANNO 2004</b>	
Legge 26 febbraio 2004, n. 45 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia”	L’art. 1 del D.L. n. 354/2003 è convertito in legge con modificazioni.
Legge 15 dicembre 2004, n. 308 “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”	L’art. 1, c. 48, della legge apporta modifiche all’art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
<b>ANNO 2005</b>	
Legge 23 dicembre 2005, n. 266 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)”	L’art. 1, cc. 415 e 416, dispone misure premiali in favore degli ambiti territoriali ottimali che abbiano provveduto ad affidare il SII ad un soggetto gestore conformemente all’art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
<b>ANNO 2006</b>	
Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale	Il decreto raccoglie tutta la normativa in materia ambientale. In particolare, la Sezione Terza, della Parte Terza, è dedicata alla “Gestione delle risorse idriche” nella quale si prevede, tra l’altro, all’art. 160, la trasformazione del Co.Vi.R.I. in Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti
Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”	L’art. 15 del decreto, concernente “Disposizione sulla gestione del SII”, apporta modifiche all’art. 113, commi 15-bis e 15-ter, del D.Lgs. n. 267/2000.

Legge 4 agosto 2006, n. 248 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”	L'art. 15 del D.L. n. 223/2006 è convertito in legge con modificazioni inserendosi nuovamente quale termine di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica il 31 dicembre 2006, mentre relativamente al solo SII, il 31 dicembre 2007.
Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284 “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”	L'art. 1, c. 5, dispone la soppressione dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e la ricostituzione del Co.Vi.R.I.
<b>ANNO 2008</b>	
Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”	L'art. 2 apporta modifiche alle Parti terza e quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo al novellato art. 161 del citato decreto, una nuova disciplina del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche.
Legge 6 agosto 2008, n. 133 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”	La legge introduce l'art. 23-bis, concernente i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che dispone una nuova disciplina delle forme di affidamento dei medesimi, prevedendo quale forma eccezionale di affidamento la gestione in house.
Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 “Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente”	Il decreto dispone misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.
<b>ANNO 2009</b>	
Legge 27 febbraio 2009, n. 13 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente”	L'art. 8-sexies concernente “Disposizioni in materia di servizio integrato”, introdotto in sede di conversione del D.L. n. 208/2008, contiene disposizioni di attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008
Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”	Il decreto dispone interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici, nella regione Abruzzo, nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile.
Legge 24 giugno 2009, n. 77 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”	L'art. 9-bis, inserito in sede di conversione del D.L. n. 39/2009, al c. 6, dispone la soppressione del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche e l'istituzione della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche.

Legge 29 maggio 2009, n. 70 Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la Convenzione relativa all'Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005	La legge ratifica e dà esecuzione al Protocollo che modifica la Convenzione relativa all'Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005
Legge 23 luglio 2009, n. 99 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"	L'art. 30, c. 26, apporta modifiche all'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2009.
Decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"	L'art. 15 apporta modifiche all'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2009, ridefinendo, in modo sostanziale, le modalità di gestione dei servizi pubblici locali
Legge 20 novembre 2009, n. 166 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"	L'art. 15 del D.L. n. 135/2009 è convertito in legge con modificazioni. In particolare, si sancisce, tra l'altro, il principio della proprietà pubblica delle risorse idriche e si dispone il regime transitorio degli affidamenti non conformi al novellato disposto normativo

Fonte: Co.N.Vi.R.I. Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, elaborazione indagine 2009

La riforma dell'assetto istituzionale ed organizzativo del SII, avviata dalla Legge 36/94 e confluita nel Decreto Legislativo 152/2006, ha introdotto una serie di attività normative molto importanti anche a carico delle Regioni, le quali sono state chiamate a legiferare in merito:

1. alla delimitazione dei confini di ciascun ATO;
2. alla definizione delle forme istituzionali di cooperazione fra gli Enti Locali ricadenti nel medesimo ATO (convenzione o consorzio);
3. alla definizione della convenzione-tipo e del quadro disciplinare che regolano il rapporto fra l'ATO ed il soggetto gestore affidatario di SII.

Nel 2009, tutte le Regioni avevano emanato la relativa legge di recepimento, ad esclusione del Trentino Alto Adige, il quale non ha legiferato per gli effetti della sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ciononostante, le leggi regionali contengono delle indicazioni applicative in parte omogenee ed in parte contrastanti; infatti:

- la perimetrazione degli ATO è stata solo parzialmente riconducibile al "*rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino*", mentre di norma il riferimento territoriale ed amministrativo adottato è stato la Provincia.

Ad una analisi della scelta dei confini dei diversi ATO risulta, infatti, che delle 19

regioni che hanno legiferato in materia, 5 hanno individuato un unico ATO regionale (Valle d'Aosta, Puglia, Basilicata, Molise, Sardegna), 6 hanno delimitato gli ATO sulla base dei confini provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Calabria e Sicilia), altri 6 con confini molto simili ad essi (Piemonte, Veneto, Umbria, Marche, Lazio ed Abruzzo) e solo 2 hanno scelto criteri di aggregazione dei comuni diversi da quelli amministrativi (Toscana e Campania);

- l'individuazione dei confini degli ATO è in continua evoluzione; nella maggior parte dei casi, a seguito anche delle fusioni societarie dei soggetti gestori, si prevedono accorpamenti degli ATO su scala regionale;
- la forma di cooperazione fra Comuni varia da Regione a Regione: in alcuni si è scelta la forma di consorzio (art. 31 del Decreto Legislativo 267/00), con la realizzazione di una vera e propria struttura tecnica e amministrativa (Consiglio di Amministrazione, Assemblea dei Sindaci), in altri si è individuata la convenzione fra enti (art. 30 Decreto Legislativo 267/00), affidando di solito alla Provincia il ruolo di coordinamento, in altri ancora si è lasciata libera scelta fra le due forme;
- non sempre le Regioni hanno definito la necessità di un unico gestore per ambito; in alcuni casi si prevedono più gestori, in altri si prevede una fase transitoria durante la quale coesistono più gestori;
- alcune Regioni hanno istituito osservatori od autorità amministrative regionali con un ruolo di coordinamento e raccolta dati, come nel caso di Piemonte con l'Osservatorio regionale dei servizi idrici, la Lombardia con l'Osservatorio dei servizi di pubblica utilità, l'Emilia Romagna con l'Osservatorio regionale sui servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, il Lazio con il Garante del servizio idrico integrato, la Sicilia con l'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque, il Friuli V. Giulia con l'Autorità regionale per la vigilanza sui servizi idrici, non ancora istituita;
- parimenti alla legislazione di livello nazionale, anche quella regionale è oggetto di una costante evoluzione finalizzata ad apportare gli adeguamenti che la stessa legislazione nazionale prevede e le migliorie dettate dalle esperienze maturate nei primi anni di applicazione della riforma dei servizi idrici.

Nel corso di questa attività, tuttavia, non sono stati infrequenti i casi di Regioni che hanno approvato leggi che, a volte su aspetti attinenti all'assetto delle competenze, altre in ordine a questioni che mettono in dubbio l'impianto stesso della riforma del servizio come l'adozione di sistemi tariffari regionali, la separazione delle reti, la verifica dei piani d'ambito, hanno indotto il Governo a chiederne il giudizio di legittimità costituzionale.

Ciononostante, nessuna delle impugnazioni promosse dal Governo è stata sinora risolta dalla Corte Costituzionale, per cui permane una dannosa situazione di confusione ed incertezza in merito a questioni di determinante influenza sullo stato dei servizi idrici, in particolare sull'organizzazione e sull'efficienza dei servizi, oltre che sul corretto esercizio delle funzioni di regolazione e di vigilanza.

In Italia sono previsti dalle leggi regionali 92 ATO; di questi, alla fine del 2008, 91 avevano dato seguito all'insediamento delle relative Autorità d'ambito.

L'unico ATO assente in questo studio del Co.N.Vi.R.I. è quello coincidente con il bacino idrografico del fiume Lemene, entrato in funzione solo recentemente a causa del ritardo con il quale le Regioni del Friuli Venezia Giulia e del Veneto hanno trovato un accordo.

Sempre secondo il rapporto curato dal Co.N.Vi.R.I.:

- le percentuali e la qualità di risposta alle richieste di dati e informazioni sono ancora insoddisfacenti, particolarmente per quanto riguarda i temi inerenti gli investimenti, le tariffe e le perdite;
- la percentuale della popolazione nazionale per la quale non è stato ancora realizzato il SII rimane alta, di poco inferiore al 34%, valore che corregge significativamente quello del rapporto precedente (21%) grazie al miglioramento della rilevazione dei dati;
- la popolazione alla quale non è stato ancora applicato il SII e che permane nel cosiddetto regime transitorio CIPE (Comitato Interministeriale Programmazione Economica), paga tariffe più basse, che si riflettono tuttavia su una minore disponibilità finanziaria per manutenzioni ed investimenti, oltre a configurare una situazione di rilevante sperequazione territoriale;
- il ricorso alla modalità di affidamento in-house rimane prevalente e ben oltre il 50% del totale, nonostante che ad essa le norme vigenti attribuiscono carattere di deroga e non di regola;
- la percentuale media di realizzazione degli investimenti programmati rimane bassa e pari al 56%, con i valori più bassi conseguiti per gli investimenti da realizzare con contributi a fondo perduto (36%);
- le revisioni della pianificazione ridimensionano progressivamente il volume degli investimenti;
- il trend di crescita del livello delle tariffe negli ultimi tre anni si attesta intorno al 5% annuo;
- la situazione delle perdite delle reti appare generalmente fuori controllo, salvo pochi isolati casi, sia sotto il profilo della conoscenza che sotto quello degli interventi di contenimento.

La normativa relativa agli affidamenti dei servizi pubblici locali, servizio idrico compreso, ha subito negli ultimi anni numerose modifiche.

Secondo le disposizioni vigenti al momento dell'indagine (art. 13, c. 5 del Decreto Legislativo 267/2000, richiamato dall'art. 150 del Decreto Legislativo 152/2006), l'affidamento del SII poteva avvenire:

- a. con società di capitali mediante gara a evidenza pubblica;
- b. in via diretta a società mista con procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato;
- c. con modalità in house a società a capitale interamente pubblico.

Nella Tabella 2.2 sono riportate le forme di affidamento adottate dagli ATO.



Tabella 2.2: lista degli affidamenti effettuati

Regione	ATO previsti	ATO con affidamento effettuato	Società affidatarie	Società Privata	Società mista con partner selezionato	Società mista con partner finanziario	Società pubblica	Non specificato / Altro	Società affidatarie per ambito
Piemonte	6	6	28	1	6	3	17	1	4,7
Val D'Aosta	1	0							0,0
Lombardia	12	7	12		5		2	5	1,7
Trentino AA	Non legiferato								
Veneto	8	7	12			1	9	2	1,7
Friuli VG	4	1	1				1		1,0
Liguria	4	2	5				4	1	2,5
Emilia R.	9	9	16		2	3	6	5	1,8
Toscana	6	6	6		5		1		1,0
Umbria	3	3	3		2		1		1,0
Marche	5	4	6				5	1	1,5
Lazio	5	4	4	1	1	1	1		1,0
Abruzzo	6	6	6				6		1,0
Molise	1	0							0,0
Campania	4	2	2		1		1		1,0
Puglia	1	1	1					1	1,0
Basilicata	1	1	1				1		1,0
Calabria	5	3	4			1	1	2	1,3
Sicilia	9	6	6	5	1				1,0
Sardegna	1	1	1				1		1,0
Int. Lemene	1	0							0,0
<b>Totale</b>	<b>92</b>	<b>69</b>	<b>114</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>57</b>	<b>18</b>	<b>1,7</b>
Nord	45	32	74	1	13	7	39	14	2,3
Centro	19	17	19	1	8	1	8	1	1,1
Sud	28	20	21	5	2	1	10	3	1,1

Fonte: Correzione su Tab. 1.10 del Rapporto sullo stato dei servizi idrici, volume I (luglio 2009)

Il confronto con il precedente rapporto evidenzia come gli ATO con affidamento effettuato siano passati da 67 a 69, grazie all'aggiunta degli affidamenti di ATO Pavia ed ATO 9 Agrigento; rimangono tuttavia ancora 23 Autorità d'ambito in cui non si è provveduto all'attivazione del SII.

In alcuni ATO è stata riconosciuta la possibilità, prevista anche dalle leggi regionali, di effettuare più affidamenti: questo spiega perché il numero dei gestori sia dunque superiore al numero degli ATO con affidamento effettuato (114 contro 69).

Per quanto riguarda la media delle società affidatarie per ambito, nelle Regioni del Centro, del Sud Italia e nelle Isole è praticamente prevalsa l'unicità della gestione, mentre nelle regioni del Nord il numero medio di gestori per ATO è 2,3.

Le Regioni con il più alto numero di affidamenti sono il Piemonte con 4,7 gestori per ATO, la Liguria con 2,5 gestori per ATO, l'Emilia Romagna con 1,8 gestori per ATO, la Lombardia ed il Veneto entrambe con 1,7 gestori per ATO.

Il numero dei soggetti affidatari è passato da 106 della precedente rilevazione a 114; di questi, 7 sono società private, 23 sono società a capitale misto con partner selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica, 9 sono società quotate in borsa, 57 sono società interamente pubbliche: prevale pertanto l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico.

Tale prevalenza è maggiore nel Nord Italia, dove ben 39 gestori sui 74 presenti sono soggetti pubblici, con una percentuale del 52%.

Pressoché sugli stessi livelli è la situazione del Sud Italia, con una percentuale di soggetti pubblici pari al 48%, seppur si evidenzino 5 gestioni affidate a soggetti privati individuati mediante gara, tutte in Sicilia.

Nel Centro Italia prevale invece, con una percentuale poco superiore al 42%, l'affidamento a società miste.

Nella colonna "Non specificato/Altro" sono inclusi 18 affidamenti inerenti sia società affidatarie per le quali non è stata specificata la tipologia di affidamento, sia società che hanno tipologie previste dalle leggi regionali di recepimento della legge 36/94 non collocabili nelle forme previste dall'art. 113, c. 5 del Decreto Legislativo 267/2000.

La Relazione annuale sullo stato dei servizi idrici del luglio 2009 permette inoltre di rilevare come in alcuni ATO coesistano forme di gestione diverse; quest'ultime sono inoltre caratterizzate dalla presenza costante di almeno un gestore rappresentato da una società interamente pubblica.

Per quanto riguarda il riferimento al totale della popolazione nazionale, lo studio condotto evidenzia come il 66% sia servito da un solo gestore del SII; di questo 66%, in termini di correlazione tra forma di affidamento e percentuale di popolazione, è possibile indicare come il 2% sia servito da gestori privati, il 10% da società miste quotate in borsa, il 12% da società miste con partner industriale, il 20% da società pubbliche, mentre del restante 22% non è stata comunicata la tipologia dell'affidatario.

Sempre in riferimento alla popolazione, si manifestano casi in cui alcuni affidamenti effettuati investono una quota di cittadini inferiore alla metà del totale, in alcuni casi estremamente ridotta: si tratta in particolare degli ATO Catania (6%), Sele (7%), Brescia (10%), Palermo (24%), Toscana Nord (39%), Lazio Nord Viterbo (45%) e Siracusa (46%).

Tale circostanza evidenzia il fatto che, anche laddove gli affidamenti siano stati effettuati, in realtà si sia ben lontani da una effettiva riorganizzazione del servizio.

Il censimento delle diverse forme di gestione esistenti sul territorio ha permesso di individuare, oltre alle gestioni risultanti dalle diverse forme di affidamento completate, anche quelle non rientranti nelle tipologie previste per il SII, quali le gestioni tutelate, le

gestioni salvaguardate, le gestioni transitorie previste ex artt. 9 e 10 della Legge 36/94 e le gestioni in economia.

Le gestioni discendenti dagli affidamenti completati servono il 66% della popolazione nazionale, mentre se oltre agli ATO che ancora non hanno affidato il servizio, si considerano anche i Comuni ricadenti in ATO in cui l'affidamento è stato effettuato ma che ancora non hanno provveduto a consegnare al gestore le proprie strutture, la percentuale di popolazione che ancora permane nel vecchio regime attraverso altre tipologie di gestione è pari a ben il 34%.

Questo dato molto importante fornisce un segnale indicativo ed allarmante sulla persistente incompletezza dell'attuazione della riforma.

La permanenza, talvolta perfino nello stesso ambito, di regimi gestori differenti comporta, soprattutto nell'immediato, situazioni di vistosa disparità tra gli utenti, mentre causa, nel medio-lungo periodo, notevoli difficoltà, se non proprio l'impossibilità, di pianificare in modo attendibile gli investimenti sulle reti e sugli impianti; tutto ciò genera evidentemente le premesse negative per un futuro migliore in termini di qualità, efficienza ed efficacia nell'erogazione del servizio idrico.

Occorre sottolineare come le gestioni salvaguardate e le concessioni esistenti abbiano complessivamente un peso relativo modesto; tuttavia in modo particolare in Lombardia, Friuli V.G., Lazio, Molise, Campania, Calabria e Sicilia, i Comuni che ancora gestiscono il servizio con aziende speciali o in economia sono molto numerosi.

Le gestioni in economia riguardano prevalentemente il servizio di fognatura che, così come avviene in maniera parziale anche per il servizio di depurazione, i gestori stentano ad assumere in carico.

A livello numerico, le gestioni in economia sono più consistenti in Lazio, Molise, Campania e Sicilia, mentre le Regioni dove invece le gestioni in economia sono meno presenti sono Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche.

Il numero di gestioni in economia considerato si riferisce ai soli casi in cui tutti i tre segmenti del SII siano gestiti direttamente dai comuni; sarebbe molto più elevato, invece, se si considerassero le gestioni in economia per singolo ramo di servizio.

La Regione Marche è quella in cui sono maggiormente presenti le gestioni salvaguardate, mentre in Lombardia, nei Comuni non serviti da gestori del SII, sono cospicue le concessioni esistenti.

L'introduzione della personalità giuridica delle Autorità d'ambito, disciplinata dall'art. 148 del Decreto Legislativo 152/2006 e non prevista dalla Legge 36/94, ha fatto sì che negli ultimi anni si stia assistito ad un aumento delle Autorità d'ambito nella forma associativa del consorzio, disciplinato dall'art. 31 del Decreto Legislativo 267/2000.

Le Autorità d'ambito in forma di consorzio sono infatti passate da 48 presenti nel 2007 a 52 nel 2008, mentre sono 39 le Autorità in forma di convenzione; eccezione è l'ATO Città di Milano, che si è costituita come Azienda Speciale, forma non prevista dalla legge nazionale di settore.

Nella Tabella 2.3 sono riportati i nominativi dei gestori che hanno ricevuto l'affidamento, suddivisi per categoria di società pertinente e per ciascun singolo ATO.

Tabella 2.3: elenco dei gestori che hanno ricevuto l'affidamento, suddivisi per ATO

ATO	Affidamento effettuato	Soggetti affidatari (n.)	Affidamento a privati		Società mista con partner selezionato tramite gara		Società mista quotata in borsa o con partner finanziario		Società pubblica (in house)		Non specificato/Altro	
			Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione
<b>PIEMONTE</b>												
1	Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novara	Si	5			3	-Soc. azionaria per la condotta di acque potabili SpA -Sicea SpA - -Thuega Mediterranea SpA		2	-Comuni Riuniti VCO Srl -Acqua Novara VCO SpA		
2	Biellese, Vercelles e	Si	7		2	-Atena SpA -SII SpA			5	- AMC SpA -AMV SpA -Comuni Riuniti Srl -CORDAR SpA Biella Servizi -CORDAR Valsesia SpA		
3	Torinese	Si	1						1	-Società Metropolitana Acque Torino		
4	Cuneese	Si	9	1	-Tecnoedil Spa Consortile AETA Scarl	2	-Alpi Acque SpA Consortile AETA Scarl -Mondo Acque SpA		5	-A.I.G.O. srl -Comuni Riuniti Piana Varaita Srl -Infernotto Acqua Srl -SISI Srl -Comuni Riuniti Valli Cuneesi Srl		-A.L.Se. SpA Consortile AETA Scarl
5	Astiglian o, Monferrato	Si	4			1	-Asti Servizi Pubblici SpA		3	-Acquedotto Valtigione SpA -Consorzio Comuni Acquedotto Monferrato -Acquedotto della Piana SpA		
6	Alessandrino	Si	2			1	-Gestione Acqua SpA		1	-Amag SpA		
<b>VALLE D'AOSTA</b>												
	UNICO Valle D'Aosta	No	-									
<b>LOMBARDIA</b>												
1	Bergamo	Si	1						1	-Uniacque SpA		
2	Brescia	Si	1						1	-Garda Uno SpA		
3	Città di Milano	Si	1								1	-Metropolitana Milanese SpA
4	Como	No	-									
5	Cremona	No	-									
6	Lecco	No	-									
7	Lodi	Si									1	-S.A.L. Srl
8	Milano	Si	2								2	-Amiacque SpA -Brianzacque Srl
9	Mantova	Si	5			5	-AIMAG SpA -ASEP SpA -Indecast Srl -SISAM SpA -TEA SpA					
10	Pavia	Si	1								1	-Pavia Acque Srl
11	Sondrio	No	-									
12	Varese	No	-									

ATO	Affidamento effettuato	Soggetti affidatari (n.)		Affidamento a privati	Società mista con partner selezionato tramite gara	Società mista quotata in borsa o con partner finanziario	Società pubblica (in house)	Non specificato/Altro
		Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>								
Non legiferato	No	-						
<b>VENETO</b>								
1	Alto Veneto	Si	1				-Bim Gestione Servizi Pubblici SpA	
2	Bacchiglione	Si	4			1 -AcegasAps SpA	3 -Aziende Industriali Municipali Vicenza Acqua SpA -Alto Vicentino Servizi SpA -Centro Veneto Servizi SpA	
3	Brenta	Si	1				-ETRA SpA	
4	Laguna di Venezia	No	-					
5	Polesine	Si	1				1 Polesine Acque SpA	
6	Veronese	Si	2					2 -Azienda Gardesana Servizi SpA -Acque Veronesi Scarl
7	Valle del Chiampo	Si	1				-Acque del Chiampo SpA	
8	Veneto Orientale	Si	2				2 -Piave Servizi srl -Alto Trevigiano Servizi srl	
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>								
1	Centrale Udine	No	.					
2	Occidentale Pordenone	No	-					
3	Orientale Triestino	No	-					
4	Orientale Gorizia	Si	1				1 -IRISACQUA srl	
<b>LIGURIA</b>								
1	Genova	Si	1					1 -IrideAcqua Gas SpA
2	Imperia	No	-					
3	La Spezia	Si	4				4 -Acam Acque SpA -O.A.S.I. Srl -Deiva Sviluppo Srl -Sviluppo Varese Srl	
4	Savona	No	-					
<b>UMBRIA</b>								
1	Perugia	Si	1		1	-Umbra Acque SpA		
2	Terni	Si	1		1	-S.I.I. Scpa		
3	Foligno	Si	1				1 -VUS SpA	

ATO	Affidamento effettuato	Soggetti affidatari (n.)		Affidamento a privati		Società mista con partner selezionato tramite gara		Società mista quotata in borsa o con partner finanziario		Società pubblica (in house)		Non specificato/Altro	
				Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)
<b>EMILIA ROMAGNA</b>													
1	Piacenza	Si	1									1	-ENIA SpA
2	Parma	Si	4							3	-Montagna 2000 SpA -Salso Servizi SpA -EmilAmbiente SpA	1	-ENIA SpA
3	Reggio Emilia	Si	1									1	-ENIA SpA
4	Modena	Si	3			1	-AIMAG SpA	1	-HERA SpA	1	-SORGEAQUA Srl		
5	Bologna	Si	2					1	-HERA SpA	1	-SorgeAqua		
6	Ferrara	Si	2			1	-HERA Ferrara Srl			1	-CADF SpA		
7	Ravenna	Si	1									1	-HERA SpA
8	Forlì – Cesena	Si	1					1	-HERA SpA				
9	Rimini	Si	1									1	-HERA SpA
<b>TOSCANA</b>													
1	Toscana Nord	Si	1							1	-GAIA SpA		
2	Basso Valdarno	Si	1			1	-Acque SpA						
3	Medio Valdarno	Si	1			1	-Publiacqua SpA						
4	Alto Valdarno	Si	1			1	-Nuove Acque SpA						
5	Toscana Costa	Si	1			1	-Azienda Servizi Ambientali SpA						
6	Ombrone	Si	1							1	-Acquedotto del Fiora SpA		
<b>MARCHE</b>													
1	Marche Nord -PU	No	-										
2	Marche Centro - Ancona	Si	1									1	-Multiservizi SpA
3	Marche Centro – Macerata	Si	3							3	-Unidra ScI -S.I. Marche Scrl -Centro Marche Acque Scrl		
4	Marche Sud – Alto Pic. Macer.	Si	1							1	-Società Tennacola SpA		
5	Marche Sud – Ascoli P.	Si	1							1	-CIIP SpA		
<b>CAMPANIA</b>													
1	Calore Irpino	No	-										
2	Napoli Volturno	No	-										
3	Sarnese Vesuvian0	Si	1			1	-GORI SpA						
4	Sele	Si	1							1	-S.I.I.S. SpA		

ATO	Affidamento effettuato	Soggetti affidatari (n.)		Affidamento a privati	Società mista con partner selezionato tramite gara	Società mista quotata in borsa o con partner finanziario	Società pubblica (in house)	Non specificato/Altro
		Società (n.)	Società (n.)	Denominazione	Denominazione	Denominazione	Denominazione	Denominazione
<b>LAZIO</b>								
1	Lazio Nord Viterbo	Si	1				1 -Talete. SpA	
2	Lazio Centrale Roma	Si	1			1 -ACEA ATO 2 SpA		
3	Lazio Centrale Rieti	No	-					
4	Lazio Meridion. Latina	Si	1		1 -Acqualatina SpA			
5	Lazio Meridion. Frosinone	Si	1	1	-ACEA ATO 5 SpA			
<b>ABRUZZO</b>								
1	Aquilano	Si	1				1 -Gran Sasso Acqua SpA	
2	Marsicano	Si	1				1 -CAM SpA	
3	Peligno Alto Sangro	Si	1				1 -S.A.C.A. Spa	
4	Pescarese	Si	1				1 -ACA SpA	
5	Teramano	Si	1				1 -Ruzzo Reti SpA	
6	Chietino	Si	1				1 -S.A.S.I. SpA	
<b>MOLISE</b>								
1	Unico - Molise	No	-					
<b>PUGLIA</b>								
1	Unico - Puglia	Si	1					1 -AQP SpA
<b>BASILICATA</b>								
1	Unico - Basilicata	Si	1				1 -Acquedotto Lucano SpA	
<b>CALABRIA</b>								
1	Cosenza	Si	1				1 -Cosenza Acque SpA	
2	Catanzaro	No	-					
3	Crotone	Si	2			1 -Acque Potabili SpA		1 -So.A.Kro SpA
4	Vibo Valentia	No	-					
5	Reggio Calabria	Si	1					1 -Acque Reggine SCpA
<b>SARDEGNA</b>								
1	Unico - Sardegna	Si	1				1 -Abbanoa SpA	

ATO	Affidamento effettuato	Soggetti affidatari (n.)			Affidamento a privati	Società mista con partner selezionato tramite gara	Società mista quotata in borsa o con partner finanziario	Società pubblica (in house)	Non specificato/Altro
		Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione	Società (n.)	Denominazione
<b>SICILIA</b>									
1	Palermo	Si	1	1	-Acque Potabili Siciliane SpA				
2	Catania	Si	1			1	-S.I.E. SpA		
3	Messina	No	-						
4	Ragusa	No	-						
5	Enna	Si	1	1	-AcquaEnna SCpA				
6	Caltanissetta	Si	1	1	-Acque di Caltanissetta SpA				
7	Trapani	No	-						
8	Siracusa	Si	1	1	-SAI 8 SpA				
9	Agrigento	Si	1	1	-Girgenti Acque SpA				
<b>INTERREGIONALE FRIULI - VENETO</b>									
1	Lemene	No	-						
<b>- TOTALE -</b>									
		69	114	7		22		9	58

Fonte: Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, elaborazione indagine 2008

Da notare che su un campione analizzato di 68 gestori, solamente 17 può essere definito come multiutility.

La relazione del Co.N.Vi.R.I. ha permesso di notare come dall'avvio della riforma Galli, ben 23 Autorità d'ambito non abbiano ancora concluso il proprio percorso di attivazione del SII.

Delle 23 Autorità censite, addirittura 6 non hanno ancora provveduto ad approvare il Piano d'ambito: si tratta dell'ATO Interregionale del Lemene, di recente insediamento, dell'ATO Centrale Udine, che sconta il ritardo con cui la Regione Friuli ha emanato la legge di recepimento della legge 36/94, di tre ATO della Lombardia (Como, Sondrio e Varese) e dell'ATO Unico Valle d'Aosta in cui la legislazione regionale prevede la costituzione di ben 7 sottoambiti.

La popolazione residente in tali ATO, ricadenti tutti nelle regioni del Nord, ammonta a 2.443.519 abitanti, pari al 4,2% della popolazione nazionale.

In assenza di società affidatarie, le forme di gestione che si riscontrano in questi ATO sono riconducibili a: gestioni transitorie (aziende speciali, enti e consorzi pubblici ossia



ex art. 10, c.1 legge 36/94), gestioni salvaguardate (ex art. 9, c. 4 legge 36/94) e gestioni in economia.

Nei rimanenti 17 ATO, nonostante il Piano d'ambito sia stato approvato e spesso si sia proceduto anche a diversi aggiornamenti, il processo di riforma rimane ancora largamente incompiuto non essendo stato ancora affidato il servizio.

Di questi ATO, 7 appartengono a regioni del Nord, 3 al Centro e 7 al Sud; la popolazione interessata è pari a 8.647.263 abitanti (14,9% della popolazione nazionale). Oltre alle forme di gestione già citate nel caso delle Autorità d'ambito che non hanno ancora approvato il proprio Piano d'ambito (transitorie, salvaguardate e gestioni in economia) si riscontra il ricorso a gestioni tutelate (ex art. 10, c. 3 legge 36/94).

Per la quasi totalità della popolazione dei 23 ATO che non hanno ancora attivato il SII, il regime tariffario adottato è quello CIPE; fanno eccezione gli ATO di Cremona, Laguna di Venezia e Pesaro Urbino che applicano il regime previsto dal Metodo Normalizzato.

Con quest'ultimo metodo, la tariffa del SII è determinata in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio; nel regime CIPE, invece, la tariffa dovrebbe assicurare la copertura dei soli costi operativi di esercizio e di conseguenza risulta inferiore.

Tuttavia questo risparmio spesso si traduce in minori investimenti, con conseguenti situazioni di precarietà delle reti e degli impianti.

Nonostante la popolazione nazionale ancora priva del gestore previsto sia pari al 34%, la percentuale stimata di quella soggetta a regime CIPE è pari al 30% circa.

Questo lieve scostamento dei valori deriva dal fatto che sebbene taluni gestori affidatari ancora non abbiano preso in carica alcuni Comuni, ci sono per contro molte gestioni tutelate e/o salvaguardate che seguono ugualmente una pianificazione ed applicano le tariffe in regime di Metodo Normalizzato.

In ogni caso, questo dato testimonia delle necessità, per le ragioni già esposte, di rivedere il sistema della gestione del CIPE, unitamente a quello delle altre forme gestorie estranee al modello SII (transitorie, salvaguardate, etc.), onde consentire quella riconduzione ad una unità di schema operativo che rappresenta la premessa essenziale per assicurare all'utenza la continuità nell'erogazione del servizio e la qualità dello stesso.

Lo studio dei dati di sintesi in merito all'ammontare di investimenti realizzati, al lordo e al netto dei contributi pubblici, confrontati con i valori programmati nei Piani di Ambito per il periodo di rendicontazione, conferma l'andamento deludente osservato nella precedente edizione del Rapporto, che per la prima volta aveva analizzato tale informazione a livello nazionale.

Da un campione della popolazione analogo e pari a 30 milioni di abitanti circa, risulta che solamente il 56% degli investimenti previsti nel periodo rendicontato sia stato finora realizzato.

Rispetto all'anno precedente, quando il tasso di realizzazione risultava pari al 49%, si nota effettivamente un leggero miglioramento, ma si tratta comunque di un dato

preoccupante, che investe la valutazione sull'effettiva capacità della riorganizzazione prevista dalla riforma di superare le attuali criticità del servizio.

Scendendo nel dettaglio si nota che, escludendo i contributi pubblici, il tasso di realizzazione è più elevato, pari al 66%.

Il tasso di realizzazione degli investimenti finanziati con contributi pubblici è quindi più basso, pari al 36%; se ne deduce che la maggior parte dello scostamento tra quanto previsto e quanto realizzato è da imputarsi anzitutto alla mancata realizzazione di opere destinate ad essere finanziate attraverso contributi pubblici.

A livello di macro-aree geografiche, il Rapporto mostra come lo scostamento più pronunciato sia al Sud e nelle isole.

E' ancora al Sud e nelle isole che si registra il minor tasso di realizzazione delle opere destinate ad essere finanziate attraverso fondi pubblici.

Dalle esigue informazioni disponibili sulle cause degli scostamenti tra gli investimenti realizzati rispetto a quelli previsti nei Piani di Ambito, si nota solo che il 70% delle mancate realizzazioni degli investimenti dipende proprio dai ritardi nell'effettuazione degli investimenti, mentre il 4% dipende da mancate autorizzazioni.

Preoccupa, in ogni caso, il fatto che, per ben un quarto dei ritardi di realizzazione, non si sia stati in grado di rendere note alla Commissione le cause che li hanno provocati.

Per quanto riguarda invece gli investimenti destinati ad essere autofinanziati dal servizio, le ragioni dello scostamento registrato, comunque consistente (-34%), possono essere varie: le previsioni dei Piani di Ambito per i primi anni si sono rivelate in diversi casi eccessivamente ambiziose; i nuovi gestori del SII hanno incontrato delle difficoltà iniziali nel realizzare gli investimenti previsti; l'andamento crescente dei prezzi dell'energia, in diminuzione solo a partire da metà 2008, ha talora assorbito buona parte dei flussi di cassa previsti.

Le stesse modalità di applicazione del Metodo Tariffario vigente possono aver contribuito a raggiungere volumi dei ricavi inferiori a quelli previsti.

Per quanto concerne invece le forme di finanziamento, i dati di sintesi evidenziano che per il 46% degli investimenti annunciati, la fonte prevista è l'autofinanziamento attraverso il corrispettivo pagato dagli utenti; per il 34% degli investimenti si prevede il ricorso a strumenti di debito, per il 17% ai contributi pubblici e per il 3% alle sottoscrizioni degli azionisti.

Inoltre, si evidenzia come tutte le fonti finanziarie siano state utilizzate in maniera inferiore rispetto a quanto previsto, ma lo scostamento sia stato maggiore per i contributi a fondo perduto, che sono venuti meno per il 24% di quanto previsto.

Per quanto concerne la causa degli incrementi tariffari, questa è legata prevalentemente al finanziamento degli investimenti previsti dai Piani di Ambito per superare le criticità che caratterizzano l'attuale assetto del servizio idrico.

Il confronto tra i dati relativi alle tariffe prima e dopo la riorganizzazione del SII evidenzia questo aumento: la spesa media annua complessiva ed unitaria per l'anno 2002, relativa ad un campione di 22 medio-grandi gestioni con abitanti serviti superiori a 200.000, per una popolazione di 18.132.194 abitanti, nelle quali ancora non si era

riorganizzato il servizio idrico e si applicava una tariffa regolata dalle delibere CIPE, era di 182 euro e il costo medio era 0,91 euro a m<sup>3</sup>/anno; nel 2008, si calcola un incremento tariffario pari al 63%

Si tratta di un incremento consistente, nel giudicare il quale si deve tenere conto che comprende anche il primo anno di avvio del SII per il quale il metodo prevede la possibilità di inserire per la prima volta in tariffa la copertura dei costi di investimento.

I dati analizzati lasciano quindi intendere come le tariffe negli ultimi anni siano cresciute e siano destinate a crescere anche negli anni a venire, poiché è indispensabile realizzare dei consistenti programmi di investimento per adeguare e mantenere le infrastrutture necessarie ad assicurare adeguati livelli di servizio.

Alle difficoltà pratiche legate agli aumenti tariffari necessari a finanziare gli investimenti, vanno aggiunte le difficoltà derivanti dalle errate aspettative di volumi erogati crescenti, previsioni che non si sono verificate, determinando entrate tariffarie minori rispetto a quelle previste e perciò insufficienti coperture per gli investimenti programmati.

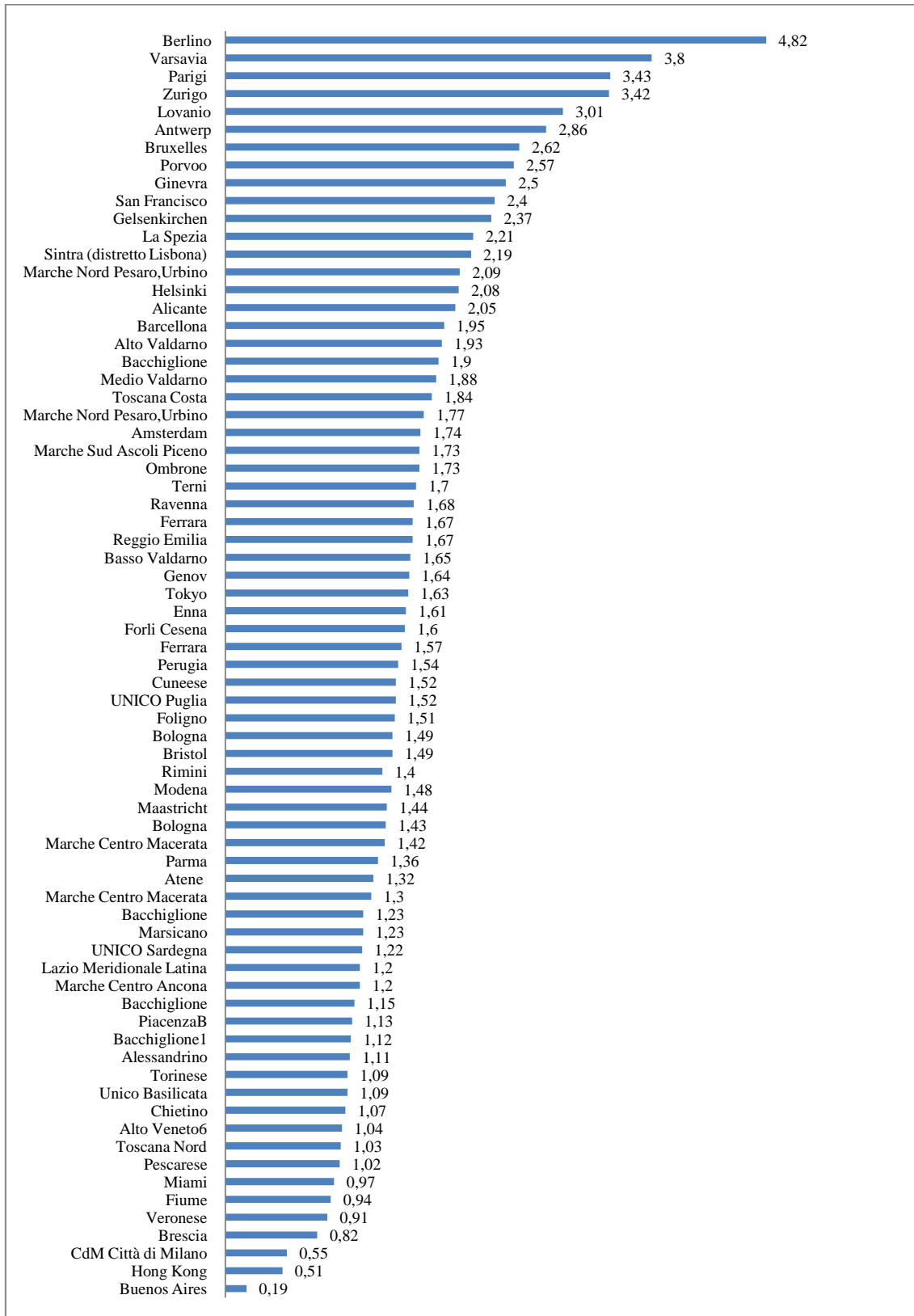
Si tratta di un aspetto estremamente importante, perché evidenzia un deficit di capacità previsionale di cui è assolutamente necessario il rapido superamento.

E' un punto sul quale la Commissione ritiene essenziale la massima chiarezza, perché sottende una sfida comune alla quale sono chiamati tanto i soggetti affidanti quanto gli affidatari della gestione del servizio.

Per quanto concerne la spesa annuale per un consumo medio intorno ai 200 m<sup>3</sup>/anno, nonostante gli incrementi tariffari, essa si colloca per il 2007 ed il 2008 intorno all'1,7% del reddito di povertà relativo, pubblicato dall'ISTAT, con un'incidenza percentuale sotto i valori soglia di sostenibilità indicati dall'OECD, compresi fra il 3% e il 5%.

Nel grafico 2.1, la disponibilità di dati internazionali al 2007 derivanti dall'indagine annuale condotta dalla SMAT di Torino relativa ad alcune grandi città straniere evidenzia che, seppur correggendo la spesa complessiva per servizi idrici per tenere conto del diverso potere d'acquisto, le tariffe italiane si collocano mediamente a livelli inferiori rispetto a quelli di altri Paesi.

Grafico 2.1: comparazione costo unitario annuo, Iva incl., al 2007 per 200 m3/anno, valori pesati con parità del potere di acquisto. Bacini italiani con pop.>100.000 abitanti.



Fonte: Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, elaborazione indagine 2008

L'analisi del volume delle perdite idriche consente di affermare che il livello raggiunto in Italia potrà essere difficilmente sostenibile nel prossimo futuro, con intere ed importanti aree prive di certezze in merito alla disponibilità di acqua.

Questa problematica assume una connotazione molto grave e rilevante se si considera che la penisola italiana non fa sicuramente parte di quei Paesi considerabili poveri di corsi d'acqua.

Del tutto inaccettabile è pure l'atteggiamento di superficialità manifestato dai soggetti gestori.

Allo scopo di monitorare l'inefficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile, la riforma dell'organizzazione dei servizi idrici, avvenuta con la Legge 36/94, si è occupata di inquadrare i problemi relativi alle perdite idriche.

Successivamente, con l'emanazione del D.M. dei Lavori Pubblici n. 99 del 1997, fu introdotto il regolamento per la valutazione delle perdite nelle reti acquedottistiche, il quale aveva come obiettivo quello di stabilire in maniera univoca le grandezze da misurare, così da creare una banca dati omogenea facilmente utilizzabile nel tempo.

Tuttavia, nonostante l'obbligo da parte dei gestori di trasmettere annualmente il resoconto dei risultati ottenuti dalle rilevazioni eseguite, il regolamento è rimasto sostanzialmente disapplicato; tutto ciò lascia sottintendere da un lato la scarsa capacità di controllo da parte delle istituzioni incaricate, dall'altro la conoscenza tutt'altro che accurata dei bilanci idrici da parte dei gestori.

Nel tentativo di sostenere una modifica a tale tendenza negativa, il Co.Vi.Ri. ha deciso di condurre, nel 2007, una indagine sulle perdite idriche, interpellando direttamente i soggetti gestori, seppure in via estremamente semplificata.

L'analisi dei dati raccolti e successivamente pubblicata nel "*Rapporto sullo stato dei servizi idrici*", manifesta una realtà dei fatti decisamente allarmante, legata, oltre ai valori di perdite elevati, ad una generale scarsa consapevolezza della risorsa erogata da parte delle aziende incaricate della gestione delle reti.

Complessivamente il volume non fatturato sul volume totale immesso nelle reti idriche è per i gestori che hanno risposto all'indagine pari al 37,3%, valore che scende al 34,6% se si considerano esclusivamente i gestori affidatari del SII.

Per ciò che riguarda la deviazione standard, essa è pari a 15,4 punti percentuali nel caso della totalità dei gestori e a 14,2 punti percentuali nel caso dei soli gestori affidatari del SII; valori massimi e minimi sono pari a 78% e 4% nel primo caso e a 69% e 10% nel secondo.

La dispersione dei dati sul territorio è considerevole anche all'interno di singole Regioni e presenta notevoli differenze percentuali persino tra Ambiti Territoriali contigui: ciò avvalorava l'ipotesi di una scarsa attendibilità complessiva dei dati trasmessi.

L'indagine del Co.Vi.R.I. non ha potuto riguardare l'intero territorio nazionale, in quanto numerosi gestori non hanno comunicato i dati richiesti o hanno inviato schede di rilevazione dati largamente incomplete e quindi inutilizzabili; questo comportamento appare doppiamente indicativo: per un verso, di una distorta percezione del necessario livello di collaborazione istituzionale all'insegna del comune interesse allo sviluppo del

servizio idrico nel nostro Paese; dall'altro verso, soprattutto di una insufficiente diretta conoscenza dei volumi di acqua gestiti.

Pur sottolineando l'ampia dispersione dei dati a disposizione, è possibile ipotizzare che la sostanziale stabilità dei valori delle perdite sia dovuta ad una quota di investimenti capace esclusivamente di mantenere l'attuale stato di conservazione delle infrastrutture idrauliche e non di incidere positivamente sulla funzionalità delle stesse.

## **2.4 Le problematiche individuate nella relazione sui servizi idrici del Co.N.Vi.R.I.**

Le strutture gestionali delle Autorità d'ambito risultano essere spesso inadeguate all'efficace svolgimento delle funzioni ad esse attribuite; in alcuni casi la struttura è addirittura inesistente e si è provveduto con l'affidamento di funzioni interinali a tempo parziale a funzionari provinciali o comunali oppure a consulenti.

Da un lato, questa situazione si traduce in un costo di gestione delle Autorità d'ambito assai basso, pari ad un valore medio intorno ad 1 euro/ab/anno, largamente sottodimensionato rispetto alle necessità, con risultati ampiamente negativi sotto il profilo del rapporto costo/beneficio, in particolare se si considerano la competenza e la dimensione organizzativa necessarie a raccogliere ed elaborare i dati tecnici, economici e gestionali necessari a controllare efficacemente la qualità del servizio reso agli utenti e a contribuire alla costituzione del quadro informativo nazionale di cui il Parlamento e il Governo necessitano.

Lo studio condotto dal Co.N.Vi.R.I. ha consentito di determinare da quali tematiche scaturiscano i problemi che affliggono il SII italiano.

In particolare, le problematiche riguardano:

- i Piani di Ambito;

un marcato vizio di origine diffuso in numerosi Piano d'ambito è rappresentato dall'inadeguatezza della ricognizione di partenza, che le rilevazioni dei primi anni di gestione hanno anche profondamente modificato tanto da produrre significativi scostamenti dalle iniziali condizioni di affidamento del servizio.

Un'altra rilevante carenza iniziale deriva dall'adozione di modelli di sviluppo della domanda, generalmente ad alto tasso di crescita, contraddetti dalla realtà dei primi anni di gestione: il risultato è stato che i minori volumi effettivamente erogati hanno prodotto ricavi inferiori alle previsioni, influenzando negativamente sulle attuazioni delle decisioni tariffarie, sugli equilibri economico finanziari e in definitiva sulla cosiddetta bancabilità dei piani.

Il riflesso più negativo di questo stato di cose si è verificato nei confronti dell'attuazione degli investimenti mediamente realizzati rispetto a quanto programmato, con una percentuale media di poco superiore al 50% .

In alcuni casi, grazie anche all'intervento di alcune leggi regionali, è stato possibile adottare l'opportuno criterio di associare ai piani di lungo periodo, dei piani

operativi di breve periodo, caratterizzati da una maggiore affidabilità della previsione e da una più accentuata progettualità.

D'altra parte permane il difetto, causato dalla normativa vigente, che il gestore non abbia voce in merito alla predisposizione del piano, generando così uno squilibrio nella distribuzione dei rischi tra autorità e gestore e frenando il ricorso da parte del gestore a tecnologie e know-how proprietari, che potrebbe invece avere riflessi positivi sulla concorrenza e quindi sulla efficienza complessiva del servizio.

Rispetto al precedente rapporto del Co.Vi.R.I., si conferma inoltre in un campione significativo di casi anche un deficit nella stessa presentazione dei dati economico-finanziari, disarticolata e difforme rispetto ai canoni tradizionali di conto economico, stato patrimoniale e flusso di cassa;

- le tariffe;

tra l'anno 2007 e l'anno 2008 è intervenuto un aumento medio delle tariffe di circa il 5%, allineato sostanzialmente con l'incremento massimo K previsto dal Metodo normalizzato.

Niente è mutato per quanto riguarda la sostenibilità sociale ed i confronti internazionali, la prima essendo largamente al di sotto delle soglie OECD, (si tratta della *Organisation for Economic Co-operation and Development*, ribattezzata in italiano *Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico*, OCSE), i secondi indicatori di un livello medio di tariffe molto più basso che nei Paesi confrontabili con il nostro.

Per quanto in particolare riguarda la sostenibilità sociale, la spesa annuale per consumi intorno ai 200 m<sup>3</sup>/anno si colloca intorno all'1,7% del reddito di povertà relativo pubblicato dall'ISTAT, quindi con una incidenza inferiore ai valori soglia di sostenibilità indicati dall'OECD, compresi tra il 3% e il 3,5%.

Il metodo tariffario in atto è ancora quello del 1996, nonostante le norme vigenti ne prevedano una revisione quinquennale.

Permangono anche le differenze di metodo tariffario applicato, dovuto al tentativo di alcune Regioni di dotarsi di un metodo proprio.

Sul punto, tuttavia, la recente sentenza n. 246/2009 della Corte Costituzionale ha definitivamente sancito la competenza esclusiva dello Stato in materia, perché nel metodo messo a punto dalla Commissione devono fondersi, secondo la Carta fondamentale, tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente.

Un ulteriore elemento di grave squilibrio è legato alla mancata o parziale attivazione del SII in alcuni ATO ed in Comuni che non hanno aderito al SII dell'ATO di appartenenza, con una popolazione totale risultante pari al 34% di quella nazionale, che gode del regime tariffario CIPE, più basso di quello del SII, con differenze che il tempo tende a divaricare, aumentando la disparità tra cittadini e aggravando, laddove vige il regime CIPE, il deficit di risorse finanziarie necessarie per gli investimenti.

Si conferma altresì che condizione necessaria per l'attuazione di un buon regime tariffario sia la chiarezza e l'univocità della scelta in merito alle fonti di finanziamento per la copertura dei costi e, in particolare, degli investimenti.

Le norme attuali prevedono tale copertura a carico della tariffa, al netto di eventuali contributi pubblici, la consistenza dei quali è andata consistentemente riducendosi negli anni, sia per le difficoltà della finanza pubblica che per l'entrata in vigore di norme comunitarie che ne limitano la praticabilità.

Secondo la Relazione deve mantenersi per la tariffa la distinzione tra concessioni e appalti.

È una distinzione da tenere ferma, perché la corrispettività della tariffa ha una densità e una complessità di significato sconosciuta al prezzo di un appalto e richiede un know how di tipo dedicato, non semplicemente l'applicazione ad altra sede di una diversa cultura di vigilanza.

Allo stesso modo, sarebbe una semplificazione in contraddizione con la (di contro diffusamente) riconosciuta specificità del settore idrico, pensare che dove ci si occupa già di una tariffa ci si possa occupare, da un momento all'altro, anche di altre tariffe;

- gli affidamenti;  
permangono immutate le criticità già riscontrate in passato:
    1. affidamenti effettuati in assenza di Piani di Ambito o con Piani di Ambito di durata inferiore a quella dell'affidamento;
    2. bandi di gara incompleti e insufficienti a valutare il rischio d'impresa;
    3. prevalenza di ricorso alla modalità di affidamento *in house*, anche in assenza di requisiti previsti dalla normativa, spesso senza una adeguata pianificazione dei costi e vantaggi attesi;
    4. clausole di affidamento illegittime e talvolta non prive di originalità.
- Come dato significativo, si evidenzia come ben 23 Autorità d'ambito non abbiano ancora provveduto all'affidamento del SII;
- l'equilibrio economico-finanziario;  
il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio risultano frequentemente compromessi da diversi fattori, tra cui principalmente:
    1. la scarsa attendibilità delle previsioni dei Piani di Ambito e dei dati forniti dalla ricognizione di partenza delle infrastrutture;
    2. l'insufficiente copertura dei fattori di rischio al di fuori del controllo del gestore, ferma la sua responsabilità imprenditoriale;
    3. l'andamento reale della domanda di acqua largamente inferiore a quello previsto e quindi ridimensionamento dei ricavi tariffari, con conseguente necessità, in sede di revisione del piano, di ridimensionare gli investimenti previsti;
    4. i ritardi ed i ridimensionamenti dei finanziamenti pubblici;
    5. l'insufficiente contrasto alla morosità ed ai furti di acqua;
    6. i ritardi di revisione dei Piani e l'aggravamento delle condizioni di squilibrio connesse alle previsioni sbagliate;



7. la modalità di applicazione del Metodo Tariffario Nazionale, troppo spesso più attente ad esigenze di consenso politico locale che di copertura dei costi reali;
  8. le insufficienze nella regolazione dei rapporti tra soggetto affidante e soggetto affidatario e nella ripartizione tra essi dei rischi;
  9. la scarsa trasparenza dei rapporti tra Ente di ambito e gestore, nonché le frequenti interferenze indebite tra essi;
  10. l'instabilità normativa;
  11. la scarsa propensione da parte dei soggetti finanziatori ad assumersi i rischi connessi ai fattori precedenti;
- la regolazione ed il controllo;
- dall'analisi complessiva risulta in particolare evidente come il riordino dei soggetti regolati debba innanzitutto risolvere il conflitto di interesse degli Enti Locali nella loro duplice qualità di membri associati dell'Ente di ambito e di partecipanti alla compagine azionaria del soggetto gestore, debba riequilibrare i rapporti di forza, la distribuzione dei rischi e l'asimmetria informativa tra Autorità e gestore e debba altresì portare a regole più precise in merito alle revisioni tariffarie ed alla certezza della loro applicazione e quindi dei previsti ricavi.

Tutto ciò associato ad una più precisa identificazione delle responsabilità, ad un adeguato sistema sanzionatorio nei confronti degli inadempienti ed ad un rafforzamento degli strumenti operativi dei soggetti regolatori.

In merito al soggetto regolatore, deve prioritariamente essere chiarito senza equivoci, sotto il profilo politico, se la responsabilità del Metodo tariffario debba rimanere, come sin dall'origine della riforma, nella responsabilità del Governo, in considerazione della delicatezza sociale del settore e dell'assenza di un libero mercato, oppure vada invece ad un soggetto dal forte profilo tecnico e collocato in posizione di autonomia rispetto all'Esecutivo.

In conclusione, nonostante il Co.N.Vi.R.I. non esprima un giudizio esclusivamente negativo sulla situazione italiana, il rapporto sottolinea quanto gli intendimenti della legge Galli siano rimasti abbastanza lontani dalla sua effettiva applicazione.

Secondo il presidente del Co.N.Vi.R.I., Roberto Passino, un aspetto che deve essere al più presto superato è quello della convivenza di due sistemi tariffari, quello della Riforma Galli e quello antecedente; con la Riforma Galli, a definire la tariffa è il Piano d'ambito, proposto dal gestore in gara e approvato dell'assemblea dei Comuni: *“Ci sono stati aumenti perché qui la tariffa copre tutti i costi, compresi quelli di manutenzione e di investimento. Questo ha consentito, dove la legge è stata attuata con coerenza, di finanziare investimenti e migliorare il servizio. Nel sistema antecedente, che opera ancora su un terzo del territorio, la tariffa è decisa dai comuni e avviene quel che accade quando la tariffa di un servizio è sotto totale controllo politico: resta bassa e non copre neanche il costo dell'esercizio”*.

Nonostante le tariffe siano cresciute del 5% annuo tra il 2007 ed il 2008, rimangono tuttavia molto basse nel confronto europeo; questo elemento è uno dei punti critici dell'acqua in Italia insieme al basso livello degli investimenti (Santilli, 2010).

In risposta agli sprechi e alle antieconomicità rilevati, il Co.N.Vi.R.I. suggerisce come una delle possibili soluzioni l'ingresso di una quota maggiore di capitali privati nella gestione del SII.

## 2.5 Lo stato qualitativo dell'attuazione della direttiva europea in Italia

Con la direttiva europea n. 60/2000 del 23 ottobre 2000 è stato istituito un quadro di riferimento per l'azione comunitaria in materia di acque.

Gli obiettivi principali di tale direttiva vanno a collocarsi tra quelli complessivi della politica ambientale dell'Unione Europea, la quale si occupa di contribuire al perseguimento della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità ambientale ed allo stesso tempo all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali (Cortignani 2008).

Tema dominante della direttiva quadro è sostenere il dovere all'utilizzo delle risorse fondato sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della riduzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e sul principio "chi inquina paga" (Bartolini, Bazzani, Gallerani, Pisano, Raggi Viaggi 2004).

In considerazione della complessità delle problematiche affrontate e tenendo conto che l'acqua viene utilizzata in vari settori, per diversi scopi e con modalità estremamente variabili, le disposizioni comunitarie si propongono di regolare l'uso dell'acqua in maniera assolutamente graduale con un programma di attuazione che si svolge nell'arco di 25 anni.

Nella tabella 2.4 vengono riportati i tempi di applicazione indicati dalla direttiva quadro.

Tabella 2.4: tempi di applicazione della direttiva quadro delle acque n. 60/2000

Adempimento	Tempi previsti
Recepimento direttiva	22/12/2003
Identificazione distretti idrografici	22/12/2003
Individuazione autorità competenti	22/06/2004
Analisi delle caratteristiche dei distretti	
Esame dell'impatto attività umane	22/12/2004
Analisi economica dell'utilizzo idrico	
Adozione di programmi di monitoraggio dello stato delle acque	22/12/2006
Predisposizione dei Piani di Gestione	22/12/2009
Introduzione di politiche di prezzo	2010
Raggiungimento obiettivi ambientali	22/12/2015
Fine primo ciclo di gestione	2021
Fine secondo ciclo di gestione	2027
Scadenza finale per il conseguimento degli obiettivi	

Fonte: Associazione Alessandro Bartola, studi e ricerche di economia e politica agraria, 2008

Nonostante il discreto margine temporale concesso agli Stati appartenenti all'Unione, si sono comunque verificati diversi casi in cui non sono state rispettate le scadenze fissate e l'applicazione nel concreto della normativa non ha seguito coerentemente quanto previsto nel testo dispositivo (Rocchi 2007).

Nel 2007, la Commissione dell'Unione Europea ha inviato una Comunicazione al Parlamento ed al Consiglio (COM 2007 128 finale - SEC 2007, 363), allo scopo di tracciare un primo bilancio sulla qualità dell'attuazione della direttiva in Europa.

L'esito di questa analisi ha evidenziato una situazione generale piuttosto negativa; le principali critiche mosse agli Stati membri riguardano:

- l'incompleta applicazione della legislazione comunitaria in materia di acque preesistente alla direttiva, con riguardo specialmente alle direttive nitrati ed acque reflue urbane;
- la mancata o incompleta realizzazione di alcuni aspetti chiave della direttiva, quali l'identificazione dei corpi idrici fortemente modificati, l'inquinamento diffuso, la tutela delle acque sotterranee, l'analisi economica;
- il difficile confronto delle informazioni tra Stati membri ed addirittura anche tra singoli distretti idrografici e, in generale, la difficoltà di recuperare i dati e le informazioni rilevanti.

Per quanto concerne il contesto italiano, una serie di discutibili decisioni politiche hanno contribuito ad aggravare la situazione (Cortignani 2008).

Di fatto, rispetto agli altri Stati dell'Unione Europea, l'Italia si trova in una posizione di pesante ritardo.

Infatti, non si è ancora stati in grado di valutare quali e quanti corpi idrici siano oggi a rischio di non raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla direttiva: tale informazione è fondamentale non solo al fine di impostare il programma delle misure di ripristino, ma anche per definire il regime di deroghe previsto dalla direttiva stessa che consente di spostare i termini temporali per il raggiungimento del "buono stato" o di perseguire obiettivi diversi o meno rigorosi.

Inoltre, l'Italia si trova all'ultimo posto per quanto riguarda la valutazione della performance sull'attuazione delle previsioni amministrative relative alla definizione ed al governo dei distretti idrografici (art. 3).

Tale valutazione, se pur riferita alla situazione vigente quasi sei anni fa, deve essere considerata tuttora attuale, vista la grande confusione che ancora esiste sul tema distretti/autorità di bacino.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 5, il quale prevede che, entro quattro anni, gli Stati membri provvedano affinché per ciascun distretto idrografico siano effettuati l'analisi delle caratteristiche del distretto, l'esame dell'impatto delle attività umane sulle acque e l'analisi economica dell'utilizzo idrico, la Commissione ne ha valutato alcuni aspetti attraverso degli indicatori di performance inerenti l'implementazione dell'analisi ambientale ed economica, l'analisi delle caratteristiche e le analisi di impatto, le pressioni e i rischi sull'acqua di superficie e di falda (Cortignani, 2008).

L'Italia ha degli scarsi indicatori di performance, ed in generale è penultima, seguita solo dalla Grecia.

Addirittura, relativamente all'analisi economica, l'Italia ha fatto registrare un indicatore di performance pari a zero.

Tale indicatore è stato valutato tenendo conto di tre aspetti dell'analisi economica:

- informazioni sul livello di recupero dei costi;
- valutazione dell'importanza socio-economica dell'uso dell'acqua in relazione alle pressioni;
- scenario di base stabilito.

In particolare, esiste una notevole disomogeneità, il principio del recupero del costo pieno è stato spesso ignorato, ed è il settore agricolo ad avere meno informazioni a riguardo.

Inoltre, non viene fornito il supporto conoscitivo per stabilire quali potrebbero essere le misure più redditizie relativamente agli utilizzi idrici.

Quindi, a causa del ritardo e dell'inefficienza delle analisi da effettuare a norma dell'art. 5 per ciascun distretto, l'Italia ha inviato le informazioni richieste sulla base delle precedenti disposizioni legislative, e in particolare del Decreto Legislativo 152/99 e della Legge 183/89, facendo riferimento alle Autorità di bacino nazionale e alle informazioni reperibili nei Piani di Tutela esistenti.

Senza entrare nel merito della qualità delle informazioni ricevute, la Commissione ha immediatamente contestato il fatto che dette informazioni non coprivano l'intero territorio nazionale.

Per questo motivo la Corte di Giustizia della Comunità Europea ha condannato l'Italia per non aver presentato le analisi richieste a norma dell'art. 5 della direttiva n. 60/2000 dei distretti idrografici del Serchio, delle Alpi orientali, dell'Appennino settentrionale, centrale e meridionale (18 Dicembre 2007).

Il recepimento della direttiva con la relativa delimitazione dei distretti sarebbe dovuto avvenire entro il 2003.

La legge 31 ottobre 2003 n. 306, recante "*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea*", ha previsto tra l'altro la delega al Governo per il recepimento della direttiva entro 18 mesi dall'entrata in vigore della stessa, ossia entro maggio 2005.

Inoltre, entro il 2004 si sarebbero dovute individuare le Autorità competenti e presentare per ogni singolo distretto l'analisi delle caratteristiche, l'esame dell'impatto ambientale delle attività umane ed una analisi economica dell'utilizzo idrico.

Tali scadenze non sono state rispettate e per questo, nel gennaio 2006, l'Italia è stata condannata dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea per non aver adottato entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni contenute nella normativa 60/2000.

Con l'emanazione del Decreto Legislativo 152/2006, che recepisce la direttiva 60/2000, la situazione si è ulteriormente complicata, in particolare perché si sono definiti in modo

assai discutibile i distretti idrografici e non sono state individuate le autorità di gestione competenti.

Inoltre, tale decreto è stato aspramente criticato dalle Regioni, dalle associazioni ambientaliste e da numerosi esponenti del mondo accademico per una serie di questioni assai rilevanti:

- l'illegittimità per eccesso di delega, avendo introdotto numerose innovazioni non previste dalla legge di delega.  
La legge 308/2004, infatti, pur essendo complessivamente generica, parla di *“uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle Regioni e degli Enti Locali e del principio di sussidiarietà”* (art. 1, n. 1 e 8);
- il mancato rispetto degli artt. 117 e 118 della Costituzione e l'illegittimità dell'accentramento di compiti e funzioni già trasferite o delegate alle Regioni, che hanno in merito presentato ricorso alla Corte Costituzionale;
- il mancato rispetto della procedura prevista dalla stessa legge delega, con la mancata consultazione degli organismi interessati e la mancata conclusione della Conferenza tra Stato e Regioni.

Per tutti questi motivi si è cercato di modificare il Decreto Legislativo 152/2006, inerente norme in materia ambientale, con un decreto correttivo.

A tal proposito, il 16 luglio 2007, il Comitato di esperti per la revisione del Decreto Legislativo 152/2006, istituito dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e presieduto dal senatore Sauro Turroni (Comitato Turroni), ha trasmesso alle Regioni la *“Bozza preliminare non corretta”* dell'articolato.

Dopo il Decreto legislativo 284 dell'8 novembre 2007, che *“proroga”* le Autorità di Bacino di rilievo nazionale e ripristina il Co.Vi.R.I., il testo del Comitato Turroni ha affrontato la revisione complessiva dell'impianto del Decreto Legislativo 152/2006.

L'azione di revisione è però proceduta a rilento, in particolare nel confronto tra Ministero dell'ambiente e Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Questa lunga trattativa tra Ministero e Regioni ha portato a revisionare la parte del Decreto Legislativo 152/2006 relativa alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), alla valutazione di Impatto Ambientale, ai rifiuti ed alle bonifiche dei siti inquinati.

Tuttavia è rimasta invariata la parte centrale (la terza: artt. 53-156), relativa alla difesa del suolo, alla lotta della desertificazione, alla tutela delle acque, alla gestione delle risorse idriche, all'impianto dei Distretti (compresa la loro delimitazione) e al complesso sistema della pianificazione e dei processi partecipativi.

Riassumendo la situazione, è possibile affermare che dopo circa dodici anni dall'entrata in vigore della direttiva n. 60/2000, in Italia si è fatto poco per mettere in atto il sistema previsto dalla legislazione comunitaria.

Nonostante il quadro normativo nazionale, se pur complesso e frammentato, sembrasse essere in linea con quanto richiesto dalla direttiva in particolare per quanto riguarda

l'approccio basato sul bacino idrografico, si sono incontrate molte difficoltà che non hanno fatto rispettare le prime scadenze.

Anzi, con l'emanazione del Decreto Legislativo 152/2006, la situazione si è ulteriormente complicata in particolare perché si sono definiti in modo assai discutibile i distretti idrografici e non sono state individuate le autorità di gestione competenti.

Tale decreto è stato modificato solo parzialmente, quindi attualmente si hanno alcune parti revisionate dentro una struttura invariata, che centralizza la pianificazione e la gestione delle fondamentali risorse comuni, come acqua e suolo.

Inoltre, per quanto riguarda più direttamente la direttiva n. 60/2000, è rimasta invariata la ripartizione (discutibile) dei distretti idrografici.

Sarà compito del nuovo governo affrontare e risolvere le questioni rimaste in sospeso cercando di recuperare il tempo perduto o quantomeno di non provocare ulteriori ritardi (Cortignani 2008).

### **3.0 UNA NUOVA SPINTA VERSO LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN ITALIA: IL DECRETO RONCHI**

#### **3.1 La privatizzazione come soluzione ai problemi del servizio idrico**

Il processo di privatizzazione dei servizi pubblici locali in Italia ha subito una fortissima spinta grazie alle disposizioni contenute in particolare:

- nell'art. 23-bis della Legge 6 agosto 2008, n. 133, normativa di conversione del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, riguardante *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero 195 del 21 agosto 2008;

- nell'art. 15 del Decreto Legge 25 settembre 2009, n. 135, inerente *“Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee”*, coordinato con la Legge di conversione 20 novembre 2009, n. 166 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero 274 del 24 novembre 2009; tale decreto legge è stato in seguito ribattezzato *“Decreto Ronchi”*, prendendo il nome dal Ministro per le Politiche Comunitarie Andrea Ronchi, rimasto in carica sino al 15 novembre 2010.

L'art. 23-bis del Decreto Legge 133/2008 prevedeva la riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, attraverso l'introduzione della privatizzazione e liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità gestiti da aziende municipalizzate di proprietà di Comuni ed Enti Pubblici, e la disciplina di specifiche modalità di conferimento della gestione di tali servizi, che in via ordinaria doveva avvenire a favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

In generale, possono essere definiti a rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali svolti da un ente, che siano gestiti con metodo economico, vale a dire caratterizzati da una tariffa richiesta all'utente che abbia lo scopo di coprire integralmente i costi di gestione.

La fornitura dell'acqua, del gas e dell'energia elettrica, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto pubblico, così come le farmacie comunali, sono servizi pubblici locali che rientrano nella categoria di rilevanza economica.

Tuttavia, per alcuni di essi esistono delle normative di settore e pertanto sono esclusi dalla riforma del 2008.

Proprio l'esistenza di questa diversa regolamentazione, che ad esempio coinvolge il servizio di fornitura dell'energia elettrica, rappresenta una delle motivazioni che hanno reso necessaria la modifica dell'art. 23-bis del Decreto Legge 133/2008 attraverso le disposizioni dell'art. 15 del successivo Decreto Legge 135/2009.

La variazione ha riguardato in particolare la disciplina delle modalità di conferimento dei servizi pubblici a rilevanza economica, seppur con la conferma del meccanismo della gara pubblica, definita dal Ministro per gli Affari Regionali e la Coesione

Territoriale, Raffaele Fitto, quale *“indispensabile strumento di trasparenza che tutela la concorrenza e migliora l'efficienza dei servizi, a cui potranno partecipare sia le società private che pubbliche a condizione che si attivi un meccanismo di concorrenza che va solo a beneficio dei cittadini”*.

Con l'intenzione di adempiere in ritardo ad alcuni obblighi comunitari e di sanare alcune procedure di infrazione su diversi argomenti, tra i quali le autorizzazioni, la liberalizzazione delle rotte marine, lo smaltimento delle apparecchiature elettroniche, la definizione del made in Italy, il Decreto Ronchi si occupa di recepire i principi economici espressi dalla Comunità Europea.

In ambito di servizi idrici, le disposizioni contenute nell'art. 15 del Decreto Legge 135/2009 disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione e attuazione della disciplina comunitaria, in adeguamento ai principi comunitari di *“economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento”* per l'affidamento ai privati dei servizi pubblici locali o la scelta del partner privato nelle aziende miste.

L'obiettivo principale del Decreto Ronchi rimane tuttavia quello di incentivare la gestione e gli investimenti del settore privato nel servizio idrico, quali acquedotti, fognature, pulizia e trattamento dei reflui.

In data 17 dicembre 2009, *“il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 (convertito con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 e successivamente modificato) in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.*

A margine dell'approvazione del regolamento attuativo in materia di servizi pubblici locali, il Ministro Raffaele Fitto ha così commentato: *“Si conclude un articolato processo di riforma, attesa da oltre 15 anni e auspicata da larghissimi settori della politica, dell'economia e della società, ma sempre rinviata a causa dei veti incrociati e dei tanti interessati al mantenimento dello status quo.*

*La riforma consentirà il rilancio di una grande stagione di investimenti”*.

*“Il regolamento”, come si legge nel comunicato del Consiglio dei Ministri, “mira ad impedire l'acquisizione di ingiustificate posizioni di vantaggio nel delicato e strategico settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con la finalità di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi per tutti gli operatori economici interessati, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti all'universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed ai livelli essenziali delle prestazioni, assicurando un adeguato sistema di tutela degli utenti”*.

Il regolamento fissa le regole per lo svolgimento delle gare, sottolineando come ciò debba avvenire *nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge statale e regionale, ove esistente, dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti.*



La normativa indica inoltre le disposizioni riguardo i rapporti tra ente affidante e soggetto gestore, stabilendo una serie di incompatibilità per chi ricopre o ha ricoperto funzioni di amministratore nell'ente affidante; mira inoltre a porre fine a quella che il Ministro Raffaele Fitto ha definito la *"prassi di trasformare i consigli di amministrazione in strumenti di compensazione per ambizioni politiche non realizzate"*. Spetta agli Enti Locali di verificare l'effettiva *"realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali"*, con l'obbligo di ridurre le procedure di attribuzione esclusiva, *"ove non diversamente previsto dalla legge, ai soli casi in cui la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità"*.

Nel regolamento sono inoltre fissate delle soglie minime oltre le quali scatta l'obbligo del parere preventivo dell'Antitrust per le amministrazioni che intendono affidare la gestione a società in house: se il valore economico del servizio supera i 200 mila euro o se la popolazione coinvolta è superiore a 50 mila abitanti, la richiesta di parere è obbligatoria.

*"Con riguardo alla gestione del servizio idrico integrato"*, il regolamento sottolinea come restino *"ferme l'autonomia gestionale del soggetto gestore, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché la spettanza esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse, ai sensi dell'articolo 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166"*

*Sono esclusi dall'applicazione del presente regolamento:*

- a) *il servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;*
- b) *il servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e alla legge 23 agosto 2004, n. 239;*
- c) *il servizio di trasporto ferroviario regionale, di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;*
- d) *la gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475;*
- e) *i servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni"*; si tratta di servizi strumentali svolti dalle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, in funzione della loro attività, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, le quali ex art. 13 legge 248/2006, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti.

Un altro aspetto disciplinato dal nuovo regolamento è la distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione.

Infatti, si sottolinea come il regolamento preveda che gli amministratori, i dirigenti ed i responsabili degli uffici, dei servizi dell'Ente Locale e degli organismi incaricati di funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo e di controllo di servizi pubblici locali, non possano svolgere compiti collegati alla gestione dei servizi affidati. Tale divieto è esteso anche ai casi in cui le suddette mansioni siano state svolte nei tre anni precedenti il conferimento dell'incarico inerente la gestione dei servizi pubblici locali.

Per quanti riguarda i componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali, essi non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo inerente la gestione del servizio in oggetto; inoltre, coloro che abbiano ricoperto nel biennio precedente, la carica di amministratore locale non possono essere nominati componenti della commissione di gara relativamente a servizi pubblici locali da porre in affidamento.

Il regolamento attuativo del 17 dicembre 2009 è stato definitivamente approvato con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 168 del 7 settembre 2010 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero 239 del 12 ottobre 2010.

### **3.2 Le modalità di conferimento della gestione dei servizi pubblici locali**

Secondo il comma 2 dell'art. 15 del Decreto Legge 135/2009 *“il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:*

- a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;*
- b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e (l'attribuzione di specifici compiti operativi) connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento”.*

Quanto specificato nella lettera b) rappresenta la modifica apportata dall'art. 15 del Decreto Legge 135/2009 e tiene conto delle osservazioni emerse nella relazione dell'Autorità sulla Vigilanza dei Lavori Pubblici al testo del precedente art. 23-bis del Decreto Legge 133/2008.

Il comma 3 invece prevede che *“in deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano”*.

La nuova versione del comma 3 dell'art. 23-bis si integra con quanto previsto dall'art. 113 del TUEL (Decreto Legislativo 267/2000), oltre che con la disciplina comunitaria sul c.d. *“controllo analogo”*; infatti secondo l'art. 113 del TUEL, l'Ente Locale provvederà all'erogazione dei servizi a rilevanza economica attraverso l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico, a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, nel rispetto della normativa di settore.

Al comma 4 si sottolinea come *“nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad una analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione.*

*Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole”*.

Il concetto di silenzio assenso è stato introdotto dal nuovo comma 4 in coerenza con la specificazione del carattere preventivo del parere, il quale non è vincolante, limite in parte temperato dalla responsabilità contabile cui sono soggetti gli enti territoriali che disattendono detto parere.

Secondo il comma 8 dell'art. 15 del Decreto Legge 135/2009, *“il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 è il seguente:*

*a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta "in house" cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011”*.

Tuttavia, esse cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale attraverso le modalità di cui alla lettera b) del comma 2;

*b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011;*

- c) *le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;*
- d) *gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015;*
- e) *le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante”.*

Il comma 9 evidenzia come *“Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipare, né partecipando a gare”.*

Scopo del suddetto divieto è quello di evitare che soggetti particolarmente qualificati, già titolari di affidamenti diretti e di un rapporto privilegiato con l'ente di riferimento, proprio in relazione alla stretta contiguità di questo rapporto possano lucrare, nella loro veste di enti strumentali, ulteriori rendite di posizione in altri mercati o servizi pubblici locali a danno della concorrenza.

Le disposizioni dell'art.15 del Decreto Legge 135/2009 disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria.

*“Ciò al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di*

*garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità e accessibilità dei servizi pubblici locali e al livello essenziale delle prestazioni [ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione], assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.*

*Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili”.*

Il tentativo è pertanto quello di definire una normativa di base trasversale per settori e da raccordare con la normativa specifica settoriale, come primo passo per razionalizzare l'intero assetto dei servizi pubblici locali.

Rispetto alla legislazione precedentemente in vigore, sono stati introdotti dei cambiamenti di notevole spessore.

Innanzitutto, allo scopo di formalizzare regole chiare ed eliminare la discrezionalità dei singoli enti pubblici, l'art. 15 predispone uno schema fisso di modalità di gestione dei servizi pubblici locali, con tre possibili opzioni; in particolare:

▪ - 1a modalità -

Servizi pubblici locali affidati con gara a pubblica evidenza, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici: principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, mutuo riconoscimento internazionale, proporzionalità.

In altre parole, l'art. 15 rende obbligatorio il ricorso alla gare per la concessione della gestione dei servizi pubblici locali (oltre alla gestione del settore acqua, anche rifiuti e trasporto pubblico locale).

Secondo il legislatore, individuare gli imprenditori con procedure competitive a evidenza pubblica dovrebbe garantire il rispetto dei principi sopra elencati.

E' consentito l'affido simultaneo con gara di una pluralità di servizi (c.d. *multiutility*), purché sia dimostrato (senza specificare tuttavia in quale modo e a chi) che questa soluzione sia vantaggiosa.

In questo caso, la durata dell'affido è unica e non superiore alla media delle durate dei singoli affido, così come risultanti dalle normative di settore.

Regioni ed Enti Locali si coordinano, d'intesa con la Conferenza Unificata, per individuare:

- i bacini di gara ottimali, per beneficiare di economie di scala/scopo e per ottenere miglioramenti di efficienza/efficacia;
- le possibilità di integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi redditizi, ai fini della copertura degli obblighi di servizio universale.

Non può avvenire la gestione *“di servizi ulteriori, ovvero in ambiti territoriali diversi, né l'assunzione di servizi e attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né in capo a controllate, partecipate e controllanti e controllate da una medesima controllante, e neppure quando l'affido avviene tramite gara”*, quando esiste già un affido in capo a:

1. soggetti che gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affido diretto;

2. soggetti che gestiscono servizi pubblici locali non in base ad esito di gara;
3. società miste pubblico-privato contemplate come seconda modalità ordinaria di affidamento;
4. soggetti che gestiscono reti/impianti/patrimonio degli Enti Locali, nei casi in cui detta gestione è separata dalla gestione del servizio.

Quando un affidatario si trovi nelle condizioni di cui ad una delle quattro precedenti situazioni, intervengono incompatibilità a concorrere per l'affidamento di altri servizi e incarichi, sia per committenti pubblici che privati.

Il divieto vige per tutta la durata della gestione in essere e coinvolge tutti i soggetti che si collochino in qualche maniera in relazione di partecipazione con il già affidatario, sia come controllati che come controllanti, sia per via diretta che per via indiretta.

Si tratta di una casistica forte e pervasiva di incompatibilità.

Sono previste comunque due deroghe, che stabiliscono che le incompatibilità non si applicano:

- alle società quotate sui mercati regolamentati;
- al socio privato selezionato secondo la seconda modalità ordinaria di affidamento.

Gli affidatari diretti possono comunque partecipare su tutto il territorio nazionale alla prima gara, successiva alla cessazione della gestione in essere, "*avente ad oggetto i servizi da essi forniti*".

Le regole, le modalità e le caratteristiche delle gare a pubblica evidenza non vengono menzionate nel Decreto Legge Ronchi; "*Norme applicabili in via generale per l'affidamento*" sono invece presenti nel Regolamento di attuazione in materia di servizi pubblici locali del 17 dicembre 2009.

▪ - 2a modalità -

Cessione al privato scelto con gara pubblica (il vincolo imposto è che si tratti di un imprenditore con compiti operativi) di almeno il 40% delle società pubbliche affidatarie di servizi pubblici.

Nel bando devono essere indicate la durata dell'affidamento e la disciplina che regoli alla scadenza i rapporti tra il privato e l'ente affidante.

Pertanto, l'alternativa possibile alle gare per la concessione è l'affidamento a società per azioni "*miste*" tra pubblico e privato.

La legge impone tuttavia un tetto massimo del 30% alla partecipazione degli Enti Locali al capitale societario.

Le soglie fissate hanno come scopo quello di coinvolgere un tipo di socio privato che deve essere operativo e per questo deve impegnarsi per non meno del 40% del capitale sociale.

Il privato deve assumersi un ruolo effettivo ed anche un rischio (è nella definizione stessa di concessione, rispetto a quella di appalto, che ciò debba avvenire).

Si ricercano partner industriali che apportino capitali e competenze manageriali, e non soggetti interessati solo a capital gain.

Questo è sicuramente un aspetto positivo, assieme alla richiesta che la gara sia conforme ai principi del Trattato della Comunità Europea ed aperta, se è verificata la reciprocità, anche a soggetti esteri.

Vengono poste le basi perché in tutti i settori la gestione possa fare appello alle capacità migliori disponibili, che siano queste private, in partenariato pubblico-privato, o pubbliche: l'aspetto più importante è che sia superato il vaglio della gara (o che siano opportunamente motivate).

Per quanto concerne l'ammissibilità dell'affidamento del servizio ad una società mista, l'Autorità sulla Vigilanza dei Lavori Pubblici precisa alcune condizioni minime:

1. la gara unica per l'affidamento del servizio pubblico e per la scelta del socio, in cui questo ultimo si configuri come un "*socio industriale od operativo*", che concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico;
2. la previsione nel bando di gara dei requisiti economico finanziari e tecnico organizzativi che consentono di selezionare e qualificare un socio cd. "*operativo*";
3. la previsione circostanziata nel bando delle attività oggetto di affidamento al fine di evitare che il privato possa godere di una ingiustificata posizione di vantaggio tramite ulteriori affidamenti diretti;
4. l'indicazione della durata della partecipazione del socio che deve coincidere con quella dell'affidamento e deve essere proporzionata alle dimensioni dell'attività che è chiamato a svolgere;
5. le modalità per l'uscita del socio, con liquidazione della sua posizione, per il caso in cui all'esito della successiva gara egli non risulti più aggiudicatario;
6. la disciplina dei rapporti interni tra società mista ed il socio privato, nonché dei rapporti tra socio pubblico e soci privati.

Tali condizioni sono evidentemente obbligatorie anche nei casi in cui il socio privato entri in una società pubblica già affidataria diretta delle concessioni secondo il modulo organizzativo in house.

▪ - 3a modalità -

Affidamento diretto dei servizi a soggetti che possiedano i requisiti per il cosiddetto *in house*, previo parere dell'Autorità Garante del Mercato e della Concorrenza.

Affinché si possa parlare di gestione *in house*, in deroga alle regole della concorrenza, la Corte di Giustizia evidenzia due requisiti necessari ed indefettibili:

- a) l'ente pubblico deve svolgere sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) il soggetto affidatario deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio, l'affido dei servizi pubblici locali secondo modalità di concorrenza può essere escluso solo nei casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa

economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

Si tratta pertanto di situazioni particolari per cui peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato.

E' compito dell'Ente Locale motivare la ragione dell'affidamento senza gara, presentando una relazione dettagliata all'Antitrust, il quale dovrà successivamente darne il consenso.

Gli Enti Locali titolari del servizio devono effettuare una verifica sia sulla fattibilità della ipotesi concorrenziale che di quella in esclusiva, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento introdotto nel D.P.R. 168/2010 (dal 27/10/2010) e poi periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli Enti Locali; essa é comunque effettuata prima di procedere al conferimento ed al rinnovo della gestione dei servizi.

Al termine della verifica, l'Ente Locale adotta una delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, i fallimenti del sistema concorrenziale e, viceversa, i benefici per la stabilizzazione, lo sviluppo e l'equità all'interno della comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio.

Alla delibera é data adeguata pubblicità; essa é inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini della relazione al Parlamento di cui alla Legge 10 ottobre 1990, n.287.

In particolare l'art. 23 di questa legge prevede che l'Autorità presenti al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette entro trenta giorni la relazione al Parlamento.

L'affidamento diretto è possibile senza il parere dell'Antitrust solo per servizi affidati del valore inferiore a 200.000 euro ed in città con meno di 50.000 abitanti.

Sono previste poi alcune condizioni di efficienza che permettono l'affidamento in house, senza rendere necessario il parere dell'Antitrust, anche quando tali soglie minime sono superate, quali: la chiusura dei bilanci in utile, il reinvestimento nel servizio di almeno l'80% degli utili, l'applicazione di una tariffa media inferiore a quella media di settore ed il raggiungimento di costi operativi medi annui con una incidenza sulla tariffa che si mantenga al di sotto della media di settore.

Si tratterebbe in questo caso di specifiche condizioni di efficienza che renderebbero la gestione "in house" non distortiva della concorrenza, ossia comparativamente non svantaggiosa per i cittadini rispetto ad una modalità alternativa di gestione dei servizi pubblici locali.

Il rispetto delle condizioni è verificato dall'ente affidante.

L'art. 15 del Decreto Ronchi ha poi fissato al 31 dicembre 2011 la scadenza



automatica degli affidamenti esistenti, disciplinando un regime transitorio anche per le aziende quotate in Borsa.

In questo modo, l'obiettivo è quello di portare a termine la modalità di *gestione in house* (nel 2009, l'affidamento diretto a società per azioni a totale controllo pubblico era presente in 58 casi in Italia), che dovrà cessare per decreto alla data del 31 dicembre 2011.

In alternativa, la società che gestisce il servizio dovrà essere affidata per almeno il 40% ai privati.

### **3.3 Le procedure competitive ad evidenza pubblica per la concessione dei servizi pubblici locali**

Una procedura a evidenza pubblica, definita anche come gara d'appalto o più semplicemente gara, è una modalità di appalto delle opere pubbliche che consente alla Pubblica Amministrazione di valutare e scegliere tra i vari contraenti partecipanti, quello più economico e/o efficiente, garantendo la partecipazione volontaria del massimo numero di possibili fornitori con una adeguata pubblicizzazione della gara.

L'intenzione della procedura ad evidenza pubblica è pertanto quella di favorire la competizione fra più concorrenti allo scopo di permettere alla Pubblica Amministrazione di individuare il miglior offerente nel confronto delle diverse proposte.

Nel contratto ad evidenza pubblica coesistono due fasi, le quali sono finalizzate a tutelare la legittima e corretta formazione della volontà contrattuale pubblica ed a salvaguardare la concorrenzialità attraverso la trasparenza delle procedure.

Le fasi si distinguono in:

- una fase procedimentale, disciplinata dal diritto pubblico, che prevede la scelta del sistema da seguire, la formazione del prezzo, l'esperienza della gara, le clausole contrattuali e l'approvazione del contratto;
- una fase negoziale, disciplinata dal diritto privato, che prevede la stipula e l'esecuzione del contratto ed il pagamento del corrispettivo.

Le due fasi acquisiscono delle procedure più complesse qualora la pubblica amministrazione stipuli un contratto per lavori pubblici, poiché si inseriscono altri procedimenti specifici che prevedono ulteriori sub-procedimenti.

Le procedure competitive ad evidenza pubblica sono quelle indicate nel comma 2 dell'art. articolo 23-bis della Legge 133/2008 e trovano le norme di applicazione nel successivo regolamento del 17 dicembre 2009.

Tali gare *“sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge statale e regionale, ove esistente, dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti”*.

Più specificamente, conseguentemente all'abrogazione delle ATO, nel settore del servizio idrico e rifiuti sarà compito dei Comuni, cioè degli stessi soggetti che partecipano alla competizione, di definire gli standard sopramenzionati.

In merito, è stato sollevato qualche dubbio, considerato che tale ruolo sembrava potesse essere appannaggio del Co.N.Vi.R.I., che tuttavia non costituisce una vera e propria Authority di settore.

Per quanto concerne i parametri obbligatori per i bandi delle gare e le lettere di invito nelle procedure competitive per la concessione dei servizi, *“al fine di promuovere e proteggere l'assetto concorrenziale dei mercati interessati, il bando di gara o la lettera di invito:*

- a) *esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;*
- b) *assicura che i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara siano proporzionati alle caratteristiche ed al valore del servizio e che la definizione dell'oggetto della gara garantisca la più ampia partecipazione ed il conseguimento di eventuali economie di scala e di gamma;*
- c) *indica, ferme restando le discipline di settore, la durata dell'affidamento commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore.  
In ogni caso la durata dell'affidamento non può essere superiore al periodo di ammortamento dei suddetti investimenti;*
- d) *può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di una oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento;*
- e) *prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia;*
- f) *indica i criteri e le modalità per l'individuazione dei beni di cui al comma 1 articolo 10 del presente D.P.R. (beni strumentali e le loro pertinenze necessari), e per la determinazione dell'eventuale importo spettante al gestore al momento della scadenza o della cessazione anticipata della gestione ai sensi dell'articolo 10, comma 2;*
- g) *prevede l'adozione di carte dei servizi al fine di garantire trasparenza informativa e qualità del servizio”.*

In aggiunta ai parametri sopraindicati, *“nel caso di gare aventi ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, il bando di gara o la lettera di invito assicura che:*

- *i criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e corrispettivo del servizio prevalgano di norma su quelli riferiti al prezzo delle quote societarie;*
- *il socio privato selezionato svolga gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio per l'intera durata del servizio stesso e che, ove ciò non si verifica, si proceda a un nuovo affidamento delle procedure di conferimento ordinario ex comma 2 articolo 23-bis della legge 133/2008;*
- *siano previsti criteri e modalità di liquidazione del socio privato alla cessazione della gestione”.*

## 4.0 I PRIVATI E LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN ITALIA

### 4.1 Il servizio idrico inteso come business dai privati

Secondo le stime di alcuni autorevoli quotidiani di informazione economica, il business della gestione del servizio idrico a livello nazionale si aggira orientativamente intorno ai 10 miliardi di euro (Senta 2006).

Riguardo agli investimenti necessari per rimodernare le reti idriche italiane, si stima che l'operazione possa essere compiuta solamente impiegando una cifra che oscilla tra i 40 ed i 60 miliardi di euro.

Queste semplici valutazioni concorrono a rafforzare il luogo comune che paragona sempre più spesso il termine "*acqua*" al concetto di "*oro blu*".

Gli studi condotti sull'andamento delle tariffe negli ultimi 10 anni, hanno evidenziato un aumento sostanzioso del 61% (basti pensare che l'inflazione, nello stesso periodo, è stata del 25%).

Inoltre, i dati elaborati dal Ministero dello Sviluppo Economico rivelano come a partire dal 1995 e per tutto il decennio successivo, si sia registrato un calo di 2/3 negli investimenti da parte dei gestori del servizio idrico: più precisamente, l'impiego dei capitali in valore assoluto è passato da 2 miliardi di euro l'anno a circa 600 milioni.

Su questo argomento va sottolineato il fatto che non esista una Authority di garanzia; anzi, il ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Stefania Prestigiacomo, competente in materia, ha dichiarato l'inutilità di un garante in tal senso. Sotto l'aspetto economico, sembra evidente la logica che accompagna la privatizzazione della gestione dell'acqua: un ente privato che offre servizi, come quello idrico, ha come obiettivo primario l'aumento dei profitti; è per questo motivo che i piani di gestione del servizio idrico prevedono un aumento del 20% del consumo di acqua nei prossimi venti anni.

Tuttavia tale dinamica è in netto contrasto con le politiche di risparmio delle risorse; la progressiva scarsità dell'acqua causata dalla crisi climatica potrebbe portare anche ad una crisi idrica e questo dovrebbe spingere alla pianificazione di politiche di razionalizzazione dell'acqua, non ad un incremento del consumo.

Proprio sotto questo aspetto, appare paradossale quanto si è verificato nella zona di Firenze e provincia.

La società Publiacqua, che gestisce il servizio idrico nell'Ato 3 Medio Valdarno, ha promosso una campagna di risparmio dell'acqua.

L'esito è stato positivo ed il risparmio del bene primario è stato conseguito; tuttavia, i cittadini sono stati soggetti ad un incremento della tariffa pari al 9% giustificato dal gestore come mancato fatturato.

## 4.2 Gli operatori rilevanti in Italia

Nella gestione del servizio idrico, il ricorso a soggetti, procedure e strumenti del mercato, nonché la delega ad essi di funzioni tradizionalmente attribuite alla sfera del controllo pubblico, è stato introdotto in Italia nel 1994 con la Legge Galli.

Tale riforma ha contribuito a ridisegnare completamente la mappa del sistema idrico italiano, precedentemente caratterizzato da una estrema frammentazione: si è così passati dalla presenza di circa 13.000 gestori sparsi in tutto il territorio, all'affidamento di un singolo gestore per ciascuno dei 92 ambiti territoriali individuati dalle Autorità d'ambito.

Ispirata alla volontà di favorire l'espandersi di una logica industriale, la Legge Galli ha previsto, nella gestione dell'acqua, l'introduzione di meccanismi tipici del sistema di mercato, quali la gara come strumento per la scelta del soggetto cui assegnare l'affidamento, i contratti per regolare le relazioni tra i soggetti e l'istituzione delle tariffe per il recupero dei costi.

Nonostante l'intento della Legge Galli fosse quello di *“far nascere una grande industria nazionale dell'acqua”*, secondo quanto affermato dallo stesso Ministro Galli, l'opzione che è stata privilegiata è stata quella dell'affidamento su base locale.

Questa scelta ha facilitato la spartizione tra i partiti della rendita politica, economica e clientelare della filiera dei lavori pubblici collegati ai servizi idrici.

Questo primo tentativo di privatizzazione è stato così fortemente limitato, finendo per alimentare nuovi interventi da parte del settore pubblico, in particolare dagli Enti Locali, i quali hanno sfruttato la possibilità prevista dalla Legge Galli di ricorrere all'affidamento in base ad una pluralità di logiche economiche ed imprenditoriali.

Il successivo Decreto Ronchi del 2009 ha sancito l'obbligo di mettere a gara pubblica la gestione dell'acqua, limitando al minimo le gestioni *in house*, con l'obiettivo dichiarato di voler favorire un congruo numero di investimenti che solo i privati possono offrire.

La motivazione ufficiale di questa transizione è che la gestione dell'acqua è estremamente onerosa e lo Stato non è più in grado di far fronte alla spesa.

Come indicato nella relazione del Co.N.Vi.R.I. del 2009, allo stato attuale 69 ATO hanno adottato un proprio Piano d'ambito ed hanno individuato il gestore: si tratta in tutto di 114 società, di cui 7 private, 23 a capitale misto con partner selezionato tramite gara, 9 controllate da società quotate in borsa e ben 57 interamente pubbliche; il rapporto ha inoltre individuato anche 18 casi riguardanti società affidatarie per le quali non è stato specificato il tipo di affidamento, o che non hanno tipologie previste dalle leggi regionali di recepimento della legge Galli.

L'analisi dei gestori operanti nel settore del servizio idrico italiano, consente di affermare che solo 6 di questi posseggano le caratteristiche necessarie per essere considerati come degli operatori di rilievo.

Per 5 di queste società, la nuova spinta verso il processo di privatizzazione della gestione dell'acqua rappresenta una opportunità di sviluppo molto importante.

Si tratta di A2A, IREN, HERA, ACEGAS-APS ed ACEA, società miste multiutility quotate in borsa, nelle quali, pur essendo ancora maggioritaria la quota in mano ai Comuni, esistono le condizioni ed i presupposti affinché nuovi e vecchi azionisti privati possano espandere le loro quote grazie alle disposizioni del Decreto Ronchi.

Infatti l'art. 15 del Decreto Ronchi prevede che le società quotate in borsa alla data del primo ottobre 2003, possano proseguire fino alla scadenza del contratto di servizio a patto che riducano la quota pubblica al 40% entro il 30 giugno 2013 ed al 30% entro il 31 dicembre 2015.

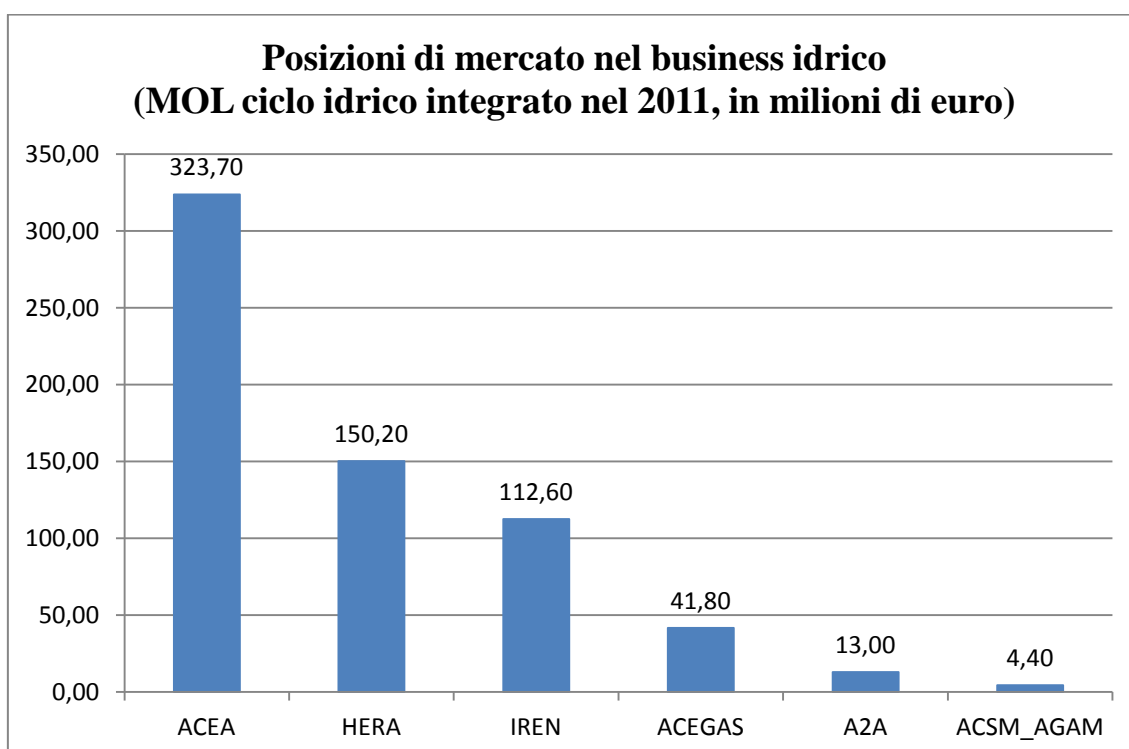
Considerato che le sopramenzionate società dell'acqua sono controllate dal pubblico per una percentuale superiore al 51%, è possibile affermare che dovrà essere messo sul mercato un pacchetto azionario di almeno il 20% circa.

In questo modo, come avverte il Forum Italiano Movimenti per l'Acqua, la scalata dei privati nei prossimi 5 anni "sarà nei fatti ed i Comuni faranno cassa, perdendo però il controllo che andrà in mano ai privati".

Analizzare gli assetti proprietari delle 5 più importanti società che operano in Italia nel settore del SII aiuta a comprendere le possibilità di investimento che vengono offerte ai privati.

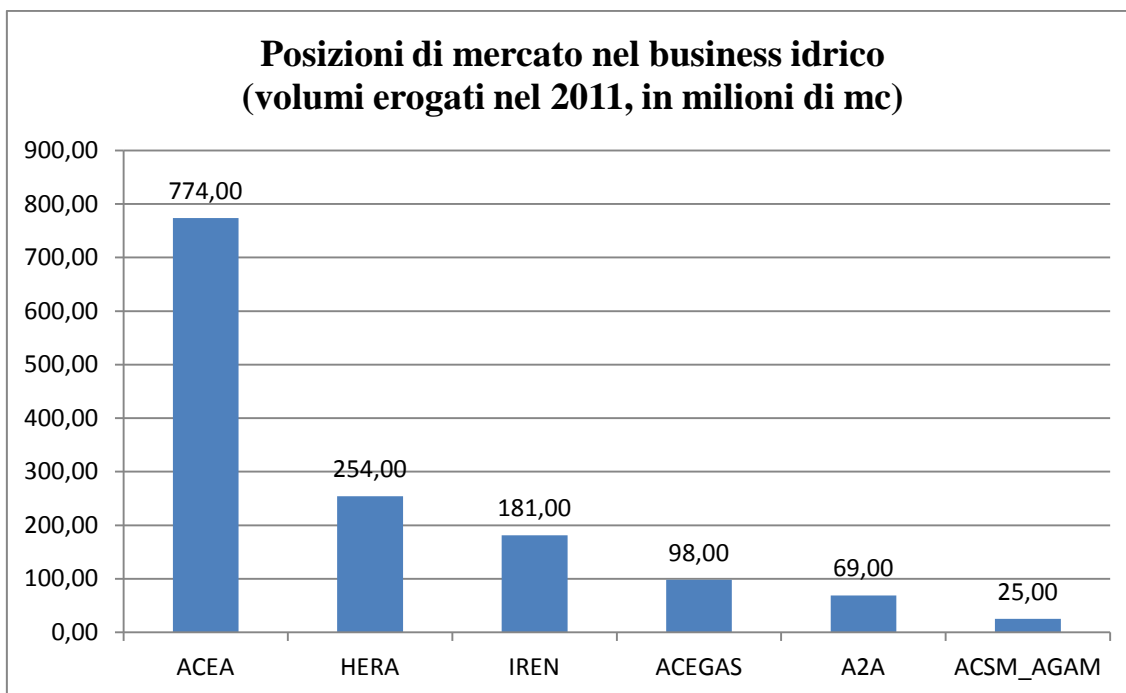
Nei grafici 4.1 e 4.2 vengono riportate le posizioni di mercato delle principali società multiutility operanti nel settore idrico italiano, in termini di margine operativo lordo (MOL) e di volumi di acqua erogata.

Grafico 4.1: posizioni di mercato nel business idrico in Italia in termini di MOL (2011)



Fonte: benchmark risultati per business, dal sito web di HERA, 2011 ([www.gruppoHERA.it](http://www.gruppoHERA.it))

Grafico 4.2: posizioni di mercato nel business idrico in Italia in termini di volumi erogati (2011)



Fonte: benchmark risultati per business, dal sito web di HERA, 2011 ([www.gruppoHERA.it](http://www.gruppoHERA.it))

Eccezione a tutta questa potenziale vendita sul mercato è Aqp, l'Acquedotto Pugliese, che rappresenta il più grande acquedotto d'Europa; si tratta di una S.p.A. di proprietà al 100% della Regione Puglia, che gestisce per conto dell'ATO Puglia il servizio idrico e che dovrebbe tornare ad essere, come dichiarato dal presidente Vendola, ente di diritto pubblico.

Di fatto, Aqp non ha quindi interesse ad acquisire la gestione di servizi in altri territori ed il piano industriale approvato dalla società evidenzia la volontà di consolidare l'attività esclusivamente in Puglia.

L'Acquedotto pugliese è l'infrastruttura di approvvigionamento idrico-potabile della regione Puglia e di alcuni comuni della Campania.

Con il Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 141, è stata istituita la S.p.A. Acquedotto Pugliese, succeduta all'omonimo ente autonomo (EAAP).

Con il medesimo decreto è stata affidata alla stessa S.p.A. la gestione del SII fino al 2018.

Le azioni della società appartengono per il 100% alla Regione Puglia.

La Società per azioni mantiene le stesse finalità già attribuite all'EAAP, provvedendo alla gestione del SII.

In Puglia, ed in una parte dell'Irpinia, vengono serviti attualmente 330 abitati, per un totale di 4 milioni di abitanti.

#### 4.2.1 A2A S.p.A.

La società nasce il 1° gennaio 2008 dalla fusione per incorporazione di ASM Brescia S.p.A. ed AMSA in AEM Milano S.p.A.

Anche in questo caso, l'unione tra le diverse aziende si inquadra nel contesto evolutivo del settore dei multiservizi in Italia; infatti la creazione di un gruppo di maggiori dimensioni consente di far fronte più efficacemente alla progressiva apertura alla concorrenza nei mercati dei servizi.

In questo senso, il settore delle local utilities italiane ha avviato un processo di consolidamento che sta conducendo alla formazione di un ristretto numero di operatori di grandezza superiore, seppur caratterizzati da un forte radicamento territoriale.

Il Gruppo A2A opera principalmente nei seguenti settori:

- produzione, vendita e distribuzione di energia elettrica;
- vendita e distribuzione del gas;
- produzione, distribuzione e vendita di calore tramite reti di teleriscaldamento;
- gestione dei rifiuti;
- gestione del ciclo idrico integrato.

Le attività sono organizzate in 4 "Filiera", cui vanno aggiunti i servizi di corporate e gli altri servizi:

1. Energia: l'attività è finalizzata alla vendita sui mercati all'ingrosso e al dettaglio di energia elettrica e gas metano.  
Il supporto alle aree commerciali è assicurato dalle attività di approvvigionamento combustibili, programmazione e dispacciamento impianti di generazione elettrica, ottimizzazione portafoglio e trading sui mercati nazionali ed esteri.
2. Calore e Servizi: l'attività è principalmente finalizzata alla vendita di calore e di elettricità prodotti da impianti di cogenerazione, prevalentemente di proprietà del Gruppo.  
La vendita del calore cogenerato avviene mediante reti di teleriscaldamento.  
La filiera assicura anche il servizio di gestione di impianti di riscaldamento di proprietà di terze parti (servizi di gestione calore) e attività di facility management.
3. Ambiente: l'attività è relativa a tutto il ciclo della gestione dei rifiuti, dalla raccolta e spazzamento, al trattamento, smaltimento e recupero di materia ed energia.  
È infatti compreso nell'attività della filiera il recupero del contenuto energetico dei rifiuti attraverso impianti di termovalorizzazione o impianti biogas.
4. Reti: l'attività comprende la gestione tecnico-operativa di reti di trasmissione e distribuzione di energia elettrica, di trasporto e distribuzione di gas naturale e la gestione dell'intero Ciclo Idrico Integrato (captazione delle acque, gestione degli acquedotti, distribuzione idrica, gestione di reti fognarie, depurazione).
5. Corporate ed Altri Servizi: i servizi di corporate comprendono le attività di guida, indirizzo strategico, coordinamento e controllo della gestione industriale, nonché i servizi a supporto del business e delle attività operative (es. servizi amministrativi e



contabili, finanziari, legali, di approvvigionamento, di gestione del personale, di information technology, di comunicazione etc.).

Negli Altri Servizi sono comprese le attività relative all'illuminazione pubblica, agli impianti di regolazione del traffico, ai servizi di videosorveglianza e alla gestione delle lampade votive.

Il modello di business di A2A include un mix di attività “green”, le quali rappresentano una realtà fortemente in crescita, soprattutto grazie all'apporto di attività ad alto contenuto industriale nel campo della produzione di elettricità da fonti rinnovabili (idroelettrico, termovalorizzazione dei rifiuti e biomasse) e del risparmio energetico (cogenerazione ed efficienza delle reti).

Proprio sotto questo aspetto, AEM, ASM e AMSA hanno concordato sulla valenza industriale del progetto, finalizzato a:

- raggiungere dimensioni adeguate per competere con gli altri operatori nazionali ed esteri;
- rafforzare l'integrazione a monte ed a valle nella catena del valore delle attività caratteristiche;
- accrescere il potenziale negoziale nei mercati liberalizzati;
- cogliere le opportunità derivanti da economie di scala e sinergie di costo e di investimento nell'ottica del miglioramento della qualità dei servizi offerti;
- rafforzare il radicamento territoriale della nuova società che opera oltre che a Milano, Brescia e Bergamo, in numerose città lombarde ed emiliane, continuando ad erogare importanti servizi ai cittadini clienti.

In particolare, la creazione di A2A è stata intrapresa allo scopo di:

- rafforzare la promozione di iniziative per il risparmio energetico e lo sviluppo sostenibile, utilizzando tecnologie innovative ed idonee politiche gestionali ed industriali, come la produzione da fonti rinnovabili;
- di creare ulteriore valore nei business del gas, dell'elettricità, dei servizi ambientali (come la termovalorizzazione e lo smaltimento/trattamento dei rifiuti) e dei servizi energetici per il territorio (quali il teleriscaldamento e l'energy management).

La creazione di un grande operatore, leader nazionale nel settore energetico ed ambientale, autosufficiente e completamente integrato, permette di assumere il ruolo di polo aggregante, capace di attirare e coinvolgere altri operatori locali presenti in aree geografiche contigue e complementari per base clienti.

Il raggiungimento del valore aggiunto per gli azionisti deve avvenire mediante lo sfruttamento dei vantaggi e dei benefici derivanti dal conseguimento di una scala adeguata per competere con successo nel mercato dei servizi pubblici locali in via rapida di liberalizzazione, dalla complementarietà delle aree di business che permette al contempo l'integrazione a monte ed a valle della catena del valore e della contiguità territoriale delle aree in cui le stesse operano.

In tale contesto sono previste sinergie derivanti dall'ottimizzazione degli attuali processi industriali, quali: la gestione del portafoglio energetico, l'omogeneizzazione delle

principali attività operative (es. acquisti centralizzati) e l'unificazione delle attività comuni (es. staff, servizi e coordinamenti tecnici).

Sono altresì previste sinergie derivanti da progetti di sviluppo strategico nelle attività a più elevato potenziale di creazione di valore, quali: il mercato energy (gas ed energia elettrica), il business dei servizi ambientali (WTE, smaltimento/trattamento), i servizi energetici per il territorio (teleriscaldamento, energy services) e la produzione da fonti rinnovabili.

La crescita del gruppo è stata caratterizzata da un radicamento in Lombardia ed in tutta l'area padana: a Milano, Bergamo, Brescia, Novara ed in altri 200 Comuni più piccoli; e poi ancora a Monza, Como, Sondrio e Varese, dove A2A ha realizzato importanti acquisizioni e partecipazioni nelle utilities locali.

A2A ambisce ad acquisire un ruolo da protagonista anche in Europa, attraverso una consolidata attività di trading nelle principali borse elettriche europee ed al controllo di Edison (insieme ad EDF), alla partecipazione in Edipower e nella società elettrica EPCG (Montenegro).

La crescita selettiva a livello internazionale si è estesa al Montenegro (produzione e distribuzione di energia), al Regno Unito, alla Grecia, alla Spagna (sviluppo di impianti di trattamento dei rifiuti) ed alla Francia, dove A2A possiede la società francese Coriance, attiva nel teleriscaldamento dell'hinterland parigino ed in altre 20 importanti città francesi, quali ad esempio Digione e Tolosa.

La dimensione di rilevanza europea di A2A è sottolineata anche dai dati 2010: ricavi per oltre 6 miliardi di euro, margine operativo lordo di 1,04 miliardi di euro, capitalizzazione di Borsa pari a circa 3,8 miliardi di euro, più di 2 milioni di clienti e circa 9.350 dipendenti.

Tutti questi dati fanno di A2A la prima multiutility locale in Italia per ricavi, margini operativi e capitalizzazione di mercato;

Gli azionisti del gruppo A2A sono: il Comune di Brescia per il 27,456%; il Comune di Milano per il 27,456%; Alpiq Holding (già Atel Holding) per il 5,002%; Carlo Tassara Spa per il 2,512%; il Comune di Bergamo per il 2%, il Comune di Varese per lo 0,7%; il restante 34,8% è sul mercato.

In tema di governance, si sottolinea come coerentemente con i presupposti industriali dell'operazione che ha visto l'integrazione tra AEM e ASM, quale primo passo di un processo più ampio suscettibile di interessare progressivamente altre aziende locali italiane, si è ritenuto conveniente prendere a riferimento un sistema aperto ben rappresentato dal modello dualistico.

Si tratta di un sistema di amministrazione e controllo delle società per azioni caratterizzato dalla presenza di due distinti organi collegiali, quali il Consiglio di Sorveglianza (*Supervisory Board*), eletto dall'assemblea dei soci, ed il Consiglio di Gestione (*Management Board*), eletto dal consiglio di sorveglianza.

Si contrappone al sistema monistico (*one-tier system*) nel quale, in luogo dei sopramenzionati consigli, vi è la presenza di un solo organo collegiale, il Consiglio di Amministrazione, eletto dall'assemblea.

Il modello dualistico consente di valorizzare il ruolo di indirizzo e controllo proprio degli azionisti tramite il Consiglio di Sorveglianza, mentre assegna le attività di gestione al Consiglio di Gestione che assume quindi una compiuta valenza manageriale.

Il Consiglio di Sorveglianza di A2A S.p.A. è composto di 15 consiglieri, di cui 6 nominati direttamente dal Comune di Brescia, 6 dal Comune di Milano e i restanti 3 eletti tramite voto di lista dalle minoranze.

I ruoli di Presidente e Vicepresidente del Consiglio di Sorveglianza sono attualmente ricoperti da Graziano Tarantini e Rosario Bifulco.

Il Consiglio di Gestione è invece composto di 8 consiglieri, nominati dal Consiglio di Sorveglianza sulla base di liste presentate dai Consiglieri di Sorveglianza.

L'attuale Presidente del Consiglio di Gestione è Giuseppe Sala e il Vicepresidente è Vittorio Cinquini.

Il Consiglio di Gestione su indicazione del Consiglio di Sorveglianza, nomina due Direttori Generali che possono essere scelti tra i Consiglieri di Gestione e hanno competenze e funzioni complementari; attualmente il Direttore Generale area Corporate e Mercato è Renato Ravanelli e quello dell'area Tecnico-Operativa Paolo Rossetti.

#### **4.2.2 IREN S.p.A.**

La società nasce il 1° luglio 2010 dalla fusione di Enìa (a sua volta sorta dalla fusione delle aziende municipalizzate AMPS di Parma, TESA di Piacenza ed AGAC di Reggio Emilia) in Iride (sorta dall'incorporazione di AMGA di Genova in AEM Torino).

Quotata alla borsa italiana, IREN è una multiutility strutturata in una holding capogruppo, alla quale fanno riferimento le attività strategiche, di sviluppo, di coordinamento e di controllo, oltre a cinque società operative che garantiscono il coordinamento e lo sviluppo a livello di linee business:

1. IREN Acqua Gas nel ciclo idrico integrato;
2. IREN Energia nel settore della produzione di energia elettrica e termica e dei servizi tecnologici;
3. IREN Mercato nella vendita di energia elettrica, gas e teleriscaldamento;
4. IREN Emilia nel settore gas, nella raccolta dei rifiuti, nell'igiene ambientale e nella gestione dei servizi locali;
5. IREN Ambiente nella progettazione e gestione degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti oltre che nella gestione degli impianti di produzione calore per il teleriscaldamento in territorio emiliano.

La sede direzionale della holding industriale è ubicata a Reggio Emilia, mentre le sedi operative sono ripartite tra a Genova, Parma, Piacenza e Torino, in cui ciascuna società è responsabile delle proprie singole linee di business.

Grazie ai propri importanti assets produttivi, agli investimenti realizzati, alla leadership conquistata in tutte le aree di business ed al proprio radicamento territoriale, IREN rappresenta oggi il secondo Gruppo multiutility del panorama italiano.

Più precisamente, è possibile affermare che a livello nazionale, il Gruppo IREN è:

- il primo operatore nel settore teleriscaldamento per volumetria teleriscaldata, grazie ad un consistente parco di impianti di produzione di energia elettrica e termica a scopo teleriscaldamento, con cui il Gruppo ha una capacità produttiva complessiva di 7.300 GWh annui, inclusa la quota assicurata da Edipower.

La presenza di oltre 700 chilometri di reti interrato di doppia tubazione consente al Gruppo IREN di fornire il calore ad una volumetria di oltre 66 milioni di metri cubi, pari ad una popolazione servita di oltre 550.000 persone.

- il quinto operatore nel settore del gas per volumi ceduti a clienti finali, considerato che attraverso 8.800 chilometri di rete serve più di un milione di clienti;
- il sesto operatore nel campo dell'energia elettrica per volumi di elettricità venduti, che con oltre 7.200 chilometri di reti in media e bassa tensione distribuisce l'energia elettrica ad oltre 710.000 clienti a Torino e Parma.
- il terzo operatore nell'ambito dei servizi idrici integrati per volumi di acqua venduta, il quale attraverso 13.900 chilometri di reti acquedottistiche, 7.900 km di reti fognarie e 813 impianti di depurazione, serve più di 2.400.000 abitanti presenti in Emilia, Liguria, Piemonte, Sardegna e Sicilia.

Nei territori di Parma, Piacenza e Reggio Emilia, IREN eroga il servizio idrico in 110 Comuni, pari a circa il 70% della popolazione residente nell'area

- il terzo operatore nel settore ambiente per quantità di rifiuti trattati, che con 122 stazioni ecologiche attrezzate, 2 termovalorizzatori e 2 discariche, serve 111 Comuni per un totale di oltre 1.200.000 abitanti.

Il Gruppo commercializza annualmente più di 3,1 miliardi di metri cubi di gas, più di 12.000 GWh di energia elettrica ed oltre 2.300 GWh di calore per teleriscaldamento.

Attraverso la propria rete di controllate e partecipate operanti nel settore idrico, IREN Acqua Gas si propone di perseguire e di realizzare gli obiettivi introdotti con la Riforma Galli, vale a dire il superamento della frammentazione delle gestioni e la realizzazione di gestioni integrate, che comprendano tutto il ciclo dell'acqua dalla captazione, alla distribuzione, alla raccolta, al trattamento ed allo smaltimento, fino alla restituzione all'ambiente.

Il conseguimento di tali obiettivi si esplica raggiungendo un totale di oltre 1.800.000 clienti serviti.

IREN Acqua Gas rappresenta infatti il gestore della fornitura di acqua potabile e della raccolta e depurazione delle acque reflue nell'ATO Genovese, per un totale di 67 Comuni ed oltre 878.000 abitanti serviti, ed in molti Comuni delle provincie di Parma e Reggio Emilia.

Le Società del Gruppo che si occupano della gestione dei servizi idrici sono:

- Mediterranea delle Acque;
- IREN Emilia;
- Idrotigullio;
- A.M.TER.;
- AIGA;

- Amat S.p.A.;
- ASA S.p.A.;
- Mondo Acqua;
- Astea;
- Atena;
- Acos;
- Gestione Acqua;
- SAP (Acque potabili S.p.A.);
- ASMT Servizi Industriali S.p.A.;
- Domus Acqua S.p.A.;
- Acque Potabili Siciliane;
- Tirana acque S.p.A.;
- ASP S.p.A.

In tema di gestione, la Corporate Governance di IREN S.p.A. si fonda su regole condivise estese alle società controllate, che ispirano ed indirizzano a strategie ed attività del Gruppo.

Gli strumenti di cui il Gruppo si è dotato garantiscono il rispetto di valori, principi, comportamenti etici all'interno di un modello industriale che pianifica la propria crescita nel pieno rispetto della sostenibilità.

Al fine di assicurare la necessaria coerenza tra comportamenti e strategie, il Gruppo ha creato un sistema di norme interne che configurano un modello di Corporate Governance basato sulla ripartizione delle responsabilità e su un equilibrato rapporto tra gestione e controllo.

L'adozione di moderni meccanismi organizzativi e gestionali contribuisce a diffondere la cultura d'impresa in tutti i suoi aspetti e a valorizzare le competenze, facendo crescere nei manager, nei dipendenti e nei collaboratori la consapevolezza dell'importante ruolo del Gruppo sia per quanto riguarda la creazione di valore sia per quanto riguarda la responsabilità che deriva dalla fornitura di un servizio di elevata importanza per la collettività.

IREN adotta un sistema di governance "tradizionale" che si caratterizza per la presenza:

- dell'Assemblea dei Soci, cui spettano le decisioni sui supremi atti di governo della società, secondo quanto previsto dalla legge e dallo statuto;
- del Consiglio di Amministrazione, incaricato di gestire l'impresa sociale, il quale ha attribuito i poteri operativi a organi e soggetti delegati;
- del Comitato Esecutivo, delegato dal Consiglio di Amministrazione per la gestione dei poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione entro determinati limiti di spesa
- del Collegio Sindacale, chiamato a vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, oltre che a controllare l'adeguatezza della struttura organizzativa, del sistema di controllo interno e del sistema amministrativo contabile della società;

- della Società di Revisione, iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Consob a cui è affidata l'attività di revisione legale dei conti ed il giudizio sul bilancio, ai sensi di legge e di Statuto.

Al 31 dicembre 2010, il gruppo IREN vantava un capitale investito consolidato di circa 6,79 miliardi di euro, con un patrimonio netto di circa 2,08 miliardi di euro, un fatturato consolidato di circa 2,6 miliardi di euro ed un utile netto consolidato di circa 150,4 milioni di euro, mentre occupava 4.752 dipendenti.

Gli azionisti del Gruppo IREN sono: Finanziaria Sviluppo Utilities S.r.l. (partecipata pariteticamente al 50% dal Comune di Torino e dal Comune di Genova) per il 33,30%; Comune di Reggio Emilia per il 7,76%, Comune di Parma 6,11%; Intesa SanPaolo S.p.A. per il 2,84%; Fondazione Cassa di risparmio di Torino per il 2,32%; Pictet Asset Management LTD per l'1,88%, altri azionisti (composti da investitori istituzionali e retail ed altre azioni dei Comuni delle Provincie di Reggio Emilia, Parma e Piacenza) per il 38,39%, Finanziaria Città di Torino (FCT azioni di risparmio) per il 7,40%.

#### **4.2.3 HERA S.p.A.**

HERA (Holding Energia Risorse Ambiente) nasce il 1° novembre 2002 dalla fusione di 12 aziende multiutility attive nella fornitura di servizi pubblici in aree confinanti del Nord Italia, in prevalenza nell'Emilia Romagna.

L'obiettivo dichiarato dall'unione delle società era quello di migliorare la qualità dei servizi al cittadino in settori fondamentali quali l'energia, l'acqua ed i servizi ambientali, nonché realizzare significative sinergie ed efficienze rese possibili da tale operazione.

I soci fondatori di HERA sono stati 139 Comuni delle province di Bologna, Ravenna, Rimini e Forlì-Cesena, dislocati da Bologna fino al mare Adriatico.

Il gruppo HERA ha un azionariato piuttosto ampio; la struttura annovera infatti 187 azionisti pubblici, suddivisi in Comuni della provincia di Bologna per il 18,8%, in Comuni della Provincia di Modena per il 13,2%, in Comuni della Provincia di Ferrara per il 3,3% ed in altri Comuni delle Provincie della Romagna (Ravenna, Forlì, Cesena ed Imola) per il 26%.

Accanto agli Enti Pubblici, il capitale sociale di HERA include oltre 21.000 investitori privati suddivisi in investitori istituzionali per una quota pari al 19,5%, patto fondazioni bancarie per una quota pari al 6,5% ed investitori privati retail per una quota pari al 13%.

Nel giugno 2003 HERA ha avviato le procedure per la quotazione alla Borsa di Milano; come conseguenza, tale processo ha portato la Compagnia ad essere parzialmente privatizzata: si calcola infatti che il 38,8% del capitale proprio sia attualmente in possesso di privati.

Lo sviluppo di HERA é stato caratterizzato da un solido percorso di espansione economica e da un costante sviluppo territoriale: la crescita per linee esterne, attraverso

fusioni ed acquisizioni con altre multiutility, è infatti proseguita in maniera regolare durante i primi tre anni di vita, contribuendo al raddoppio dell'Ebitda (valore che indica l'utile prima degli interessi passivi, delle imposte e degli ammortamenti sui beni materiali e immateriali) rispetto a quello realizzato nel 2002.

Nel 2004 HERA ha acquisito Agea, azienda multiutility della confinante provincia di Ferrara, procedendo quindi ad estendere i confini settentrionali del proprio mercato.

Nel 2005 si è invece assistito alla fusione con Meta, evento che ha rappresentato la prima fusione italiana tra multiutility quotate in Borsa e che ha prodotto l'ampliamento del territorio servito sino al 70% della regione Emilia Romagna, consentendo al Gruppo di ottenere la leadership di mercato nei principali business gestiti e creando ulteriori opportunità di performance.

Molte altre operazioni di consolidamento e crescita sono state effettuate nel 2006, 2007 e 2008; il processo di espansione del core business del gruppo HERA è infatti proseguito con una crescita per linee esterne caratterizzata da fusioni ed acquisizioni di altre aziende italiane multiutility nel settore della distribuzione dell'energia, dell'acqua e del gas.

Nella prima parte del 2006, il Gruppo HERA ha acquisito una partecipazione del 49,79% nella multiutility Aspes Multiservizi di Pesaro ed il 46,5% di SAT, multiutility operante nella provincia di Modena.

Sempre nello stesso anno, il Gruppo ha siglato un memorandum di intesa con Enel, Edison e Sonatrach; tale accordo ha portato all'acquisto annuale di un miliardo di metri cubi di gas naturale, trasportato attraverso il gasdotto del consorzio Galsi, di cui fa parte anche la stessa HERA.

Nel 2007 è invece stato caratterizzato dall'approvazione della fusione tra Aspes e Megas di Urbino, dalla nascita di Marche Multiservizi, la cui partecipazione di HERA è pari al 41,8%, e successivamente dalla fusione per incorporazione di SAT S.p.A.

Il Gruppo HERA si occupa dell'erogazione dei principali servizi pubblici e, secondo le intenzioni del management, il possesso di un portafoglio di business così bilanciato consente di ridurre notevolmente l'esposizione ai rischi dovuti ad eventuali cambiamenti nello scenario politico, economico e climatico.

Lo sviluppo del Gruppo è stato possibile grazie alla propria struttura organizzativa, articolata in una capogruppo e in strutture operative sul territorio, che pone la società come un "sistema aperto" all'ingresso di nuovi soci.

Si tratta di un modello fortemente innovativo che ad oggi non ha eguali in Italia, ma che altre aziende del settore stanno iniziando ad emulare.

La Holding HERA S.p.A. si occupa di stabilire le strategie e di condurre le attività principali, rivestendo un ruolo di direzione e di coordinamento attraverso le sue sette divisioni: Ambiente, Servizi, Vendita e Mercato, Distribuzione, Progettazione Grandi Impianti, Distribuzione Elettrica e Riscaldamento.

Il Gruppo HERA opera nelle seguenti 5 differenti SBU (unità organizzative strategiche):

1. gestione dei servizi ambientali, quali la raccolta, lo smaltimento ed il trattamento di rifiuti urbani e di rifiuti speciali, l'igiene urbana, la termovalorizzazione ed il compostaggio, cioè il riciclo dei rifiuti casalinghi.

Il Gruppo HERA si occupa della gestione dell'intero ciclo di recupero e riciclaggio della materia, attraverso la sinergia tra i servizi operativi ambientali (raccolta rifiuti, spazzamento e lavaggio strade) e quelli di trattamento rifiuti (recupero e smaltimento), per un totale di circa 5.703 migliaia di tonnellate di rifiuti trattati nel 2010.

Il Gruppo favorisce inoltre iniziative di recupero energetico dei rifiuti attraverso impianti di termovalorizzazione, cogenerazione e produzione di biogas, così da limitare lo smaltimento in discarica a quella limitata parte che non può essere recuperata sotto forma di materia e neppure di energia.

HERA possiede 72 impianti, dei quali 7 sono WTE, vale a dire a recupero energetico;

2. gestione dei servizi legati al ciclo idrico, quali la potabilizzazione, la distribuzione e la vendita di acqua, la depurazione ed il trattamento delle acque reflue.

HERA gestisce l'intero ciclo, dalla captazione fino alla depurazione e reimmissione nell'ambiente delle acque, ed è il secondo operatore italiano nel settore.

I servizi di acquedotto comprendono le fasi di: captazione delle acque, ossia il prelievo delle acque dalla fonte di approvvigionamento; trattamento di potabilizzazione delle acque prelevate; adduzione dell'acqua potabile alla rete di distribuzione; distribuzione dell'acqua potabile agli utenti tramite un sistema di serbatoi e di condotte;

3. gestione dei servizi legati al settore energetico gas, quali la distribuzione e la vendita di metano.

Nel settore energetico l'attività principale è rappresentata dalla distribuzione e dalla vendita di gas metano: con circa 2,9 miliardi di mc di gas venduti nel 2010, HERA rappresenta il quarto operatore nazionale ed il secondo tra le local utilities nel mercato della vendita agli utenti finali.

Il Gruppo inoltre offre servizi di teleriscaldamento e presta servizi di gestione calore per enti pubblici e privati;

4. gestione dei servizi inerenti al settore energetico legati all'elettricità, quali la distribuzione e la vendita di energia elettrica.

Nel comprensorio di Imola e Modena HERA offre il servizio di energia elettrica;

5. gestione di altri servizi, quali il teleriscaldamento, l'illuminazione pubblica e semaforica.

HERA è diventata una delle maggiori multiutility italiane con un giro d'affari nel 2010 di 3,7 miliardi di euro, una base clienti di circa 1,8 milioni di utenti ed un numero di dipendenti di 6.656, distribuiti in un vasto territorio che parte da Ferrara, Bologna e arriva fino a Pesaro.

Il Gruppo ambisce a diventare la principale multiutility italiana, perseguendo un piano industriale che pone target di crescita dell'Ebitda al +5,7% medio annuo.



Attualmente, il Gruppo HERA occupa importanti posizioni nei principali business in Italia:

- 1° nel settore Ambiente;
- 2° nel settore Gas;
- 2° nel settore Idrico.

Anche nel 2011 è proseguita la crescita che ha caratterizzato il Gruppo sin dalla sua costituzione nel 2002: i ricavi hanno superato i 4 miliardi di euro, mentre il MOL è stato pari a 644,8 milioni, con un incremento del 6,2% rispetto all'anno precedente.

Più in particolare, i numeri finanziari che hanno caratterizzato il Gruppo HERA nel 2011 sono stati i seguenti:

- i ricavi sono saliti a 4.105,7 milioni (+12,0% rispetto ai 3.666,9 milioni conseguiti al 31 dicembre 2010), grazie al contributo di tutti i servizi presidiati.

Il forte sviluppo delle vendite elettriche, in particolare nell'area della salvaguardia, ha sostenuto la crescita dei ricavi consolidati;

- il MOL ha registrato una crescita del 6,2%, salendo a 644,8 milioni rispetto ai 607,3 milioni del 31 dicembre 2010.

Questo è stato reso possibile grazie al buon andamento delle aree energia elettrica, gas e dei servizi regolati (idrico e igiene ambientale).

Sulle aree gas ed energia elettrica, oltre alla dinamica commerciale, hanno positivamente inciso le scelte di approvvigionamento della materia prima, che presentano una contenuta esposizione all'attività di generazione (sull'elettrico) e un flessibile portafoglio per le forniture di gas.

Nell'anno del decimo bilancio, è interessante evidenziare la crescita costante registrata dal MOL che, fra il 2002 ed il 2011, è più che triplicato (da 192 a 645 milioni);

- il risultato operativo è stato pari a 334,5 milioni (+6,1%), mentre l'utile ante-imposte è salito a 221,2 milioni (+7,6%).

L'utile netto, dopo le interessenze di terzi, si è attestato invece a 104,6 milioni; il confronto omogeneo con il dato dell'esercizio precedente (che beneficiava di un'operazione fiscale straordinaria pari a circa 25,1 milioni, rispetto ai 7,6 milioni iscritti nell'esercizio 2011) evidenzia un incremento del 5,3%;

Nel confronto storico con il bilancio del 2002, l'utile netto è aumentato di 3,15 volte;

- gli investimenti, in linea con quanto definito nel Piano Industriale, si sono attestati nell'anno a 324,9 milioni, distribuiti in modo equilibrato sui diversi ambiti d'attività. Nel settore Idrico hanno riguardato principalmente estensioni, bonifiche e potenziamenti di reti ed impianti, oltre ad adeguamenti normativi relativi soprattutto all'ambito depurativo e fognario.

Per quanto attiene l'area Gas, oltre al potenziamento di reti e impianti di distribuzione e all'estensione delle reti teleriscaldamento, si è investito sull'avvio del progetto di sostituzione massiva dei contatori gas.

Nell'area Elettrica gli interventi si sono concentrati sull'estensione del servizio e sulla manutenzione straordinaria nei territori di Modena e Imola (gli unici in cui HERA abbia la proprietà delle reti).

Nell'area Ambiente, terminato il ciclo di rinnovo dei grandi impianti, gli investimenti hanno riguardato interventi di mantenimento e potenziamento degli impianti, oltre la fase terminale di completamento del nuovo termovalorizzatore di Rimini;

- la posizione finanziaria netta (PFN) al 31 dicembre 2011 è risultata pari a 1.987,1 milioni, in miglioramento rispetto all'ultimo bilancio trimestrale del 30/09/2011 (2.055,5 milioni), grazie a una positiva generazione di cassa nell'ultimo trimestre e si confronta con 1.860,2 milioni del 31/12/2010.

Il rapporto tra PFN e MOL risulta pari a 3,1, in linea con il dato dell'esercizio precedente.

Il debito finanziario ha una durata media di 9 anni e ha una completa protezione rispetto al rischio di variabilità dei tassi d'interesse;

- a fronte dei risultati conseguiti, il Consiglio di Amministrazione ha deciso di proporre all'Assemblea un dividendo per azione di 9 centesimi, in linea con quanto erogato nello scorso esercizio.

Il prossimo stacco della cedola previsto per l'anno 2012 è stato fissato per il 4 giugno, con pagamento a partire dal 7 giugno 2012.

Per quanto riguarda nello specifico l'area Ciclo Idrico Integrato, il MOL che comprende i servizi di acquedotto, depurazione e fognatura, si è attestato a 150,2 milioni di euro (+5,8% rispetto ai 142,0 milioni del 2010).

Tale incremento è dovuto ai maggiori volumi venduti, alla lieve crescita dei ricavi per copertura dei servizi erogati e, soprattutto, alla costante attenzione dell'efficienza operativa, frutto anche dei numerosi investimenti effettuati.

L'area Ciclo Idrico Integrato ha contribuito al MOL di Gruppo per il 23,3%. Attualmente la gestione del SII, o di sue parti, viene svolta da HERA, direttamente o tramite Società partecipate, in oltre 180 Comuni dell'Emilia Romagna, della Toscana e delle Marche.

I volumi di acqua venduti sono stati pari a 253,7 milioni di metri cubi, i chilometri di reti di acquedotti sono stati 26.772, mentre gli impianti di depurazione sono 848.

Le linee strategiche perseguite dal Gruppo HERA nel campo dei servizi idrici sono le seguenti:

- soddisfazione del cliente;
- estensione territoriale della gestione del SII;
- elevare e rendere omogeneo il livello di servizio con l'estensione delle migliori pratiche;
- aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico;
- riduzione dei consumi di risorse;
- miglioramento delle caratteristiche delle acque di scarico;
- riduzione degli impatti di cantiere.

Anche nelle altre aree di attività, il MOL ha avuto un andamento crescente. Il MOL dell'area Ambiente, che include i servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, si è attestato a 194,2 milioni, sostanzialmente in linea con l'esercizio precedente (195,1 milioni).

Il risultato sconta la riduzione dei volumi dei rifiuti sia urbani (-3,0%) che speciali (-2,2%), a causa della negativa congiuntura economica, che tuttavia è stata contenuta dai positivi effetti dell'attività commerciale sui rifiuti speciali in nuove aree geografiche del centro-nord.

A compensare parzialmente la riduzione dei volumi hanno contribuito il buon andamento delle attività di igiene urbana, lo sviluppo delle quote di mercato ed i maggiori ricavi da generazione di energia elettrica rinnovabile.

Su quest'ultimo aspetto hanno positivamente contribuito sia il nuovo impianto a biomasse di Faenza (realizzato in Joint Venture con Caviro e consolidato pro-quota al 50%) che l'entrata a pieno regime dell'impianto di termovalorizzazione di Rimini.

Da sottolineare l'aggiudicazione da parte del Gruppo HERA, a fine 2011, della gara indetta dalla società Quadrifoglio di Firenze per l'individuazione del socio privato di minoranza/partner industriale nella società che progetterà, costruirà e gestirà il nuovo termovalorizzatore a servizio dell'area fiorentina.

In virtù di tale aggiudicazione, entro la fine di marzo 2012, il Gruppo HERA deterrà il 40% della costituenda società Q.tHermo.

L'area Ambiente ha contribuito al MOL di Gruppo per il 30,1%.

Il MOL dell'area Gas, che comprende i servizi di distribuzione e vendita di gas metano e GPL, teleriscaldamento e gestione calore, è salito a 208,7 milioni (+7,6% rispetto ai 193,9 milioni di euro del 2010).

L'incremento è stato realizzato grazie ad una efficiente modalità di approvvigionamento della materia prima ed all'espansione delle attività di trading (1.252,6 milioni di mc, +73,5%), che hanno sostenuto la crescita dei volumi venduti (3.321,0 milioni di mc, +14,0%).

A questo ha contribuito anche lo sviluppo della base clienti, salita a oltre 1,1 milioni di clienti (+3,9%), grazie sia all'attività commerciale che alla fusione per incorporazione, il 1° luglio 2011, di Siladori Gas, società commerciale attiva soprattutto nelle Marche, in virtù della quale il Gruppo HERA può oggi contare su oltre 110 mila clienti gas nella regione.

Tali fattori hanno più che compensato l'effetto negativo di riduzione dei consumi dei clienti finali, conseguente al clima mite registrato nell'ultima parte dell'anno 2011.

L'area Gas ha contribuito al MOL di Gruppo per il 32,4%.

Il MOL dell'area Energia Elettrica, che comprende i servizi di produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica, è salito a 73,2 milioni (+22,5% rispetto ai 59,8 milioni del 2010); la significativa crescita ha continuato ad essere sostenuta dall'espansione commerciale (482,1 mila clienti in aumento del 26% rispetto al 2010), a cui ha contribuito anche l'aumento di oltre 25 mila nuovi clienti nel mercato di salvaguardia in Lombardia, Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise e Puglia.

Ciò ha permesso maggiori vendite (10 TWh, +29,1%) e si è combinato con una migliore marginalità, conseguente alla contenuta esposizione alle attività di generazione.

L'area Energia Elettrica ha contribuito al MOL di Gruppo per l'11,4%.

L'area Altri Servizi, che comprende principalmente i servizi di illuminazione pubblica e telecomunicazione, presenta un MOL di 18,5 milioni (+12,8% rispetto ai 16,4 milioni del 2010).

L'area Altri Servizi ha contribuito al MOL di Gruppo per il 2,9%.

I risultati ottenuti sono stati accolti con molta soddisfazione dal Presidente e dall'Amministratore Delegato del Gruppo Hera.

La dichiarazione del Presidente Tomaso Tommasi di Vignano è stata che: *"la crescita dei risultati in tutte le aree di attività fin dalla costituzione del Gruppo, anche in periodi di difficoltà economica e finanziaria, dimostrano la validità delle scelte strategiche perseguite e la solidità dei vantaggi competitivi consolidati fin qui.*

*Ciò conferma anche l'efficacia dell'originale modello di aggregazione su cui è stata costruita l'esperienza di HERA.*

*Questi risultati, uniti a una solida struttura finanziaria, ci consentono di proporre anche quest'anno la distribuzione di un dividendo di 9 centesimi per azione, confermando la politica mantenuta in tutti questi anni".*

La dichiarazione dell'Amministratore Delegato Maurizio Chiarini è stata invece che *"il portafoglio multi-utility di HERA ha permesso di compensare i negativi effetti esterni tra le diverse attività gestite in quasi tutti i 10 anni di storia, evidenziando il basso profilo di variabilità dei risultati anche grazie al rilevante contributo in termini di MOL, pari al 52%, delle attività regolamentate.*

*Il costante controllo degli investimenti e del circolante hanno garantito, nell'ultimo triennio, il mantenimento di una posizione finanziaria netta stabile, a fronte di un margine operativo lordo in crescita del 6% annuo, determinando così un miglioramento dei ratio finanziari".*

I dati offerti nel sito internet di HERA, consentono di effettuare uno studio sulla variazione della tariffa idrica dal 2005 ad oggi.

Come ampiamente risaltato nella pagine dedicate all'evolversi delle tariffe, negli ultimi cinque anni, la bolletta del SII è aumentata per effetto di nuove normative, dell'incremento dei costi energetici, dell'inflazione e degli investimenti realizzati.

Ciononostante, secondo quanto affermato dai vertici del Gruppo HERA, gli interventi realizzati hanno però reso possibile il contenimento di un ancor maggior aumento dei costi del servizio.

Il 2005 è stato il primo anno in cui le tariffe del SII sono state determinate dalle Autorità d'ambito con il nuovo metodo normalizzato previsto dal Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 1996.

A partire dal 2008, le tariffe vengono determinate sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione Emilia Romagna, contenuti nel *"Metodo tariffario per la regolazione della determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in Emilia-Romagna"*.

Dal 2005 al 2010 le tariffe applicate da HERA sono aumentate del 31% passando da 1,31 euro a metro cubo a 1,72 euro a metro cubo.

Questo incremento è dovuto in parte all'aumento dei costi complessivi, accresciuti del 25%, ed in parte dalla riduzione dei volumi venduti, che ha inciso per il 6%.

E' importante rilevare che l'incremento tariffario di cui sopra si è tradotto per una famiglia media di 3 componenti con un consumo annuo di 130 metri cubi, in un aumento della bolletta di 36 euro nei cinque anni considerati, circa 7 euro l'anno per famiglia, 2 euro e 40 centesimi l'anno per cittadino (dati riferiti alla media delle bollette applicate da HERA nei Comuni capoluoghi di provincia).

Alla variazione delle tariffe ha inciso anche l'introduzione in certi Comuni della tariffa procapite.

Infatti, in alcuni Comuni delle province di Bologna, Modena e Ravenna le Autorità d'ambito competenti hanno introdotto una tariffa per usi domestici che tiene conto del numero dei componenti il nucleo familiare (tariffa procapite) per incentivare il risparmio idrico e agevolare le famiglie numerose.

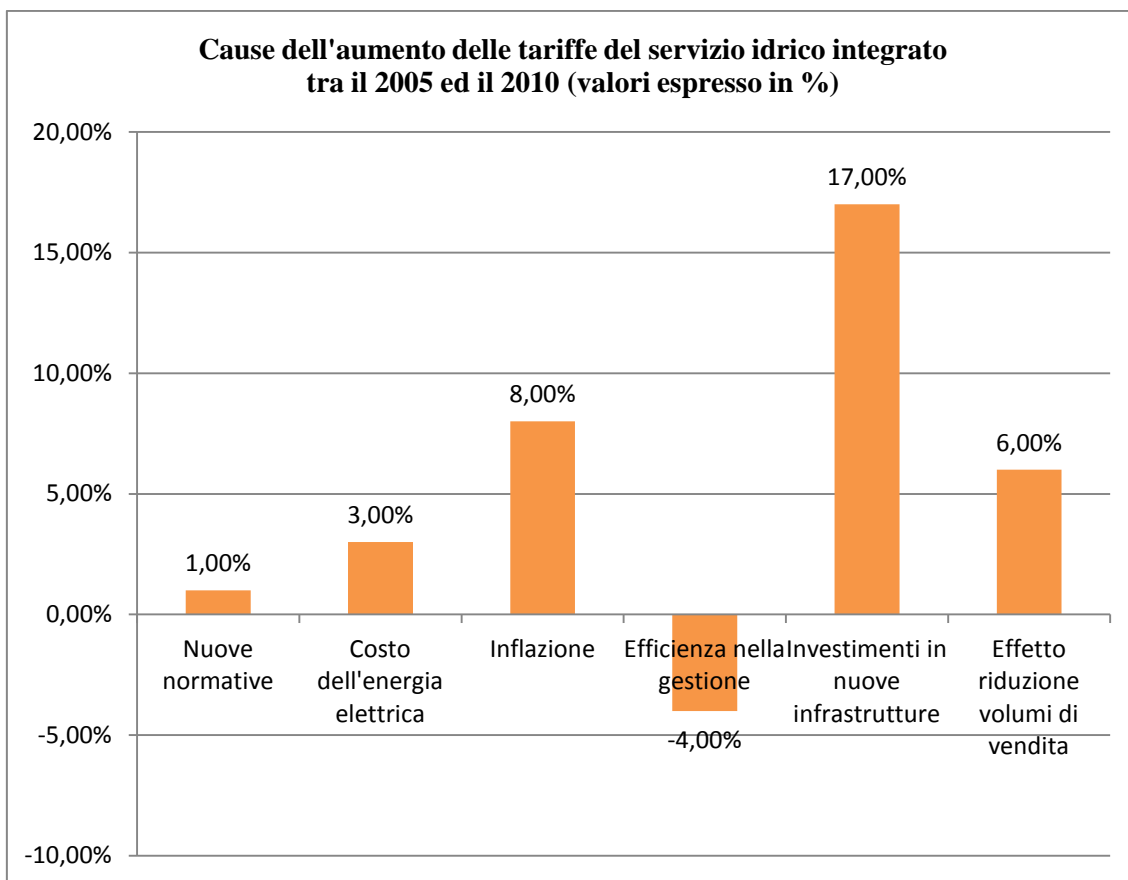
Con la tariffa procapite, l'importo della bolletta è calcolato tenendo conto del numero dei componenti della famiglia: le tariffe sono agevolate per consumi bassi e penalizzano invece i consumi che superano il quantitativo fissato per ogni persona sulla base degli obiettivi di risparmio del Piano di Tutela delle Acque della Regione Emilia-Romagna (si è stabilita una dotazione base per abitante di 150 litri al giorno, ovvero 55 metri cubi all'anno).

La dotazione procapite, così come le fasce di consumo, variano in base al numero di familiari, agevolando pertanto le famiglie numerose che, necessariamente, hanno un maggior consumo.

La tariffa procapite è applicata solo alle utenze domestiche e, nel 2011, è in vigore in 55 Comuni situati nelle province di Bologna, Modena e Ravenna, dove risiede il 39% della popolazione servita.

Nel grafico 4.3 sono riportate le principali motivazioni che hanno determinato la variazione dei costi del servizio idrico integrato negli ultimi 5 anni e che, unitamente alla diminuzione dei volumi, hanno determinato l'incremento della tariffa media HERA, per un valore complessivo pari a +31%.

Grafico 4.3: motivazioni all'aumento delle bollette del SII fornito da HERA nel periodo 2005 – 2010 e loro incidenza (valori espressi in termini percentuali)



Fonte: sito web HERA, 2011 (www.gruppoHERA.it)

Il confronto della situazione al 2005, primo anno di applicazione del nuovo metodo di determinazione della tariffa, con quella del 2010 evidenzia una riduzione dei costi operativi al netto di effetti straordinari, a testimonianza dell'efficienza del gestore.

Tra gli effetti straordinari, non compresi nei costi previsti nel 2005, si evidenziano:

- i costi per il trattamento delle acque meteoriche;
- l'aumento dei costi di smaltimento dei fanghi dei depuratori (conseguenti all'introduzione di nuove normative);
- l'inflazione;
- l'incremento del costo dell'energia elettrica.

La pianificazione originaria, infatti, non prevedeva il trattamento delle acque meteoriche fra i costi previsti in tariffa dato che questo servizio veniva pagato separatamente dalle amministrazioni comunali.

La Legge Regionale n.4 del marzo 2007 ha in seguito previsto l'inserimento della gestione delle acque piovane nell'ambito del SII facendo in modo che i relativi costi venissero calcolati nella determinazione della tariffa.

La normativa regionale ha inoltre previsto dei limiti più stringenti per lo smaltimento dei fanghi prodotti dalla depurazione delle acque reflue; tali limiti hanno imposto il ricorso a sistemi di smaltimento alternativi e più costosi rispetto a quanto era stato previsto in sede di pianificazione.

Anche questi maggiori costi sono oggi compresi in tariffa.

Per quanto riguarda l'energia elettrica, l'aumento del costo unitario registrato negli ultimi anni ha superato le previsioni inizialmente elaborate, richiedendo un adeguamento delle tariffe.

A parziale compensazione di questi incrementi dei costi e dell'incremento determinato dall'adeguamento annuale della tariffa all'inflazione, gli interventi di efficienza realizzati negli anni da HERA hanno comportato un risparmio complessivo pari a 11,3 milioni di euro.

Alla variazione dei costi operativi si aggiunge la variazione degli ammortamenti collegati alla dinamica degli investimenti effettuati in nuove infrastrutture.

Tra il 2005 ed il 2010 HERA ha realizzato investimenti per la gestione dell'acqua per 600 milioni di euro, nel rispetto di quanto definito dalle autorità competenti, con l'obiettivo di garantire un servizio completo ed efficiente agli utenti del territorio.

Nel periodo considerato, la maggior parte degli investimenti è stata realizzata in riferimento all'acquedotto, per un totale di 260 milioni di euro; seguono gli investimenti in fognatura, pari a 147 milioni di euro, e per la depurazione, pari a 103 milioni di euro.

Gli investimenti comuni ai tre servizi, come per esempio il nuovo centro di telecontrollo, i laboratori di analisi e le sedi operative, sono costati, per la quota imputabile al SII, 90 milioni di euro.

E' interessante notare come il livello complessivo di investimenti si sia mantenuto elevato in tutti gli anni considerati, rappresentando quindi una ricaduta positiva per l'occupazione locale maggiormente apprezzabile nei recenti periodi di crisi economica.

Gli investimenti realizzati da HERA si riflettono all'interno della tariffa nella voce ammortamenti.

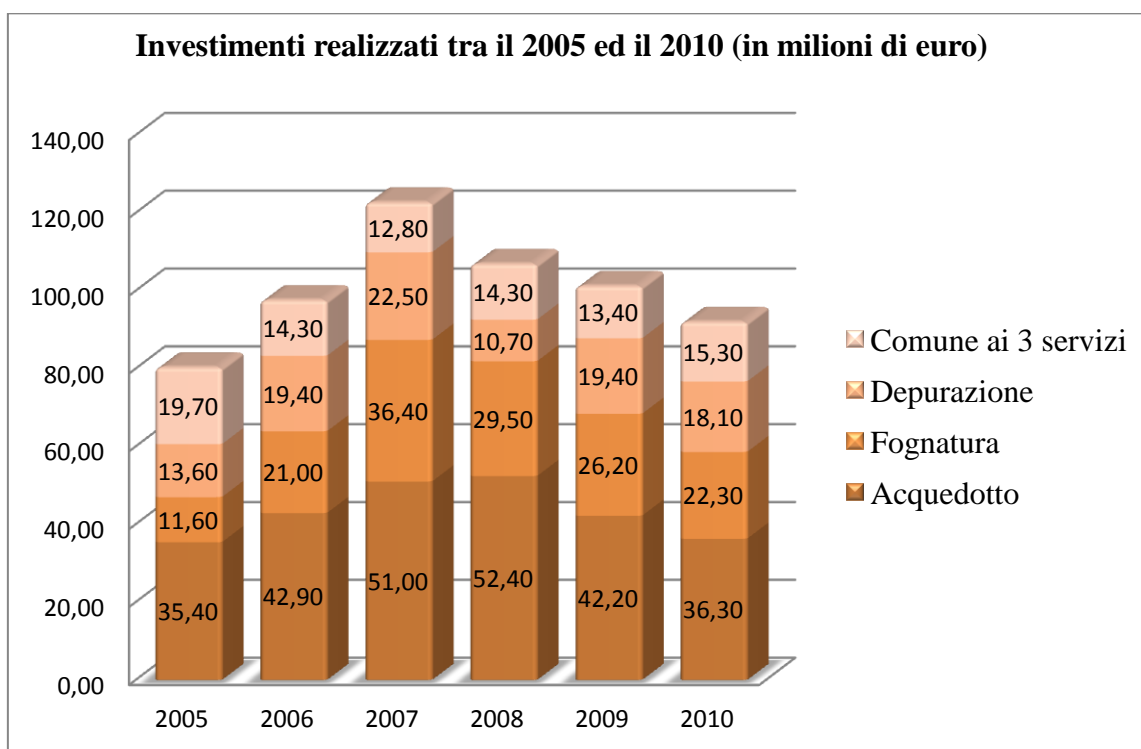
Nella tabella 4.1 e nel relativo grafico 4.4 sono riportati gli investimenti effettuati da HERA nel periodo 2005 - 2010, mentre nella tabella 4.2 e nel relativo grafico 4.5 si evidenzia l'andamento degli ammortamenti nello stesso periodo.

Tabella 4.1: investimenti realizzati dal Gruppo HERA nel periodo 2005 – 2010

Investimenti realizzati tra il 2005 ed il 2010 (in milioni di Euro)					
Anni	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Comuni ai 3 servizi	Totale
2005	35,40	11,60	13,60	19,70	80,30
2006	42,90	21,00	19,40	14,30	97,60
2007	51,00	36,40	22,50	12,80	122,70
2008	52,40	29,50	10,70	14,30	106,90
2009	42,20	26,20	19,40	13,40	101,20
2010	36,30	22,30	18,10	15,30	92,00

Fonte: sito web HERA, 2011 (www.gruppoHERA.it)

Grafico 4.4: investimenti realizzati dal Gruppo HERA nel periodo 2005 – 2010



Fonte: sito web HERA, 2011 (www.gruppoHERA.it)

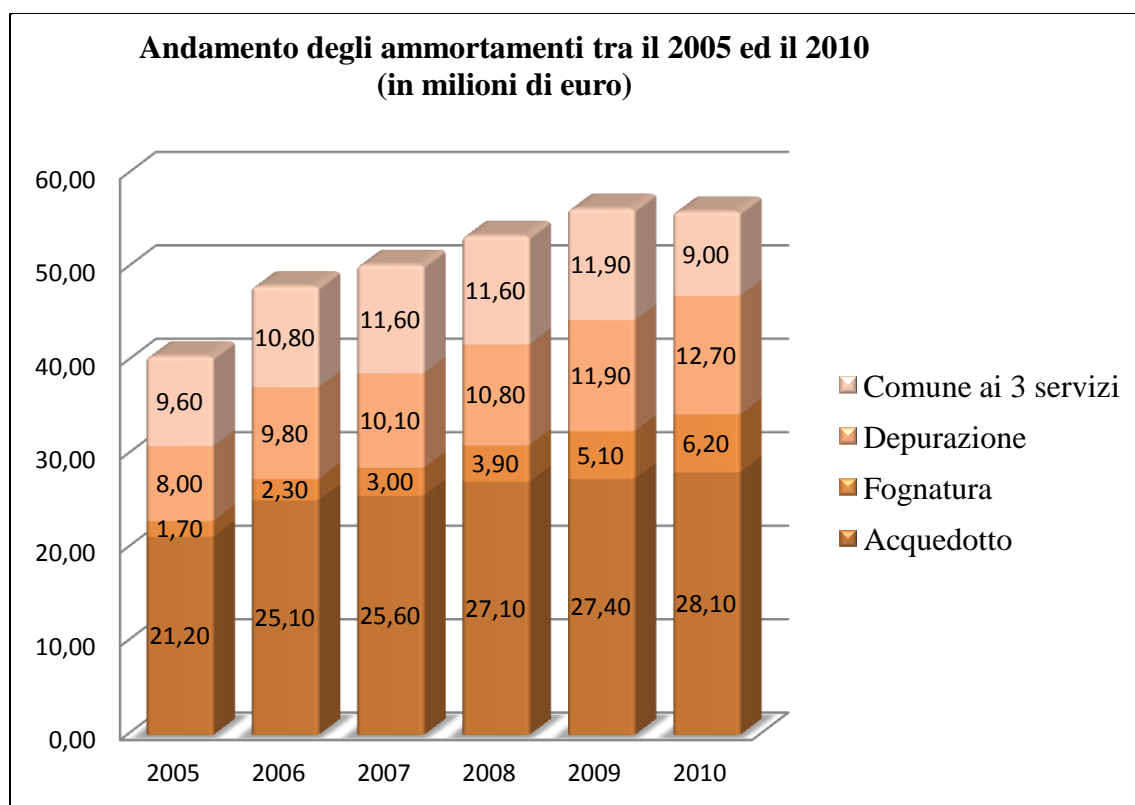


Tabella 4.2: andamento degli ammortamenti nel Gruppo HERA nel periodo 2005 - 2010

Andamento degli ammortamenti tra il 2005 ed il 2010 (in milioni di Euro)					
Anni	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Comuni ai 3 servizi	Totale
2005	21,20	1,70	8,00	9,60	40,50
2006	25,10	2,30	9,80	10,80	48,00
2007	25,60	3,00	10,10	11,60	50,30
2008	27,10	3,90	10,80	11,60	53,40
2009	27,40	5,10	11,90	11,90	56,30
2010	28,10	6,20	12,70	9,00	56,00

Fonte: sito web HERA, 2011 (www.gruppoHERA.it)

Grafico 4.5: andamento degli ammortamenti nel Gruppo HERA nel periodo 2005 - 2010



Fonte: sito web HERA, 2011 (www.gruppoHERA.it)

Secondo quanto rimarcato dai vertici di HERA, gli investimenti realizzati e le attività di gestione ordinaria hanno consentito la fornitura di un servizio di qualità, espresso in particolare sotto i seguenti aspetti:

- il rispetto degli standard di qualità previsti dalla Carta del Servizio: nel 2010 HERA ha rispettato questi standard nel 98,9% dei casi.

La Carta del Servizio definisce gli standard minimi di qualità da rispettare per alcune tipologie di prestazioni come per esempio i tempi per fornire un preventivo al cliente per interventi semplici, i tempi per l'attivazione o la cessazione della fornitura.

Per tutti i parametri indicati nella Carta, sono previsti degli indennizzi automatici per i clienti (pari a 30 euro) nel caso in cui non sia stato rispettato lo standard di qualità previsto dalla Carta;

- le perdite della rete dell'acquedotto: nel 2009 nel territorio gestito da HERA l'acqua non fatturata è stata pari a 7,87 metri cubi per chilometro al giorno con una riduzione del 7% rispetto al 2006;
- la presenza del servizio di depurazione e di fognatura: nel 2009 nel territorio servito da HERA il servizio di fognatura ha coperto il 93,9% del fabbisogno espresso in abitanti equivalenti (cioè somma di abitanti residenti, utenze produttive trasformate in abitanti equivalenti e presenze turistiche) mentre il servizio di depurazione ha coperto il 92,9% delle esigenze del territorio.

Il tasso di copertura del servizio di acquedotto è stato invece pari, nel 2010, al 99,9%;

- il numero di impianti di depurazione gestiti: HERA gestisce 377 agglomerati di depurazione con una potenzialità complessiva di oltre 4 milioni di abitanti equivalenti;
- la qualità dell'acqua depurata rispetto ai limiti di legge: nel 2010 la qualità dell'acqua in uscita dai depuratori era migliore del 64% rispetto a quanto previsto dalla legge. Questo valore è relativo agli impianti con più di 10.000 abitanti equivalenti (i volumi trattati in questi impianti sono pari al 75% del totale dei reflui trattati) ed è calcolato sulla base del rapporto tra la concentrazione misurata dei principali inquinanti previsti dal Decreto Legislativo 152/2006 e le relative concentrazioni massime ammesse;
- la qualità dell'acqua potabile è garantita da circa 400 mila controlli ed è comparabile con le principali acque minerali.

La qualità dell'acqua è rendicontata da HERA annualmente con il report "*In buone acque*" e semestralmente con dettaglio per singolo comune attraverso il sito web;

- le famiglie che dichiarano problemi relativi all'irregolarità nell'erogazione dell'acqua sono minori in Emilia Romagna rispetto alla media nazionale: il 5,5% rispetto a una media nazionale del 10,8% (indagine multiscopo "*Aspetti della vita quotidiana*" condotta dall'Istat a febbraio 2010);
- i risultati della indagine sulla soddisfazione dei clienti effettuata annualmente da HERA mostrano che il SII di HERA ha raggiunto nel 2011 il punteggio di 74 su una

scala da 0 a 100 in cui il livello di 70 può essere considerato pari alla soddisfazione. In tutte le indagini annuali effettuate dal 2005 al 2011 il punteggio relativo al SII è stato sempre superiore a 70.

Per quanto concerne il confronto con gli altri gestori italiani, si segnala che rispetto alla media italiana, l'acqua distribuita da HERA costa di più, a favore di un servizio fornito migliore rispetto alla media nazionale (secondo quanto giustificato dal gestore).

La spesa media registrata dall'Osservatorio Cittadinanzattiva nei capoluoghi serviti da HERA nel 2009 è stata pari al 18% in più rispetto alla media italiana, ovvero 319 euro all'anno per un consumo di 192 metri cubi di acqua a famiglia.

Tra le motivazioni fornite a giustificazione, occorre segnalare che la spesa per l'erogazione dell'acqua presso le abitazioni dei clienti è influenzata da una serie di aspetti significativi, quali:

1. le caratteristiche morfologiche del territorio,
2. la disponibilità e la qualità di fonti di prelievo di acqua,
3. lo stato di conservazione degli impianti e delle reti e
4. l'ammortamento degli investimenti fatti.

In particolare:

- il 63% dell'acqua che HERA preleva ha bisogno di trattamenti di potabilizzazione più complessi e costosi rispetto alla semplice disinfezione, contro il 32% della media nazionale;
- nel 2007, nel territorio servito da HERA il servizio di fognatura copriva il 92% delle esigenze del territorio, contro una media nazionale dell'85%.  
Nel 2008, il servizio di depurazione copriva il 90% delle esigenze del territorio, contro una media nazionale del 75%;
- le segnalazioni di problemi inerenti irregolarità nell'erogazione dell'acqua sono inferiori in Emilia Romagna rispetto alla media nazionale: il 5,5% rispetto a una media nazionale del 10,8% (indagine multiscope "*Aspetti della vita quotidiana*" condotta dall'Istat a febbraio 2010);
- HERA presenta un valore degli investimenti realizzati nel settore idrico per 1.000 metri cubi di acqua fatturata più che doppio rispetto alla media delle sette aziende che servono i principali Comuni italiani;
- HERA ha realizzato nel 2008 il 98% degli investimenti concordati con le Autorità d'ambito mentre in Italia mediamente nel 2007 venivano realizzati solamente il 56% degli investimenti previsti;
- per quanto riguarda le perdite di acqua dalla rete dell'acquedotto, si evidenzia che più lunga è la rete gestita, più complesso è contenere il fenomeno delle perdite fisiche.

Pertanto per confrontare aziende diverse è opportuno tenere conto della lunghezza della rete.

HERA, grazie a perdite contenute ed una rete gestita molto vasta, ottiene una performance migliore rispetto alla media delle sette aziende che servono i principali

Comuni italiani: 7,87 metri cubi di acqua non fatturata per chilometro di rete al giorno a fronte di 36,59 metri cubi.

Anche considerando la percentuale di perdite di rete rispetto all'acqua potabile immessa in rete, HERA registra un dato minore rispetto alla media nazionale: 25% a fronte del 35% nel 2009.

Nella tabella 4.3 vengono segnalate le maggiori differenze nel confronto tra HERA e la media italiana.

Tabella 4.3: un confronto tra HERA e la media italiana

<b>CONFRONTO TRA HERA E LA MEDIA ITALIANA</b>			
	<b>HERA</b>	<b>Media Italia</b>	<b>Differenza</b>
Bolletta del servizio idrico integrato (anno 2009, media della spesa annua in euro per un consumo di 192 metri cubi nei capoluoghi di provincia serviti)	319	270	+18%
Investimenti effettuati (anno 2009, euro per 1.000 metri cubi fatturati)	434	199	+118%
Tasso di realizzazione degli investimenti previsti dal Piano d'ambito (anni 2007-2008)	98%	56%	+75%
Percentuale di acqua prelevata che necessita di interventi di potabilizzazione (anno 2008)	63%	32%	+97%
Tasso di copertura del servizio di fognatura (anno 2007)	92%	85%	+11%
Tasso di copertura del servizio di depurazione (anno 2008)	90%	75%	+33%
Perdite della rete idrica (anno 2009)	24,80%	35%	-29%
Acqua non fatturata per chilometro di rete (anno 2009, metri cubi per chilometro al giorno)	7,87%	36,59%	-79%

Fonte: Cittadinanzattiva, Indagine sul servizio idrico integrato, 2011; Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, 2009; Istat, Censimento delle risorse idriche a uso civile, 2009; Utilitatis, Blue Book 2010; Media riferita a sette aziende utility italiane che servono i principali comuni italiani (Fonte. Bilancio di Sostenibilità 2010 di HERA).

Il confronto con la realtà europea evidenzia invece come l'acqua distribuita da HERA costi molto meno rispetto alla media continentale, anche se in generale le tariffe del

servizio idrico in Italia determinano mediamente un livello di spesa inferiore a quello degli altri Paesi.

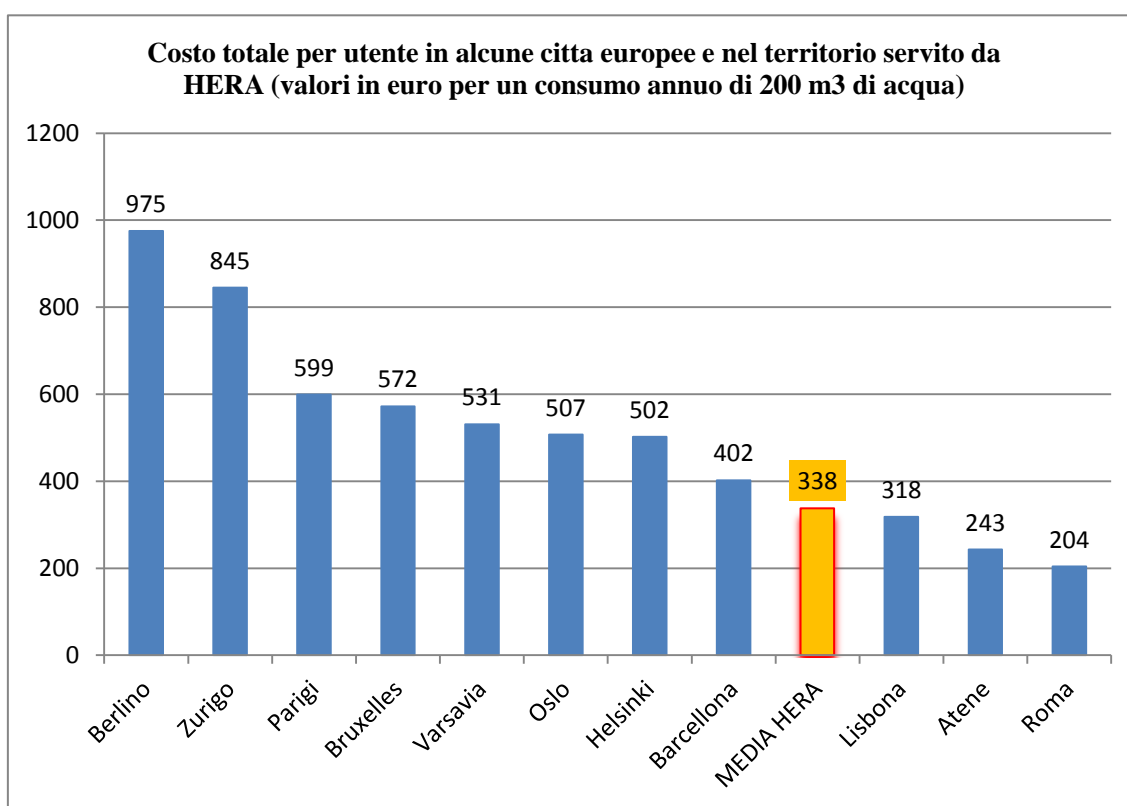
Considerando un consumo di 200 metri cubi annui, la media della spesa in 11 capitali europee è pari a 518 euro all'anno, mentre per la stessa quantità, la spesa nel territorio servito da HERA è pari a 338 euro.

Il costo medio dell'acqua all'estero è di 2 euro a metro cubo con valori prossimi ai 5 euro a Berlino e valori superiori ai 3 euro per le città di Varsavia, Zurigo e Parigi.

Per quanto riguarda la situazione italiana, secondo la "9a indagine nazionale a campione sulle tariffe del SIP" pubblicata nel 2010 da Federconsumatori Modena, il costo medio italiano per un consumo di 200 metri cubi è stato nel 2010 di 311 euro con significative differenze nei 90 capoluoghi di provincia analizzati: si va dai 115 euro di Milano ai 478 di Firenze; nei capoluoghi di provincia serviti da HERA la spesa media è stata nello stesso anno di 363 euro.

Nel grafico 4.6 viene riportato il costo totale annuo per ciascun utente, in alcune importanti città europee e nel territorio servito da HERA, per un consumo di acqua pari a 200 metri cubi.

Grafico 4.6: costo totale per utente in alcune città europee e nel territorio servito da HERA per un consumo annuo di 200 metri cubi di acqua



Fonte: sito web HERA, 2011 ([www.gruppoHERA.it](http://www.gruppoHERA.it)) (Utilitatis)

L'analisi del costo dell'acqua consente di affermare che esso dipende anche dalle caratteristiche territoriali, come ad esempio la facilità di accesso e di estrazione dell'acqua, la qualità dell'acqua estratta e quindi la complessità delle attività di potabilizzazione e lo stato di impianti e reti, di pubblica proprietà.

La spesa media per il SII può essere diversa nei vari territori, in alcuni casi in modo rilevante, e ciò dipende dalla diversa struttura di costi delle varie realtà territoriali, dovuta anche alla necessità di approvvigionamenti di acqua da fornitori terzi e dalla struttura tariffaria deliberata dall'Autorità competente, che può incidere di più o di meno sull'uso domestico.

I principali fattori che influenzano il costo dell'acqua sono:

- la qualità dell'acqua all'origine: migliore è la qualità dell'acqua all'origine e meno costosi saranno i trattamenti di potabilizzazione da effettuare;
- la vicinanza della fonte di prelievo utilizzata rispetto ai punti di consumo: più vicina è la fonte di prelievo utilizzata e minori saranno i costi di trasporto dell'acqua per i minori consumi di energia elettrica;
- la concentrazione dell'utenza: maggiore è la presenza di clienti a parità di lunghezza della rete e minori saranno i costi dato che sarà possibile distribuire i costi fissi su un numero maggiore di utenze;
- gli investimenti fatti: in particolare quelli relativi all'adeguamento delle reti fognarie e degli impianti di depurazione alle normative ambientali come quelle previste dal Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006.

Questa normativa prevede obblighi più stringenti sulla qualità dell'acqua restituita all'ambiente dopo il collettamento in fognatura e dopo il processo di depurazione.

Nel 2010, l'utente di HERA ha pagato in media 1,74 euro ogni 1.000 litri di acqua.

Questo valore comprende tutte le attività legate al SII: dall'estrazione alla potabilizzazione e depurazione dell'acqua, dalla manutenzione sulla rete e sugli impianti alla gestione amministrativa.

Nello specifico, la tariffa media HERA nel 2010 è stata influenzata dai seguenti fattori:

1. i costi operativi, la cui quota pari al 65% è quella che ha inciso maggiormente sulla tariffa.

Si tratta delle spese sostenute dal gestore per garantire che l'intero servizio di gestione dell'acqua sia effettuato ed includono i costi per l'acquisto della materia prima e delle componenti energetiche, per il personale, per l'acquisto di materiali e servizi e per gli accantonamenti;

2. gli investimenti realizzati dal gestore su reti ed impianti, riconducibili alla voce ammortamenti unitamente agli accantonamenti, che hanno inciso sulla tariffa per una quota pari al 15%.

Gli investimenti sono definiti dall'Autorità d'ambito Territoriale Ottimale all'interno del Piano economico-finanziario e possono derivare, ad esempio, dalla necessità di nuove infrastrutture nell'ambito dell'acquedotto, del sistema fognario o della depurazione delle acque, di ampliamento dei sistemi o di sostituzione di materiale obsoleto.

Il gestore è tenuto a realizzare gli investimenti secondo il piano definito; in caso contrario, sarà soggetto a pagare una penale all'Autorità d'ambito Territoriale Ottimale.

Gli investimenti hanno un ruolo significativo per quanto concerne la determinazione della tariffa: più sono necessarie nuove infrastrutture, più aumentano gli investimenti, più aumentano gli ammortamenti e di conseguenza la tariffa e, quindi, la bolletta.

Gli ammortamenti rappresentano la quota del costo degli investimenti sulla rete e sugli impianti attribuita ai vari anni: gli investimenti, infatti, contribuiscono per molti anni alle attività dell'impresa ed è quindi necessario ripartire i costi sostenuti in un anno anche in quelli successivi in funzione degli anni corrispondenti alla vita utile del bene realizzato attraverso l'investimento;

3. i canoni di concessione, versati ai Comuni di riferimento, che pesano per il 10%.

I canoni di concessione sono il corrispettivo pagato dal gestore per l'utilizzo di tutte le dotazioni patrimoniali non di sua proprietà, fondamentali e necessarie ai fini dell'erogazione del servizio.

La normativa prevede che la proprietà delle reti e impianti del servizio idrico sia pubblica.

Nei casi in cui il gestore sia tenuto a pagare un corrispettivo per l'utilizzo dei beni del servizio idrico, questa quota viene versata al Comune e quindi "ritorna al cittadino".

4. la remunerazione del capitale incide infine per il restante 10% del totale, ovvero 17 centesimi di euro ogni 1.000 litri erogati; si tratta della parte di tariffa che ripaga il costo del capitale preso a prestito da terzi o finanziato tramite mezzi propri dell'azienda senza ricorrere all'indebitamento esterno.

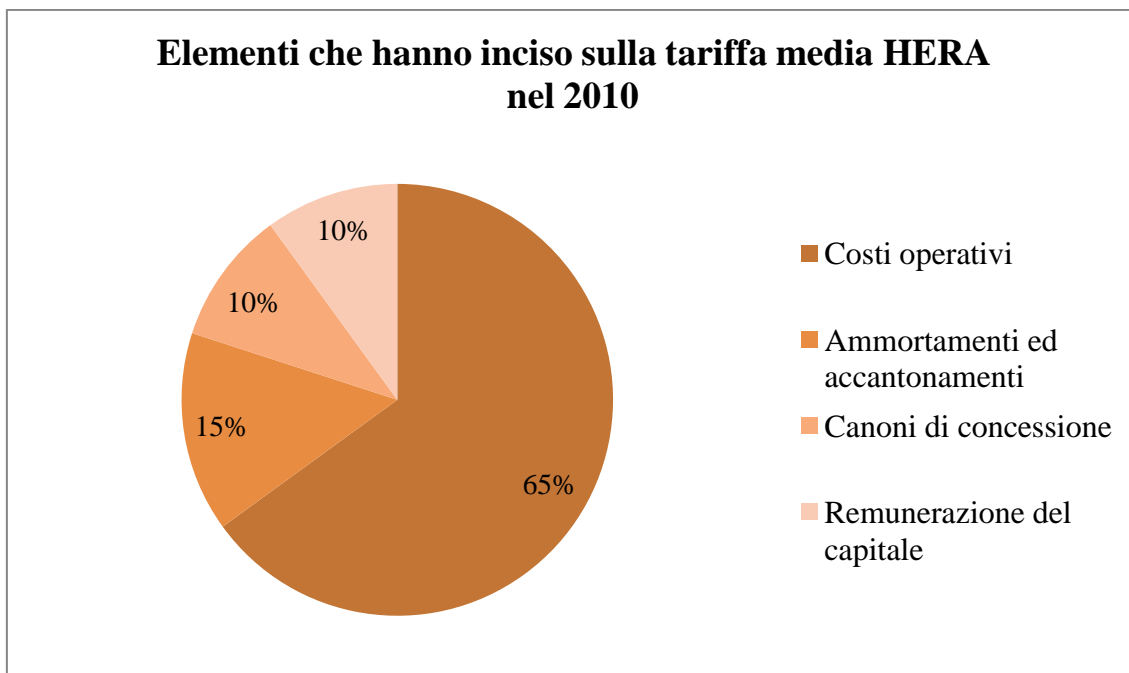
Infatti, se gli investimenti vengono realizzati indebitandosi all'esterno, il gestore dovrà pagare degli interessi su questo debito; la remunerazione del capitale investito in questo caso va a coprire questi costi.

Se invece gli investimenti vengono autofinanziati dal gestore, facendo quindi ricorso alle risorse finanziarie interne all'azienda, il gestore stesso rinuncia a utilizzare quelle risorse per impieghi alternativi che gli garantirebbero dei proventi; la remunerazione del capitale investito in questo caso va a ripagare questo mancato guadagno del gestore.

La remunerazione viene calcolata come valore percentuale del capitale investito dal gestore ed è quindi tanto maggiore quanto più alti sono gli investimenti effettuati.

Nel grafico 4.7 viene rimarcata la percentuale di incidenza di ciascun singolo fattore sulla tariffa media HERA nel 2010.

Grafico 4.7: elementi che hanno inciso sulla tariffa media HERA nel 2010 e loro incidenza



Fonte: sito web HERA, 2011 ([www.gruppoHERA.it](http://www.gruppoHERA.it))

E' fondamentale ricordare che la tariffa è relativa al SII (composto dal servizio di acquedotto, dalla fognatura e dalla depurazione delle acque reflue) e nel territorio servito da HERA, viene stabilita dalle Autorità d'ambito competenti per territorio, costituite dai Comuni di ciascuna provincia, nel dicembre 2011.

Il 59% dei costi operativi del SII del 2010 sono relativi al servizio acquedotto, costituito dall'insieme degli impianti di prelievo dell'acqua, di potabilizzazione e di distribuzione sino al cliente finale.

Questi costi servono quindi per far funzionare gli impianti che prelevano l'acqua dalle sorgenti, dai pozzi o dalle acque superficiali, gli impianti che la potabilizzano, quando necessario, e per gestire tutta la rete di distribuzione.

Il 12% dei costi operativi complessivi sono relativi al servizio di fognatura che serve a raccogliere e convogliare agli impianti di depurazione le acque reflue domestiche e industriali prodotte.

Il 29% dei costi operativi riguardano infine il servizio di depurazione.

Gli impianti di depurazione migliorano le caratteristiche delle acque reflue garantendo che il loro scarico non alteri gli ecosistemi naturali esistenti.

Tra le principali voci di costo del SII si possono evidenziare i costi per il personale (9%), i costi per l'acquisto di energia elettrica (10%) e il costo di acquisto della materia prima, nei territori in cui HERA non gestisce il prelievo della risorsa idrica (11%).



I costi dell'energia elettrica sono direttamente correlati alla disponibilità e vicinanza delle fonti di approvvigionamento dell'acqua o alla morfologia del territorio.

Ad esempio, il prelievo di acqua da pozzi richiede maggiori costi di energia elettrica per sollevare l'acqua; anche nei casi in cui le fonti di prelievo siano distanti dai centri abitati è necessario consumare maggiore energia elettrica per trasportarla.

Infine, per quanto riguarda la fognatura è necessario sollevare le acque reflue per condurle agli impianti di depurazione.

Consumare acqua di rubinetto al posto della minerale produce sia benefici ambientali sia un risparmio economico: per quanto riguarda il risparmio economico, con 1,74 euro si possono infatti comprare 6 bottiglie di acqua minerale al supermercato oppure 1.000 litri di acqua di rubinetto.

#### **4.2.4 ACEGAS-APS S.p.A.**

La società nasce il 19 dicembre 2003 a seguito della fusione tra le multiutility ACEGAS del Comune di Trieste, già quotata in Borsa dal 2000, ed Azienda Padova Servizi (APS) del Comune di Padova, collocandosi così nella cerchia delle più importanti aziende multiservizi d'Italia.

ACEGAS-APS opera in Friuli Venezia Giulia, in Veneto e nei Balcani ed è quotata alla Borsa di Milano.

Fin dalla nascita, la società è stata molto attiva ed ha avuto una crescita costante.

Nel 2005 viene realizzato il completamento della terza linea del termovalorizzatore di Errera a Trieste e della centrale di cogenerazione per la produzione di energia elettrica di Elettrogorizia.

Nel 2006 si intraprende l'avvio delle attività estere con RilaGas e la costituzione di Naonis Energia per la costruzione di un termovalorizzatore in provincia di Pordenone.

Dal 1° gennaio 2007, l'attività di acquisto e di vendita di gas, precedentemente svolta dalle società controllate Estgas (operante nel territorio triestino) ed APS Trade (operante nell'area di Padova), è ora affidata ad una unica società del Gruppo, Estenergy S.p.A.

Si procede quindi al consolidamento delle attività estere attraverso la costituzione della società di diritto serbo SIGas d.o.o., destinata a sviluppare le reti di distribuzione e la successiva vendita del gas in Serbia e, primariamente, della metanizzazione di due aree della Serbia Centrale, quelle facenti capo ai Comuni di Arilje e Pozega.

Viene inoltre avviata la costruzione della terza linea del termovalorizzatore di Padova e si assiste alla cessione del 49% di Estenergy al fine di consolidare il settore delle utilities del Triveneto.

Sempre nello stesso anno, avviene l'incorporazione di Apga S.p.A., società operante nella gestione del servizio idrico integrato per i Comuni della Saccisica, area territoriale di Padova.

Nel 2008 si intraprende la fase di completamento della costruzione della Terza Linea del Termovalorizzatore di Padova.

Si procede inoltre all'avvio della costruzione della rete di distribuzione di gas nella Regione di Zapad in Bulgaria.

Nel settore idrico, ACEGAS-APS gestisce l'intero ciclo, dalla captazione fino alla depurazione ed alla distribuzione dell'acqua potabile, fornendo il servizio nelle aree di Padova, di Saccisica e di Trieste.

Il ciclo idrico è completato con la gestione della rete fognaria e degli impianti di depurazione e smaltimento delle acque reflue.

ACEGAS-APS opera anche nel settore ambientale, della distribuzione dell'energia elettrica e del gas; la società vanta delle partecipazioni in Bulgaria e Serbia.

Il numero totale degli abitanti serviti per il ciclo idrico è 532.121, la lunghezza della rete è pari a 3.088 km.

Il capitale della Società, costituito esclusivamente da azioni ordinarie, interamente liberate e assistite da diritto di voto sia nelle assemblee ordinarie che in quelle straordinarie, è di euro 283.690.762,80, diviso in numero 54.978.830 azioni del valore nominale di euro 5,16 ciascuna.

L'azionariato è così suddiviso: ACEGAS-APS Holding S.r.l. (partecipata al 50,1% dal Comune di Trieste e per il restante 49,9% dal Comune di Padova) per il 62,691%, Fondazione Cassa di Risparmio di Trieste per il 5,102%; Intesa Sanpaolo 3,574%, il restante 28,633% del capitale sociale, pari a n. 15.742.089 azioni, risulta essere in possesso del mercato e più precisamente di n. 12.084 azionisti dei quali n. 11.902 persone fisiche e n. 182 persone giuridiche.

Nessun altro soggetto risulta partecipare al capitale stesso in misura superiore al 2%, né si ha conoscenza dell'esistenza di patti parasociali aventi a oggetto le azioni della Società.

ACEGAS-APS ha chiuso il 2007 con 443,3 milioni di ricavi ed un utile di 41,6 milioni, mentre il patrimonio netto ammontava a 363,9 milioni e l'indebitamento finanziario netto era pari a 297,1 milioni.

Il numero dei dipendenti nel 2009 era di 1.714.

Il sistema di Corporate Governance adottato da ACEGAS-APS S.p.A. si ispira al modello raccomandato dal Codice di Autodisciplina delle società quotate, nella nuova versione emanata il 14 Marzo 2006 sotto l'egida di Borsa Italiana dal Comitato per la Corporate Governance.

L'adozione di un modello di governo societario come quello raccomandato dal Codice si ispira a principi di trasparenza e di corretto equilibrio tra gestione e controllo, costituendo uno strumento importante ed efficace per il perseguimento dei valori che sono alla base della missione aziendale.

In applicazione alle raccomandazioni contenute nel Codice, ACEGAS-APS ha dunque istituito e reso operativi il Comitato per il Controllo Interno ed il Comitato per la Remunerazione del Vertice.

Successivamente, la Società ha provveduto ad adottare un proprio Regolamento Assembleare ed ad istituire la funzione di Investor Relations: la sezione Investor Relations, principale punto di contatto con azionisti, investitori istituzionali e analisti, offre informazioni relative all'attività, alle strategie e ai risultati, secondo principi di trasparenza, affidabilità e correttezza.

Le principali società controllate dal Gruppo ACEGAS-APS sono: EstEnergy, AcegasApsService, NestAmbiente, SIL, Sinergie, ElettroGorizia, CST, Iniziative Ambientali.

#### **4.2.5 ACEA S.P.A.**

Le origini della società risalgono al 1909, quando con l'obiettivo di fornire energia per l'illuminazione pubblica e privata viene fondata AEM, l'Azienda Elettrica Municipale del Comune di Roma; a tal scopo, nel 1912 viene inaugurata la Centrale Montemartini. Nel 1937 Governatore di Roma affida ad AEM la costruzione e l'esercizio di acquedotti e reti idriche di distribuzione per la città di Roma.

AEM viene così trasformata in AGEA, Azienda Governatoriale Elettricità ed Acque, mentre viene dato inizio ai lavori dell'Acquedotto del Peschiera.

Alla fine della IIa Guerra Mondiale, nel 1945, AGEA assume l'attuale denominazione diventando ACEA, Azienda Comunale Elettricità e Acque.

Alla scadenza della concessione alla SAPAM, Società Acqua Pia Antica Marcia nel 1964, la gestione dell'Acquedotto Marcio passa ad ACEA, che così assume il controllo di tutta la rete idrica romana; in questo modo viene realizzata l'unificazione della distribuzione delle acque, con ACEA unico gestore.

Nel 1985 ACEA completa la gestione integrata del ciclo idrico con l'assunzione del servizio di depurazione, generando un bacino di utenza di oltre 3.000.000 di abitanti.

Nel 1989 ACEA diventa Azienda Comunale Energia e Ambiente, mentre nel 1992 si trasforma da Azienda municipalizzata in Azienda Speciale.

Il 1° gennaio 1998 ACEA diventa Società per Azioni ed il 16 luglio dell'anno successivo, sotto la guida dell'Amministratore Delegato Paolo Cuccia, fa il suo ingresso alla Borsa di Milano, quando viene collocata sul mercato una quota pari al 49% del capitale sociale.

Il processo di sviluppo di ACEA prosegue nel 2001, grazie all'acquisizione da Enel del ramo di distribuzione di energia elettrica nell'area metropolitana di Roma: ACEA Distribuzione diventa così il secondo operatore di distribuzione di energia elettrica.

Nel 2002 ACEA avvia una collaborazione con la società belga Electrabel, creando una joint venture finalizzata allo sviluppo delle attività del settore energia: produzione, trading e vendita ai clienti liberi e vincolati; nello stesso anno viene acquisita la gestione dell'intera rete fognaria nel comune di Roma.

Nel 2003 ACEA inizia la fornitura del servizio idrico integrato nell'ATO 2 Roma - Lazio Centrale e si aggiudica la gestione del servizio in nuovi Ambiti territoriali ottimali; in questo modo, ACEA consolida la sua posizione di leadership nazionale.

La società acquisisce inoltre una partecipazione in Tirreno Power e definisce un piano di potenziamento della produzione.

Nel 2004 prende il via "*Più energia per Roma*", il piano di investimenti di 750 milioni di euro in 10 anni, per potenziare la rete di distribuzione elettrica.

Nel 2005 parte il programma decennale di 100 milioni di euro per l'ammodernamento della rete di illuminazione pubblica della capitale.

Nel 2006 la Società entra nel settore della termovalorizzazione con l'acquisizione di Tad Energia ed Ambiente.

Per sostenere le strategie di crescita del Gruppo, alla fine del 2007 viene presentato un importante programma di investimenti per il periodo 2008-2012, per un importo superiore ai 2 miliardi di euro.

Nel 2010 il Consiglio di Amministrazione approva il Piano Industriale 2011-2013; tra gli obiettivi previsti si evidenzia: la crescita di valore per gli Azionisti attraverso l'incremento della redditività, il miglioramento dell'efficienza operativa (da perseguire con la costante e massima attenzione al cliente e alla qualità del servizio) e la salvaguardia di una struttura finanziaria equilibrata.

Nel 2012 il Consiglio di Amministrazione approva il Piano Industriale 2012-2016; le principali linee strategiche prevedono, tra l'altro, il rafforzamento della posizione di leadership nel settore idrico in Italia e dell'eccellenza operativa nell'attività di distribuzione elettrica, l'implementazione dei progetti già avviati nell'area Ambiente e sviluppo di nuove iniziative, la focalizzazione sull'efficienza energetica e sullo sviluppo di nuove tecnologie (smart grid), la creazione di valore per gli Azionisti attraverso l'incremento della redditività.

Per il quinquennio, il programma di investimenti è pari a 2,3 miliardi di euro concentrati, per circa il 70%, nelle attività regolamentate Idrico e Distribuzione Elettrica.

Oggi ACEA è una delle principali società multiutility italiane, attiva nella gestione e nello sviluppo di reti e servizi nei business dell'acqua, dell'energia e dell'ambiente; tra le attività si contano il servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione), la produzione di energia, in particolare da fonti rinnovabili, la vendita e la distribuzione di elettricità, l'illuminazione pubblica ed artistica, lo smaltimento e la valorizzazione energetica dei rifiuti.

L'acqua, l'energia e l'ambiente sono considerati elementi fondamentali per ACEA; secondo la politica intrapresa dal management del Gruppo, estrema attenzione viene posta sul tema della responsabilità sociale d'impresa, con particolare riguardo a tutti gli stakeholder, alla redditività, alla qualità dei servizi ed allo sviluppo sostenibile.

Redditività, qualità e sostenibilità che insieme a innovazione, sviluppo, centralità del cliente, efficienza operativa ed organizzativa rappresentano i valori portanti dell'agire

quotidiano dell'Azienda, che si traducono in un impegno costante e in una continua crescita.

Questo ha permesso ad ACEA di divenire il primo operatore nazionale nel settore idrico ed uno tra i principali player italiani nella distribuzione e vendita di elettricità e nel settore ambientale, con un numero di oltre 7.000 dipendenti nel 2012.

Il Gruppo ACEA è attivo nel settore idrico (ciclo integrato delle acque), nella filiera dell'energia elettrica, nell'illuminazione pubblica e nel gas.

Adottando la scelta della sostenibilità, ACEA integra l'obiettivo di soddisfare i clienti con quello di creare valore per gli azionisti, l'attenzione alle esigenze della collettività e il rispetto dell'ambiente; valorizza le capacità professionali dei dipendenti e responsabilizza il management alla realizzazione degli obiettivi aziendali.

Il forte radicamento nel territorio, l'esperienza consolidata nell'area romana e la valorizzazione dell'indotto da una parte, la politica delle alleanze, dall'altra, rappresentano il motore di uno sviluppo volto a conseguire la massa critica necessaria per massimizzare efficienza e competitività a livello nazionale.

Nel settore idrico, il Gruppo ACEA si caratterizza come il principale operatore nazionale grazie ad un bacino di utenza di circa 9,5 milioni di abitanti; gli ambiti territoriali serviti in termini di servizio idrico integrato sono quelli di Roma e Frosinone con le rispettive province, oltre ad importanti aree del Lazio, della Toscana, dell'Umbria e della Campania.

Si calcola poi che a Roma, la società Laboratori esegua ogni anno circa 250.000 analisi sull'acqua potabile distribuita.

Con 12.500 km tra acquedotti, adduttrici e reti, il Gruppo ACEA gestisce l'intero ciclo dell'acqua nell'ATO 2 (Roma) e 5 (Frosinone) nel Lazio: in questo territorio, ACEA cura il servizio di captazione, approvvigionamento, trasporto e distribuzione dell'acqua potabile, la gestione dell'intero sistema fognario e il servizio di depurazione delle acque reflue; un'attività, quest'ultima in cui ACEA è all'avanguardia in Italia e in Europa.

Nella città di Roma gestisce anche i servizi idrici accessori, quali impianti di innaffiamento, fontane ornamentali e fontanelle, i cosiddetti "nasoni".

La Società partecipa poi alle gestioni degli ATO 2 (Basso Valdarno - Pisa), 3 (Medio Valdarno - Firenze) e 6 (Ombrone Siena - Grosseto) della Toscana.

Più precisamente, in tema di area idrica, le principali partecipazioni detenute da ACEA Holding sono le seguenti:

- il 96% di ACEA ATO 2 di Roma; si tratta della società che gestisce il SII dell'ATO 2 Lazio Centrale - Roma, integrando qualità del servizio, gestione sostenibile della risorsa acqua e rispetto dell'ambiente.

Con 3,7 milioni di abitanti e 112 comuni è l'ATO più grande d'Italia.

La rete idrica e gli acquedotti hanno una lunghezza complessiva di oltre 10.000 chilometri; mentre la rete fognaria è di circa 5.900 chilometri, 436 gli impianti di sollevamento fognario e 176 gli impianti di depurazione.

ACEA ATO 2 si occupa di tutte le fasi del ciclo tecnologico dell'acqua (captazione, trasporto, distribuzione, raccolta e depurazione) e dello sviluppo di reti e servizi,

attuando il Piano d'Ambito approvato dall'assemblea dei Sindaci, pianificando e realizzando gli investimenti e sperimentando soluzioni tecnologiche innovative.

Tra le molteplici attività anche il funzionamento e la manutenzione delle fontane e fontanelle pubbliche, monumentali e artistiche, tra cui gli oltre 2.500 caratteristici Nasoni della città di Roma, e i servizi idrici accessori come gli impianti di innaffiamento e gli idranti antincendio.

- il 94% di ACEA ATO 5 di Frosinone; si tratta della società individuata dalla Conferenza dei Sindaci quale Gestore del SII dell'ATO 5 Lazio Meridionale - Frosinone.

Gestisce 86 Comuni con una popolazione pari a circa 480.000 abitanti; gli acquedotti e la rete idrica hanno una lunghezza di 2.200 chilometri, la rete fognaria è di 1.300 chilometri e oltre 140 i depuratori.

ACEA ATO 5 gestisce tutte le fasi del ciclo tecnologico dell'acqua (captazione, trasporto, distribuzione, raccolta e depurazione) attuando il Piano d'Ambito approvato dall'assemblea dei Sindaci, pianificando e realizzando gli investimenti e sperimentando soluzioni tecnologiche innovative.

Si occupa anche delle fontane pubbliche e dei servizi idrici accessori.

- il 96% di Sarnese Vesuviano S.r.l., il quale a sua volta detiene il 37% di Gori (Gestione Ottimale Risorse Idriche); la società opera nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 della Campania denominato Sarnese Vesuviano che comprende 76 comuni situati nel territorio della Penisola Sorrentina e Isola di Capri, nell'area del Vesuvio (interno e costiero), nell'area dei Monti Lattari e nel bacino idrografico del fiume Sarno.

Con circa 1,5 milioni di abitanti, costituisce uno dei maggiori ambiti territoriali d'Italia.

La rete idrica si sviluppa per oltre 4.500 chilometri e quella fognaria per 2.470 chilometri.

- il 100% di Crea Gestioni;
- il 40% di Umbra Acque di Perugia; la società fornisce il servizio idrico integrato a una popolazione di 460.000 abitanti dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 1, in Umbria, costituito da 38 comuni con un territorio complessivo di circa 4.300 chilometri quadrati.

Ogni giorno, in media, distribuisce 90.000 metri cubi di acqua e ne depura 140.000. Gestisce oltre 5.000 chilometri di rete acquedottistica, circa 3.500 chilometri di condotte fognarie, 140 stazioni di acquedotto e 161 di depurazione e di fognatura e 170 impianti di depurazione.

- il 55% di Acque Blu;
- il 40% di Acquedotto del Fiora di Siena, che a sua volta detiene l'85% di Ombrone S.p.A.; si tratta del Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato nella Conferenza Territoriale n. 6 "Ombrone" dell'Autorità Idrica Toscana.

La società gestisce l'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, oltre agli

impianti per il trattamento terziario delle acque e per il loro riutilizzo irriguo e industriale.

Acquedotto del Fiora SPA progetta, implementa e gestisce gli impianti di dissalazione di acqua di mare e di acque salmastrose per uso potabile.

Le attività di gestione del SII riguardano le reti (acquedotti e fognature) e gli impianti (potabilizzatori, depuratori, dissalatori, sollevamenti fognari) di 56 comuni delle province di Grosseto e Siena che compongono la Conferenza Territoriale n.6 Ombrone, la più vasta della regione Toscana, con un'estensione di 7.586 kmq e una popolazione residente pari a oltre 410.000 unità che, nella stagione estiva, raggiunge punte superiori alle 600.000 unità.

La struttura gestita dell'Acquedotto si compone di oltre 8.000 km di reti acquedottistiche a cui fanno capo circa 215.000 utenze idriche, le relative reti fognarie, circa 290 impianti di depurazione, e 14 impianti ad osmosi inversa che producono complessivamente circa 4 milioni di litri di acqua potabile al giorno attraverso la dissalazione.

La previsione di erogazione di acqua potabile nella Conferenza Territoriale n. 6 è pari a circa a 31 milioni di metri cubi annui.

Un territorio in cui Acquedotto del Fiora sta portando avanti un importante programma di investimenti (Piano d'ambito) che ammonta a circa 580 milioni di Euro nei prossimi 20 anni.

Il fatturato del 2010 ammonta a circa 72 milioni di Euro e l'organico dell'azienda si compone di oltre 350 unità.

L'acqua erogata è prelevata per quasi il 50% dalle sorgenti del Fiora che si trovano sul Monte Amiata, mentre nell' area senese l'impianto di maggior rilievo è l'acquedotto del Vivo che attinge acqua dalle tre sorgenti dell'Amiata Ermicciolo, Ente e Burlana, collocate nella zona di Vivo d'Orcia

- il 45% di Acque S.p.A., che a sua volta detiene il 69% di Acque Blu dell'Arno Basso; Acque S.p.A. è sorta dalla concentrazione di Gea S.p.A. di Pisa (PI), Publiservizi S.p.A. di Empoli (FI), Cerbaie S.p.A. di Pontedera (PI), Coad S.p.A. di Pescia (PT), Aquapur S.p.A. di Capannori (LU).

Ad Acque S.p.A., l'Autorità d'ambito dell'ATO 2 ha affidato, a partire dal 1° gennaio 2002, la gestione del SII del Basso Valdarno, un territorio nel cuore della Toscana a cavallo di 5 Province, distribuito su 57 Comuni, su cui abitano oltre 750.000 abitanti.

Coerentemente agli impegni stabiliti nella convenzione di affidamento del servizio, Acque S.p.A. ha espletato una gara ad evidenza pubblica a livello europeo per la selezione di un partner privato, che si è conclusa entro i tempi previsti con l'aggiudicazione del 45% del capitale sociale al raggruppamento formato da *Acea S.p.A.*, *Suez Environnement S.A.*, *MPS S.p.A.*, *Vianini S.p.A.*, *Degrémont S.p.A.*, *C.T.C. s.c.a r.l.*

Acque S.p.A. è chiamata ad attuare un piano ventennale di investimenti di circa 651 milioni di Euro, volto a garantire standard qualitativi del servizio acquedotto sempre

più elevati e a estendere in tutta l'area servita un efficiente sistema di fognatura e depurazione, a tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini;

- il 69% di Acque Blu Fiorentine, la quale a sua volta detiene il 40% di Publiacqua S.p.A., la società affidataria, dal 1° gennaio 2002, della gestione del SII dell'ATO n. 3 Medio Valdarno, un territorio asse portante della Toscana, che interessa 4 Province, Firenze, Prato, Pistoia e Arezzo.

Nei 49 Comuni serviti abita un terzo della popolazione regionale (circa 1.277.000 abitanti) e sono localizzate le principali attività economiche della Toscana.

Publiacqua S.p.A. è stata costituita nel 2000 per iniziativa dei Comuni in cui la società esercita la propria attività.

Nel 2006, a conclusione di una gara ad evidenza pubblica, è stato individuato un partner privato, Acque Blu Fiorentine S.p.A. composto da una serie di aziende pubbliche e private fra le quali *Acea S.p.A.*, *Suez Environnement S.A.*, *MPS S.p.A.* che si è aggiudicato il 40% del capitale sociale.

Publiacqua si occupa della captazione, del trattamento, del convogliamento e della distribuzione di acqua potabile; l'attività interessa sia acque di falda sia acque superficiali.

L'azienda gestisce un sistema impiantistico complesso ed articolato, a cominciare dalle grandi strutture del capoluogo toscano (impianto di potabilizzazione dell'Anconella e di Mantignano).

In tutto il territorio gestito, oltre alla distribuzione di acqua potabile, la società cura il collettamento delle acque reflue e la loro depurazione, avendo nell'impianto di San Colombano il punto d'eccellenza.

La gestione integrata del sistema depurativo da parte di un solo soggetto, in un territorio così vasto, è prerequisite essenziale per il suo ammodernamento ed efficientamento anche al fine di ridurre il livello di inquinamento delle acque fluviali della Regione.

- il 46% di Nuove Acque di Arezzo, la quale a sua volta detiene il 35% di Intesa Aretina; Nuove Acque S.p.A. è stata costituita nel 1999 per la gestione del SII nell'ATO n. 4 Alto Valdarno, che comprende 32 comuni della provincia di Arezzo e 5 della provincia di Siena.

Quella di Arezzo è stata la prima esperienza italiana di applicazione della Legge Galli sulla gestione integrata del ciclo idrico (Legge 36/1994), con il superamento delle gestioni dirette da parte dei singoli Comuni.

L'Autorità d'ambito n.4 è stata quindi la prima Autorità ad essere costituita in applicazione della nuova normativa e Nuove Acque S.p.A. il primo gestore.

Il capitale azionario di Nuove Acque è diviso tra soci pubblici (53,84%) e il socio privato Intesa Aretina (46,16%).

- l'1% di Ingegnerie Toscane S.r.l.; è nata il 27 dicembre 2010 dalla comune volontà di Publiacqua Spa, Acque Spa, Acquedotto del Fiora Spa ed Acea Spa, che ne sono socie, di condividere sinergicamente le rispettive esperienze.



La nuova società raccoglie infatti l'insieme di competenze e professionalità sviluppate in questi anni e di condividerle sia per lo sviluppo delle attività di progettazione e direzione lavori in campo idrico sia per acquisire ulteriori margini di efficienza gestionale.

Conseguentemente alla nascita di Ingegnerie Toscane, in data 26 dicembre 2010, Publiacqua Ingegneria S.r.l. ha cessato l'attività.

Publiacqua partecipa Ingegnerie Toscane con il 48% delle azioni.

Ingegnerie Toscane ha chiuso il suo bilancio al 31 dicembre 2010 con un attivo di 24.365.579 euro.

- il 25% di Consorzio Agua Azul;
- il 51% di Aguazul di Bogota;
- il 100% dell'ACEA Dominicana.

Nel settore dei servizi idrici, ACEA è presente in alcuni paesi dell'America Latina con oltre 5 milioni di abitanti serviti tramite società partecipate di diritto locale.

Il presidente di ACEA, Giancarlo Cremonesi, si è sempre dichiarato favorevole alla privatizzazione dell'acqua ed è stato protagonista dell'ingente versamento di 200.000 euro in favore del Comitato per il No per i referendum del luglio 2011.

Dal bilancio consolidato del Gruppo del 2011, si evidenzia come i ricavi consolidati ammontino a 3.538 milioni di euro, con un utile netto pari a 86 milioni di euro.

L'azionariato del gruppo ACEA è così ripartito: Comune di Roma per il 51%; Gruppo SUEZ SA per 12,534%; Francesco Gaetano Caltagirone 16,014%; il restante 20,452 è sul mercato.

### **4.3 Le aspettative dall'intervento dei privati**

Fino ad oggi, gli Enti Locali hanno preferito continuare ad avvalersi della possibilità di gestire i servizi pubblici locali scegliendo autonomamente i propri partner industriali o eventualmente costituendo delle imprese pubbliche.

Il Decreto Legge Ronchi ha invece previsto, obbligatoriamente, la nascita di enti a capitale misto, con un tetto del 30% per la partecipazione statale, oppure l'assegnazione dell'appalto tramite gara pubblica ai privati.

L'assegnazione per gara dovrebbe pertanto divenire la normalità, straordinaria invece la procedura che concede direttamente ad una società privata la gestione delle acque.

Il Decreto Legge Ronchi ha quindi aperto alla liberalizzazione del mercato dell'acqua: le società pubbliche dovranno infatti individuare entro due anni dei partner privati con cui gestire il servizio pubblico (Valent 2011).

L'intento è quello tipico di ogni intervento liberale: aprire alla concorrenza allo scopo di conseguire preziosi benefici in termini di spesa e trasparenza.

I sostenitori della teoria delle privatizzazioni sono convinti che non si possano che ottenere dei vantaggi.

Affidare ai privati gli appalti pubblici consentirebbe di ridurre i costi per lo Stato, di

generare un circolo virtuoso di concorrenza e di incrementare gli investimenti per migliorare il servizio (Valent 2011).

Attraverso l'utilizzo di criteri di spesa ed efficienza molto diversi da quelli di qualunque ente pubblico, il quale può permettersi di risanare i costi sostenuti attraverso gli aiuti ed i ripianamenti di Stato, i privati potrebbero dunque contribuire a limitare gli sprechi, investendo in strutture più moderne e servizi più efficaci.

Sotto altri aspetti, l'obbligo di indire dei bandi pubblici dovrebbe comportare che la scelta del gestore ricada su chi offre servizi migliori a prezzi inferiori.

Teoricamente tutto a vantaggio del bene collettivo.

Tuttavia, nonostante l'acqua sia un bene demaniale, indisponibile e pertanto non cedibile dallo Stato, il timore che ha scatenato una vera e propria bufera politica è che il privato ne possa disporre a piacimento, facendo un uso improprio della gestione dell'acqua mirato ad ottenere dei privilegi a discapito della comunità.

Sono pertanto i temi dell'efficienza e del rincaro delle tariffe che preoccupano maggiormente il cittadino.

Una società privata infatti deve sostenere massicci costi iniziali in termini di strutture, personale e tecnologia; deve inoltre assicurare un servizio capillare e costante, affrontare la morosità cronica di alcune fasce della popolazione, difendersi dagli altri concorrenti in sede di gara d'appalto proponendo progetti ambiziosi di crescita, mantenere fede al programma di investimenti approvato.

Nel suo operato, una società privata non può richiedere fondi allo Stato.

L'alternativa all'indebitamento è rappresentata da una unica azione precisa: l'aumento delle tariffe.

Proprio il Ministro Fitto, in risposta nel corso di una conferenza stampa al possibile rincaro delle bollette dell'acqua, ha ribadito come *“i rischi sulla tariffa non sono un rischio futuro, ma la fotografia dell'esistente, se è vero che esistono differenze tra regione e regione e spesso si paga di più dove il servizio è più carente”*.

L'attuale realtà dimostra come situazioni analoghe si siano già verificate nel territorio italiano.

E' il caso del Lazio, in cui il gruppo privato Acqua Latina S.p.A., in partnership con la multinazionale francese Veolia, ha aumentato le tariffe del 300% rispetto alla precedente gestione (Valent 2011).

Situazioni simili si sono verificate anche in altre zone in cui è presente Veolia, la quale vanta un importante controllo di molte società sparse in Italia, quale ad esempio una quota del 47% della società calabrese per la distribuzione dell'acqua Sorical.

Caso paradossale è invece quello avvenuto nella città di Carrara, dove opera la privata Gaia S.p.A.

A seguito di un aumento delle tariffe del 30% rispetto a quanto deciso precedentemente dall'Autorità d'ambito, le bollette hanno subito un tale rincaro per cui vi è stato un sostanzioso aumento degli utenti morosi.

Come conseguenza, ciò ha comportato che la stessa società del servizio idrico sia divenuta morosa nei confronti del Comune di Carrara per il mancato pagamento di

affitti per circa un milione di euro (Valent 2011).

Da sottolineare come anche società a capitale misto tendano ad aumentare il prezzo di vendita dell'acqua: il pareggio di bilancio è infatti priorità sia della componente privata che di quella statale degli amministratori, cosicché lo Stato finirebbe per accettare tariffe più alte in cambio di progetti più altisonanti ed ambiziosi.

Secondo gli analisti a favore della privatizzazione, l'aumento delle tariffe dovrebbe avere una parabola discendente nel medio-lungo periodo, quando gli investimenti iniziali dei privati vengono ripagati in termini di efficienza e pertanto i prezzi iniziano a scendere, grazie anche alla concorrenza.

Tuttavia su questa analisi permangono dei forti dubbi.

Infatti, una società privata che ha costruito una rete propria oppure adattato quella esistente alle proprie strutture, apparentemente non ha motivo di abbassare le proprie tariffe; è provato come il consumo di acqua sia normalmente uno dei meno flessibili nel tempo, i volumi acquistati non crescono al diminuire del prezzo, né viceversa.

Pertanto mantenere alte le tariffe costituisce un guadagno netto.

La concorrenza tra società diverse poi non avverrebbe sul campo del prezzo dell'acqua venduta, ma sul controllo societario dell'impresa già attiva: per fare un esempio, la situazione alla quale l'utente dovrà assistere non è Veolia che concorre con Acqua Latina abbassando i prezzi, ma Veolia che cerca di comprare Acqua Latina in borsa.

Il vincitore della lotta in borsa, una volta in sella, è tentato di mantenere le stesse politiche tariffarie per sanare i costi della scalata.

Per il consumatore, alla fine, tutto rimane variato.

Esiste poi la possibilità, per niente remota, che le società private non investano in nuove reti, ma si limitino ad appoggiarsi alla rete pubblica esistente e datata, preferendo concentrarsi sul marketing del proprio nome (Valent 2011).

Si tratta di una circostanza che vanta già dei precedenti nella telefonia fissa: per tutte le località non raggiunte dalla fibra ottica, Fastweb sfrutta la vecchia rete Sip, mantenuta in vita dallo stesso canone che la società Fastweb non fa pagare.

Per quanto concerne la gestione delle infrastrutture, gli utenti si aspettano che ACEA, HERA, IREN, A2A o ACEGAS, cioè i soggetti industriali che nei prossimi anni saranno protagonisti dell'acquisizione degli acquedotti, possano intervenire più efficacemente degli operatori pubblici, soprattutto se l'analisi viene condotta con dei criteri fondamentali come quello delle perdite di rete, cioè l'acqua immessa nell'acquedotto e non fatturata (Martinelli 2009).

Tuttavia, se da un lato il caso più eclatante di gestione inefficiente sembra essere quello dell'acquedotto pugliese, il più grande d'Europa, appartenente ad una S.p.A. di proprietà pubblica, che perde circa il 37,7% dell'acqua, l'ultimo rapporto Civicum Mediobanca sulle società controllate dai maggiori Comuni italiani permette di scoprire che la gestione privata della rete non è sempre migliore di quella pubblica (Debenedetti 2009). Se è vero che l'Acquedotto pugliese guida la classifica delle perdite, in graduatoria è seguito da ACEA con il 35,4% delle perdite; l'ex municipalizza romana oggi gestisce il servizio idrico in diverse città toscane, ma non si preoccupa di ridurre le perdite della

rete idrica nella capitale.

Anzi, se si misura la dispersione media per chilometro di rete gestita, il dato è superiore a quello del lunghissimo Acquedotto pugliese.

Il valore più basso é quello di A2A: le perdite di rete per la S.pA. pubblica del Comune di Milano sono ferme al 10,3%, livelli eccellenti su scala europea.

Inoltre l'acqua di A2A è notoriamente una delle meno care d'Italia.

Alla prova dei fatti, dunque, gestione pubblica, contenimento dei costi ed efficienza del servizio possono coesistere senza problemi (Martinelli 2009).

È difficile prevedere se il Decreto Ronchi aumenterà o ridurrà le inefficienze del sistema idrico italiano.

Tutto dipenderà da quanto saranno trasparenti le gare d'appalto, dalla serietà degli amministratori e dall'attenzione dell'Authority pubblica.

Proprio in questo senso, appare fondamentale anche l'introduzione di una autorità di controllo, indipendente ed efficace, che monitorizzi le tariffe applicate e la loro congruità rispetto agli investimenti e la qualità del servizio fornito; purtroppo di questo il testo del Decreto Ronchi non tratta minimamente.

Una cosa che tuttavia appare certa è che aumenteranno i costi per i consumatori ed il potere delle società erogatrici.

#### **4.4 Il ricorso di alcune Regioni**

A metà degli anni Novanta, la Regione Puglia ha avviato un grosso programma di privatizzazione che ha coinvolto tutte le società municipalizzate che gestivano l'acqua. Ciononostante, lo scorso 20 ottobre 2009, la stessa Regione ha avviato un processo di ripubblicizzazione del servizio idrico.

Il Presidente Vendola e la Giunta regionale hanno intrapreso tale decisione convinti che non sia l'Europa ad imporre all'Italia la privatizzazione del servizio idrico.

A supporto di tale affermazione, è stato sottolineato come due diverse risoluzioni del Parlamento europeo affermino a chiare lettere il principio che l'acqua è un *“bene comune dell'umanità”*, mentre gli organismi dell'UE hanno evidenziato a più riprese che *“alcune categorie di servizi non sono sottoposte al principio comunitario della concorrenza”* (Lavalle 2009).

Sempre secondo il Presidente Vendola, la gestione delle risorse idriche pertanto non deve necessariamente sottostare alle regole del mercato interno, bensì le autorità pubbliche competenti (Stato, Regioni, Comuni) hanno la libertà di scegliere *“se fornire in prima persona un servizio di interesse generale o se affidare tale compito a un altro ente (pubblico o privato)”*.

Sulla base di queste premesse, la Puglia avanza quindi la pretesa di considerare l'acqua dei suoi cittadini non assoggettabile ai meccanismi di mercato, assumendo peraltro l'iniziativa di impugnare l'art. 15 del decreto governativo presso la Corte costituzionale in quanto lesivo dell'autonomia regionale (Lavalle 2009).

Sono alcune centinaia gli Enti Locali che hanno deliberato definendo il servizio idrico

privo di rilevanza economica; in quanto tale, rientrerebbe nelle loro competenze definire le modalità di affidamento anche tramite enti di diritto pubblico (aziende speciali e consortili).

Nell'immediato, i comitati territoriali si sono mobilitati per fare pressione sulle Regioni affinché queste procedano ad impugnare il decreto presso la Consulta per illegittimità costituzionale.

Sono di fatto già 5 le Regioni che hanno presentato ricorso alla Corte Costituzionale contro la privatizzazione dell'acqua: Puglia, Marche, Piemonte, Liguria e Toscana.

Il Friuli Venezia Giulia ha manifestato l'intenzione di provvedervi presto, mentre il Lazio ha annunciato il ricorso, ma probabilmente non potrà procedere per problemi legali.

L'Abruzzo invece ha dribblato la privatizzazione dichiarando che l'acqua è un bene privo di rilevanza economica.

Un segno di insofferenza e ribellione rispetto alle scelte del Governo, come già è stato per il nucleare e la coltivazione degli Ogm.

Secondo la Regione Piemonte, il decreto che contiene la privatizzazione dell'acqua comporta *“la riduzione dei diritti fondamentali dei cittadini”* (art. 3 della Costituzione) e costituisce *“una prevaricazione rispetto al riconoscimento dei poteri assegnati alle Regioni in forza del Titolo V della Costituzione”*.

Con questo ricorso, alle osservazioni già inoltrate in precedenza, la Giunta ne aggiunge altre riguardanti la violazione dei trattati europei e la libera concorrenza.

La Liguria sottolinea, oltre che la presunta incostituzionalità, la *“doverosa battaglia per difendere l'acqua come bene pubblico”*, mentre la Toscana ritiene innanzitutto che siano state lese le competenze delle Regioni.

#### **4.5 Il futuro delle multiutility: la fusione ACEGAS-APS con HERA?**

Il panorama italiano delle aziende che forniscono servizi pubblici è composto da realtà di medio-piccole dimensioni, le quali molto difficilmente possono tenere il confronto con le grosse multinazionali straniere, soprattutto francesi.

In questo contesto si instaura il progetto di fusione tra ACEGAS-APS ed HERA.

Il provvedimento è stato illustrato dal sindaco di Modena Giorgio Pighi, il quale ha sottolineato come l'operazione rappresenti *“un rafforzamento delle garanzie di mantenere il controllo pubblico di Hera e un consolidamento della sua funzione sociale, oltre alla prospettiva di migliorare le ricadute economiche per il territorio: ci sta a cuore il controllo pubblico, in particolare dell'acqua, così come l'interesse dei cittadini e dei consumatori”*.

Sulla stessa linea d'onda si è espresso Flavio Zanonato, il sindaco di Padova.

In una lettera aperta dello scorso 23 Settembre 2012, il primo cittadino patavino ha sottolineato come la valutazione dell'opportunità di aggregazione di ACEGAS-APS con

HERA non possa prescindere dalle novità intervenute nel mercato dei servizi pubblici locali.

*“Nella situazione attuale, gli Enti pubblici possono possedere società che svolgono servizi quali la raccolta dei rifiuti, la distribuzione dell'acqua e del gas, la produzione di energia elettrica, ma non hanno il monopolio di questo genere di attività.*

*Il privato, quindi, può concorrere alle gare e, con offerte più competitive, ottenerne la gestione. Siamo dunque di fronte ad un mercato liberalizzato e con questa nuova situazione dobbiamo fare i conti.*

*Da qui nasce l'esigenza per le aziende di aggregarsi, perché solo diventando più forti e competitive possono proteggere la loro dimensione pubblica, difendendosi dalle incursioni dei privati nel mercato dei servizi pubblici locali.*

*E infatti, dalle aggregazioni di questi anni che sono nate Iren, A2A, Hera, Linea Group, Acea, Dolomiti Energia, Ascopiave, AcegasAps.*

*Va difesa la dimensione pubblica delle aziende non per ragioni ideologiche, ma per garantire i livelli occupazionali attuali sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, salvaguardare il patrimonio dei Comuni, tutelare la territorialità dei servizi da cui dipende la qualità della vita dei cittadini”.*

Sempre secondo Zanonato, la possibilità di integrare le due aziende permetterebbe di contrastare con efficacia quei “colossi” interessati ad operare nel mercato italiano, in previsione anche della futura messa in gara della fornitura di gas; il timore sarebbe quindi quello “di perdere la gestione del servizio, con la conseguente perdita di risorse per l'azienda e la messa a rischio di centinaia di posti di lavoro”

Più precisamente, i vantaggi che l'aggregazione tra ACEGAS-APS ed HERA potrebbe garantire sono stati così elencati:

1. si eviterebbe il rischio di perdere il controllo dei servizi pubblici in favore di multinazionali estere;
2. sarebbe rispettata la volontà dei cittadini italiani, espressa attraverso il referendum abrogativo del 2011, di mantenere la gestione pubblica dei servizi locali;
3. tutte le città coinvolte potrebbero assumere una importanza ed una forza maggiore, in quanto parte di un contesto molto più ampio di quello attuale;
4. si creerebbe la ventesima azienda per dimensione a livello nazionale, in grado di tenere testa alle imprese private allo scopo di difendere gli interessi delle comunità locali;
5. le società sarebbero molto rinforzate dal punto di vista finanziario;
6. grazie alla decisione del Fondo Strategico della Cassa Depositi e Prestiti di investire 100 milioni di euro nell'operazione, decisione a livello statale, aumenterebbe la componente pubblica del nuovo Gruppo;
7. i dividendi dovrebbero passare da 4 ad 8 milioni di euro;
8. nonostante la grave situazione economica attuale, l'introduzione di nuove risorse consentirebbe di evitare futuri aumenti delle tariffe e di tutelare la quantità e la qualità dei servizi sociali; la tariffa dell'acqua rimane decisa dalle Autorità d'ambito, quella dei rifiuti dai Comuni, quella del Gas da una authority nazionale;

9. si creerebbero i presupposti per la creazione di nuovi posti di lavoro e di nuove opportunità per il sistema economico.

La fusione per incorporazione di ACEGAS-APS in HERA dovrebbe avvenire in due fasi: dapprima la fusione di ACEGAS-APS Holding in HERA e successivamente una Opas (offerta pubblica di acquisto e scambio) a favore dei soci di minoranza per completare l'operazione con l'aggregazione definitiva.

I Comuni di Padova e Trieste acquisiranno una quota del 5,7% ciascuno dopo la fusione e del 5,3% dopo l'aggregazione; invece la quota di Hsst, la holding che riunisce i Comuni modenesi soci di HERA, passerà dall'attuale 12,5% all'11,1% dopo la fusione e al 10,4% successivamente all'aggregazione.

Secondo il sindaco di Modena Giorgio Pighi, *“l'operazione darà vita ad una società con un valore di produzione superiore ai quattro miliardi e mezzo, un margine industriale di 750 milioni e un utile netto di circa 140 milioni.*

*Numeri che offrono solide certezze sul valore della partecipazione e vantaggi strategici rispetto alla capacità di investimento, all'efficienza e alla qualità della gestione, anche nella prospettiva di partecipare a gare per l'assegnazione dei servizi”.*

La nuova multiutility, infatti, dovrebbe divenire il primo operatore in Italia per rifiuti trattati (3,7 milioni di tonnellate all'anno), il secondo per volumi di acqua venduti (300 milioni di metri cubi all'anno), il terzo nella distribuzione di gas (oltre 1,5 milioni di punti di fornitura e 2,8 miliardi di metri cubi venduti), l'ottavo operatore nella vendita di energia elettrica a clienti finali (11 Terawattora, TWh, di energia elettrica venduta e oltre 650 mila clienti) e tra le prime 30 aziende in Italia per capitalizzazione.

*“L'integrazione tra le due realtà, ha aggiunto il sindaco, consentirà quindi la valorizzazione delle rispettive piattaforme industriali finalizzata a rafforzare il posizionamento di Hera sul mercato qualificandone, in particolare, la leadership nel settore Ambiente e nei Servizi di rete”.*

Anche il Presidente del Gruppo HERA, Tomaso Tommasi di Vignano, parla della fusione come di una *“possibilità di crescita ordinata dell'organizzazione”*, evidenziando le ricadute positive per quanto riguarda lo sviluppo industriale, il consolidamento finanziario e la capacità di investimento della nuova entità aziendale.

Accanto alle aspettative di ottenere dei risultati prettamente positivi, altri interventi hanno manifestato più di qualche osservazione in merito alla fusione.

Nel convegno promosso da Equiter lo ha spiegato Sandro Baraggioli, ricercatore dell'Università del Piemonte Orientale, che ha presentato uno studio (inedito) nel quale spiega che *“i vantaggi della maxi-fusione deriverebbero più a livello finanziario che a livello industriale; a questo proposito è giusto interrogarsi sulla possibilità per l'aggregato di fare ricorso ad una maggiore leva finanziaria.*

*I dubbi non mancano anche in questo caso, perché la situazione debitoria di ognuna delle local multiutility leader (A2a, Hera, Iren) è già oggi tesa e il quadro internazionale evidenzia, al contrario, una tendenza alla riduzione dell'esposizione”.*

I timori ed i dubbi sui buoni propositi dell'operazione sono stati ben evidenziati dall'intervento del Sindaco di Forlì, Roberto Balzani, in un recente Consiglio

Comunale: la fusione risponderebbe alle legittime logiche di una impresa capitalistica, che mira a massimizzare i propri profitti ed ad offrire ai soci dividendi interessanti.

*“Logiche che mirano all’espansione territoriale, alla ricerca di capitali freschi, e all’obiettivo di assumere, ove possibile, condizioni monopolistiche od oligopolistiche, in modo da determinare, da posizioni di forza, prezzi, tariffe, costi a carico dei consumatori pubblici e privati”.*

La sfiducia verso la fusione tra ACEGAS-APS ed HERA è stata fermamente rimarcata anche dall’Assessore all’ambiente Alberto Bellini.

Le considerazioni che sintetizzano la contrarietà al progetto da parte dell’amministrazione forlivese sono:

- 1°. si ritiene prioritaria una aggregazione di ambito regionale, dove siano condivise la regolazione, la programmazione e la gestione dei servizi pubblici locali;
- 2°. l’aumento del capitale e del numero di soci pubblici, rendono la governance pubblica più difficile, favorendo logiche di tipo finanziario piuttosto che politiche industriali indirizzate alla sostenibilità ed alla qualità del servizio offerto ai cittadini;
- 3°. si teme che l’operazione di fusione ed il relativo piano industriale non siano completamente coerenti con gli obiettivi ritenuti prioritari per garantire una prospettiva di lunga durata all’azienda e per rispettare il ruolo dei soci pubblici; tali obiettivi sono piuttosto:
  - un forte impegno verso gli investimenti per l’innovazione dei servizi e delle reti verso una maggiore sostenibilità;
  - migliori servizi per i cittadini e per le imprese, anche per le fasce più deboli e per i servizi meno remunerativi.

L’operazione di fusione tra le due aziende non è ancora formalmente avvenuta, però occorre segnalare come tale processo sembri andare in senso diametralmente opposto all’indicazione referendaria del 2011.

Nella forma, l’operazione è stata avviata in assenza di qualsiasi partecipazione: le migliaia di cittadini che pagano con le loro bollette i servizi erogati, non hanno alcuna voce in capitolo e le informazioni parziali sull’iniziativa passano attraverso articoli di giornale e note stampa.

Nella sostanza, si approva la logica del primato degli interessi finanziari e del mercato, riproducendo la stessa logica gestionale che ha portato le due società coinvolte ad avere il loro debito (circa 3 miliardi di euro), accumulato dai rispettivi consigli di amministrazione.



## **5.0 LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI**

### **5.1 La situazione in Europa**

Lo studio condotto da Hall e Lobina sulla privatizzazione dell'acqua ha evidenziato come la stragrande maggioranza degli operatori nel mondo siano di proprietà pubblica: a tal proposito, si calcola che circa il 90% delle principali città nel mondo siano servite da organizzazioni pubbliche (Hall, Lobina, 2008, 2010).

Anche per quanto riguarda il continente europeo, la maggior parte dei gestori del servizio idrico rimane di proprietà pubblica; inoltre negli ultimi 4 anni, non vi sono state significative procedure di privatizzazione nel settore idrico.

Ciononostante, in Europa è possibile distinguere la presenza di alcuni nuclei di Paesi ben distinti.

Da un lato i Paesi dell'Unione Europea ove esistono limitate, se non nulle, prospettive di sviluppo della privatizzazione: è il caso del Belgio e dell'Olanda, in cui una legge nazionale ha stabilito come esclusivamente pubblica la gestione dell'acqua; accanto a queste, anche la Svizzera ha dichiarato l'acqua come esclusivo monopolio di Stato.

Dall'altro, un gruppo di Stati dove la privatizzazione dell'acqua si caratterizza per una presenza di dimensioni ridotte, cioè la Germania, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Slovacchia e l'Italia.

Infine altri Paesi in cui la privatizzazione dell'acqua si manifesta in misura significativa, vale a dire la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Spagna e soprattutto il Regno Unito e la Francia.

Proprio questi due ultimi Stati hanno fatto da apripista alla privatizzazione dell'acqua, decidendo negli anni Ottanta dello scorso secolo di far gestire i propri servizi idrici dai privati.

Gli studi e le ricerche condotte su questo argomento hanno dimostrato un deciso aumento delle tariffe, un irrilevante miglioramento del servizio ed un mancato seguito al piano di investimenti previsto, cioè esattamente il contrario di quanto si erano preposti i rispettivi Governi.

Gli effetti della privatizzazione sono stati talmente negativi che la città di Parigi ha deciso di rimunicipalizzare i propri servizi idrici.

Nel 1984, l'allora sindaco Jacques Chirac aveva deciso di affidare il servizio di gestione dell'acqua nella capitale francese alle due multinazionali Suez e Veolia, per un bacino di utenza complessivo di 8 milioni di persone.

I disservizi sono stati numerosi e frequenti, le tariffe hanno subito degli aumenti elevati e costanti, mentre la qualità dell'acqua è diventata sempre più scadente.

Così quando nel gennaio 2010 sono scadute le concessioni venticinquennali a favore di Suez e Veolia, l'attuale sindaco parigino, Bertrand Delanoë, ha deciso di tornare alla gestione pubblica del servizio, seguito in questo processo da altre 40 municipalità francesi.

Occorre tuttavia segnalare che nel corso del 2010, Veolia è riuscita a mantenere il proprio contratto per il distretto de l'Ile-de-France, dopo che i sindaci dei consigli comunali sono stati persuasi a non votare per la rimunicipalizzazione e battendo la concorrenza di Suez.

In Inghilterra e Galles, nonostante la privatizzazione dell'acqua abbia favorito un aumento sistematico delle tariffe, non accompagnato da un conseguente miglioramento dei servizi, bensì da una lunga serie di abusi, prezzi gonfiati, casi di corruzione e servizi obsoleti, persiste una situazione globale di gestione dell'acqua privata, il cui studio specifico consente di ottenere una proiezione di quella che potrebbe essere la futura situazione italiana.

## **5.2 La privatizzazione dell'acqua in Inghilterra e Galles**

Il tema della privatizzazione dell'acqua in Inghilterra ed in Galles rimane molto controverso, tant'è che il modello inglese è stato portato ad esempio tanto dal Governo Italiano di centro-destra, che ne enfatizza in maniera entusiasta i risultati raggiunti a livello di investimenti e di qualità del servizio, quanto dall'opposizione, che ne rimarca in maniera pessimistica tutti gli effetti sfavorevoli.

L'atteggiamento della Banca Mondiale nei confronti della privatizzazione dell'acqua è sempre stato di totale propensione al processo di riforma.

In una analisi condotta nel 1997, veniva evidenziato come le riforme attuate in Inghilterra e Galles avessero procurato una serie di vantaggi considerevoli, quali il rispetto di standard valutativi più rigorosi sulla fornitura di acqua potabile, una maggiore qualità delle acque fluviali ed un aumento degli investimenti.

E' stato calcolato come nei sei anni successivi alla privatizzazione, le società privatizzate abbiano investito 17 miliardi di sterline, vale a dire quasi il doppio rispetto ai 9,3 miliardi di sterline investiti nei sei anni precedenti alla privatizzazione.

In realtà, molte analisi condotte più recentemente sul servizio idrico privatizzato inglese hanno dato risultati particolarmente negativi sotto gli aspetti strutturale, normativo ed operativo.

Anche gli studi più attuali della Banca Mondiale sono stati caratterizzati dalla perdita dell'entusiasmo manifestato inizialmente.

Significativamente critico è stato lo studio condotto nel 2001 da David Hall ed Emanuele Lobina, due ricercatori del PSIRU (Public Services International Research Unit) dell'Università di Greenwich, fermamente in opposizione alla privatizzazione.

Oggetto delle loro valutazioni molto negative sono stati in particolare i livelli raggiunti dagli investimenti, dalle tariffe e dalla qualità del servizio, vale a dire proprio quegli argomenti che nella previsione del Governo inglese avrebbero dovuto essere le chiavi del successo della privatizzazione dell'acqua.

### 5.2.1 La scelta del Governo Thatcher

La privatizzazione dell'acqua in Inghilterra ed in Galles è stata intrapresa nel 1989 sotto il governo di Margaret Thatcher, accolta come fiore all'occhiello dell'innovativo programma politico.

Attraverso la totale liquidazione della proprietà e la complessiva cessione dei beni e delle infrastrutture, sono state privatizzate le dieci società pubbliche di gestione delle acque e delle fognature (le Regional Water Authorities, brevemente RWA), tutte operanti a livello regionale: United Utilities, Northumbrian Water, Severn Trent Searchers, Yorkshire Water, Welsh Water, Anglian Water, South West Water, Conveyancing Services, Thames Water, Wessex Water e Southern Water.

Tutte queste società erano sorte con la riorganizzazione del servizio idrico del 1974 ed erano state nominate direttamente dal Governo, ciascuna con la responsabilità della fornitura dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari in tutta la superficie del bacino idrografico di competenza.

In Scozia ed in Irlanda del Nord invece, l'acqua ed i servizi di rete fognaria sono rimasti di proprietà pubblica.

Il Governo inglese aveva inizialmente proposto la privatizzazione dell'acqua già nel 1984, tuttavia una reazione molto forte dell'opinione pubblica contro tale proposta ebbe come risultato l'abbandono, sebbene momentaneo, della campagna di privatizzazione, per il semplice motivo che la questione avrebbe potuto influenzare le elezioni del 1987. Infatti ottenuta la riconferma del Governo, il piano di privatizzazione è risorto ed ha avuto rapida attuazione.

Con il documento denominato “*Water Act*” del 1988, nuove società quotate divennero proprietarie dell'intero sistema idrico e delle società RWA.

La legge ha accordato a queste società privatizzate delle concessioni di 25 anni per la fornitura globale di servizi igienico-sanitari e l'erogazione dell'acqua, tranne che per una percentuale del 25% coperta da piccole imprese private già esistenti; si tratta di 16 aziende di piccole dimensioni, prevalentemente occupate nel servizio di erogazione dell'acqua, che sono di proprietà privata fin dal 19° secolo.

Le società RWA sono state cedute mediante l'emissione di azioni sul mercato azionario, con sconti speciali offerti al pubblico al fine di garantirne l'affermazione a livello politico.

La privatizzazione dell'acqua è stata agevole proprio poiché l'industria del settore era concentrata in un ristretto numero di operatori ben delineato, le RWA.

Oltre a questo, il governo Thatcher ha compiuto una serie di importanti operazioni ben mirate ad aumentare la redditività delle imprese idriche privatizzate:

- prima di iniziare il processo di privatizzazione, sono stati cancellati tutti i debiti delle società di acqua esistenti, per un valore complessivo di oltre 5 miliardi di sterline inglesi (equivalente, in quel preciso momento storico, a circa 8 miliardi di euro);

- è stata elargita alle società una sorte di “*dote*” del valore totale 1,6 miliardi di sterline inglesi (equivalente, in quel preciso momento storico, a circa 2,6 miliardi di euro);
- l’offerta di vendita delle società è stata proposta con uno sconto molto consistente, stimato al 22% circa del valore di mercato delle imprese, misurato come differenza tra il prezzo di emissione delle azioni delle imprese idriche ed il prezzo delle azioni dopo la prima settimana di scambi;
- il regime di prezzo iniziale, impostato come atto politico prima che fosse istituita l’Authority, è stato estremamente vantaggioso, al fine di garantire degli utili estremamente elevati (si calcola che l’utile ante imposte delle dieci aziende sia aumentato del 147% tra il 1990/91 ed il 1997/98 );
- le società hanno ricevuto delle esenzioni speciali sul pagamento delle tasse.

La politica economica del Governo Thatcher, forte sostenitore del neoliberismo, prevedeva la riduzione del ruolo dello Stato nell’economia attraverso la privatizzazione dei servizi pubblici, la liberalizzazione di ogni settore non strategico e la fine di ogni chiusura doganale.

Queste scelte strategiche avrebbero condotto ad una notevole crescita economica, motivata dal fatto che incoraggiare la libertà di mercato avrebbe generato nel lungo periodo un generale progresso dell’economia in termini di PIL e di livello di scambio tra i Paesi: questo ciclo virtuoso avrebbe aumentato nel tempo il livello di benessere delle classi agiate ma anche delle grandi masse.

Per quanto riguarda la privatizzazione dell’acqua, le asserzioni del governo Thatcher furono che avrebbe aumentato l’efficienza e la qualità dei servizi idrici, con conseguenti benefici per tutti i soggetti coinvolti.

Il processo di privatizzazione dell’acqua avrebbe incentivato l’introduzione di capitali privati, favorendo le opere di manutenzione sulle infrastrutture idriche pre-esistenti e gli investimenti su nuovi impianti.

Le 10 società RWA avrebbero così potuto soddisfare le proprie esigenze di raccolta di nuovi capitali, mentre il Governo sarebbe stato esonerato di un onere gravoso, che altrimenti avrebbe significato il ricorso al finanziamento attraverso l’incremento della tassazione ai cittadini o attraverso l’indebitamento dovuto a prestiti.

La dismissione delle aziende e dei beni pubblici avrebbe anche generato l’incasso di importanti introiti, i quali avrebbero contribuito a ridurre l’indebitamento del settore pubblico.

La privatizzazione avrebbe inoltre favorito il sorgere di un clima competitivo tra le società coinvolte, con il risultato di vedere ridotte le tariffe ai consumatori e migliorata la qualità dell’acqua.

Anche la burocrazia tipica del settore pubblico sarebbe stata notevolmente ridotta, grazie alla maggiore capacità ed efficienza delle imprese private.

Scelte dettate da motivazioni politiche e, nel peggiore dei casi, da gravi episodi di corruzione, avrebbero lasciato spazio a competenza, esperienza ed entusiasmo, elementi che avrebbero garantito il successo dell’operato privato.

La possibilità di ottenere elevati profitti a tassi di rendimento molto convenienti, avrebbe inoltre assicurato il continuo afflusso di investimenti privati nel sistema, generando una sorta di circolo virtuoso.

Una spinta importante al processo di privatizzazione dell'acqua in Inghilterra e Galles è arrivata anche dalla necessità di rispettare le nuove direttive dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), specialmente in materia di qualità delle acque: qualunque gestore, pubblico o privato, avrebbe infatti dovuto realizzare opere di manutenzione e programmare nuovi investimenti al fine di raggiungere i livelli minimi obbligatori individuati dall'OMS.

Contemporaneamente al processo di privatizzazione, fu istituita la “*Water Services Regulation Authority*”, cioè l'autorità di regolamentazione economica dei settori legati all'acqua ed alle fognature, subito ribattezzata OFWAT, creata sullo stesso modello delle agenzie di regolamentazione delle infrastrutture introdotte in altri settori rilevanti, come le telecomunicazioni e l'energia.

OFWAT è composta da un Consiglio di Amministrazione e da un Ufficio del Personale che svolge il lavoro di delega del Consiglio.

Fino al 1° aprile 2006, tutti i poteri normativi erano riposti nel direttore generale, coadiuvato nel suo operato da uno staff denominato “*Office of Water Services*”.

Ian Byatt è stato direttore generale dal 1989 al 2000, mentre Philip Fletcher, l'attuale Presidente, è stato direttore generale fino al 2006.

Dal 1° aprile 2006, il direttore generale è stato sostituito dall'autorità di regolamentazione dei servizi idrici, mentre il termine “*Office of Water Services*” non è stato più utilizzato, avendo perso ogni fondamento giuridico.

Essenzialmente OFWAT è l'organo responsabile dell'imposizione di limiti sui prezzi praticati dalle aziende private per i servizi della rete fognaria e di fornitura dell'acqua.

Allo stesso tempo, compito di OFWAT è assicurare che le società siano redditizie.

Le scelte praticate da OFWAT derivano da valutazioni economiche sui programmi di investimento di capitali da parte dei privati, sulla remunerazione dei capitali stessi e sui miglioramenti apportati in termini di efficienza operativa.

Di notevole importanza è pure l'analisi delle differenze nelle prestazioni tra i differenti gestori operanti nell'intero territorio inglese.

Il processo con il quale vengono fissati i valori massimi delle bollette applicabili dalle aziende private viene denominato “*Price Review*”.

Le revisioni dei prezzi sono svolte con cadenza quinquennale, l'ultima delle quali risale al 2009; la prossima avrà pertanto luogo nel 2014.

Il meccanismo di regolazione di price-cap, viene effettuato secondo la formula  $RPI + k$ , dove RPI rappresenta l'inflazione generale dei prezzi al dettaglio, mentre  $k$  è l'aggiustamento al valore dell'inflazione calcolato sulla base dei livelli di performance raggiunti dalle aziende, sul piano del funzionamento, dell'efficienza e del servizio.

Successivamente alla nascita di OFWAT, nel 1990 fu istituito l'ispettorato sull'acqua potabile (“*Drinking Water Inspectorate*”, abbreviato in DWI), allo scopo di controllare la sicurezza e la qualità dell'acqua.

Il monitoraggio dell'inquinamento fluviale ed ambientale fu assegnato ad una speciale agenzia inizialmente denominata " *National Rivers Authority*" e successivamente ribattezzata "*Environmental Agency*" (abbreviata in EA), cioè l'Agenzia per l'ambiente.

### **5.2.2 L'aumento delle tariffe e dei profitti**

L'analisi di Hall e Lobina individua una relazione diretta fra gli aumenti delle tariffe e l'incremento dei profitti per i gestori (Hall, Lobina, 2008, 2010).

Già nei primi 10 anni di privatizzazione, i profitti delle principali dieci società idriche inglesi sono aumentati del 147%, mentre un breve calcolo ha permesso di determinare come circa il 30% della bolletta pagata dal cittadino fosse destinata agli azionisti privati sottoforma di dividendi.

I prezzi sostenuti dai cittadini per i servizi legati all'acqua ed alle fognature sono cresciuti rispettivamente del 36% e 42% in termini reali nel decennio 1988-1998, con un picco nel biennio 1994-1995.

In 15 anni, dal 1989 al 2004, la bolletta media pagata dagli utenti è passata da 118 a 250 sterline inglesi.

Tali aumenti dei prezzi sono stati così eccessivi che perfino OFWAT si è sentita in dovere di intervenire, richiedendo che, nel 1999, le bollette per il consumo dell'acqua fossero ridotte del 12,3%.

La tabella 5.1 analizza l'importo medio annuale speso da una famiglia per i servizi di acqua e fognatura nel periodo 1989-1999, mettendo in evidenza l'evoluzione dei prezzi per ciascuna società idrica e fognaria operante in Inghilterra e Galles, esprimendo i valori in contanti ed in termini reali, cioè adeguando i prezzi utilizzando il deflatore RPI; quest'ultimo procedimento di calcoli consente di eliminare dai valori espressi in termini correnti, l'influenza dovuta alle modificazioni dei prezzi.

Ma all'eccezionale incremento delle tariffe (aumento addirittura del 245% nel periodo dal 1989 al 2006, pari al 39% oltre il tasso d'inflazione), in Inghilterra ed in Galles non è corrisposto alcun miglioramento del servizio, nessun evidente progresso a livello di efficienza è stato apportato nel sistema dai gestori privati.

Lo studio dei dati condotto da Hall e Lobina dimostra come, in termini reali, i costi operativi di gestione delle imprese private siano rimasti invariati, mentre l'impennata delle tariffe sia da imputare essenzialmente a varie componenti associate al capitale, quali l'interesse, i costi del capitale, i profitti, che sono praticamente raddoppiati.

Il luogo comune della maggior efficienza del privato rispetto al pubblico, che ha caratterizzato il pensiero ideologico degli anni '80 e '90 dello scorso secolo, sembra ormai esser stato abbandonato.

Anzi occorre sottolineare come negli ultimi anni di gestione pubblica, cioè nella seconda metà degli anni '80 dello scorso secolo, il ciclo di investimenti fosse ripartito ad un tasso di crescita medio persino superiore a quello riscontrato nei successivi anni di gestione privata.

Tabella 5.1: bolletta media annuale dell'acqua divisa per società  
(aziende idriche e fognarie in Inghilterra e Galles)

SOCIETA'		1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	Aumento % 89/90- 98/99
Anglian	cash	157	178	205	226	244	259	272	279	282	288	84%
	real terms	217	224	247	264	280	289	294	294	288	288	33%
DwrCymru	cash	149	169	197	218	237	255	263	272	281	294	98%
	real terms	206	214	237	255	272	285	284	287	287	294	43%
NorthWest	cash	111	125	143	156	170	182	194	208	221	234	111%
	real terms	153	157	172	182	195	204	210	219	226	234	53%
Northumbrian	cash	108	123	148	160	177	188	197	207	216	229	112%
	real terms	149	155	178	186	203	210	213	218	221	229	53%
SevernTrent	cash	107	122	139	153	166	181	189	200	208	222	108%
	real terms	148	153	168	178	190	203	205	211	213	222	50%
SouthWest	cash	147	165	194	231	268	304	318	329	339	354	142%
	real terms	203	208	234	270	308	340	344	347	347	354	75%
Southern	cash	124	138	161	173	183	197	214	229	244	257	107%
	real terms	172	174	194	202	210	220	231	241	249	257	49%
Thames	cash	101	114	130	141	153	163	174	182	190	201	99%
	real terms	140	144	156	164	176	182	188	192	194	201	44%
Wessex	cash	139	155	178	193	210	223	234	243	252	265	91%
	real terms	192	196	215	225	241	249	253	257	258	265	38%
Yorkshire	cash	123	136	155	166	179	192	204	213	216	226	84%
	real terms	170	172	187	194	206	215	221	225	221	226	33%
England & Wales	cash	120	135	156	171	186	199	210	221	229	242	102%
	real terms	166	170	188	199	213	223	228	233	234	242	46%

Cash = in contanti

Real terms = in termini reali, cioè adeguamento dei prezzi al 1998/99 utilizzando il deflatore RPI.

Nota: England & Wales sono solo aziende di servizi idrici

Fonte: memorandum OFWAT del 18 marzo 1998, nella House of Commons Research paper 98/117 dicembre 1998

Recentemente, anche la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale, che pure avevano puntato con decisione e fermezza sulla diffusione della privatizzazione dei servizi pubblici essenziali, acqua in particolare, hanno ribadito l'assenza di una maggior efficienza delle gestioni private rispetto a quelle pubbliche

Come compare in una analisi molto approfondita condotta dalla Banca Mondiale nel 2005, statisticamente non esiste alcuna diversità rilevante fra il trend dell'efficienza degli operatori pubblici e quello dei privati.

Tuttavia, a parità di efficienza nella gestione, il raggiungimento dell'ottimo privato comporta inevitabilmente alla collettività l'aggravio di costi superiori rispetto a quelli derivanti dal perseguimento dell'ottimo pubblico: la necessità del privato di produrre profitti e remunerare i costi del capitale investito si traduce in una politica gestionale fortemente privatistica del servizio idrico, mirata innanzitutto alla creazione di valore aggiunto per gli azionisti, ponendo in secondo piano la garanzia e la tutela del diritto universale legato al bene acqua.

Con il processo di privatizzazione, i cittadini inglesi e gallesi hanno assistito ad un profondo cambiamento nell'industria dell'acqua: la fornitura di un servizio vitale a tassi agevolati è stata rapidamente sostituita da una politica di pieno recupero dei costi, come si trattasse della vendita di una merce qualsiasi.

Questo meccanismo che pretende di caricare sulle tariffe tutti gli investimenti, oltre ai consumi, ai costi di gestione del servizio, ai profitti ed ai dividendi per gli azionisti prende il nome di "*full cost recovery*".

OFWAT individua tre componenti principali nelle fatture addebitate ai clienti: i costi operativi, le spese in conto capitale (per investimenti e rinnovi) e gli utili operativi.

Una analisi dettagliata di questi elementi dimostra che le spese di funzionamento in proporzione all'ammontare delle bollette si sono ampiamente ridotte, i requisiti patrimoniali sono notevolmente aumentati, mentre i profitti operativi, che sono più che raddoppiati, rappresentano praticamente l'intero incremento delle bollette dei clienti.

La relazione della commissione parlamentare del novembre 2000 sottolineava una realtà caratterizzata dal peggioramento delle condizioni della rete idrica: nel periodo 1993-1998, la percentuale di rete idrica in cattive condizioni era aumentata dal 9% all'11%; la valutazione effettuata a marzo 1998 indicava come il 10% delle fognie critiche fossero anche in cattive condizioni.

Le aziende privatizzate sono state oggetto di forti critiche anche per gli elevati stipendi e connessi bonus riconosciuti agli amministratori.

Come rimarcato nella tabella 5.2, è stato calcolato che in un periodo di 7 anni, il valore reale delle retribuzioni maggiori sia aumentato dal 50% al 200% nella maggior parte delle imprese idriche.



Tabella 5.2: remunerazione del direttore maggiormente retribuito  
(espressa in migliaia di sterline in contanti)

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95gd	1995/96	1996/97	1997/98	Aumento % 1990- 97/98
Anglian	n.d.	107	163	187	219	199	216	378	253%
DwrCymru	143	141	156	156	137	195	325	345	141%
NorthWest	144	189	284	361	361	380	326	444	208%
Northumbria n	82	110	129	150	189	164	158	152	85%
SevernTrent	159	148	195	302	315	231	240	293	84%

Fonte: memorandum OFWAT del 18 marzo 1998, presentato nella House of Commons Research paper 98/117 del dicembre 1998

### 5.2.3 Gli effetti della privatizzazione in Inghilterra e Galles

Gli operatori privati hanno ottenuto i maggiori profitti prevalentemente aumentando le tariffe a carico dei cittadini.

Si calcola che nel corso dei primi nove anni di privatizzazione, le tariffe siano aumentate del 46% in termini reali, con le famiglie più povere costrette a spendere circa il 4% del loro reddito per usufruire dell'acqua e non subire il distacco dal servizio per morosità.

Evento che nei primi cinque anni dopo la privatizzazione ha visto triplicare il numero delle famiglie coinvolte, tanto da richiedere l'introduzione nella legislazione britannica del divieto da parte delle aziende di disconnessione del servizio per il mancato pagamento.

Le tabelle 5.3 e 5.4 presentano la progressione del considerevole aumento dell'utile generato nelle aziende idriche e fognarie dell'Inghilterra e del Galles.

Tabella 5.3: l'utile ante imposte delle aziende idriche e fognarie in Inghilterra e Galles  
(espresso in milioni di sterline in contanti)

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	Aumento % 1989/90- 1997/98
Anglian	78	153	171	185	132	216	239	208	274	250%
DwrCymru	34	128	138	155	144	120	113	208	209	510%
NorthWest	39	215	230	247	269	273	348	383	394	921%
Northumbrian	10	47	61	69	63	90	92	125	135	1250%
SevernTrent	130	249	265	270	281	268	373	361	351	170%
Southern	60	97	115	119	128	143	166	na	na	176%
SouthWest	45	88	90	93	93	63	109	114	106	133%
Thames	161	213	236	251	242	304	229	372	419	160%
Wessex	23	66	77	86	103	117	134	145	139	510%
Yorkshire	101	114	124	139	144	142	162	216	206	103%
<b>Total</b>	<b>682</b>	<b>1,370</b>	<b>1,508</b>	<b>1,615</b>	<b>1,599</b>	<b>1,736</b>	<b>1,964</b>	<b>2,132</b>	<b>2,232</b>	<b>227%</b>

Fonte: report aziendale annuale, House of Commons Research paper 98/117 del dicembre 1998

Tabella 5.4: l'utile ante imposte delle aziende idriche e fognarie in Inghilterra e Galles  
(espresso in milioni di sterline in termini reali, prezzi 1997/98)

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	Aumento % 1989/90- 1997/98
Anglian	106	188	202	212	148	236	252	215	274	158%
DwrCymru	46	158	163	177	162	132	119	215	209	351%
NorthWest	52	265	271	282	302	298	368	396	394	658%
Northumbrian	14	58	72	79	70	99	97	129	135	898%
SevernTrent	176	307	313	308	316	292	395	373	351	100%
Southern	81	120	136	136	143	157	175	na	na	115%
SouthWest	61	109	106	106	104	69	115	118	106	72%
Thames	218	263	278	287	271	332	242	384	419	92%
Wessex	31	81	91	98	116	128	142	150	139	351%
Yorkshire	137	141	146	158	161	155	172	223	206	50%
<b>Total</b>	<b>922</b>	<b>1,690</b>	<b>1,776</b>	<b>1,844</b>	<b>1,794</b>	<b>1,898</b>	<b>2,077</b>	<b>2,203</b>	<b>2,232</b>	<b>142%</b>

Fonte: report aziendale annuale, House of Commons Research paper 98/117 del dicembre 1998

Tuttavia, anche altre azioni sono state messe in opera dai privati allo scopo di favorire l'incremento dei guadagni, generando una serie di conseguenze molto negative per la collettività:

- si è intervenuti diminuendo il costo del lavoro; gli impatti negativi sul lavoro e sui lavoratori si sono tradotti in una riduzione dell'occupazione nel settore pari al 21%. Occorre comunque segnalare che le gestioni private hanno fatto ricorso massiccio ad esternalizzazioni ed a lavoro precario, ovviamente meno pagato e meno qualificato, il tutto a sfavore della performance del servizio;
- si è intervenuti riducendo la qualità del servizio; questo si può osservare dal gran numero di incidenti ambientali che sono stati causati dalle società privatizzate, Suez ed Enron in testa, dal peggioramento della qualità delle reti idriche che si sono deteriorate ad una velocità superiore alla capacità dei gestori di rinnovarle, dalla qualità dell'acqua potabile che, dieci anni dopo la privatizzazione, risultava al di sotto degli standard minimi, presentando quasi ovunque dei valori oltre i limiti consentiti rispetto a numerose sostanze dannose per la salute;
- si è intervenuti promuovendo l'aumento nelle vendite dei volumi d'acqua, con l'effetto negativo di disincentivare anziché incoraggiare il risparmio e la tutela di una risorsa vitale;
- si è intervenuti riducendo l'ammontare degli investimenti effettivi rispetto a quelli programmati e perciò pagati in tariffa, spacciando l'esecuzione di interventi di ordinaria manutenzione per investimenti.

Da sottolineare come una serie di nuovi impianti di depurazione previsti nel piano operativo delle aziende private, non siano mai stati installati nelle aree meridionali del Regno Unito.

Il basso livello di investimenti ha coinvolto significativamente anche la rete fognaria.

Tra le società che hanno operato in questa direzione, vale la pena citare la Yorkshire Water, la quale ha incluso nelle bollette dei clienti le spese relative agli interventi di miglioramento di 380 chilometri di struttura fognaria.

Secondo il prospetto presentato dalla società, tra il 1990-91 e il 1994-95, l'intervento doveva coinvolgere almeno 82 km della rete fognaria; tuttavia, al termine del periodo, solamente 17 chilometri sono risultati essere ristrutturati.

Nel 1999 i lavori di rinnovamento avevano coinvolto solamente 65 chilometri e pertanto non erano ancora stati conclusi.

A causa di una scarsissima tutela ambientale, si sono verificati inoltre numerosi episodi di inquinamento, come avvelenamento da metalli pesanti ed eutrofizzazione (si tratta di un particolare degrado dell'ecosistema acquatico, divenuto asfittico a seguito dell'eccessivo accrescimento degli organismi vegetali, a causa di dosi troppo elevate di sostanze nutritive, quali fosforo, azoto o zolfo).

Solo in seguito a fortissime pressioni pubbliche, nel 1995 sono stati introdotti dei livelli massimi sulle perdite, sotto il monitoraggio di OFWAT.

Per quanto riguarda la creazione del clima competitivo, è doveroso sottolineare come la privatizzazione non abbia ancora prodotto alcuna concorrenza; le società private hanno

ricevuto nelle loro regioni dei monopoli validi per 25 anni, senza dover competere anche una sola volta per ottenere il proprio business.

Casi di razionamento dell'acqua oppure di fornitura interrotta in occasione di forti siccità, hanno coinvolto diverse zone dell'Inghilterra Orientale; aldilà del problema legato agli eventi naturali, appare evidente come la causa di tali situazioni sia legata alle incapacità gestionali delle società private dell'acqua, più propense a distribuire maggiori dividendi ai propri soci anziché realizzare importanti investimenti nell'aggiornamento delle infrastrutture esistenti oppure nella creazione di nuovi impianti efficienti.

Per quanto concerne il tema della perdita della rete, il cui valore agevola la comprensione della qualità e della quantità dell'investimento privato, difficile non notare come la città più grande della Gran Bretagna, Londra, gestita dalla privatissima Thames Water, abbia perdite del 40%.

E' possibile fare un paragone con la realtà italiana utilizzando i dati raccolti dall'indagine Civicum-Mediobanca del 2010.

Tra le città italiane più grandi, si osserva come a Roma, gestita dalla S.p.A. mista e quotata in borsa ACEA, nel cui capitale sociale sono presenti Suez, banche private e l'imprenditore delle costruzioni Caltagirone, si registrano perdite di rete del 35%.

A Milano, dove si ha invece una gestione ancora a totale capitale pubblico con strutture e know how ereditato dall'azienda municipalizzata, si registrano a tutt'oggi perdite del 10%, addirittura fra le più basse dell'Europa intera.

Da notare come a Milano vi siano anche tariffe fra le più basse del continente.

Anche a Napoli l'acqua è gestita da una società a totale capitale pubblico: qui le tariffe sono basse e le perdite di rete sono del 18%, il miglior dato del paese subito dopo Milano.

Naturalmente le imprese private mirano ad enfatizzare il proprio operato solamente nei casi di maggior successo; gli aspetti che vengono sottolineati sono:

- il capitale investito dopo la privatizzazione dalle prime 10 società sarebbe stato pari a 40 miliardi di sterline inglesi;
- le società dell'acqua avrebbero investito fortemente minimizzando l'impatto ecologico ed apportando marcati miglioramenti ambientali;
- nei primi cinque anni di privatizzazione, vi sarebbe stato un netto miglioramento della rete di scarico delle acque: la percentuale delle strutture a norma sarebbe passata da 87% a 96%, con un significativo miglioramento di oltre 3.000 chilometri di fiumi e canali;
- in conformità con gli standard europei, il numero delle spiagge aperte praticabili in Inghilterra sarebbe cresciuto del 16% circa, da 401 nel 1989 a 461 nel 2000.

## 5.2.4 Il finanziamento degli investimenti

La messa in opera degli interventi necessari al miglioramento ed alla manutenzione del servizio idrico richiede una notevole quantità di risorse finanziarie.

A detta dei teorici neo-liberisti, l'ingresso degli operatori privati nella gestione del settore idrico sarebbe stato indispensabile per garantire il flusso di nuovi capitali da investire nel processo di modernizzazione del settore stesso, liberando così l'operatore pubblico di questo impegnativo onere.

Tuttavia, si deve tener presente che il procedimento attraverso il quale i gestori privati ottengono il finanziamento delle somme investite comporta dei costi molto più elevati rispetto ai metodi utilizzabili dalla finanza pubblica.

Infatti, accanto a forme di autofinanziamento attraverso la liquidità disponibile a seguito del pagamento delle tariffe da parte dei cittadini, i capitali investiti dai privati sono conseguiti tramite il ricorso al capitale privato, sottoforma di:

- capitale azionario (equity); in questo caso, l'emissione di nuove azioni presuppone il pagamento di dividendi ad un numero elevato e crescente di soci; oppure
- capitale di debito acquisito con le banche; in questo caso, il debito bancario attraverso mutui o project financing presuppone il pagamento di cospicui interessi sul capitale prestato.

La conseguenza di queste forme di finanziamento è che tutti i costi sostenuti dai privati per accedere all'acquisizione del denaro vengono ripagati attraverso l'aumento delle future bollette; in questo modo, la tariffa dell'acqua, inizialmente fissata dall'authority, si trasforma in "prezzo" ed il cittadino si converte in consumatore.

D'altronde, la creazione di ricchezza per i detentori di capitale privato non può che avvenire in questo senso.

Dati e grafici raccolti dall'esperienza anglo-gallese evidenziano come il conseguimento di risorse tramite capitale azionario sia in assoluto il sistema più costoso.

Ciononostante, non è possibile affermare che l'acquisizione tramite prestito bancario sia molto più conveniente: rimane infatti una forma di raccolta del capitale molto onerosa, tant'è che in Inghilterra e Galles, il livello di indebitamento delle società con gli istituti di credito è cresciuto da un valore pressoché pari allo zero, ad un valore medio del 60%, con punte addirittura del 75%.

In alcuni casi, le banche creditrici sono diventate addirittura socie delle stesse società debentrici.

Secondo il Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, il ricorso a forme di finanza pubblica nel contesto di una gestione del servizio tramite soggetti di diritto pubblico, consentirebbe invece di accedere al capitale per gli investimenti in maniera molto meno dispendiosa: infatti l'utilizzo di forme di finanziamento privo di rischi, come ad esempio i titoli di debito pubblici, permetterebbe costantemente di risparmiare delle cifre importanti se comparato al finanziamento attraverso l'equity o il prestito privato/pubblico.

Molteplici sono gli strumenti di finanza pubblica che vengono suggeriti al fine di disporre di risorse ad un costo notevolmente più basso: dai titoli di debito classici a quelli più innovativi, dai “Bot di scopo” di lunga o lunghissima scadenza ai bond irredimibili (che possono esser emessi anche localmente).

Il “prestito irredimibile” non prevede la restituzione del capitale e pertanto non andrebbe ad incidere sul debito pubblico, in quanto al prestatore sarebbe garantita una rendita perpetua ad un tasso d’interesse congruo.

Il ricorso a questo tipo di strumento potrebbe esser effettuato per reperire gli investimenti utili alla ristrutturazione delle reti, mentre i costi sarebbero pagati attraverso le tariffe.

La logica del servizio pubblico rifiuta ogni finalità speculativa: non è orientata alla remunerazione dei capitali, ma alla copertura dei costi attraverso i ricavi e alla necessità di reinvestire nel servizio pubblico tutti gli eventuali disavanzi.

Proprio per questo, tale logica può essere perseguita utilizzando gli strumenti della finanza pubblica, pensati proprio per reperire fondi per gli investimenti al minor costo possibile.

Inoltre la creazione di nuove infrastrutture, quali acquedotti o depuratori, attraverso l’impiego di fondi provenienti dalla fiscalità generale, consentirebbe di ripartire più equamente la spesa tra cittadini appartenenti a classi sociali diverse, gravando maggiormente, in proporzione all’imposizione fiscale, sui contribuenti più agiati.

Questo permetterebbe alle aree più avanzate di un Paese di sostenere quelle più bisognose.

Al contrario, caricare tutti i costi infrastrutturali in tariffa significa realizzare un meccanismo di finanziamento decisamente regressivo sul piano distributivo e privo di qualsiasi principio di solidarietà sociale: infatti ogni cittadino si trova a pagare gli investimenti sotto forma di bolletta, prescindendo dalla propria condizione economica, cioè senza che alcuna differenza in merito al reddito percepito venga presa in considerazione.

Di notevole efficacia, se non proprio indispensabile, appare anche un processo di rivalutazione della funzione delle banche pubbliche o la progettazione di una nuova generazione di istituti di credito pubblici.

Si potrebbe meditare anche l’istituzione di una specifica banca dell’acqua, sul modello dell’olandese Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank); si tratta di un fornitore leader nei servizi finanziari per il settore pubblico.

Per i Comuni, le Province, gli enti per l’edilizia abitativa, l’assistenza sanitaria, l’istruzione e le attività nel settore delle acque e dell’ambiente, la banca dispone prestiti a breve, medio e lungo termine.

NWB Bank finanzia le proprie attività ricorrendo al mercato internazionale dei capitali, facilitata da un capitale di base molto forte e da una tripla A nel rating van Moody’s, Standard & Poor’s.

Tutte le azioni della banca, sin dalla sua fondazione nel 1954, sono di proprietà del Governo.

Obiettivo della banca è pertanto fornire il finanziamento possibile più favorevole ed adatto.

Cardini fondamentali della politica della banca sono rilevanza sociale, qualità, integrità ed una solida posizione finanziaria.

### **5.2.5 Il problema della regolazione: i limiti di OFWAT**

David Hall ed Emanuele Lobina evidenziano come il problema principale della privatizzazione dell'acqua in Inghilterra ed in Galles riguardi l'operato dell'agenzia preposta al controllo ed alla sorveglianza delle società private, vale a dire OFWAT (Hall, Lobina, 2008, 2010).

L'autorità di regolamentazione infatti non sarebbe in grado di adempiere efficacemente al proprio ruolo di regolatore e controllore a causa di una serie di limiti strutturali insuperabili, derivanti da un meccanismo che lascia alle società private la possibilità di ricavare immensi profitti e di distribuire agli azionisti lauti dividendi attraverso la gestione monopolistica dell'acqua.

Il sistema di formazione delle tariffe segue un modello di price cap normativo.

Pertanto le tariffe sono indicate da OFWAT ed eventuali variazioni delle bollette degli utenti devono essere esclusivamente approvate dalla stessa Authority.

Per i gestori privati, il modo più semplice di aggirare l'ente regolatore è stata la sostanziale riduzione degli investimenti programmati, nonostante i capitali fossero già stati acquisiti dalle società private attraverso sostanziosi aumenti delle tariffe, approvate da OFWAT e pagate dai cittadini.

Di fatto, dopo il picco raggiunto nel 1992, gli investimenti delle gestioni privatizzate hanno iniziato a calare costantemente, mentre gli importi delle tariffe pagate dai cittadini hanno continuato ad aumentare, sebbene il loro andamento sia, almeno teoricamente, legato a quello degli investimenti.

Ciò significa che i cittadini inglesi e gallesi hanno pagato per decenni quote di investimenti in gran parte mai realizzati.

Un atteggiamento scandaloso che il quotidiano conservatore *Daily Mail* ha subito ribattezzato come la "più grande rapina legalizzata" della storia britannica ("The great water robbery", 1994).

Quindi, nonostante la politica di price cap, gli operatori privati sono riusciti ad ottenere da OFWAT la costante applicazione di tariffe più salate, gonfiando con regolarità le spese per gli investimenti programmati, salvo poi ridistribuire agli azionisti, sotto forma di dividendi, la differenza fra investimenti pianificati ed investimenti effettivamente realizzati.

Differenza successivamente spacciata come capacità dei privati di risparmiare sulle spese previste migliorando in corso d'opera l'"efficienza del capitale".

Concretamente, si tratta di una forma di profitto straordinaria, con la quale ingenti somme di denaro passano direttamente dai cittadini agli azionisti delle società private, questo malgrado l'esistenza della Authority preposta a vigilare.

Hall e Lobina citano dati precisi su questa eccezionale impennata di profitti e dividendi distribuiti dalle società privatizzate dell'acqua: nel periodo 2005-2006, l'importo che le imprese hanno "risparmiato" si avvicina al miliardo di sterline (pari al 22% di spesa in meno rispetto alla stima degli investimenti su cui OFWAT aveva stabilito la tariffa).

Ma quello degli investimenti mancati è solamente uno degli espedienti utilizzati dalle imprese private al fine di ottenere l'incremento delle tariffe.

Uno degli scandali più rilevanti ha coinvolto la Severn Trent Water, società che fornisce acqua depurata e gestisce il sistema di recupero per le acque sporche per circa 8 milioni di persone nel Midlands inglese ed in certe regioni del Galles.

In questo caso, i manager sono riusciti ad ottenere un cospicuo aumento delle tariffe attraverso l'alterazione di dati rilevanti riguardo la situazione delle perdite della rete idrica.

In molti casi, le voci "consulenze" e "trasferimento di know-how" mascheravano in realtà quelli che invece erano "utili anticipati" per i soci privati, mentre altre volte si è verificato l'affidamento di appalti a società direttamente o indirettamente controllate o collegate, senza procedere a gara.

Un'altra situazione discutibile è quella che ha coinvolto Yorkshire Water; un risparmio da 50 milioni di sterline è stato reso possibile dalla variazione della destinazione assegnata alle acque della zona costiera della città di Hull: l'azione del governo ha ribattezzato l'intera superficie come mare, in cui le acque reflue non trattate possono essere oggetto di scarico senza obbligo alcuno di essere oggetto di speciali trattamenti.

Altra accusa mossa contro OFWAT è quella di non misurare i risultati ottenuti dalle imprese privatizzate con gli obiettivi aziendali prefissati, di non valutare l'efficacia delle prestazioni conseguite rispetto a quanto raggiunto nel passato, di non confrontare i livelli di investimento raggiunti rispetto a quanto previsto; OFWAT si sarebbe semplicemente limitata a pubblicare dati ed informazioni in maniera costante ma non approfondita, ignorando di introdurre l'obbligo da parte delle imprese privatizzate di raggiungere determinati livelli di indicatori del servizio.

In alcune occasioni, seppur limitate, le società privatizzate oggetto di mancanze o negligenze sono state punite con multe di importo inadeguato oppure con semplici avvertimenti, mentre altre volte situazioni con palesi problemi di performance da parte delle società private sono state risolte mediante la semplice rinegoziazione della licenza della società.

Occorre sottolineare come tutti i casi più gravi emersi pubblicamente non siano stati individuati dal controllo dell'Authority, bensì siano stati resi noti solamente perché denunciati dagli stessi autori degli inganni, i quali, pentiti del proprio operato, hanno deciso di svelare con quali meccanismi fossero stati in grado di avvantaggiarsi ai danni dell'interesse generale.



A parziale giustificazione, occorre sottolineare che l’Agenzia di controllo si trova in una situazione di impossibilità di verificare la veridicità delle informazioni fornite dalle società private, come ad esempio la situazione delle perdite della rete idrica oppure la morosità degli utenti.

Tutto questo avvalorerebbe la tesi dell’impossibilità del governo e del controllo pubblico sulle gestioni privatizzate protette dal diritto privato e regolate dal diritto societario.

Un’impossibilità dipesa pertanto non da particolari limiti organizzativi, bensì da fenomeni strutturali ben definiti come “asimmetrie informative”.

Le conoscenze e le informazioni rilevanti sono ben note al gestore privatizzato, il quale le trasmette manipolate secondo i propri interessi al controllore; questi, nella sua attività di regolazione e controllo, dipende esclusivamente dai dati ricevuti, senza alcuna possibilità di accedervi personalmente.

Inoltre un ente regolatore può difficilmente recuperare quell’insieme di conoscenze legate alla gestione diretta che inevitabilmente si sposta dalla sfera pubblica a quella privata nel momento della privatizzazione.

In altre parole, il gestore privato ha accesso ad un numero superiore di informazioni rispetto al regolatore e naturalmente cerca di ottenere il massimo profitto da questa asimmetria conoscitiva, poco importa se a discapito dell’interesse pubblico.

Se la capacità e l’autonomia conoscitiva dell’ente regolatore sono limitate in termini di processi produttivi, tecnologie impiegate, costi di produzione, allora anche la capacità di giudizio e la valutazione di eventuali interventi vengono ridimensionate.

Di conseguenza, l’ente preposto al controllo tende piuttosto ad adeguarsi, conformando le proprie analisi alle interpretazioni fornite dai gestori: questo si traduce in perdita di neutralità e in una sorta di sottomissione ai soggetti controllati.

Tutta i compromessi di cui si è reso protagonista OFWAT sulla qualità delle acque, unità al verificarsi di una serie di calamità tali da mettere a repentaglio addirittura la sicurezza pubblica, ha provocato il diffondersi di una particolare teoria, secondo la quale l’autorità di regolamentazione dovrebbe essere essa stessa oggetto di una speciale regolamentazione.

La critica ha concluso che nel conflitto tra favorire la realizzazione di un certo margine di profitto e fornire un certo livello di servizio, la normativa si è posta decisamente in favore dell’ottica del profitto.

## 5.2.6 Le società inglesi allo stato attuale

Le società che gestiscono l'acqua in Inghilterra e Galles hanno costantemente cercato di diversificare le loro attività, attraverso l'espansione in altri settori ed a livello internazionale.

Tuttavia, la maggior parte di questi investimenti non è stata redditizia e dal fallimento delle joint venture internazionali, molto spesso le aziende hanno riportato forti perdite.

Dalla cessione da parte di Biwater ed United Utilities delle loro partecipazioni internazionali nel 2010, nessuna delle aziende idriche del Regno Unito possiede un contratto internazionale per la fornitura dei servizi idrico o di gestione della rete fognaria.

Le società privatizzate che gestiscono l'acqua in Inghilterra e Galles sono ora caratterizzate da una eterogenea varietà di proprietari, in cui fondi infrastrutturali e private equity risultano essere predominanti.

In particolare, il private equity è un'operazione finanziaria attraverso la quale un investitore istituzionale rileva quote di una società target, acquisendo sia azioni già esistenti da terzi, sia sottoscrivendo azioni di nuova emissione, apportando nuovi capitali all'interno della società; il private equity include tutti gli investimenti in società non quotate su mercati regolamentati oppure in società quotate, ma intenzionate ad abbandonare la borsa.

I cambiamenti più recenti nell'assetto proprietario delle società inglesi hanno riguardato l'acquisizione di Yorkshire Water da un consorzio di private equity, composto da Citi Infrastructure Investors, GIC ed Infracapital Partner, l'acquisizione di Bournemouth Water da parte di Sempcorp, come parte del loro acquisto di Cascal, la fusione delle due piccole imprese South East Water e Mid Kent Water, entrambe già possedute da parte degli stessi investitori di private equity.

Sono dieci le principali aziende idriche e fognarie che operano in Inghilterra ed in Galles.

Tra queste, le quattro maggiori, vale a dire Anglian, Southern, Thames e Yorkshire, sono di proprietà di private equity oppure di gruppi finanziari.

Altre quattro importanti aziende, cioè Northumbrian, Severn Trent, South West Water e United Utilities, fanno ancora parte di gruppi quotati nel London Stock Exchange, la borsa di Londra; tuttavia, Northumbrian appartiene per il 45% a tre investitori finanziari, mentre la società proprietaria di South West Water, la Pennon Group, appartiene per il 46% a 6 rilevanti azionisti finanziari.

Solo una tra le dieci aziende di grandi dimensioni è di proprietà di un gruppo multinazionale; si tratta della Wessex Water, di proprietà della società malese YTL. La decima società importante, la gallese Glas CymruII, appartiene ad una società no profit.

Per quanto concerne le società più piccole, tre sono di proprietà di Veolia, una è di Suez, una appartiene a Cheung Kong, un gruppo di Hong Kong che si è interessato anche all'acquisto di EDF, gestore dell'energia elettrica di Londra, una è stata acquisita

dal gruppo Sembcorp di Singapore, mentre il resto sono di proprietà di private equity. Sebbene abbia provato invano a cedere la propria società inglese di distribuzione idrica, la francese Veolia sta cercando di espandere il proprio business in Inghilterra, proponendosi come società di fornitura di servizi ed operazioni di supporto alle principali aziende d'acqua.

A tale scopo, Veolia ha acquistato la sezione contratti e la divisione internazionale di United Utilities.

La crescita della presenza di Veolia nel suolo britannico ha avuto anche l'effetto di mettere pressione all'operatore pubblico scozzese, Scottish Water, costretto in molti casi a subappaltare la gestione del servizio idrico.

La tabella 5.5 propone la situazione riepilogativa della proprietà delle aziende idriche in Inghilterra e Galles.

Le società target possono anche essere quotate, ma intenzionate ad abbandonare la borsa, ed in questo caso si parla di Public Private Equity.

Gli investimenti in private equity raggruppano un ampio spettro di operazioni, in funzione sia della fase nel ciclo di vita aziendale che l'azienda target attraversa durante l'operazione di private equity, sia della tecnica di investimento usata.

L'effetto dei cambiamenti di proprietà ed il ritiro delle società britanniche dall'attività internazionale, evidenziano la debolezza di queste società, sempre più in mano ai giochi degli investitori, con la conseguenza che dalla soddisfazione di un bisogno primario quale quello della fornitura dell'acqua, l'obiettivo principe sia divenuto la vendita di un bene economico finalizzato alla massimizzazione dell'investimento.

In conclusione, è possibile affermare che in Inghilterra ed in Galles la privatizzazione dell'acqua abbia avuto degli effetti quasi esclusivamente regressivi.

Si è assistito ad un imponente trasferimento di ricchezza dal lavoro al capitale, mediante l'eccedenza totale degli impiegati nel comparto dell'acqua e gli aumenti delle fatture per gli utenti.

Le maggiori difficoltà inerenti i pagamenti del servizio di fruizione dell'acqua sono gravate quasi interamente sulle famiglie più povere, mentre la sanità pubblica si è deteriorata e l'inquinamento dell'ambiente è aumentato.

La qualità del servizio idrico si è ridotta visibilmente, attraverso la riduzione del personale lavorativo e la minimizzazione degli investimenti da parte delle imprese private di gestione.

Contrariamente a quanto acclamato, al posto dell'attesa concorrenza si è verificato un incremento dei monopoli privati ed una maggiore concentrazione di proprietà.

L'industria dell'acqua non opera più come un servizio pubblico in favore del cittadino, bensì come una normale attività privata finalizzata al profitto.

Tabella 5.5: la proprietà delle società idriche in Inghilterra e Galles (settembre 2010)

Società	Proprietà	Paese	Tipo di proprietà	Commenti
<b>Anglian Water</b>	Osprey/AWG	Regno Unito	Private equity	Consorzio di 3 fondi Private Equity
<b>Northumbrian Water</b>	Northumbrian Water Group	Regno Unito	Quotata in borsa	27% di Ontario Teachers Pensions, 15% di Amvescap, gestore di fondi
<b>Severn Trent Water</b>	Severn Trent	Regno Unito	Quotata in borsa	
<b>Southern Water</b>	Greensands	Regno Unito	Private equity	28% di IIF, 23% di Challenger, 16% di UBS%
<b>South West Water</b>	Pennon Group	Regno Unito	Quotata in borsa	Pennon appartiene per il 30% a 5 investitori istituzionali
<b>Thames Water</b>	Macquarie	Australia	Private equity	Posseduta attraverso Kemble Water
<b>United Utilities Water</b>	United Utilities	Regno Unito	Quotata in borsa	
<b>Welsh Water/Dwr Cymru</b>	Glas Cymru	Regno Unito	Società No Profit	Società private senza scopo di lucro
<b>Wessex Water</b>	YTL	Malaysia	Multi-nazionale	Potente società malese
<b>Yorkshire Water</b>	Saltaire Water	Regno Unito	Private equity	Private equity consortium: Citi, GIC, Infracapital
<b>Bournemouth and West Hampshire Water</b>	Sembcorp	Singapore	Multi-nazionale	Società con sede a Singapore
<b>Bristol Water</b>	Agbar/Suez	Spagna/Francia	Multi-nazionale	
<b>Cambridge Water</b>	Cheung Kong Infrastructure	Hong Kong	Multi-nazionale	Società con sede a Hong Kong
<b>Cholderton Water</b>	Cholderton Estate	Regno Unito	Società a capitale privato	Di proprietà familiare
<b>Dee Valley</b>	-	Regno Unito	Quotata in borsa	35% di Axa SA.
<b>Folkestone and Dover</b>	Veolia	Francia	Multi-nazionale	
<b>Portsmouth Water</b>	South Downs Capital	Regno Unito	Private equity	15% di proprietà di dirigenti, 36% di proprietà di SMIF/Land Securities
<b>South East Water</b>	UTA and HDF	Australia	Private equity	Utilities Trust of Australia, Hastings Diversified Utilities
<b>South Staffordshire Water</b>	Alinda	USA	Private equity	Alinda Capital partners, una società statunitense Private equity
<b>Sutton &amp; East Surrey Water</b>	Aqueduct Capital	Germania	Private equity	25% fondi canadesi CDPQ 25%, 17,5% AIM, 22%, PSP 22%; più 25% capitale dell'acquedotto, 10% GBP 10%
<b>Tendring Hundred</b>	Veolia	Francia	Multi-nazionale	
<b>Three Valleys</b>	Veolia	Francia	Multi-nazionale	

Fonte: "Water companies in Europe 2010", di David Hall and Emanuele Lobina

### 5.3 La privatizzazione dell'acqua Francia

L'amministrazione dei principali servizi pubblici locali in Francia, quali la gestione dell'acqua, la raccolta dei rifiuti ed il trasporto pubblico, avviene sotto la responsabilità dei Comuni o di gruppi di Comuni associati in forme consortili, mentre i dipartimenti non hanno alcuna giurisdizione, eccezion fatta per il trasporto scolastico ed interurbano. Le modalità di organizzazione e di gestione dei servizi pubblici locali seguono strettamente le scelte operate dai funzionari eletti, i quali possono optare tra due esclusivi sistemi di governo: la gestione diretta (governance) o la gestione delegata sulla base di una concorrenza caratterizzata da una gara aperta.

La gestione delegata può assumere a sua volta due forme, entrambe con le caratteristiche di un contratto di diritto pubblico:

1. la concessione o locazione, nella quale il contraente è remunerato dal prezzo del servizio pagato dall'utente;
2. il mercato pubblico, nel quale il contraente è pagato direttamente dalla comunità che ha affidato l'esecuzione del servizio.

Sia che si tratti di un ente pubblico, privato o misto, il gestore del servizio ha in ogni caso il monopolio territoriale su una specifica area per un determinato periodo di tempo, compreso tra i 7 ed i 25 anni.

In Francia non esiste una gestione globale dell'acqua; fin dagli anni '50 dello scorso secolo, i Comuni hanno preferito sempre più spesso delegare la conduzione dei propri servizi idrici e fognari a società private.

Il trend, dapprima iniziato nelle grandi città, ha avuto una decisa impennata, tanto che la partecipazione del settore privato è così passata dal 30% degli anni '50 a circa il 75% odierno.

La diffusione della privatizzazione è stata così veloce e consolidata che la Banca Mondiale ne parla in termini di "tradizione francese".

Sono tre i gruppi che si spartiscono la maggior parte della gestione delegata dell'acqua in Francia; si tratta di Veolia, Suez ed in misura minore SAUR-Bouygues.

Questi gruppi sono delle vere e proprie multinazionali che espandono la loro attività in ogni settore liberalizzato (acqua, telecomunicazioni, energia, trasporti) e della comunicazione (tra le altre televisione e stampa), coinvolgendo non solo l'Europa, bensì tutto il mondo.

Il loro obiettivo è quello di fornire ai funzionari locali tutte le prestazioni necessarie alla fornitura dei servizi esistenti, oltre allo studio della situazione finanziaria, la valutazione e l'esecuzione di processi di realizzazione e gestione delle attrezzature, con la possibilità di rispondere anche alla richiesta di nuovi bisogni, come case di cura, TV via cavo, telefonia mobile e altro.

La scelta di ricorrere alla gestione delegata è stata giustificata da parte dei Comuni francesi dalla serie di vantaggi che questa permetterebbe di ottenere.

Infatti la gestione delegata:

- offre la possibilità di integrare la progettazione, la realizzazione e la manutenzione di una infrastruttura o di un servizio;
- permette di effettuare degli investimenti costosi facendo ricorso ai capitali privati, senza aumentare il livello di privatizzazione, considerato che l'infrastruttura rimane di proprietà della comunità;
- consente di sostituire una logica di business ai vincoli di natura burocratica ed amministrativa;
- permette ai funzionari di evitare l'assunzione di responsabilità riguardo l'aumento dei prezzi dell'acqua e più in generale della gestione del servizio;
- presuppone di combinare i vantaggi del monopolio e della concorrenza, dal momento che è richiesto ad ogni rinnovo.

Tuttavia, occorre sottolineare come la gestione delegata sia caratterizzata anche da gravi squilibri:

- tutti gli studi di settore hanno confermato come i prezzi praticati dagli operatori privati siano stati superiori a quelli praticati dalle autorità pubbliche, con aumento in media del 28% a partire dal 1996, cui paradossalmente ha fatto seguito una qualità dell'acqua spesso inferiore;
- la disuguaglianza è molto alta tra, da un lato, tre gruppi molto potenti e, dall'altro, 36.000 Comuni con potere contrattuale e di controllo spesso ridotto.  
Più che in qualsiasi altro settore, è legittimo parlare nel campo dei servizi idrici di "cattura" del regolatore da parte dell'operatore;
- la concorrenza tra gli operatori è spesso una pseudo-concorrenza oligopolistica, poiché circa il 90% dei contratti sono stati rinnovati allo stesso concessionario e gli operatori normalmente costituiscono dei monopoli locali praticamente inattaccabili;
- i grandi gruppi possono avvalersi della possibilità di diversificare i loro campi di intervento (locale, nazionale ed internazionale) per sfuggire alla trasparenza ed utilizzare i profitti dall'acqua per finanziare altre attività;
- gli utenti-clienti non hanno la possibilità di scegliere il fornitore dei servizi, talvolta hanno solamente una capacità molto ridotta di negoziare il prezzo del servizio, mentre molto spesso trovano imposte delle condizioni negative.

Proprio a seguito di questa situazione sfavorevole per i cittadini, alcune associazioni hanno sviluppato azioni legali che hanno portato a condanne o addirittura all'annullamento del contratto, come nel caso di Grenoble, in cui la città ha riassunto la gestione del servizio pubblico ed il sindaco è stato condannato al carcere;

- a lungo andare, la gestione delegata rischia di eliminare le società comunali, in quanto appare molto difficile poterle ricreare in un secondo momento; quindi il percorso della delega sembra spesso a senso unico.

Inoltre, la gestione delegata è stata utilizzata in Francia per molti anni come importante mezzo di finanziamento delle attività politiche e delle campagne elettorali, favorendo in questo modo lo sviluppo di pratiche di corruzione.

Nonostante siano state introdotte molte leggi allo scopo di moralizzare il settore, è rimasto nell'opinione pubblica il sospetto del complotto tra i politici e le aziende private. La gestione delegata consente di ottenere dei risultati importanti in termini di investimenti, flessibilità di gestione, sviluppo del know-how e crescita della capacità di ricerca solamente se è ben controllata.

Secondo Katherine Varin, componente del CELSIG (Comitato di collegamento europeo sui servizi di interesse generale), affinché il controllo della gestione sia efficace dovrebbe essere possibile:

- conservare la possibilità di scelta tra gestione pubblica e privata;
- effettuare una valutazione periodica dei servizi erogati sulla base di criteri comuni definiti in anticipo;
- salvaguardare la possibilità di tornare alla gestione diretta;
- essere in grado di mantenere a livelli ragionevoli la remunerazione del capitale delle società;
- limitare il numero di servizi che possa essere erogato da una stessa impresa in un dato territorio, al fine di evitare che una comunità possa cadere sotto l'influenza di un gruppo;
- imporre ai fornitori del servizio la trasparenza della gestione.

Quello che l'opinione pubblica francese si aspetta dal proprio Governo è:

1. il ripristino dell'equilibrio tra pubblico e privato;
2. il recupero della credibilità agli occhi degli elettori;
3. la concessione alle comunità locali di una idonea posizione di controllo dei propri servizi pubblici;
4. l'offerta agli utenti di un servizio efficiente ad un prezzo legittimo.

#### **5.4 Le grandi multinazionali francesi**

Il settore dell'erogazione dell'acqua in Francia è stato sempre caratterizzato dalla coesistenza tra gestione pubblica e privata, con percentuali molto oscillanti nel tempo, ma prevalentemente a favore del privato.

Le due più grandi compagnie private sono Veolia Environnement, precedentemente conosciuta come Compagnie Générale des Eaux prima e Vivendi Environnement poi, e Suez Environnement, ex Lyonnaise des Eaux ed Ondeo.

Nonostante il periodo di recessione che ha investito l'intero panorama mondiale, le caratteristiche, la storia e lo sviluppo di Veolia e Suez rendono queste due società come le uniche vere e proprie candidate estere interessate ad intervenire nel processo di privatizzazione dell'acqua in Italia, tant'è che entrambe vantano già una discreta presenza nel territorio italiano.

#### 5.4.1 Veolia Environnement S.A.

Si tratta di una società multinazionale francese che opera in quattro aree di servizi tradizionalmente gestiti dalle autorità pubbliche, vale a dire l'approvvigionamento idrico e la gestione delle acque, la gestione dei rifiuti, l'energia ed i servizi di trasporto.

Veolia è quotata alla Borsa di Parigi ed alla Borsa di New York e fa parte dell'indice CAC 40, che rappresenta il principale indice di Borsa francese.

La nascita di Veolia Environnement parte da molto lontano.

Il 14 dicembre 1853, a seguito del Decreto Imperiale di Napoleone III, viene creata a Lione la Compagnie Générale des Eaux, conosciuta anche con l'abbreviazione CGE.

La società ottiene subito una concessione di fornitura del servizio idrico nella città di Lione della durata di oltre 100 anni, allo scopo di provvedere alla distribuzione dell'acqua nella città ed alla irrigazione delle campagne nei territori circostanti.

Circa sette anni più tardi, anche il Comune di Parigi concede un analogo mandato per la distribuzione dell'acqua nella capitale, questa volta della durata di 50 anni.

Per oltre un secolo, l'attività di CGE rimane essenzialmente legata al settore idrico.

Tuttavia, a seguito della nomina di Guy Dejouany come amministratore delegato della società nel 1976, la CGE inizia ad estendere la propria attività anche in altri settori, attraverso una serie di acquisizioni ben mirate.

Infatti, a partire dal 1980, la CGE inizia la propria diversificazione occupandosi di gestione dei rifiuti, energia, servizi di trasporto, costruzioni e proprietà immobiliare.

Dapprima fu acquisita la "Compagnie Générale d'Entreprises Automobiles" (CGEA), specializzata in veicoli industriali, che fu poi divisa in due settori: Connex ed Environnement Onyx.

Successivamente la CGE ha acquisito la "Compagnie Générale de Chauffe" ed il gruppo "Montenay"; questa aggregazione rese possibile la successiva nascita di "Dalkia", società specializzata nella fornitura di servizi energetici e termici di livello mondiale.

In Italia, Dalkia opera attraverso la filiale "Siram".

L'espansione di CGE è proseguita anche nel settore della comunicazione, attraverso la costituzione di Canal+ nel 1983, il primo canale pay-tv in Francia.

Nel 1996 il nuovo amministratore Jean-Marie Messier accelera il processo di espansione di CGE, dando vita alla società "Cegetel", allo scopo di sfruttare la liberalizzazione avviata nel 1998 del mercato delle telecomunicazioni francese.

Nel 1998 la CGE muta la denominazione in Vivendi, mantenendo la vecchia denominazione solamente nella sussidiaria francese.

I cambiamenti non coinvolgono solo il nome, bensì l'intera struttura del gruppo: vengono infatti cedute le divisioni proprietà immobiliari e costruzioni, mentre vengono acquisite quote di Maroc Telecom, Havas, Cendant Software, Anaya e Nethold.

Inoltre, attraverso Canal+, viene lanciata la pay-tv anche in Italia, Spagna, Polonia, Scandinavia, Belgio ed Olanda.

Nel luglio del 2000 Vivendi, che continua a figurare nella lista del New York Stock Exchange come "V", separa la divisione media dai servizi di pubblica utilità creando:



- Vivendi Environnement, società operante in tutti e cinque i continenti, nella quale confluiscono i servizi che da sempre hanno costituito il fulcro principale dell'attività societaria, quali la distribuzione dell'acqua (Vivendi Water), lo smaltimento dei rifiuti (Onyx), i servizi energetici (Dalkia) ed i trasporti (Connex, primo operatore privato di treni in Francia);
- Vivendi Universal, che nasce dalla fusione di Vivendi con il network televisivo Canal+ e la casa di produzione cinematografica Universal Studios.

Nel 2005 Vivendi Environnement muta il proprio nome in Veolia Environnement: in Francia la Compagnie générale des Eaux diviene Veolia Eau, mentre le filiali all'estero prendono il nome di Veolia al quale associano il termine "acqua", tradotto nella versione linguistica di ciascun paese (ad esempio Veolia Voda in Repubblica Ceca, Veolia Wasser in Germania e così via).

La divisione Veolia Eau rappresenta il più grande operatore privato di servizi idrici in tutto il mondo; si occupa della fornitura dell'acqua e della gestione delle acque reflue per clienti del settore pubblico e di varie industrie ed inoltre crea e costruisce la tecnologia e le infrastrutture ad essi necessarie.

Nel 2009, la divisione Veolia Eau ha registrato un fatturato di 12,56 miliardi di euro, impiegando 95.789 persone, con una presenza distribuita in 66 Paesi sparsi in tutto il mondo.

La filiale italiana del gruppo è costituita da Veolia Acqua; essa annovera diverse società specializzate, le quali sono dislocate in diverse zone del territorio italiano; in particolare, le società controllate sono:

- Veolia Acqua S.r.l., holding del gruppo in Italia;
- la Cga, Compagnia Generale delle Acque S.p.a, attualmente operante nel Veneto ed in Emilia-Romagna, che rappresenta il primo contratto estero di Compagnie Générales des Eaux.

La Cga è stata attiva fin dalla sua creazione nel settore della costruzione e della gestione di grandi opere idrauliche, tra cui gli acquedotti di Venezia, Genova, Verona, Oderzo, Latisana e Napoli.

La Cga è una moderna società con attività in settori differenziati, che spaziano dalle opere idrauliche alle opere di protezione ambientale e salvaguardia del territorio, alle infrastrutture, agli impianti tecnologici civili ed industriali.

Più precisamente, Cga si occupa di:

- a. ingegneria idraulica ed ambientale; su tutto il territorio italiano, Cga esegue analisi, ricerche, progetti di fattibilità, progetti preliminari, definitivi ed esecutivi, direzione lavori, implementazione di G. I. S. (Geographic Information System);
- b. monitoraggio ambientale; per lo studio e la messa a punto degli interventi e per la verifica sul campo degli effetti prodotti, la Cga studia, progetta, realizza e gestisce sistemi automatici integrati per il controllo in continuo della qualità delle acque;
- c. gestioni di impianti e reti attinenti al servizio idrico integrato;

- la S.a.g.i.dep S.p.A., attiva soprattutto nel Nord-Ovest, ma presente in tutto il territorio nazionale.

Da più di un ventennio S.a.g.i.dep opera nel campo del trattamento e della depurazione delle acque di scarico di origine civile, industriale, agricola e chimica.

L'esperienza acquisita, ha permesso di diversificare i servizi offerti, occupandosi anche della progettazione, della costruzione e soprattutto della gestione di impianti di depurazione.

Società a loro volta partecipate da S.a.g.i.dep sono Depura S.r.l., S.r.l., Idrodep S.r.l., Sodea S.r.l., Isiambiente S.r.l.;

- la SAP, Società dell'Acqua Potabile S.r.l., di Sestri Levante, operativa in Liguria. SAP si occupa della progettazione, della costruzione e della gestione delle reti idriche, e dell'intero ciclo idrico integrato (cioè della captazione, dell'adduzione e della distribuzione dell'acqua potabile, della gestione di reti fognarie e della depurazione delle acque reflue).

La divisione SAP Multiservizio è invece prettamente dedicata ai servizi industriali.

SAP ha acquisito Bandelloni S.r.l., società dedicata al servizio di auto spurgo, quale smaltimento fanghi e grigliati, svuotamento fosse e trasporto liquami;

- la Sicea, Società Italiana Costruzione Esercizio Acquedotti S.p.A., suddivisa in Sicea Piemonte e Sicea Ravenna, e presente in Piemonte, nel Lazio, in Emilia-Romagna, in Toscana e nelle Marche.

Sicea Piemonte è una delle più antiche aziende italiane che si occupa di tutte le attività dell'industria idraulica: progettazione, costruzione e gestione degli acquedotti e degli impianti fognari.

Sicea Ravenna si occupa di servizi nel settore ambientale ed in particolare della commercializzazione del servizio di trattamento rifiuti liquidi provenienti da insediamenti produttivi e civili per conto di terzi.

Veolia è inoltre in partenariato con le Pubbliche Amministrazioni di Acqualatina S.p.A., affidataria del servizio idrico integrato per l'ambito territoriale di Latina, di G.e.a.l. S.p.A., Gestione Esercizio Acquedotti Lucchesi, concessionaria nel Comune di Lucca, e di Mediterranea delle Acque, gestore del servizio idrico integrato nel Comune di Genova.

Attraverso la divisione Solutions & Technologies, il Gruppo Veolia Water ha in Italia anche altre partnership attraverso:

- Sorical, operativa in Calabria per la gestione di acqua all'ingrosso;
- Siciliacque, operativa in Sicilia per la gestione dell'acqua all'ingrosso;
- Siba, presente in tutto il territorio italiano per la costruzione di impianti di trattamento delle acque e relativi servizi di ingegneria;
- Veolia Water Solutions & Technologies Italia S.r.l., attiva nel campo del trattamento delle acque reflue e del processo del comparto industriale.

La divisione Veolia Servizi Ambientali è seconda al mondo nei servizi di gestione dei rifiuti.

Oltre alla logistica ed ai servizi ambientali, si occupa del trattamento e della

trasformazione dei rifiuti pericolosi e non pericolosi.

Obiettivo dichiarato della società è la riduzione dei rifiuti inquinanti per ridurre gli effetti ambientali, la promozione del riciclo e del recupero dei rifiuti.

L'azienda impiega 85.600 persone in 33 Paesi e ha registrato ricavi nel 2009 pari a 9,1 miliardi di euro.

La divisione Veolia Energia (Dalkia) si occupa di migliorare le capacità delle strutture energetiche, tenendo conto del rispetto ambientale.

Dalkia, è una joint venture 50-50 con EDF, che è per l'85% di proprietà del Governo francese.

I suoi servizi comprendono la manutenzione e la gestione di impianti di riscaldamento e di raffreddamento, rendendo gli impianti più efficienti e selezionando le energie più adatte.

Nel 2009, Dalkia ha dichiarato 7,1 miliardi di euro di fatturato e l'impiego di 52.577 persone, distribuite in 42 Paesi, principalmente in Europa.

La divisione di Veolia Energia presente nel Nord America rappresenta il più grande ed efficiente operatore e sviluppatore di energia del proprio distretto, occupandosi di riscaldamento, raffreddamento e cogenerazione dei sistemi in dieci grandi città degli Stati Uniti; fornisce inoltre operazioni di impianto, la gestione dell'energia e servizi di consulenza.

Fino a febbraio 2011, questa divisione ha operato con il marchio Energy Trigen. La divisione Veolia Trasporti opera con le autorità pubbliche in partenariati pubblico-privato per la gestione dei sistemi di trasporto pubblico, quali autobus, treni, metropolitane, traghetti.

Veolia Trasporti impiegava, nel corso del 2009, 77.591 persone in 27 Paesi, distribuiti in Europa, Nord America ed Asia; nello stesso anno, i ricavi dichiarati sono stati pari a 5,86 miliardi di euro.

Veolia Environnement vanta 2.573 filiali distribuite in 77 Paesi sparsi in tutto il mondo; i circa 336.000 dipendenti della società sono così ripartiti: il 32% in Francia, il 35% negli altri Paesi europei, il 10% nella zona Asia-Pacifico, il 9% nel Nord America; il 7% nell'area Africa e Medio Oriente, il 7% nel Sud America.

Alla fine del 2011, l'azionariato di Veolia Environnement era così suddiviso: Caisse des Dépôts et Consignations (vale a dire Cassa depositi e prestiti francese), principale azionista con una quota pari al 9,5%, Groupama con il 5,7%, Groupe Industriel Marcel Dassault con il 5,9%, altri investitori istituzionali per il 56,9%, Velo Investissement con il 5%, Electricité de France con il 3,9%, azioni proprie in portafoglio per il 2,9%, azioni ai dipendenti della società per l'8,5% ed infine azionisti individuali per l'8,5%.

#### **5.4.2 Suez Environnement S.A.**

Suez Environnement S.A. è una società di servizi francese operante principalmente nella distribuzione dell'acqua, nel trattamento delle acque reflue e nella gestione dei rifiuti.

In particolare nella gestione delle acque e dei rifiuti, Suez Environnement rappresenta il secondo gruppo mondiale dietro a Veolia Environnement.

La nascita di Suez Environnement è stata ufficialmente fissata al 22 luglio 2008, data in cui è stato dato seguito al processo di fusione con il quale il colosso energetico Gaz de France S.A. (GDF) ha incorporato il gruppo Suez. S.A., dando vita ad una nuova società ribattezzata GDF Suez S.A.

Il concambio ufficiale è stato di 21 azioni GDF per 22 azioni Suez, deliberato il 3 settembre 2007.

Fu il Primo Ministro francese, Dominique de Villepin, ad annunciare la fusione, in data 25 febbraio 2006, allo scopo di dissuadere una possibile Opa ostile di ENEL su Suez.

A seguito di questo accordo, lo Stato Francese ha ottenuto la conversione dell'80% delle quote di GDF nel 35,7% delle azioni della nuova società.

La Repubblica Francese rimase pertanto il principale azionista di GDF Suez.

Le attività di Suez nel settore idrico e dei rifiuti furono cedute alla nuova società Suez Environnement, della quale GDF Suez rimane il più grande azionista con una quota attuale pari al 35,8%.

Alla data del 30 giugno 2011, gli altri azionisti di Suez Environnement sono: il Gruppo Bruxelles Lambert con il 7,2%, la Caisse des Dépôts et Consignations con il 2,0%, Areva con l'1,4%, dipendenti con l'1%, CNP Assurances con l'1,3%, Sofina con lo 0,8%, investitori istituzionali per il 43,5% ed azionisti individuali per il 7%.

Grazie ad un accordo quinquennale tra gli azionisti, Suez Environnement può contare su una struttura stabile di azionariato fino al luglio 2013.

Le azioni di Suez Environnement sono quotate nelle borse Euronext di Parigi e Bruxelles, e sono contraddistinte, a livello europeo, con la sigla SEV.

L'espansione di Suez Environnement è stata costante e crescente, tale da divenire rapidamente il secondo gruppo internazionale nel campo dell'erogazione del servizio idrico e della gestione dei rifiuti, preceduta in questo solamente dalla connazionale Veolia Environnement.

Alla fine del 2010, Suez Environnement ha dichiarato i seguenti risultati: un reddito di 13,87 miliardi di euro, un utile operativo di 1,221 miliardi di euro, profitti per 565 milioni di euro, un totale delle attività per 25,93 miliardi di euro, un patrimonio totale di 6,627 miliardi di euro, collaboratori ed impiegati per un totale di 79.554 persone.

Le attività del Gruppo Suez Environnement direttamente connesse alla risorsa acqua sono:

- la produzione e la distribuzione di acqua potabile;
- il trattamento delle acque reflue;
- la progettazione e la realizzazione di impianti di trattamento delle acque;

- la gestione delle acque reflue domestiche e industriali.

La gestione del servizio di acquedotto coinvolge 91 milioni di abitanti, mentre quella di fognatura e depurazione è diretta a 61 milioni di abitanti.

Suez Environnement opera anche nel campo della dissalazione, si occupa cioè della rimozione della frazione salina dalle acque contenenti sale, finalizzata all'ottenimento di acqua a basso contenuto salino, da impiegare successivamente a scopi alimentari oppure industriali.

Altri settori che coinvolgono l'attività della società sono la protezione costiera, la fornitura di acqua a chi non vi ha accesso, la distribuzione di acqua da fonti alternative, la gestione degli impatti industriali e la decontaminazione dei suoli.

Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, Suez Environnement si occupa di:

- trattare e smistare i rifiuti domestici, industriali, ospedalieri ed agricoli;
- riciclare e incenerire i rifiuti da produzioni o provvedere allo smaltimento in apposite discariche;
- igienizzare e disinquinare il suolo contaminato.

Suez Environnement ha inoltre partecipato ad alcuni progetti di punta, tra cui una joint venture tra Renault e SITA France (una controllata di Suez Environnement).

Negli ultimi anni, il Gruppo Suez è stato chiamato a rispondere alle critiche generali riguardo la privatizzazione dei servizi di distribuzione dell'acqua e gli aumenti dei prezzi associati, con effetti negativi specialmente per le classi sociali più povere.

In difesa alle pesanti accuse ricevute, il Gruppo Suez ha risposto che gli ingenti capitali investiti e l'efficace sistema di erogazione di servizi hanno contribuito a migliorare significativamente la qualità delle acque, favorendo inoltre una maggiore accessibilità alle fonti d'acqua per il proprio bacino di utenti.

Suez Environnement investe annualmente oltre 70 milioni di euro nella ricerca scientifica e vanta una lunga ed importante lista di società controllate; le principali sono:

- Sita per il ciclo dei rifiuti, con filiali in Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Svezia e Regno Unito;
- Sita Remediation per il trattamento del terreno inquinato;
- Cirsee, principale centro per la ricerca all'interno del gruppo;
- Degrémont, che si occupa della progettazione, costruzione e gestione di impianti di depurazione;
- Safege, società di consulenza ingegneristica-ambientale;
- Ondeo Industrial Solutions, specializzata nella fornitura di servizi del ciclo idrico per l'industria, con filiali in Repubblica Ceca ed Ungheria;
- Lyonnais des Eaux per l'approvvigionamento idrico ed il trattamento delle acque reflue in Francia;
- Eurawasser per il trattamento dell'acqua in Germania;
- Aguas de Barcelona, società spagnola attiva nella distribuzione e nel trattamento delle acque.

Altre concessioni rilevanti sono presenti nella capitale dell'Indonesia, Jakarta, dove la controllata Lyonnaise Jaya impiega 1.400 lavoratori e fornisce un servizio a 3 milioni di

abitanti, in Messico, attraverso Bal-Ondeo, una joint venture con il Gruppo messicano Bal, con contatti a Città del Messico ed a Cancun, ed in Cina, attraverso la sino-francese Holdings.

Il Gruppo Suez è cresciuto anche negli Stati Uniti, dove le vendite d'acqua sono state pari a 547 milioni di Euro nel 2009, tramite l'acquisto di Utility Service Group.

In Italia, è Ondeo Italia S.p.A. la holding italiana detentrica delle partecipazioni del gruppo Suez Environnement nel ciclo idrico integrato in Italia.

La società ha un capitale sociale di 152 milioni di euro, interamente versato, mentre la sede sociale è a Milano.

Ondeo Italia partecipa direttamente alle attività della casa madre, della quale rappresenta diretta emanazione, potendo usufruire delle referenze, delle risorse scientifiche e tecnologiche, della ricerca scientifica, delle esperienze industriali e delle risorse umane del gruppo Suez Environnement; l'intero patrimonio di tutte queste risorse è messo a disposizione anche per le attività controllate o partecipate.

Dal 1999 Ondeo Italia gestisce il SII negli Ambiti Territoriali di Arezzo, Firenze e Pisa tramite le sue partecipazioni in Nuove Acque S.p.A., Publiacqua S.p.A., Acque S.p.A., Acque Toscane S.p.A. ed Acquedotto del Fiora S.p.A.

Globalmente, gli abitanti serviti nel ciclo idrico integrato nei tre ambiti territoriali sopramenzionati sono 2.360.000, con oltre 806.000 utenze.

Ondeo Italia detiene inoltre una partecipazione del 6,52% in ACEA S.p.A.

### **5.4.3 La situazione di Suez e Veolia**

Anche le due principali multinazionali dell'acqua hanno subito dei contraccolpi a causa della crisi economica mondiale: di fatto, a partire dal 2003, si è assistito ad un parziale ritiro dei due colossi, dovuto altresì dalle azioni sociali di molte popolazioni locali.

Nonostante Suez e Veolia rimangano comunque impegnate a massimizzare le opportunità di reddito che offre il mercato e mantengano una influenza molto rilevante negli ambienti politici, alcuni importanti dati sottolineano come abbiano sofferto la crisi e la recessione.

Veolia ha problemi con il debito netto, pari a 17 miliardi di euro ed equivalente ad otto volte il proprio reddito annuale.

Invece di attuare una politica di espansione, Veolia sembrerebbe piuttosto intenzionata a cedere asset per un valore di 3 miliardi di euro, mentre i piani di investimento sono stati tagliati del 45%.

A sua volta, Suez ha ridotto la propria politica di investimento del 25%.

Tra marzo 2008 e marzo 2009, il valore di Veolia alla Borsa di Parigi è sceso del 70%, a fronte di un calo complessivo del 46%; non sono invece disponibili dei dati comparabili per Suez (Hall, 2010).

Entrambe le aziende hanno inoltre dovuto perdere i loro contratti di distribuzione dell'acqua nella città di Parigi, che è stata rimunicipalizzata a partire dal 1° gennaio 2010.

Veolia ha dovuto interrompere l'erogazione dei servizi idrici nella capitale francese, subendo una perdita di prestigio e di valore, mantenendo il proprio contratto solamente per il distretto de l'Il-de-France.

La redditività della gestione dei rifiuti, l'altro settore in cui sia Suez e Veolia operano, è stata colpita dal crollo del mercato del riciclo dei materiali secondari e dalla chiusura di alcune importanti aziende industriali di cui Suez aveva dei contratti.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, Veolia ha subito la perdita del contratto della metropolitana di Stoccolma.

Veolia e Suez hanno inoltre costituito delle joint venture in molte città francesi allo scopo di assicurarsi la condivisione di alcuni business senza dover competere tra loro; queste operazioni sono state fortemente criticate dall'opinione pubblica francese ed in alcuni casi hanno avuto come conseguenza l'imposizioni di forti sanzioni.

Nonostante i tentativi di privatizzare l'acqua in tutto il mondo, le maggiori aziende francesi dell'acqua dipendono ora dal Governo francese, che rappresenta il loro azionista dominante.

Suez Environnement è diventata una società indipendente nel luglio 2008, quando la divisione energia di Suez è stata fusa con l'ex statale Gaz de France per formare GdF-Suez.; tuttavia, lo Stato francese detiene ora il 36% di GdF-Suez e GdF-Suez a sua volta detiene ancora il 35% di Suez Environnement, in questo modo lo Stato è, più o meno indirettamente, il maggiore azionista con quella che di fatto è una partecipazione di controllo.

Veolia è del 10% di proprietà della Caisse des Depots et Consignements (CDC), una agenzia di investimento dello Stato francese, mentre la terza società, SAUR, che opera prevalentemente solo in Francia, è del 47% di proprietà di CDC.

Queste tre aziende che operano nel settore idrico sono parte di una deliberata politica trasversale di utilizzare la proprietà statale per impedire acquisizioni straniere di aziende ritenute strategiche: un capitalismo di stato militante per mantenere i centri decisionali delle grandi aziende private in Francia, a partire dalle infrastrutture, la proprietà e le performance (Hall, 2010).

La crisi economica non colpisce solo le singole aziende, ma anche tutte le forme di partenariato pubblico-privato (PPP), che comprendono gli investimenti finanziati da una società privata.

Questo perché le banche e gli investitori generalmente tendono a non prestare denaro a società private per paura della loro inadempienza, anche nei Paesi più ricchi.

L'IFC, il braccio finanziario del settore privato della Banca Mondiale, ritiene che il problema sia ancora maggiore nei Paesi in via di sviluppo, poiché gli investitori internazionali sono ancora meno disposti a prestare ai partenariati pubblico-privato locali (Hall, 2010).

## 5.5 Altre importanti società nel panorama europeo

Accanto ai colossi Veolia e Suez, la realtà europea annovera anche altre importanti società che hanno cercato di espandersi a livello internazionale.

Più precisamente, si tratta di:

- SAUR

SAUR rappresenta la terza società privata più grande per la gestione dell'acqua in Francia; attiva anche nella gestione delle risorse energetiche e nello smaltimento dei rifiuti, la società si è distinta anche per aver intrapreso alcune importanti operazioni internazionali nel settore idrico.

Fondata nel 1933 da Pierre Crussard allo scopo di progettare e gestire impianti per la produzione di acqua, SAUR si evolve con lo sviluppo delle infrastrutture idriche nelle zone rurali e costiere.

Nel 1934 SAUR ha firmato la sua prima concessione del servizio idrico con il Comune di Villejoubert (Charente); altri contratti seguiranno in Loire-Atlantique, nella Vandea e Charente.

Mentre i principali concorrenti si posizionano in qualità di commercianti delle principali città, SAUR si propone come essenziale punto di riferimento e partner preferito per l'ingegneria rurale ed agricola, grazie anche ad una riconosciuta competenza nel trattamento delle acque di superficie.

Nel 1959 SAUR dà vita ad una società controllata per l'ingegneria, Stereau, mentre l'anno successivo crea Sodeci, società di distribuzione dell'acqua nell'intera Costa d'Avorio, divenendo così in quel periodo l'unica azienda privata al mondo che gestisse un contratto di fornitura esteso a tutto il territorio nazionale.

SAUR continua ad espandersi in Francia ed all'estero, la reputazione acquisita nelle grandi distribuzioni rurali gli valse la fiducia del Governo e la conseguente concessione ad offrire il proprio sostegno alle grandi città.

Tra i meriti riconosciuti a SAUR vi è il sostegno verso i cittadini, la professionalità della gestione e lo spirito di servizio pubblico.

Nel 1975 SAUR crea un proprio Istituto di formazione professionale (IDFP).

Nello stesso periodo, viene inoltre realizzata la filiale SAUR Africa.

Nel 1984 SAUR viene acquisita dalla famiglia Bouygues, realizzando così un processo di diversificazione che accanto alla distribuzione dell'acqua, si occupa anche di operare nel settore delle costruzioni.

Nel 1988 viene fondata la società Coved, allo scopo di occuparsi di gestione dei rifiuti.

Lo sviluppo di SAUR procede così con l'ampliamento e la definizione delle differenti linee di business: distribuzione e trattamento delle acque, raccolta e trattamento delle acque reflue, irrigazione, raccolta e recupero di rifiuti, progettazione e costruzione di impianti di depurazione.

Nel 1991 SAUR si espande in Polonia, ottenendo un contratto per la gestione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari nella importante città di Danzica, la quale conta circa 400.000 abitanti.



La grande esperienza maturata dal Gruppo e la notevole fiducia che continua a venirgli riconosciuta consentono di ottenere con successo la partecipazione ad altri grandi progetti (tra cui Colmar, Orleans, Nantes, Harbin), mentre la controllata Stereau diventa espressione e vettore del know-how del Gruppo, qualificandosi come la prima società di ingegneria certificata nel proprio mercato.

Nel 1994 SAUR ed EDF (Électricité de France) creano una partnership strategica per lo sviluppo di attività congiunte all'estero; così l'anno successivo SAUR ottiene la gestione dei servizi idrici in Senegal.

La crescita di SAUR prosegue con la fusione con Cise, filiale dei servizi ambientali di Saint Gobain, combinando una cultura prettamente imprenditoriale ad una cultura fortemente ingegneristica.

Nel 2002 SAUR allarga il proprio strumento di gestione della clientela, Sapphire.

Nel frattempo Stereau si aggiudica un contratto per la costruzione della stazione di Grésillons per il SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne).

SAUR da quindi vita a Cise TP, società specializzata nella posa di condotte.

Nel 2004 Coved viene certificata come la prima azienda ISO 14001 per tutti i suoi centri di stoccaggio di rifiuti finali (discariche).

Più tardi, la società di costruzioni Bouygues, titolare di SAUR, prende la decisione di cederne la maggior parte delle azioni a PAI Partners, mantenendo in portafoglio solamente le quote delle zone africane ed italiane.

Nell'aprile del 2007 il consorzio costituito da la Caisse des Dépôts et Consignations, da Séché Environnement e da Axa Investment Manager, a cui si unirà in seguito Cube Infrastructure, prende il controllo del gruppo SAUR, allo scopo di rilanciarne la crescita; più precisamente, PAI procede alla cessione di SAUR ad Hime, una holding la cui proprietà è così suddivisa: per il 47% di un consorzio del fondo di investimento statale francese Caisse des Dépôts et Consignations (CDC); per il 33% della società francese specializzata nella gestione e nel trasporto dei rifiuti Séché Environnement, la quale detiene un'opzione per acquistare un ulteriore 18% entro il 2012, il cui esercizio consentirebbe a Séché di divenire il proprietario di maggioranza della SAUR; per il 20% alla casa di investimenti globali AXA IM.

PAI ha realizzato un profitto molto buono dalla cessione di SAUR: acquisita da Bouygues per un miliardo di euro nel 2004, è stata poi rivenduta a CDC per 2,3 miliardi di euro.

SAUR era stato oggetto di un'offerta anche da parte del gruppo bancario Macquarie, ma la France's Association of Mayors (Associazione francese dei sindaci) ne aveva frenato ogni tipo di intervento, esprimendo una serie di riserve di fronte alla prospettiva della gestione da parte di una banca estera di una concessione pubblica.

Nel maggio 2008, la governance del Gruppo si evolve ed il consorzio nomina alla presidenza della Direzione Generale Joel Séché ed Olivier Brousse.

SAUR riprende così il suo sviluppo, basato su innovazione, esperienza nel servizio pubblico, fiducia da parte dei suoi clienti ed una lunga esperienza internazionale:

importanti contratti vengono ottenuti a Saint Etienne, a Lione per la gestione dell'impianto di trattamento delle acque reflue di San Fons per un milione di abitanti, a Rungis per la gestione dei rifiuti, a Cipro, alla città sacra della Mecca in Arabia Saudita per la gestione idrica, igienica e sanitaria in un luogo che prevede fino a 6 milioni di persone durante il pellegrinaggio Hajj.

SAUR continua ad operare anche in Polonia, dove detiene il 51% di Neptun-Danzica, mentre l'altro 49% è di proprietà del Comune, e si espande anche in Spagna, dove possiede il 33% di Emalsa, l'azienda dell'acqua di Las Palmas nelle isole Canarie, e dove è attiva anche in altre città attraverso Gestagua; SAUR non detiene più invece alcuna partecipazione in Aguas de Valencia, ceduta a Suez nel 2007.

La divisione internazionale di Stereau vanta invece un numero di contratti per la fornitura dell'acqua e la gestione degli impianti di trattamento delle acque reflue in Algeria, Cina, Italia, Marocco, Senegal e Regno Unito.

Nel 2010 il Gruppo SAUR ha registrato un volume d'affari pari ad 1,557 miliardi di euro, di cui oltre 1,2 è stato ottenuto dalla divisione acqua, mentre le persone impiegate globalmente sono state circa 13.000, di cui oltre 7.000 nei soli servizi idrici in Francia.

Il numero di contratti per la fornitura d'acqua in Francia ammontava a 5.700, distribuiti in oltre 6.700 comuni, per un totale di utenti serviti pari a 5,5 milioni.

La gestione della rete idrica riguardava 200.000 km, mentre la produzione di acqua potabile era pari a 700 milioni di metri cubi.

Attualmente, l'azionariato di SAUR è così suddiviso:

- a. una quota pari al 51% a Caisse de Dépôts, a sua volta così ripartita:
  - i. 38% ad FSI, il fondo di investimento strategico, dotato di 20 miliardi di euro di capitale;
  - ii. 33% a Séché Environnement, società specializzata nel mercato e nello stoccaggio di tutti i tipi di rifiuti, ad esclusione di quelli radioattivi, generati sia da parte dell'industria che da parte delle comunità locali;
  - iii. 17% ad AXA Private Equity, filiale di AXA Investment Managers; con un patrimonio gestito di 25 miliardi di dollari per conto di primari investitori internazionali, AXA Private Equity, si posiziona tra i leader mondiali del settore dei capitali investiti;
  - iv. 12% a Cube Infrastructure Fund, un fondo infrastrutture creato nel 2007 con la forma di una società di investimento a capitale variabile (SICAV) in Lussemburgo; il fondo, di un importo pari a circa di 1 miliardo di euro, è finalizzato ad investimenti in energia, trasporti, comunicazioni, infrastrutture ed ambiente, essenzialmente in Europa; Cube è gestito da Natixis Environnement & Infrastructures Luxembourg SA, società di gestione lussemburghese, filiale di Natixis SA, banca francese quotata alla Borsa di Parigi e controllata dal gruppo BPCE;
- b. una quota pari al 49% è detenuta dallo Stato francese.

Più recentemente si è assistito ad una parziale nazionalizzazione di tutte le aziende dell'acqua francese.

Il Governo francese sta infatti generalmente seguendo una strategia trasversale per proteggere le proprie aziende chiave dal controllo straniero.

Un articolo del *Nouvel Observateur* nel novembre 2006 ha delineato un consenso politico sull'uso della banca statale francese *Caisse de Dépôts et Consignations* come investitore attivo per mantenere il controllo francese sul processo decisionale delle grandi imprese in settori chiave, soprattutto le infrastrutture.

Proprio per impedire una scalata straniera attraverso private equity sulle operazioni francesi, SAUR è stato acquistato da un consorzio guidato da *Caisse des Dépôt*: l'offerta del consorzio è stata scelta non solo perché era la migliore, ma proprio perché consente alla società di distribuzione dell'acqua di rimanere di proprietà francese.

Lo stesso non è ancora avvenuto per Veolia, anche se vi sono stati alcuni segnali in questo senso: la divisione energia Dalkia è già una joint venture 50-50 con *Électricité de France*, la cui proprietà è per l'85% di statale; la divisione trasporto è stata ristrutturata in una impresa simile 50-50 con una società statale; è stata poi creata una nuova sezione di servizi di difesa con la stessa struttura di 50-50.

Inoltre, il 12% delle azioni di Veolia è di proprietà del Governo francese attraverso *Caisse de Dépôts et Consignations* ed *Électricité de France*.

Nel mese di aprile 2010 la Commissione Europea ha fatto irruzione nei locali di tutte le tre principali aziende francesi di acqua e rifiuti a causa del sospetto di cartelli e collusioni in questi settori, in Francia ed altrove; un portavoce del gruppo SAUR ha dichiarato che la questione ha riguardato in particolare Polonia, Montauban e Versailles, e la SEDIF.

Nel luglio 2010 la Comunità Europea ha aperto un procedimento penale nei confronti di Suez Environnement per aver tentato di insabbiare le prove delle eventuali malefatte.

La stessa Francia ha inflitto importanti ammende alle società per pratiche anticoncorrenziali nel settore acqua nel 2009: Suez e Veolia hanno così dovuto ritirarsi da 12 joint-venture in cui avevano partecipazioni in parti uguali.

L'autorità garante della concorrenza francese ha infatti scoperto che in città gestite da queste joint ventures, i bandi di gara non hanno rispettato le regole applicabili ed inoltre si è assistito ad abuso collettivo di posizione dominante.

Sempre nello stesso anno, GdF-Suez ed il gruppo energetico E.On sono state multate per 553 milioni di euro ciascuno per un accordo di non concorrenza nelle forniture di gas in diversi Paesi.

#### ▪ FCC / Aqualia

FCC rappresenta un Gruppo spagnolo dalla lunga tradizione nel campo delle costruzioni e del cemento e nei servizi urbani, mentre Aqualia è la società di gestione dell'acqua della divisione servizi ambientali di FCC

Per alcuni anni è divenuta di fatto una controllata di Veolia, la quale ha ceduto le proprie quote di FCC nel 2004.

FCC è inoltre attivo in operazioni inerenti anche altri tipi di infrastrutture, tra le quali strade, autostrade ed aeroporti.

La divisione servizi ambientali comprende la gestione dei rifiuti e delle acque. Circa la metà del business ambientale riguardava la gestione dei rifiuti urbani in Spagna, mentre circa un quarto riguardava la gestione dell'acqua in Spagna; il restante circa 22% era inerente il commercio internazionale in entrambi i settori.

Il Gruppo ha avuto una importante espansione nel 2006, grazie all'acquisizione di importanti società, tra cui l'azienda di rifiuti austriaca ASA, la società di rifiuti britannica WRG e la società ceca di gestione dell'acqua SMVAK.

FCC si è affermato come il più grande operatore di acqua spagnola, raggiungendo il 34% del mercato dell'acqua privatizzata.

Nel 2009 Aqualia si è distinta per aver realizzato un fatturato di oltre 800 milioni di euro, mentre il totale del gruppo FCC è stato di 12,7 miliardi di euro.

I dipendenti del Gruppo sono oltre 7000, distribuiti in oltre 830 città di molti Paesi sparsi in tutto il mondo.

L'elenco dei contratti comprende Almería, Ávila, Badajoz, Jaén, Lleida, Oviedo, Puerto de la Cruz (Tenerife), Salamanca, Santander, Vigo.

Aqualia possiede anche una partecipazione, insieme a Valoriza / Sacyr Vallehermoso, nel contratto di Alcalá de Henares, vicino Madrid, che nel 2004 è stato oggetto di una protesta di massa a seguito della privatizzazione avvenuta lo stesso anno.

All'esterno del territorio spagnolo, la più grande operazione condotta dal Gruppo è stata l'acquisizione della società ceca di gestione dell'acqua Severomoravské Vodovody a Kanalizace Ostrava (SmVaK), la terza società più grande nella Repubblica Ceca, che serve 737.000 persone.

Acquisita da FCC nel 2006, la società ceca fu originariamente privatizzata nei primi anni del 1990, ed è stata in precedenza di proprietà di Anglian Water, Suez e di una società ceca di private equity, Penta.

SmVaK si è espansa all'interno della Repubblica Ceca, rilevando servizi per più Comuni, ma non ha mai avviato filiali oppure ottenuto contratti al di fuori della Repubblica Ceca.

Nel 2009 Aqualia ha istituito una nuova filiale, Aqualia New Europe, una joint venture tra la FCC e la BERS, di cui ognuno possiede il 50% delle azioni; scopo dell'operazione è l'espansione in Europa Centrale ed Orientale, a cui sono collegati investimenti in Moldova, Ucraina, Ungheria, Slovacchia, Polonia, Romania e Russia.

Aqualia è presente anche in Italia, attraverso una concessione a Caltanissetta, ed in Portogallo, con un contratto di gestione dei rifiuti in Abrantes.

Al di fuori dell'Europa, Aqualia opera in Algeria, con 2 impianti di desalinizzazione, in Cina, con un impianto di trattamento delle acque reflue in Benhu, provincia di Anhui, ed in Egitto, con un contratto per un grande impianto di trattamento delle acque reflue in una nuova zona del Cairo.

Le attività di FCC/Aqualia in America Latina sono effettuate attraverso Proactiva, una joint venture 50-50 con Veolia, che nel 2009 ha realizzato un fatturato di oltre 170 milioni di euro impiegando 5.400 dipendenti.

▪ Sacyr Vallehermoso / Valoriza / AGS

Sacyr Vallehermoso (SYV) è un gruppo spagnolo attivo nel settore delle costruzioni, infrastrutture e proprietà, con un fatturato di 5,9 miliardi di euro e 18.557 lavoratori dipendenti e nel 2009.

Si tratta di un importante operatore di concessioni autostradali in Spagna, e detiene concessioni simili anche in Cile e Brasile.

Il Gruppo ha incontrato notevoli problemi finanziari a causa della recessione, trovandosi così costretto a vendere le proprie partecipazioni nel gruppo di costruzioni francese Eiffage e nel gruppo petrolifero spagnolo Repsol.

Allo scopo di ridurre i propri debiti, SYV è intenzionato a cedere Valoriza, che rappresenta la sezione servizi del gruppo SYV; tuttavia, attualmente, nessun acquirente è parso interessato all'acquisizione.

Valoriza rappresenta solamente circa il 16% del business SYV, con un fatturato di 926 milioni di euro nel 2009, di cui il 27% dei quali proveniva dal settore acqua,

Valoriza ha acquisito una partecipazione del 33% in Emalsa, la compagnia idrica delle Isole Canarie, nel 2005 (mentre SAUR possiede un altro 33%), ha una partecipazione in Emmasa, la società dell'acqua di Tenerife, ed in Alcalá de Henares, una controversa società privatizzata nella regione di Madrid.

Valoriza opera anche in Portogallo ed in Brasile, attraverso Administración y Gestión de Sistemas de Salubridade (AGS), che afferma di detenere il 40% del mercato dell'acqua privata in Portogallo; Valoriza si occupa anche della gestione dei rifiuti in Spagna (attraverso Sufi), con contratti a Toledo, Cadice, Lerida e Madrid.

Le altre attività di servizi includono i contratti di manutenzione per il Princesa Hospital di Madrid, l'Università di Malaga e più di 90 stazioni della metropolitana di Madrid.

Nonostante i suoi problemi di debito e la vendita delle sue quote in altre società, SYV si è estesa nel campo dell'assistenza sociale, costituendo una joint venture, Valoriza Servicios Sanitarios Socio, con la holding di proprietà dello Stato spagnolo SEPI, di cui SYV detiene il 52%.

▪ ACS-Dragados

ACS è un grande gruppo di costruzioni spagnolo che opera a livello internazionale, in particolare nelle Americhe; Nel 2010 ha occupato 142.974 persone, mentre nel 2009 le vendite della divisione ambientale sono state pari a 2,6 miliardi di euro.

Possiede rilevanti quote anche di altri gruppi attivi nel settore delle costruzioni: il 10% del gruppo spagnolo Albertis ed il 30% del gruppo tedesco Hochtief.

ACS è attivo nella gestione dei rifiuti e delle risorse idriche attraverso Dragados, Urbaser e nella pulizia e gestione degli impianti, compresi i servizi di assistenza sociale, attraverso Clece.

ACS è anche il principale azionista, con il 12%, della società di servizi energetici Iberdrola, mentre tra il 2005 e il 2008, ha posseduto azioni anche di Union Fenosa.

Contratti di gestione dei rifiuti sono stati avviati in Spagna, Argentina, Cile, Colombia, Repubblica Dominicana, Egitto, Francia, Messico, Marocco, Panama, Portogallo, Regno Unito e Venezuela.

Per quanto concerne la gestione del servizio prettamente idrico, ACS è presente attraverso un paio di contratti di distribuzione dell'acqua ed una serie di impianti di trattamento in Spagna.

In Argentina, Dragados detiene il 90% della società privata AMSA, attiva nella provincia argentina di Misiones, le cui concessioni sono tutt'ora in vigore.

Dragados ha posseduto anche il 27% di Aguas del Gran BA, ottenendo una concessione nel 1999, che è stata tuttavia interrotta nel 2005 per le cattive prestazioni; il servizio è stato così rilevato dalla società comunale ABSA, in collaborazione con la cooperativa "Unione Lavoratori 5 de Setiembre", la quale ne gestisce le operazioni.

#### ▪ Gelsenwasser

Gelsenwasser è una società di distribuzione di acqua, gas ed elettricità, per il 98,5% di proprietà da parte dei Comuni delle città di Bochum e Dortmund, i quali hanno acquistato l'azienda da E.on nel 2003.

La società si occupa della fornitura dell'acqua e della gestione delle acque reflue in un importante numero di Comuni della Germania, attraverso una serie di contratti di concessione, sia direttamente sia attraverso varie società sussidiarie.

Obiettivo della cessione da parte di E.on era quello di ridurre il predominio della propria posizione nel mercato del gas.

Prima di essere acquistata da E.on nel 1990, Gelsenwasser esisteva già da molti anni come azienda d'acqua di proprietà di un certo numero di Comuni tedeschi.

Nel 2009 Gelsenwasser ha realizzato un fatturato totale di 673 milioni di euro, dei quali 211,5 sono derivati dal settore acqua, 399 dal settore gas, 84 dal settore elettricità ed altri servizi.

Gelsenwasser detiene ora il 100% di una piccola azienda di acqua francese, Nantaise des Eaux Services: il 60% delle azioni sono state acquisite nel 2007 ed il resto nel 2009: si tratta dell'unico esempio conosciuto di società estera in possesso di un operatore francese attivo nel settore delle acque.

Nantaise si sta espandendo in Francia, ottenendo un crescente numero di contratti e resistendo alle contromosse delle due imprese dominanti in Francia: nel gennaio 2010 Veolia ha presentato un ricorso contro la perdita di un contratto, che ha portato Nantaise a rilasciare un comunicato stampa dicendo che "*deplora l'atteggiamento di Veolia .... ed invita Veolia Eau a mostrare più rispetto nei confronti dei suoi concorrenti*".

Gelsenwasser si è espansa nell'Europa Orientale nei primi anni del 2000, ritirandosi tuttavia dall'Ungheria nel 2005, dove ha venduto le proprie azioni in GW-Borsodvíz Kft ad una società locale ungherese; continua invece a possedere azioni in società dell'acqua della Repubblica Ceca: 30,58% di Chevak Cheb, 50% di Terea Cheb, 50% di KMS Kraslicka Městská společnost.

In Polonia Gelsenwasser possiede il 46% di PWiK Glogow.

In tutti questi casi il resto delle azioni é di proprietà dei Comuni locali.

Nel 2005 Gelsenwasser ha ampliato le proprie attività internazionali attraverso l'estensione o l'ottenimento di contratti di gestione in Kosovo, per le città di Gjakova, Rahovec, Pristina e Mitrovica, ed in Kazakistan, per la città di Kasalinsk: in entrambi i casi, i contratti sono stati finanziati dall'agenzia tedesca per lo sviluppo KfW.

Questi contratti sono scaduti nel 2007.

Nel 2009 Gelsenwasser ha iniziato un contratto quinquennale del valore di 23 milioni di euro, per la gestione della compagnia idrica SEATA, la quale serve le regioni di Annaba e di El Tarif nel nord-est dell'Algeria, con circa 2.600 dipendenti.

Nel 2008 Gelsenwasser ha stilato un contratto biennale per la gestione di un impianto di depurazione a Ouargla, in Algeria.

#### ▪ RWE

Il Gruppo RWE è attivo nel settore della gestione dell'acqua soprattutto in Germania, dove vanta una partecipazione particolarmente importante nella società tedesca Berlinwasser, con una quota del 24,9%.

Anche in Europa Continentale, attraverso la divisione RWE Water, il Gruppo opera attivamente in Ungheria, con una quota del 12,5% in Budapest Water, in Polonia, con una quota del 34% in PWiK Dabrowa Gornicza ed in Croazia, con una quota del 48,5% in Zagrebacke Otpadne Vode; in quest'ultimo caso si tratta di una joint venture con EVN.

A partire dal 2004, il Gruppo ha iniziato a ridurre la propria presenza nel mercato del settore idrico internazionale: alla cessione di Thames Water, ha infatti fatto seguito la vendita del 53% di American Water Works.

#### ▪ Energie AG

Energie AG nasce come società energetica regionale, di proprietà della Provincia dell'Alta Austria ed era precedentemente conosciuta come Oberösterreichische Kraftwerke AG "(OKA).

Attualmente la società è per il 51% di proprietà della Provincia, con il resto delle altre azioni di proprietà di altre società del settore pubblico e banche.

Negli ultimi anni si è espansa nel ramo dei servizi idrici e dei rifiuti, principalmente mediante l'acquisizione di aziende esterne.

Energie AG contava un fatturato di 1,8 miliardi di euro di vendite nel 2008-09, di cui 329 milioni provenivano dal settore acqua e 108 milioni dal settore rifiuti; nello stesso periodo il numero di impiegati ammontava a 6881, di cui 3238 persone erano attive nella gestione dei rifiuti e 1508 nell'acqua.

Energie AG è presente principalmente in Austria, dove opera in tutti i settori, ma anche in Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Italia, Moldavia, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ucraina.

Le attività idriche di Energie AG all'esterno dell'Austria sono iniziate con l'acquisto delle filiali ceche di Anglian Water nel 2003 (Cevak nella Boemia Meridionale, Vak

Beroun, e VAK Chrudim), che è stata seguita da ulteriori acquisti di società idriche private nella Repubblica Ceca (VHOS) e Slovenia (Salinger) nel 2009.

- EVN

EVN rappresenta uno dei cinque operatori austriaci attivi nella gestione delle infrastrutture idriche ed energetiche, che rimangono sotto il controllo pubblico: il governo provinciale della Bassa Austria è l'azionista di maggioranza con il 51% delle azioni.

In aggiunta, EnBW Energie Baden-Württemberg AG, che possiede più del 10% delle azioni di EVN, è di per sé il 34,5% di proprietà di EDF, la società elettrica francese che per l'85% è di proprietà dello Stato francese, ed un altro 34,5% di proprietà dell'operatore austriaco OEW.

EVN è stato attivamente in espansione nel settore dell'energia nell'Europa Orientale e nel Sud-Est europeo.

L'intero gruppo EVN occupava, nel 2009, quasi 9000 impiegati, per la stragrande maggioranza nel settore dell'energia Sud-Est Europa, con solo 496 persone attive nei servizi ambientali.

EVN gestisce l'approvvigionamento regionale di acqua potabile a 481.000 persone nella zona della Bassa Austria attraverso EVN Wasser che, nel 2006, ha anche acquisito la rete di approvvigionamento idrico del comune di Gerasdorf nei pressi di Vienna, con 11.000 abitanti, e le strutture di approvvigionamento idrico di Großmugl, Comune con 1.760 abitanti.

EVN possiede anche il 51% di una piccola società ungherese di servizi idrici, DTV Rt, mediante comproprietà con Resonátor Kft d'Ungheria.

EVN costruisce e gestisce anche gli impianti di trattamento delle acque in numerosi Paesi, tra cui la stessa Austria.

In partenariato con RWE, si occupa inoltre del trattamento delle acque reflue dell'impianto di Zagabria denominato Zagrebacke Vode Otpadne.

Invece attraverso WTE Wassertechnik, precedentemente di proprietà di Berlinwasser, ma acquisito nel 2003 da EVN, progetta, costruisce, finanzia e gestisce l'acqua a livello urbano ed industriale e gli impianti di depurazione in Austria, Cipro, Danimarca, Germania, Lituania, Montenegro, Polonia, Slovenia e Turchia, nonché una serie di impianti in Russia.

Questi impianti di trattamento hanno livelli relativamente bassi di occupazione, tanto che l'insieme delle operazioni condotte da WTE conta solamente 243 dipendenti nel 2004.

- Berlinwasser

Berlinwasser è di per sé una complessa joint venture tra la città (Land) di Berlino, che detiene una quota pari al 50,1%, Veolia ed RWE, ciascuna con una quota pari al 24,95%.



Berlinwasser ha inoltre sviluppato una serie di operazioni internazionali in proprio, raggruppati sotto la sigla BWB International, sebbene l'attività internazionale sia stata ridotta notevolmente in termini di contratti e concessioni di esercizio per l'acqua e la fognatura.

Addirittura, nell'ottobre 2006, è stato annunciato che Marubeni aveva acquisito l'80% del gruppo BWB internazionale, tuttavia nel successivo mese di novembre veniva comunicato che l'affare non era stato concluso positivamente.

Altre operazioni internazionali sono state cedute, tra cui WTE Wassertechnik, la compagnia ungherese di gestione dell'acqua Zsigmondy Bela, la società dell'acqua di Elber, Albania.

La società ha ancora una divisione internazionale attiva, Berlinwasser International (BWI), che opera a livello internazionale attraverso una serie di progetti di consulenza e di ingegneria, inclusi BOT e contratti a breve termine di gestione, in Albania, Azerbaijan, Brasile, Cina, Ungheria, India, Mauritius, Namibia, Russia, Serbia, Thailandia, Turchia, Ucraina, Vietnam, ed Emirati Arabi Uniti.

La maggior parte di questo lavoro è stato finanziato attraverso l'agenzia di sviluppo tedesca KfW.

Nel 2009 Berlinwasser contava 2250 dipendenti nel mondo.

## **5.6 Il Comitato Aziendale Europeo**

Sulla base delle operazioni effettuate nel settore della gestione dell'acqua, sono 7 le aziende idonee all'istituzione di un EWC, acronimo di European Works Councils, tradotto in italiano con la sigla CAE, Comitato Aziendale Europeo.

La tabella 5.6 riporta l'elenco di queste società, evidenziandone l'ammissibilità in corso, sulla base dei requisiti minimi di assunzione di almeno 1000 lavoratori negli Stati membri dell'UE, con almeno 150 dipendenti in almeno 2 paesi dell'UE.

Si evidenzia inoltre la presenza di un nucleo di Paesi in cui la privatizzazione dell'acqua si manifesta in misura significativa: Repubblica Ceca, Francia, Ungheria, Spagna e Regno Unito, e un altro gruppo dove c'è una presenza di società piccole o molto piccole: Germania, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia.

Altrove in Europa vi sono scarse prospettive di una crescita ulteriore del processo di privatizzazione.

Scopi e finalità dell'istituzione dei CAE nelle imprese di dimensioni comunitarie sono quelli di consentire ai lavoratori delle imprese o dei gruppi di impresa di rilevanza comunitaria di attuare una comune politica di informazione e consultazione sindacale che riguardi, in modo transnazionale, tutti i dipendenti del medesimo soggetto giuridico. In buona sostanza, i CAE rappresentano, nello scenario delle relazioni industriali e del dialogo sociale a livello europeo, l'organismo aziendale sovranazionale più rilevante ed in qualche misura equiparabile ad una RSA (Rappresentanze Sindacali Aziendali) a carattere transnazionale (Hall, Lobina, 2010).

Senza entrare nel merito delle principali modifiche ed innovazioni apportate dalla Direttiva 2009/38/CE, che mira a garantire l'effettività dei diritti di informazione e consultazione transnazionale dei lavoratori promuovendo una maggiore diffusione ed efficacia dei CAE, si può senz'altro affermare che il nuovo provvedimento comunitario (oggi ancora non formalmente recepito da alcuna norma interna nel nostro Paese) è stato accolto di buon viso dalle Parti Sociali, le quali, di fatto, ne hanno già dato attuazione con la sottoscrizione di un "avviso comune per il recepimento" del 12 aprile 2011 e la predisposizione di un nuovo testo del D. Lgs. n. 74 del 2002 integrato con le modifiche introdotte dalla Direttiva 2009/38/CE (similmente a quanto era già avvenuto con la precedente Direttiva 94/45/CE, che era stata "di fatto" recepita in Italia con l'accordo interconfederale sottoscritto da CGIL, CISL, UIL, CONFINDUSTRIA e ABI nel 1996). (Callegari G. e Roma G., 2011).

Tabella 5.6: multinazionali idonee alla qualifica di CAE attive nel settore della gestione dell'acqua in almeno 2 Stati europei comunitari

Gruppo	Idoneità a divenire un CAE	Esistenza di un CAE?	Nazionalità della proprietà	Stati in cui opera a livello di settore idrico
FCC/Aqualia	Si	No	Spagna	Spagna, Repubblica Ceca, Italia, Portogallo
Sacyr Vallehermosa/Valoriza	Si	No	Spagna	Spagna, Portogallo
Veolia	Si	si	Francia	Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Romania, Slovacchia, Regno Unito
Suez* (Suez Environnement include Aguas de Barcelona, controllata da Suez-GdF)	Si	si (GdF-Suez)	Francia	Repubblica Ceca, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Romania, Slovacchia, Spagna, Regno Unito
SAUR/Séché	Si	No	Francia	Francia, Polonia
Gelsenwasser	Si	No	Germania	Francia, Germania, Ungheria, Polonia
Energie AG	Si	No	Austria	Austria, Repubblica Ceca, Slovenia

Fonte: "Water companies in Europe 2010", di David Hall ed Emanuele Lobina, settembre 2010

## 5.7 Analisi delle tariffe

L'erogazione dei servizi attraverso la gestione pubblica ha la caratteristica rilevante di non essere esclusivamente orientata alla ricerca della massimizzazione del profitto, ma di essere propensa alla ricerca di obiettivi di carattere sociale volti alla massimizzazione del benessere della società.

Una considerazione di questo tipo si dovrebbe tradurre in una equa politica dei prezzi, la quale tenga conto dell'aspetto sociale, economico ed ambientale.

Un esempio di tale approccio nella politica dei prezzi dei servizi idrici è stato adottato dalle Autorità Sudafricane, in cui l'obiettivo principale della politica dei prezzi è quello di migliorare l'accesso ai servizi idrici.

Tale politica tenta di garantire l'accesso al servizio a tutte le famiglie, con una quantità pro-capite di 50 litri giornalieri; sotto queste condizioni, il sistema dei prezzi cerca di incoraggiare il consumo dell'acqua quando questo sia inferiore ai 50 litri ed a disincentivarlo nel caso superi i 200 litri (Eberhard, 1999).

Se l'obiettivo delle entrate è quello di coprire i costi totali delle operazioni di funzionamento, di mantenimento e di investimento, come sottolineato dal principio del recupero totale dei costi, ciò può non precludere a priori forme di sussidi incrociati oppure aiuti da parte del Governo alle Autorità Municipali o direttamente ai consumatori.

È stata quindi esclusa l'interpretazione del principio secondo il quale il consumatore si dovesse fare carico dell'intero costo del servizio.

Nella Dichiarazione Ministeriale de L'Aia è infatti stato stabilito che i prezzi dovessero essere tendenzialmente orientati a riflettere i costi, tenendo tuttavia in prescindibile considerazione i principi di equità ed i bisogni essenziali dei cittadini in difficoltà economiche.

Tale interpretazione riflette maggiormente la concezione di acqua come bene pubblico (Ministerial Declaration of The Hague, 2001).

Il ruolo dei sussidi statali sembra essere indispensabile nei Paesi in transizione ed in via di sviluppo, vale a dire in quei contesti in cui i consumatori non sono in grado di sostenere l'intero costo per l'approvvigionamento idrico.

Un rapporto sui servizi idrici dei Paesi di recente indipendenza come la Georgia, il Kazakistan, la Moldova, l'Ucraina e la Russia sottolinea il ruolo fondamentale delle finanze pubbliche nel sostenere la ricostruzione attraverso nuovi investimenti.

In queste condizioni, le organizzazioni finanziarie internazionali devono permettere che il Paese si accoli parte del costo che ricade sui consumatori tramite le proprie finanze (Ministerial Conference on Water Management, 2000), favorendo non solo il servizio idrico, ma anche altri importanti servizi forniti dal settore pubblico, come i trasporti, l'istruzione, la sanità, la difesa.

Se si effettua un paragone tra le tariffe applicate dal gestore pubblico e quello privato, è possibile osservare come tendenzialmente le tariffe applicate dal gestore pubblico siano

inferiori a quelle del privato; questa considerazione vale sia se il confronto avviene tra Stati diversi, sia all'interno di uno stesso Paese.

La tabella 5.7 mostra come gli Stati in cui prevale la gestione pubblica del servizio idrico, cioè Olanda, Giappone e Stati Uniti, abbiano dei prezzi inferiori se confrontati con Francia e Regno Unito, dove se pur con modalità diverse prevale il modello privato.

Tabella 5.7: comparazione dell'indicatore del prezzo del prezzo medio di fornitura del servizio idrico in 5 Paesi industrializzati (per un consumo annuo di circa 200 m<sup>3</sup> di acqua)

PAESE	MODALITA' DI FORNITURA PREVALENTE	PREZZO MEDIO IN EURO PER UNA FAMIGLIA CHE CONSUMA CIRCA 200 m <sup>3</sup> DI ACQUA ALL'ANNO
Francia	Privata	237
Regno Unito	Privata	195
Olanda	Pubblica	172
Giappone	Pubblica	181
U.S.A.	Pubblica	67

Fonte: Blokland, Braadbaart, Schwartz (1999)

L'analisi del livello dei prezzi in Francia, considerata dagli economisti il modello di privatizzazione dell'acqua per eccellenza, consente di notare come le tariffe pubbliche siano ancora inferiori a quelle private, sebbene siano cresciute maggiormente rispetto ad esse o alla gestione mista dal 1994 al 1999.

Questa tendenza trova un ulteriore riscontro nel caso svedese, dove i servizi idrici sono in mano pubblica, con la maggior parte della gestione assegnata a compagnie municipali.

Le tariffe del servizio idrico in Svezia si presentano come particolarmente basse, escludendo così la possibilità di ottenere un eccesso di profitti per il gestore pubblico.

Se si effettua un confronto tra la Svezia e la Francia, il prezzo dell'acqua al metro cubo in Francia risulta essere superiore del 30% (DGCCRF, 2000)

Comparando invece i costi della fornitura di acqua in alcune città svedesi ed inglesi, i dati dimostrano come il sistema pubblico svedese di gestione dei servizi idrici operi a costi inferiori del servizio inglese privato al 100%; inoltre emerge come il tasso medio di rendimento del capitale investito sia positivo e permetta la copertura totale dei costi, nonostante rappresenti solo un terzo di quello inglese (Hall, 1998).

La Svezia è in grado di fornire un servizio a bassi costi, ma di elevata qualità, pur non potendo approfittare di economie di scala a causa di una popolazione numericamente limitata e con un basso tasso di densità (circa 20 abitanti per Km<sup>2</sup>).

Il modello di gestione pubblica dei servizi idrici si dimostra competitivo non solo se paragonato ai modelli esteri, ma anche se confrontato con le operazioni di privatizzazione che hanno avuto luogo nella stessa Svezia.

Nel 1987, la città di Vaxholm, a Nord-est di Stoccolma, ha indetto una gara per la gestione delle infrastrutture del sistema idrico, vinta da una impresa privata.

Dopo cinque anni, è stato verificato come i prezzi praticati nella precedente gestione municipale fossero inferiori a quelli della nuova gestione privata.

Come conseguenza, venne stabilito che il sistema dovesse nuovamente passare ad una gestione pubblica, attuata tramite un consorzio di municipi (Gustafsson, 2001).

Ciononostante, un livello dei prezzi troppo basso non è desiderabile: infatti, se da un lato ciò può costituire una garanzia per un maggiore accesso all'acqua, una tariffa troppo bassa non può trasmettere un corretto valore dell'acqua e può pertanto incoraggiare gli sprechi.

Inoltre, è importante sottolineare come una tariffa troppo bassa non si presenti come elemento attraente per gli investitori.

Ad esempio, il fatto che in Italia siano presenti le tariffe più basse d'Europa, non può essere considerato come il risultato di una gestione efficiente del sistema.

Le aziende che decidono di non intervenire nel territorio italiano, lamentano le ripercussioni che tariffe troppo basse continuano ad avere nei confronti degli investimenti nelle infrastrutture e sulla attrattività del nostro mercato verso i capitali per il servizio idrico nell'area UE.

Nei casi in cui sia necessaria una ristrutturazione del sistema, il metodo tariffario rappresenta, infatti, uno degli elementi fondamentali per la riorganizzazione del servizio idrico e per il suo avvio verso i livelli di efficienza, efficacia ed economicità.

Dove è stata operata una ristrutturazione del sistema idrico tramite la riorganizzazione dell'apparato di gestione pubblico, si è osservato un incremento tariffario.

A Tegucigalpa, in Honduras, l'impresa pubblica di gestione dei servizi idrici, SAANA, era caratterizzata da una conduzione centralizzata, in cui era carente la coordinazione tra le varie unità operative, era assente una strategia di sviluppo ed il tasso di produttività era molto basso.

Un report della Banca Inter-Americana di Sviluppo ha evidenziato come unica soluzione per risanare la SAANA, la possibilità di privatizzarla (SAANA, 1998). L'amministrazione dell'impresa decise piuttosto di attuare una riorganizzazione interna, ottenendo in questo modo il sostegno delle rappresentanze sindacali.

La ristrutturazione è avvenuta seguendo due linee principali a cui hanno partecipato direttamente anche gli stessi lavoratori; da una parte la rivalutazione delle risorse umane e dall'altra la crescita dell'efficienza operativa.

Il sistema di gestione è stato decentralizzato ed il personale considerato in esubero è stato licenziato, riducendo così i dipendenti da 2400 a 1600, pari ad una diminuzione

del 35%, mentre il perseguimento del principio del recupero totale dei costi ha prodotto come conseguenza un aumento dei prezzi del 100% in tre anni.

Dal 1994 al 1998, la situazione finanziaria dell'impresa è nettamente migliorata: sono infatti diminuite le perdite della rete idrica e ne è stata aumentata l'estensione.

Il caso della SAANA è stato riconosciuto dalle Nazioni Unite come esempio di modello di auto-sviluppo (SAANA, 1998).

Come indicato, la ristrutturazione avvenuta tramite la proprietà e la gestione pubblica, ha aumentato l'efficienza del sistema, ma ha tuttavia comportato dei costi sociali, quali la riduzione del personale e l'aumento delle tariffe, vale a dire gli stessi costi che avrebbe comportato se si fosse realizzata la privatizzazione.

Pertanto, ristrutturare un'impresa può comportare delle conseguenze analoghe sia che la gestione sia pubblica o privata; in questo caso, devono essere valutati i costi ed i benefici che entrambe le soluzioni possono apportare.

Se da un lato un basso livello tariffario può costituire un ostacolo nell'attrarre gli investimenti, dall'altro può essere il risultato di una precisa scelta politica ed il riflesso di una gestione efficiente del sistema.

Di fatto, lo Stato potrebbe decidere di non attribuire alla collettività il costo del servizio; è infatti responsabilità politica di un Governo determinare a quali condizioni offrire ai propri cittadini un servizio pubblico, valutando se richiedere un contributo ridotto o addirittura nullo al momento della fornitura del servizio.

Decisioni di questo tipo, proprio perché tra la pubblica amministrazione ed i cittadini non si instaura un rapporto di tipo commerciale con prestazioni corrispettive equivalenti, non implicano necessariamente una gestione inefficiente (Tecco, 2004).

## **6.0 LE PERPLESSITA' E LE REAZIONI DEI CITTADINI ITALIANI AL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE**

### **6.1 La competenza della proprietà delle reti, della gestione delle reti e dell'erogazione del servizio idrico**

Uno dei temi maggiormente dibattuti nel processo di privatizzazione dell'acqua é da sempre quello riguardante la distinzione tra la proprietà e la gestione delle reti dei servizi idrici.

La questione sembra esser stata chiarita nel Decreto Legge 112/2008, in particolare nel comma 5 dell'art. 23-bis, nel quale si afferma apertamente che *"la proprietà delle reti deve essere pubblica"* e si sottolinea che solo *"la loro gestione possa essere affidata a soggetti privati"*.

La legge del 2008 ha quindi distinto esplicitamente la proprietà dalla gestione, mentre per effetto dell'art. 15 del Decreto Legge 135/2009, la gestione sarebbe dovuta diventare, laddove ancora non lo fosse stata, privata o mista pubblico-privato, con affidamento al privato a mezzo di gara pubblica.

In aggiunta, il comma 1-ter dell'art. 15 della legge 166/2009 prevede che *"tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato debbano avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (TU Ambiente), garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio"*.

In altre parole, l'autorità ed il governo delle risorse idriche rimangono di pertinenza esclusiva delle istituzioni pubbliche.

Nel corso di una conferenza stampa convocata poco dopo il via libera definitivo al Decreto Legge 135/2009, l'allora ministro per le Politiche Europee, Andrea Ronchi, aveva rilasciato delle importanti dichiarazioni: *"Si è parlato strumentalmente di privatizzazione dell'acqua; l'acqua è, resta e sarà pubblica: non è privatizzabile e l'art. 15 del decreto rafforza questo principio"*.

L'ex Ministro Ronchi ha proseguito il suo intervento sottolineando come il decreto voglia evidenziare *"la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta unicamente alle istituzioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda la qualità ed il prezzo del servizio, secondo quanto indicato dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in modo da assicurare l'universalità e l'accessibilità del servizio"*.

Tuttavia, prevede anche che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato *"debbono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore"* (Mommo 2009).

Quindi, secondo quanto affermato dall'ex Ministro, sarebbe improprio parlare di privatizzazione; anzi a margine della presentazione della prima indagine di Coldiretti/Swg sul valore aggiunto del Made in Italy, Ronchi ha ulteriormente ribadito

che *“L'acqua è un bene pubblico ed indispensabile, il decreto non ne prevede la privatizzazione; nel provvedimento viene rafforzata questa concezione.*

*Si vogliono combattere i monopoli, le distorsioni, le inefficienze con l'obiettivo di garantire ai cittadini una qualità migliore e prezzi minori.*

*Il decreto contiene disposizioni attese da anni dalle piccole e medie imprese; in 480 mila chiedevano una norma chiara per combattere la contraffazione, l'illegalità, e dare forza ai prodotti italiani.*

*Proprio le piccole e medie imprese hanno consentito al nostro sistema economico di reggere in un momento di grandissima crisi”* (Cottone 2009).

Il giudizio espresso dall'Antitrust è che il procedimento sulla liberalizzazione dei servizi pubblici contenuto nel Decreto Ronchi sia un buon provvedimento poiché dà luogo ad una liberalizzazione auspicata da tanto tempo; l'acqua rimane un bene pubblico ma il servizio finalmente viene liberalizzato grazie al meccanismo delle gare.

In particolare, per Antonio Catricalà, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il provvedimento *“non significa che necessariamente si avrà una privatizzazione, ma si apre ai privati la possibilità di entrare nell'esercizio di questo servizio pubblico essenziale. La proprietà pubblica degli impianti rimane tale laddove è pubblica. Rimane da chiarire chi sarà l'autorità che dovrà verificare e stabilire gli standard di qualità minimi essenziali e che vigilerà sulle tariffe”* (Cottone 2009).

Sulla base delle affermazioni sopramenzionate, molto interessante è il contributo offerto dal Comitato Acqua Pubblica Cremona, uno dei più rappresentativi membri del Forum Nazionale dei Movimenti per l'Acqua.

Secondo tale Comitato, la gestione privatistica dei servizi idrici potrebbe aprire lo scenario ad uno dei temi fondamentali delle teorie di economia aziendale, cioè la distinzione tra proprietà formale del bene e delle infrastrutture e gestione effettiva del servizio.

La storia e l'esperienza a livello economico insegnano che tra il soggetto pubblico e quello privato vi è una pesante asimmetria di informazioni, al punto da porre la necessità di distinguere tra proprietà formale e proprietà sostanziale del bene.

Secondo questa distinzione e secondo quanto si è rilevato in molteplici situazioni, il proprietario reale del bene non è colui che possiede a livello di patrimonio le infrastrutture, bensì colui che gestisce il bene ed eroga il servizio.

Tradotto in termini più semplici ed applicato al servizio idrico, fornire la gestione ai privati potrebbe comportare alcune conseguenze negative:

- i sindaci perderebbero ogni potere e capacità di controllo sull'acqua che a nome loro giunge nelle case dei loro amministrati;
- il governo ed il controllo pubblico diventerebbero pressoché nulli nel momento in cui ci si troverebbe dinanzi a forme giuridiche societarie di diritto privato, regolate dal diritto commerciale, dove la missione principale dell'azienda diventa vendere un prodotto o un servizio tenendo più bassi possibile i costi di produzione e massimizzando il profitto (mantenendo cioè prezzi alti e/o incentivando i consumi);



- si potrebbe assistere al diffondersi di singoli progetti strategici, sparsi nel territorio nazionale e di breve termine, mal coordinati rispetto alla programmazione regionale o nazionale;
- si potrebbero verificare problemi di governance, relativamente all'incapacità di coordinamento delle differenti società operanti in territori limitrofi;
- si potrebbe riscontrare una disuguaglianza degli investimenti, con la concentrazione di risorse ed interventi in determinate aree, come effetto delle specifiche iniziative strategiche messe in essere dalle società più disposte ad investire;
- si potrebbero avere problemi di collaborazione ed integrazione tra le aziende, cosa che renderebbe difficoltosa la promozione di un sistema generale;
- si potrebbe rilevare una scarsa capacità progettuale rispetto al territorio da parte di società aventi poca conoscenza verso il tessuto economico dell'area oggetto di servizio.

Per quanto concerne il tema della gestione delle reti, la privatizzazione di importanti servizi di pubblica utilità quali gas, energia elettrica e telefonia, ha previsto una netta divisione tra le società responsabili della gestione delle reti e quelle responsabili dell'erogazione del servizio, operanti su quella rete in un regime di concorrenza; in altri termini, non è contemplata la contemporanea gestione delle infrastrutture ed erogazione del servizio da parte della medesima società.

Diversamente, nel testo del Decreto Ronchi non sembra affatto confermato che per la privatizzazione dell'acqua sia mantenuta questa divisione, in quanto si suppone possibile concorrere simultaneamente per ottenere sia la gestione della rete che l'erogazione del servizio idrico.

Pertanto una singola società, eventualmente ma non necessariamente partecipata dall'ente pubblico, potrebbe assicurarsi la gestione globale del servizio (gestione delle reti ed erogazione dell'acqua), con l'aggiunta della esclusività territoriale: tutti elementi che sembrerebbero favorire la realizzazione di un regime di sostanziale monopolio.

Verrebbe così a mancare quello che è ritenuto l'elemento positivo del mercato, cioè una moltitudine di imprenditori concorrenti nella gestione dello stesso prodotto, con la favorevole conseguenza dell'abbassamento dei prezzi e della varietà di scelta tra diverse offerte per il cliente/utente.

A rafforzare la possibilità offerta ai privati di conseguire contemporaneamente gestione ed erogazione del servizio idrico è intervenuta anche la Corte Costituzionale, in particolare con la sentenza n. 307 del 20 novembre 2009.

In tale occasione, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 comma 1 della Legge della Regione Lombardia n. 26/2003 e della Legge Regione Lombardia 18 agosto 2006, n. 18, entrambe disciplinanti i servizi locali di interesse economico generale, in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche.

La normativa regionale della Lombardia imponeva il principio della separazione non coordinata tra la gestione della rete e l'erogazione del servizio idrico, violando specificamente la competenza statale e ponendosi in contrasto con la disciplina statale di

settore che non consente la separabilità tra gestione della rete e gestione del servizio idrico integrato.

Ad avviso della Corte, infatti, il principio della non separabilità risulta vincolante per il legislatore regionale, in quanto *“le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l’evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art.117 della Costituzione”*.

Più specificatamente, l’art.117, comma 2, lettere e) e p) stabilisce che l'affidamento del servizio di erogazione possa avvenire solo con la modalità della gara pubblica; detta cioè una disciplina più rigorosa, approntando una più ampia ed efficace tutela della concorrenza.

Si tratta comunque di una materia rientrante nella competenza residuale delle Regioni.

### **6.1.1 La regolamentazione degli operatori nel servizio idrico**

Il dibattito sulla gestione dell’acqua consente di introdurre un altro tema di notevole rilevanza politico-economica, vale a dire quello inerente la separazione tra la gestione e la regolazione del servizio idrico, argomento che avrebbe meritato un approfondimento maggiore anche nel Decreto Ronchi.

Allo scopo di ottenere dei benefici dalla privatizzazione è indispensabile, oltre alla presenza di un certo livello di competizione nel mercato, all’allocazione del rischio ed alla partecipazione negli investimenti, l’introduzione da parte del Governo di un efficace sistema di regolamentazione.

La necessità di una regolamentazione dei servizi idrici e sanitari è prevalentemente legata al fatto che essi sono forniti di una struttura industriale di tipo monopolistico (Franceys, 2000), pertanto l’operatore privato potrebbe abusare del proprio potere di mercato, generando così una perdita di benessere per la società.

Un’altra motivazione è inerente alla produzione di esternalità del settore sulla salute pubblica e sull’ambiente.

Generalmente, gli obiettivi che ci si auspica di raggiungere attraverso la corretta regolamentazione del settore idrico sono: la protezione dell’ambiente dal sovrasfruttamento, stabilendo in particolare una allocazione efficiente delle risorse tra i possibili impieghi alternativi, la garanzia dell’accesso universale all’acqua potabile di buona qualità al fine di proteggere la salute pubblica ed infine la protezione del consumatore, garantendo dei livelli di servizio e di prezzo accettabili.

La regolamentazione è di norma applicata a precisi elementi, quali il prezzo, il livello del servizio ed i costi operativi, gli investimenti, la protezione del consumatore, la qualità dell’acqua potabile, la protezione ambientale.

Il meccanismo della regolamentazione è visto anche come un sostituto imperfetto della competizione (Rees, 1998): da un lato permette di salvaguardare i diritti dei

consumatori, mentre dall'altra parte consente di fornire alle imprese degli incentivi per investire ed operare efficientemente.

In particolar modo, se si considera che la struttura del mercato dei servizi idrici presenta una competizione per il mercato piuttosto che una nel mercato, la regolamentazione ha il compito fondamentale di assicurare che i servizi di fornitura siano assegnati mediante una gara di appalto trasparente e senza inganni; ciò consentirebbe di garantire che i risultati della gara seguano il principio della competitività, favorendo conseguentemente un miglioramento dell'efficienza.

È auspicabile che il "regolatore" sia terzo, *super partes* e qualificato sotto il profilo tecnico, sia quando l'affido avviene con la modalità della gara, sia quando l'Ente Locale ricorre all'*in-house* o all'affido diretto a società mista.

Nel Decreto Ronchi non si affronta il tema delle gare e, in particolare, dei soggetti che ne devono curare l'espletamento: garanzie di correttezza, trasparenza, omogeneità di trattamento sembrano invece necessarie anche in questa fase molto delicata.

Se da un lato non si può pretendere che l'Ente Locale resti fuori dalle commissioni (si tratta pur sempre dell'affido di un servizio pubblico locale che riguarda il suo bacino di cittadini e quindi il suo bacino di elettori), si può comunque stabilire che nelle commissioni debbano sempre esserci membri *super partes*, con funzioni di garanzia sia formale che sostanziale.

Questa funzione di garanzia dovrebbe esplicitarsi sin dalla stesura del contratto di servizio, che è il documento deputato a contenere i riferimenti/parametri della gara.

Sarebbe importante che una prospettiva del tutto simile venisse estesa al soggetto, il giurì, chiamato a dirimere le controversie per via stragiudiziale: anche in questo caso, non si può certo chiedere che l'Ente Locale non abbia voce in capitolo, soprattutto quando l'affido non è né *in-house* né a società mista, ma è importante che il giurì sia un organismo composito, in cui siedano anche qualificati soggetti *super partes* oltre che rappresentanti diretti dei cittadini fruitori.

Mentre per le funzioni di regolazione una soluzione plausibile sembra quella di istituire una Autorità di settore oppure di espandere le competenze già esistenti dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, per l'espletamento delle gare di affido si potrebbe discutere di un coinvolgimento sia di rappresentanti del regolatore che degli uffici territoriali della Corte dei Conti.

Nel giurì potrebbero sedere sia rappresentanti del regolatore, come referenti sugli aspetti più tecnici, che rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori, in modo da permettere una voce dal basso, oltre a persone di chiara moralità e probità che diano garanzie di equilibrio nelle decisioni.

In questo senso si è espresso anche il Partito Democratico dell'Emilia Romagna, il quale auspica una forte regolazione pubblica, attuata da una autorità di regolazione nazionale di cui siano compartecipi Stato e Regioni, che consenta di definire standard di servizio, monitorare i risultati, applicare eventuali sanzioni, incentivare la qualità, l'efficienza ed il risparmio per migliorare il servizio e garantire al tempo stesso equità ed uso sostenibile della risorsa acqua (Partito Democratico, 2011).

Altri punti evidenziati dal Partito Democratico sono:

- un ruolo fondamentale delle Regioni e degli Enti Locali nelle scelte di affidamento del servizio idrico integrato nel pieno rispetto dei principi generali, degli standard di qualità, dei livelli minimi essenziali fissati;
- una gestione industriale del servizio idrico integrato, ossia dell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, anche per realizzare economie di scala, assicurare qualità omogenea e controllabile dei servizi, garantire sicurezza degli approvvigionamenti idrici ed efficienza nella depurazione;
- un quadro normativo chiaro e stabile che metta fine alla continua incertezza prodotta dai ripetuti interventi del centrodestra, che riparta affidando alle Regioni il compito di organizzare il servizio idrico integrato sulla base di ambiti territoriali ottimali definiti secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità nel rispetto dell'unità dei bacini idrografici, dell'unitarietà della gestione e quindi del superamento delle frammentazioni, dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, della riduzione delle sperequazioni tra ambiti limitrofi;
- una tariffa come corrispettivo del servizio idrico integrato, che preveda una tariffa sociale per dare agevolazioni a determinate fasce di reddito e ai nuclei familiari numerosi ed una tariffa che incentivi il risparmio idrico e scoraggi quindi i consumi elevati;
- meccanismi che vincolino alla realizzazione degli investimenti necessari per il miglioramento del servizio, stimati in almeno 60 miliardi di euro, con un impegno aggiuntivo per garantire lo stesso livello di servizio in ogni area del Paese.

La regolamentazione non deve essere quindi considerata come un ostacolo al processo di espansione della privatizzazione, anzi può rappresentarne la chiave di successo.

Ciononostante, esiste parte della letteratura sfavorevole alla regolamentazione, motivando tale approccio al fatto che spesso sarebbe domandata dalle imprese per accrescere il proprio mercato; piuttosto che aumentare il livello di competizione, si diminuirebbe attraverso l'instaurazione di forti barriere di mercato (Stigler, 1971).

Un'altra interpretazione fornita dalla letteratura suggerisce che se il sistema di regolamentazione non è tracciato in modo da servire gli interessi del settore privato, questo farà il possibile per cercare di appropriarsene (Bernstein, 1955).

Inoltre, nel tentativo di attirare gli investimenti, il Governo potrebbe essere indotto ad applicare una regolamentazione più permissiva, che vada incontro alle esigenze delle multinazionali.

In questo modo, la necessità di attrarre investimenti andrebbe a ledere le condizioni che dovrebbero assicurare il raggiungimento del miglioramento dell'efficienza apportata dal processo di privatizzazione.

Purtroppo l'evidenza empirica dimostra che spesso prevale questa tendenza.

Alcuni fattori riducono l'effettività e l'efficacia della regolamentazione, favorendo così le imprese piuttosto che i consumatori; tra questi fattori vanno presi in considerazione l'informazione asimmetrica, la mancanza di trasparenza, la capacità dei singoli Paesi di

porre in atto un efficace sistema di regolamentazione, la corruzione, la scarsa partecipazione pubblica.

### **6.1.2 Dubbi sull'efficacia delle procedure competitive a pubblica evidenza**

Una valutazione molto interessante sull'efficacia delle gare a pubblica evidenza è quella elaborata da Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno, rispettivamente direttore e senior economist del CERM, centro di ricerche indipendente, con la finalità istituzionale di concorrere all'innalzamento della qualità tecnica e della trasparenza delle decisioni di politica economica e di regolazione dei mercati.

Secondo i due economisti, nonostante l'ampio risalto offerto dal Decreto Ronchi al nuovo sistema di assegnazione della gestione del servizio idrico, è forse prudente non porre troppe aspettative sull'esito delle gare e soprattutto sulla partecipazione dei privati, che potrebbero esser tenuti lontani dall'incertezza e dai margini ancora troppo ampi di discrezionalità in capo agli Enti Locali.

Nel futuro prossimo, in mancanza di progressi precisi, certi e chiari, alle scadenze previste per la transizione potrebbe generarsi un eccesso di domanda di capitali privati, con dei paradossi e dei rischi:

- in mancanza di concorrenti all'affido, sarebbe necessario, come soluzione residuale, ricorrere agli affidi in-house, nella maggior parte dei casi confermando le gestioni in essere.

L'in-house non diverrebbe una deroga alla gara, opportunamente da motivare, ma una soluzione obbligata, senza possibilità di distinguere le realtà dove i servizi a pubblica utilità sono stati condotti bene e quelle dove i risultati sono stati scadenti o addirittura negativi;

- anche qualora si riuscissero a completare delle gare, ne risulterebbe sminuita la capacità di selezionare l'affidatario più adatto e di far emergere le condizioni di efficienza; infatti è probabile che le situazioni di incompletezza ed incertezza tengano lontani gli investitori migliori, quelli con più capacità di assumere l'operatività dei servizi di pubblica utilità o di diventare partner industriali degli Enti Locali, mentre le stesse situazioni risulterebbero convenienti per i soggetti di minor qualità imprenditoriale, che scontano già da subito la possibilità di ricontrattazioni ex-post, di bailing-out (salvataggio) da parte dell'Ente Locale, di atteggiamenti di moral hazard (opportunismo) sulle clausole contrattuali una volta ricevuto l'affido;
- se, infine, si tentasse di attirare il più possibile i privati a prender parte alle gare, compensando per loro l'incompletezza/incertezza dell'assetto dei servizi pubblici locali, si potrebbe cadere in una duplice tentazione: o accettare tariffe più elevate e comprensive di un vero e proprio premio per il rischio; oppure, per le società pubbliche che si aprono al partenariato o che vendono quote di capitale tramite opv o collocamenti privati, di sottovalutare, di "svendere" gli asset pubblici, per prospettare al privato entrante anche un immediato capital gain.

In tutti e tre i casi, si tratterebbe di vere e proprie eterogenesi dei fini, per una riforma che punta alla razionalizzazione, alla responsabilizzazione, all'individuazione dei soggetti più adatti alla conduzione operativa dei servizi pubblici locali e all'efficienza. Dei tre casi, il più probabile resterebbe il primo, con il ricorso agli affidi diretti e la tendenza alla conservazione dello status quo.

Per evitare che questo accada, è necessario il massimo impegno, sia nel dare compimento concreto al regolamento attuativo, sia per risolvere le criticità e le lacune coinvolgenti la gestione dei servizi pubblici locali, anche al di là del decreto stesso.

### **6.1.3 La governance nel servizio idrico**

Sembra del tutto eluso dal Decreto Ronchi il tema della governance delle società di gestione dei servizi pubblici locali, soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra “soci” cittadini, socio pubblico e soci privati.

Eppure sembrerebbe un argomento fondamentale per favorire lo sviluppo del partenariato tra pubblico e privato nel caso di affido a società mista, e responsabilizzare sia il pubblico che il privato nel caso di affido con gara o affido in house.

Il tema potrebbe essere affrontato in sede di scrittura del Codice delle Autonomie e mutuare spunti dal nuovo diritto societario.

In particolare, il nuovo diritto societario ha introdotto in Italia la governance di tipo duale, che prevede che, come “cuscinetto” tra l'Assemblea dei Soci e il Consiglio di Gestione (nuovo nome per indicare il Consiglio di Amministrazione), sia costituito il Consiglio di Sorveglianza.

Quest'organo, composto da persone di spiccata correttezza, indipendenza e qualità tecnico-professionali, supervisiona l'operato degli amministratori per conto dell'Assemblea, riportando all'Assemblea ogni qual volta venissero rilevati scostamenti delle scelte di amministrazione rispetto alla mission, o comunque scelte di amministrazione opinabili e sulle quali richiamare l'attenzione dei soci.

Un simile assetto potrebbe risultare molto utile nel comparto dei servizi pubblici locali, dove il Consiglio di Sorveglianza potrebbe divenire un punto di riferimento per mission complesse come quelle dei servizi pubblici locali ed anche un punto di controllo e bilanciamento per gli interessi concorrenti e non sempre collimanti che coinvolgono la gestione dei servizi pubblici locali (sia quelli diretti dei soci, sia quelli indiretti della collettività).

La presenza di un Consiglio di Sorveglianza sarebbe compatibile anche con un affido in-house a società con capitale interamente pubblico, come organo terzo a tutela degli interessi della collettività, che non è detto vengano sempre bene interpretati e perseguiti da chi, pro tempore, ricopre incarichi di amministrazione negli Enti Locali.

Nel Consiglio di Sorveglianza potrebbe sedere anche un rappresentante del regolatore (Agcm e/o Autorità di settore) e un rappresentante della sezione territoriale della Corte dei Conti.

## 6.2 La privatizzazione dell'acqua come (presunto) adeguamento alla normativa europea

Le disposizioni contenute nel Decreto Legge 135/2009 si occupano di disciplinare la gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione ai principi economici espressi dalla Comunità Europea: "economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento".

Secondo l'opinione di Corrado Oddi, membro del Dipartimento Welfare del Cgil, la normativa europea che interviene in materia di servizi pubblici trova i suoi fondamenti negli articoli 5, 16, 86 e 295 del Trattato sull'Unione Europea.

Questi articoli fissano i seguenti principi di fondo, che costituiscono le grandi discriminanti su cui articolare qualunque ragionamento sui servizi pubblici nell'Unione Europea:

- il principio di auto-organizzazione amministrativa sancito dall'art. 5, sulla cui base è costruita la libertà di definizione, nel senso che la definizione di servizi di interesse generale e di servizio di interesse economico generale compete agli Stati membri e alle loro suddivisioni costituzionalmente riconosciute, sulla base del principio di sussidiarietà.

Tale impostazione è confermata dal Parlamento Europeo che, nella sua *"Risoluzione sul Libro verde sui servizi di interesse generale"* del 14 gennaio 2004, recita espressamente: *"18. ribadisce l'importanza del principio di sussidiarietà, a norma del quale le autorità competenti degli Stati membri possono operare la loro scelta in materia di missioni, organizzazione e modalità di finanziamento dei servizi di interesse generale e dei servizi di interesse economico generale; sottolinea che una direttiva non può stabilire una definizione europea uniforme dei servizi di interesse generale, poiché la loro definizione e strutturazione deve restare di competenza esclusiva degli Stati membri e delle loro suddivisioni costituzionalmente riconosciute"*;

- la neutralità rispetto alla proprietà, pubblica o privata, sancita dall'art. 295, con il quale l'Unione Europea si astiene dall'indicare la natura pubblica o privata delle imprese che, nel nostro caso, gestiscono i servizi pubblici: non c'è alcun obbligo alla privatizzazione delle imprese pubbliche, come, d'altro canto, le norme in materia di concorrenza e di mercato si applicano, con le dovute specificazioni, indipendentemente dal regime di proprietà di un'impresa;
- la proporzionalità, intesa nel senso di assicurare un appropriato bilanciamento tra adempimento degli obblighi di servizio pubblico e regole della concorrenza. Come recita infatti l'art. 86, anche *"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 norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli*

*scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità”.*

Si deve peraltro rimarcare come le regole della concorrenza si applicano purché non ostacolino la missione affidata ai servizi di interesse economico generale e che essa, nell’art. 16 del Trattato fa riferimento anche al loro ruolo *“nella promozione della coesione sociale e territoriale”.*

Inoltre, nell’interpretazione dell’art. 86 del trattato sull’Unione Europea fornita dalla stessa Commissione Europea nel Libro Bianco sui servizi di interesse generale del 12/5/2004 n. COM (2004) 374 si legge che *“...in base al Trattato CE e in presenza delle condizioni di cui all’art. 86, paragrafo 2, l’effettiva prestazione di un compito di interesse generale prevale, in caso di controversia, sull’applicazione delle norme del trattato”.*

Quindi nell’approfondire lo studio della normativa comunitaria, Corrado Oddi sostiene che l’Unione Europea non solo non impone la privatizzazione dei servizi pubblici, ma, in buona sostanza, lascia liberi gli Stati membri di definire quali siano i servizi di interesse generale e quali quelli di interesse economico generale (quelli che, indicativamente, sono considerati privi di rilevanza economica e di rilevanza economica nella legislazione italiana) e quindi le loro forme di gestione, lascia impregiudicato il regime di proprietà, pubblico o privato, delle imprese e, anzi, riafferma che compito dei servizi pubblici è anche quello di promuovere la coesione sociale e territoriale.

Secondo il segretario del Forum italiano dei movimenti per l’acqua, Paolo Carsetti, *“il Governo Italiano ha giustificato l’introduzione del decreto Ronchi con la necessità di adeguare la normativa italiana al regime dell’Unione Europea, tuttavia non ce n’era nessuna necessità. L’UE in questa materia è neutrale, demanda ai singoli stati membri le modalità di gestione dei servizi pubblici locali. È assurdo parlare di adeguamento alla disciplina europea.*

*L’art. 15 del decreto Ronchi (135/2009) disciplina i servizi a rilevanza economica. La normativa europea riconosce due tipologie di servizi, a rilevanza e non rilevanza economica, lasciando la libertà agli stati membri di decidere quali fanno parte di una categoria e quali dell’altra.*

*L’Italia non ha mai definito quali servizi appartengano all’una o all’altra categoria; in questo momento per il legislatore è implicito che il servizio idrico rientri nei servizi a rilevanza economica, ma il Forum italiano dei movimenti per l’acqua ritiene che i singoli enti locali possano definirlo come «non a rilevanza economica» e così facendo si fuoriuscirebbe dalla legislazione nazionale.*

*Così facendo, gli enti si potrebbero riappropriare della definizione delle modalità di gestione dei servizi idrici.*

*Si veda il parere della Corte dei Conti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia) in merito all’ambito di applicazione dell’art. 23-bis, Legge 6 agosto 2008, n. 133: «[...] non è possibile individuare a priori, in maniera definita e statica, una categoria di servizi pubblici a rilevanza economica, che va, invece, effettuata di volta in volta, con riferimento al singolo servizio da espletare, da parte dell’ente stesso [...]».*



*Per questo motivo gli enti locali possono decidere se mettere o no sul mercato la gestione dell'acqua".*

Dello stesso parere di Paolo Carsetti è anche Edi Borgianni, responsabile del tavolo sull'acqua per i Verdi della Lombardia e parte del coordinamento dell'Associazione Verdi di Como. Secondo Edi Borgianni *"non c'è nessuna normativa europea che obbliga a privatizzare il servizio idrico, né alcun provvedimento di infrazione ai danni dell'Italia; l'obbligo di messa a gara nasce, recentemente, dalla scelta italiana di dichiarare il servizio idrico servizio di rilevanza economica, ma questa è, appunto, una scelta. La Commissione europea, nel «Libro Verde sui servizi di interesse generale» del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, ma non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura non economica, essendo il concetto dinamico e mutevole.*

*I singoli Stati decidono: in Europa, ad esempio, l'acqua è privatizzata in Inghilterra, in parte in Germania ed in Francia, anche se qui si sta andando in senso contrario. In Olanda, poi, il servizio è integralmente pubblico e non c'è alcun problema con l'Europa".*

In Italia, la nozione di servizio pubblico locale di rilevanza economica e, per converso, quella di servizio privo di siffatta rilevanza, deve essere ricostruita in via interpretativa, in quanto manca una disposizione normativa che ne fornisca la definizione.

Gli indici rivelatori della rilevanza economica dei servizi pubblici locali possono desumersi dai principi comunitari che informano la materia, giacché è noto che la disciplina della gestione dei suddetti servizi è stata più volte modificata, negli ultimi anni, proprio a causa delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia per violazione degli artt. 43, 49 e 86 del Trattato.

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

Secondo l'ordinamento comunitario i servizi di interesse economico generale si distinguono dai servizi ordinari per il fatto che le autorità pubbliche ritengono che debbano essere garantiti 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.

Volendo comunque dare una definizione, tra i servizi pubblici di rilevanza economica rientrano anche quelli di tipo ambientale, tra cui i servizi idrici ed il servizio gestione dei rifiuti solidi urbani; in generale sono a rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'ente, che siano gestiti con metodo economico, laddove la tariffa richiesta all'utente assolve allo scopo di coprire integralmente i costi di gestione.

Laddove invece i costi del servizio siano coperti facendo ricorso alla fiscalità generale ovvero applicando tariffe con lo scopo di esigere una mera compartecipazione dell'utenza, al servizio in questione andrà applicata la disciplina dettata dall'art.113-bis relativo ai servizi privi di rilevanza economica, ex Decreto Legislativo 267/2000, Testo unico enti locali.

La distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza è legata all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività.

Questo è quanto ha stabilito il Tar Sardegna, con la sentenza n. 1729 del 2 agosto 2005, precisando che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

La Corte ha inoltre aggiunto che deve considerarsi privo di rilevanza quello che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza.

### **6.3 Il Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua**

In Italia, circa un terzo delle gestioni della fornitura dell'acqua é controllato da società private o pubblico-private, soprattutto italiane, un altro terzo è amministrato da operatori pubblici, mentre tutta la parte rimanente non è ancora stata assegnata ad alcun tipo di concessionario, pubblico o privato e pertanto è disponibile sul mercato.

Intimoriti dinnanzi alla possibilità di vedere notevolmente incrementata la presenza dei gestori privati nell'erogazione di un servizio tipicamente pubblico quale quello idrico, i cittadini italiani hanno preso coscienza che per garantire i propri diritti sarebbe stata necessaria un'azione diretta.

Di fatto l'importanza della questione inerente la gestione dell'acqua ha raggiunto nel tempo una forte consapevolezza sociale ed una capillare diffusione territoriale, aggregando culture ed esperienze differenti e facendo divenire la battaglia per l'acqua il paradigma di un altro modello di società.

Da diversi anni, infatti, sono attive nei territori decine di vertenze aperte da cittadini, lavoratori ed anche Amministratori Locali che sono portatrici di un'esigenza comune e condivisa, cioè la necessità di una svolta radicale rispetto alle politiche liberiste che hanno fatto dell'acqua una merce e del mercato il punto di riferimento per la sua gestione, provocando dappertutto degrado e spreco della risorsa, precarizzazione del lavoro, peggioramento della qualità del servizio, aumento delle tariffe, riduzione degli investimenti, diseconomicità della gestione, espropriazione dei saperi collettivi, mancanza di trasparenza e di democrazia.

In questo contesto, particolarmente attivo ed efficace è stato l'intervento del Forum italiano dei movimenti per l'acqua, un'alleanza di organizzazioni che promuovono e sostengono i diritti sociali e civili, tra cui spunta anche la presenza della CGIL.

E' stato nel luglio 2005 che diverse realtà sociali hanno intrapreso la decisione di riunirsi allo scopo di rendere più incisive ed efficaci le proprie reciproche lotte in difesa dell'acqua come bene comune, allargando la discussione inerente il tema della gestione dell'acqua in modo da farne divenire una vertenza nazionale, comunemente condivisa e costruita in forma partecipata.

Sono stati così proclamati cinque incontri nazionali itineranti che, attraverso Cecina (luglio 2005), Firenze (settembre 2005), Roma (ottobre 2005), Napoli (dicembre 2005) e Pescara (gennaio 2006) hanno portato allo svolgimento del 1° Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, il quale si è tenuto a Roma tra il 10 ed il 12 marzo 2006.

In questa occasione, più di seicento partecipanti, rappresentanti di reti associative e sindacali nazionali e di realtà territoriali di movimento, si sono messi a confronto, approfondendo le proprie analisi e condividendo conoscenze e pratiche di mobilitazione e difatti sancendo la nascita del movimento nazionale.

Più in particolare, è stata condivisa l'esigenza comune di modificare in maniera radicale il quadro normativo esistente, poco vicino alle necessità dei cittadini, attraverso una proposta di legge d'iniziativa popolare i cui obiettivi sono:

- la tutela della risorsa idrica e della sua qualità;
- la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato;
- la gestione dello stesso mediante strumenti di democrazia partecipativa.

Il testo, che porta come titolo "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico", è stato sottoposto alla discussione collettiva e definitivamente approvato nell'assemblea nazionale del 7 ottobre 2006 a Firenze e per i primi sei mesi del 2007 è stato al centro di una campagna nazionale di raccolta firme in tutto il Paese.

L'iniziativa ha raccolto uno straordinario consenso tra l'opinione pubblica ed è stato raccolto un numero notevole di firme, ben 406.626.

La proposta di legge, sottoposta all'esame della Commissione Ambiente del Parlamento, prevede:

- a. la proprietà e la gestione pubblica dei servizi idrici e delle infrastrutture;
- b. l'esclusione della concorrenza nel settore delle acque a causa della priorità da accordare al pubblico interesse dal punto di vista sociale ed ambientale;
- c. la rinazionalizzazione di tutte le gestioni dell'acqua private;
- d. l'istituzione di un fondo nazionale per sostenere finanziariamente la rinazionalizzazione delle gestioni dell'acqua;
- e. il finanziamento delle spese in conto capitale e parte delle spese di funzionamento attraverso la fiscalità generale, con il resto da coprire attraverso tariffe;
- f. la partecipazione del pubblico nella fornitura di approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari;

g. l'istituzione di un Fondo nazionale di solidarietà, caratterizzato dalla riscossione di un prelievo di 0,01 euro per metro cubo di acqua erogata e di 0,01 euro per ogni bottiglia di acqua venduta.

Il fondo dovrebbe sostenere i partenariati tra i gestori dell'acqua ed i partenariati pubblico-pubblico, in particolare per promuovere l'estensione dei servizi idrici.

In ogni angolo del Paese sono sorte iniziative sul tema dell'acqua, sono stati istituiti nuovi comitati e si sono attivate nuove energie: ad oggi, al Forum Italiano aderiscono oltre 80 reti nazionali e più di 1.000 realtà territoriali e centinaia di Enti Locali (il Comitato Promotore).

E' stato coinvolto anche il mondo del teatro e quello della musica: diversi artisti, divenuti gli "Artisti per l'Acqua" hanno voluto dare il proprio contributo a questa battaglia di civiltà.

Alcune centinaia di Enti Locali hanno addirittura deliberato l'adesione e il sostegno alla proposta di legge (Hall, Lobina, 2008).

Inoltre, grazie ad un proficuo e continuo collegamento con le forze politiche della Sinistra allora presenti in Parlamento, il Forum è stato capace di bloccare il Ddl Lanzillotta sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali e soprattutto di far approvare la moratoria sugli affidamenti ai privati, valida fino al 1° Dicembre 2008: la moratoria ha così contribuito a sospendere tutti i processi di privatizzazione dell'acqua in Italia per un anno.

Con l'obiettivo di rafforzare e sostenere la legge d'iniziativa popolare, il 1° Dicembre 2007 è stata promossa la prima manifestazione nazionale per l'acqua in Italia, che si è svolta a Roma ed a cui hanno preso parte 40.000 persone, tutte pronte a ribadire che l'acqua deve essere pubblica e che i beni comuni vanno tutelati.

Erano presenti contemporaneamente in piazza i tre attori protagonisti della gestione del servizio idrico : i cittadini, i lavoratori e gli Amministratori locali.

Attualmente la legge è assegnata alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati in sede referente. Nel pomeriggio di giovedì 23 Aprile presso la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati si è svolta un'audizione con i rappresentanti del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua.

Contemporaneamente, si è tenuto davanti alla Camera dei Deputati, presso Piazza Montecitorio, un presidio promosso dal Forum dei movimenti per l'acqua.

Punto di forza del movimento è quello di aver intrapreso una serie di provvedimenti mirati a promuovere la rimunicipalizzazione del servizio idrico ed igienico-sanitario, adottando una duplice strategia:

1. in primo luogo, il Forum ha considerevolmente favorito e diffuso il dibattito sulle questioni idriche attraverso campagne pubbliche locali;
2. in secondo luogo, il Forum è promotore di operazioni per l'adozione di una normativa nazionale volta a fermare e far regredire la privatizzazione dei servizi pubblici locali, ed a rafforzare la gestione pubblica.

Tra il 22 ed il 23 novembre 2008 centinaia di persone hanno partecipato ad Aprilia al 2° Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua.

Il 22 gennaio 2009 è iniziato formalmente l'iter parlamentare della proposta di legge. In questa data si è svolta la seduta della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati presso la quale è assegnata in sede referente la proposta di legge e l'On. Domenico Scilipoti (IdV), in qualità di relatore, ha tenuto la relazione introduttiva.

Il 23 aprile 2009 si è svolta l'audizione del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua presso la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati; hanno esposto una relazione: Paolo Carsetti (Segreteria del Forum Nazionale), Antonia Guerra (Consigliera della Provincia di Bari a nome degli Enti Locali per l'Acqua Pubblica), Alberto De Monaco (Comitato Acqua Pubblica Aprilia a nome dei comitati territoriali).

Accanto al Forum dei Movimenti per l'acqua, anche molte importanti figure politiche hanno espresso la propria contrarietà al processo di privatizzazione dell'acqua.

Tra queste, il senatore del Pd Luigi Zanda, ha espresso le proprie perplessità sul Decreto Ronchi sostenendo che ritiene *“grave un principio generale come quello che questa disposizione introduce nel nostro ordinamento, ossia la liberalizzazione e sostanziale privatizzazione della gestione dell'acqua in assenza di un sistema di garanzia indipendente e adeguato. Il nostro Paese ha subito gravi conseguenze per privatizzazioni e liberalizzazioni fatte in modo affrettato e gestite in modo quanto meno discutibile. Paghiamo ancora la privatizzazione delle autostrade con aumenti di tariffe assolutamente sproporzionati e assenza totale di investimenti”*.

Anche l'onorevole Antonio Di Pietro si è schierato completamente a sfavore della privatizzazione della gestione dell'acqua, dandone risalto nel proprio blog.

Secondo il leader dell'Italia dei Valori *“il governo del malaffare ha colpito ancora. Il governo degli affari propri, degli intrallazzatori, questa volta ha colpito uno dei beni più preziosi del nostro patrimonio e dell'intera umanità. Quali sono i beni più preziosi? Verrebbe spontaneo rispondere: l'acqua e l'aria. L'acqua l'hanno rubata mettendo il voto di fiducia su un provvedimento che questo governo ha fatto approvare da un Parlamento con una maggioranza parlamentare asservita, venduta, comprata e ricattata, che, adesso, privatizza la gestione dell'acqua. Secondo questi signori, l'acqua dovrebbe essere gestita da privati, da imprenditori che vendono un prodotto soltanto se ci guadagnano e, chiaramente, darebbero il prodotto-acqua solo a chi lo comprerebbe”*.

*“La battaglia dell'Italia dei Valori”*, ha annunciato l'onorevole Anita Di Giuseppe, *“adesso si sposterà nelle piazze: raccoglieremo le firme per un referendum contro la privatizzazione dell'acqua, che si affiancherà a quello contro il nucleare. L'Idv rimane a difendere i cittadini dal tentativo di trasformare un bene di tutti in un affare di pochi”*.

Oltre all'Italia dei valori, anche altri partiti ed associazioni come Verdi, Federconsumatori, Adusbef e Cittadinanza Attiva si sono attivati in favore della raccolta firme per i referendum.

Ed ancora, moltissimi Enti Locali, il Codacons, il Movimento dei consumatori e l'Adiconsum, tutti preoccupati dalla previsione che la privatizzazione, e quindi la liberalizzazione dell'acqua, avrebbe come primissima ricaduta negativa il rincaro

dell'acqua, con aumenti intorno al 30%, pari ad un incremento medio annuo a famiglia di circa 80 euro.

L'avv. Stefano Sabatini, Presidente di "Molise acque", sul tema della privatizzazione dell'acqua, ha precisato come si tratti di *“una previsione che comporterà gravi conseguenze, economiche e sociali, per i cittadini. L'acqua, a differenza di altri possibili servizi forniti dai comuni e dagli enti locali, non è un bene passibile di valorizzazione economica sul mercato, se non in sue forme specifiche (acque minerali, terapeutiche, eccetera). L'acqua in quanto tale, invece, è assimilabile ad un bene primario, come l'aria, e il fatto che si possa pensare a renderla commerciabile è un chiaro non senso. Peraltro laddove ci si è avventurati, dietro la spinta di grandi capitali finanziari e speculativi, su questa strada gli esiti sono a dir poco disastrosi. In Italia i casi in cui la gestione delle risorse idriche è stata affidata a privati ha comportato mediamente un aumento del costo per i cittadini anche del 400% e un grave danno alle fasce più deboli della popolazione”*.

Il dissenso manifestato da l'Italia dei Valori si è concretizzato nella presentazione della raccolta di firme, finalizzata alla richiesta di convocazione del referendum contro la privatizzazione dell'acqua potabile, oltre che contro la produzione di energia nucleare e contro la legge sul legittimo impedimento.

#### **6.4 Il ricorso al referendum**

Nonostante le iniziative e le proposte introdotte dai partecipanti del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua (F.I.M.A.) avessero riscosso un notevole gradimento tra i cittadini italiani, la convinzione generalmente diffusa era quella che la classe politica avesse essenzialmente ignorato ciascuna delle opposizioni manifestate.

Così quando il 20 novembre 2009 alla Camera dei deputati veniva approvato il Decreto Ronchi e con esso un sostanziale processo di privatizzazione dei servizi pubblici locali, lo scontento e la disapprovazione da parte dei rappresentanti del F.I.M.A. raggiunsero livelli mai raggiunti in precedenza, motivati da:

- il timore di assistere alla dismissione della proprietà pubblica e delle relative infrastrutture, dando vita ad un percorso di smantellamento del ruolo del soggetto pubblico senza eguali in Europa;
- il grave fatto che l'approvazione del Decreto Ronchi fosse avvenuta in totale indifferenza al consenso popolare che soltanto due anni prima si era raccolto intorno alla legge di iniziativa popolare per l'acqua pubblica (con una raccolta di oltre 400.000 firme), elaborata e promossa dallo stesso F.I.M.A.

Anzi, la sensazione era che il testo del Decreto Ronchi non avesse assolutamente considerato come negli ultimi anni la gestione privatistica dell'acqua avesse determinato significativi aumenti delle bollette ed una riduzione drastica degli investimenti per la modernizzazione degli acquedotti, della rete fognaria, degli impianti di depurazione;

- la percezione che trattandosi di monopoli naturali, l'esito della legge andasse a favorire il passaggio da monopoli-oligopoli pubblici a monopoli-oligopoli privati, assoggettando il servizio non più alle clausole di certezza dei servizi delineati dall'Unione Europea, bensì alla copertura dei costi ed al raggiungimento del massimo dei profitti nel minor tempo possibile, con la conseguenza di assistere ad un incremento notevole delle bollette;
- la forte preoccupazione, dovuta alle imposizioni contenute nel Decreto Ronchi, di assistere alla svendita forzata del patrimonio pubblico e all'ingresso sostanzialmente obbligatorio dei privati nella gestione dei servizi pubblici, condizioni che renderebbero obbligatoria la privatizzazione dell'acqua e che potrebbero alimentare possibili sacche di malaffare e fenomeni malavitosi.

Se all'acqua fosse attribuito il valore di merce, allora questa potrebbe essere posta sul mercato come un qualsiasi bene a rilevanza economica.

La malavita ha già da tempo dimostrato di aver compreso quali opportunità possa offrire il business dei servizi pubblici locali, in particolare la grande opportunità di gestirli in regime di monopolio, come ad esempio la gestione dei rifiuti per la possibilità di ripulire il denaro proveniente dalla criminalità organizzata.

A parziale supporto delle obiezioni espresse dai rappresentanti del F.I.M.A., la posizione tenuta da Roberto Passino, presidente del Co.N.Vi.R.I. (Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche) secondo cui poco rilevante sia la diatriba se il gestore del servizio idrico sia una S.p.A. controllata dal pubblico o dal privato: *“conta che tutte le leggi confermino da anni l'acqua come bene pubblico, che gli impianti idrici siano tutti di proprietà pubblica, che l'organismo di controllo sia pubblico e che la formazione delle tariffe sia in mano pubbliche.”*

Sono state quindi prontamente rigettate dal F.I.M.A. le osservazioni mosse dai sostenitori della privatizzazione, secondo i quali:

1. non viene privatizzato il bene, bensì il servizio di fornitura idrica;
2. tale processo è efficiente, considerato che l'innalzamento del capitale privato nella gestione dei condotti idrici condurrebbe ad investimenti tali da ridurre gli sprechi legati alla dispersione dell'acqua lungo la rete idrica in ragione della migliore posizione in cui si trova il privato per bilanciare costi e benefici nello sfruttamento del bene.

In risposta, il F.I.M.A. ha affermato che soprattutto in beni come l'acqua a valore aggiunto assai basso, tra la proprietà formale del bene e delle infrastrutture e la gestione effettiva del servizio, l'asimmetria di informazioni è tale per cui molto spesso ci si riferisce ad una proprietà formale ed ad una proprietà sostanziale: ovvero, il proprietario reale è colui che gestisce il bene ed eroga il servizio, mentre un bene è pubblico solamente se è gestito da un soggetto formalmente e sostanzialmente pubblico, nell'interesse esclusivo della collettività.

E' inoltre ben nota la debolezza dei controlli e la loro pressoché totale incapacità di incidere sulla governance della società; ma soprattutto è noto che il governo e il

controllo pubblico diventino pressoché nulli nel momento in cui ci si trova dinanzi a forme giuridiche di diritto privato, regolate dal diritto societario.

Il passo successivo è stato, da aprile a luglio 2010, la comparsa di migliaia di banchetti di raccolta firme in giro per ogni Comune d'Italia, allo scopo di intraprendere la strada del referendum, con l'obiettivo di *“eliminare tutte le norme che in questi anni hanno spinto verso la privatizzazione dell'acqua e quindi di togliere l'acqua dal mercato e i profitti dall'acqua; il ricorso al referendum serve come “tutela dell'acqua come un bene comune e un diritto umano universale, un bene essenziale di appartenenza ad ogni cittadino, del quale nessuno possa appropriarsene o farne uso improprio per procurarsi un profitto”* (F.I.M.A., 2010)

La raccolta firme ha rappresentato un momento di straordinario entusiasmo e di reale partecipazione democratica: dalle grandi città ai piccolissimi centri, dalla Val d'Aosta alle Eolie, la mobilitazione di migliaia di volontari ha permesso di raggiungere, in poco più di soli due mesi di raccolta, la cifra record di un milione e quattrocentomila firme.

A fine luglio 2010 le firme sono state consegnate alla Corte di Cassazione, organo competente ad esaminarne l'effettiva regolarità.

A metà dicembre dello stesso anno, la Corte di Cassazione procedeva a certificare la validità delle cinquecentomila firme necessarie, affermando così la legittimità dei tre quesiti referendari e delegando le successive responsabilità alla Corte Costituzionale.

In estrema sintesi, al fine di raggiungere gli obiettivi preposti, i quesiti che sono stati presentati sono stati i seguenti:

- 1°. abrogazione dell'art. 23-bis (12 commi) della Legge n. 133 del 2008 relativa alla privatizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica, così come modificato dall'art. 15 della legge di conversione n. 166 del 2009;
- 2°. abrogazione dell'art. 154 del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, limitatamente a quella parte del comma 1 che dispone che la tariffa costituisce corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto dell'adeguata remunerazione del capitale investito;
- 3°. abrogazione dell'art. 150 (quattro commi) del Decreto Legislativo n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente), relativo alla scelta della forma di gestione e procedure di affidamento, segnatamente al servizio idrico integrato.

Successivamente, la Corte Costituzionale ha ammesso due dei tre quesiti referendari proposti dai movimenti per l'acqua, giudicando invece inammissibile la terza richiesta inerente la cancellazione di una norma del Codice dell'ambiente sulle forme di gestione e sulle procedure di affidamento delle risorse idriche.

Dal punto di vista normativo, il combinato disposto dai tre quesiti avrebbe comportato per l'affidamento del servizio idrico integrato, la possibilità del ricorso al vigente art. 114 del Decreto Legislativo n. 267/2000.

Tale articolo prevede il ricorso ad enti di diritto pubblico quali azienda speciale, azienda speciale consortile, consorzio fra i Comuni, ovvero a forme societarie che qualificerebbero il servizio idrico come strutturalmente e funzionalmente “privo di



rilevanza economica”, servizio di interesse generale e scevro da profitti nella sua erogazione.

Di conseguenza, sarebbero state poste le premesse per l’approvazione della legge di iniziativa popolare, già consegnata al Parlamento nel 2007 dal F.I.M.A. e corredata da oltre 400.000 firme di cittadini.

I due referendum sull’acqua, indetti per il 12 e 13 Giugno 2011 con Decreto del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2011, hanno riguardato i seguenti temi:

- titolo del primo quesito, contraddistinto da una scheda di colore rosso: modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Tale quesito prevedeva l’abrogazione della norma che conferiva l’affidamento in via ordinaria della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a soggetti scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica, consentendo la gestione in house solamente in quei contesti caratterizzati da situazioni del tutto eccezionali, tali da non permettere un efficace ed utile ricorso al mercato;

- titolo del secondo quesito, contraddistinto da una scheda di colore giallo: determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all’adeguata remunerazione del capitale investito.

Il quesito proponeva l’abrogazione parziale della norma che stabilisce la determinazione della tariffa per l’erogazione dell’acqua, nella parte in cui prevede che tale importo includa anche la remunerazione del capitale investito dal gestore.

Accanto ai due referendum relativi alla gestione dell’acqua, i cittadini italiani sono stati invitati ad esprimere il proprio parere anche su altri due quesiti, uno relativo all’abrogazione delle nuove norme che consentono, sia pure in base all’esito di ulteriori evidenze scientifiche sui profili relativi alla sicurezza nucleare e tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore, di adottare una strategia energetica nazionale che non escluda espressamente la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare; l’altro relativo l’abrogazione della disciplina differenziata del legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative.

Affinché ognuno dei quattro referendum fosse valido, era richiesta la partecipazione al voto per ciascun quesito del 50% più uno degli aventi diritto al voto.

Con la maggioranza di SI sarebbero state abrogate le norme sottoposte a referendum, mentre nel caso in cui avesse ottenuto la maggioranza il NO, sarebbero rimaste in vigore le norme oggetto del quesito.

Gli elettori chiamati al voto sono stati 47.118.352, di cui 22.604.349 di sesso maschile e 24.514.003 di sesso femminile, più 3.300.496 elettori residenti all'estero.

Il quorum da raggiungere per la validità della consultazione del 50% più uno degli aventi diritto era equivalente a 25.209.425 elettori, quorum poi raggiunto con il totale del 54,81% per il primo quesito, 54,82% per il secondo quesito, 54,79% per il terzo quesito, 54,78% per il quarto quesito, ciascuno relativamente ai residenti in Italia ed all'estero.

Le votazioni inerenti i quesiti referendari sull’acqua hanno avuto il seguente esito:

- primo quesito, risposta affermativa per 25.935.372 persone, pari a 95,35% dei votanti, risposta negativa per 1.265.495 persone, pari al 4,65%;
- secondo quesito, risposta affermativa per 25.642.457 persone, pari a 95,80% dei votanti, risposta negativa per 1.146.639 persone, pari al 4,20%

Sulla base degli esiti del referendum, è stato successivamente introdotto il Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113, con l'intento di abrogare l'articolo 23-bis della Legge 133/2008, così come modificata dalla Legge 166/2009, inerente le modalità di conferimento dei servizi pubblici a rilevanza economica.

Il risultato del referendum sul primo quesito referendario ha quindi direttamente comportato l'abrogazione dell'articolo 23-bis della Legge 133/2008 e quindi, in maniera indiretta, del regolamento che attuava questo articolo.

In sintesi, il suddetto articolo 23-bis prevedeva, prima del referendum, due sole possibilità ordinarie di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (gestione dell'acqua inclusa):

1. a favore di privati;  
oppure
2. a favore di società miste pubblico/privato dove il privato, scelto ricorrendo allo strumento della gara, dovesse possedere almeno il 40% delle quote societarie.

Rimaneva invece residuale la gestione dell'acqua totalmente pubblica, espressamente individuata come deroga eccezionale e perseguibile solamente attraverso una precisa indagine che dimostrasse la non utilizzabilità delle forme di gestione private.

Per quanto concerne il secondo quesito referendario, che ha così sancito l'abrogazione parziale della norma sulla determinazione della tariffa per l'erogazione del servizio idrico in base all'adeguata remunerazione del capitale investito, la relazione redatta dal Co.N.Vi.R.I. al Parlamento nel 2009 sullo stato dei servizi idrici sottolinea come le problematiche sull'equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio idrico non siano specialmente legate all'applicabilità della norma poi abrogata.

Secondo detta relazione, il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio risultano frequentemente compromessi da diversi fattori, tra cui principalmente:

1. la scarsa attendibilità delle previsioni dei piani e dei dati forniti dalla ricognizione di partenza delle infrastrutture;
2. l'insufficiente copertura dei fattori di rischio al di fuori del controllo del gestore, ferma la sua responsabilità imprenditoriale;
3. l'andamento reale della domanda di acqua, largamente inferiore a quanto previsto e quindi conseguente ridimensionamento dei ricavi tariffari, con relativa necessità, in sede di revisione del piano, di ridimensionare gli investimenti previsti;
4. i ritardi ed i ridimensionamenti dei finanziamenti pubblici;
5. l'insufficiente contrasto alla morosità ed ai furti di acqua;
6. i ritardi di revisione dei piani e l'aggravamento delle condizioni di squilibrio connesse alle previsioni sbagliate;
7. le modalità di applicazione del Metodo Tariffario Nazionale, troppo spesso più attente ad esigenze di consenso politico locale che di copertura dei costi reali;

8. le insufficienze nella regolazione dei rapporti tra soggetto affidante e soggetto affidatario e nella ripartizione tra essi dei rischi;
9. la scarsa trasparenza dei rapporti tra ente d'ambito e gestore e le frequenti interferenze indebite tra essi;
10. l'instabilità normativa;
11. la scarsa propensione da parte dei soggetti finanziatori ad assumersi i rischi connessi ai fattori precedenti.

In tale direzione si esprime anche il “Rapporto sulle privatizzazioni italiane dal 1992 al 2007” della Corte dei Conti presentato nel febbraio del 2010 che afferma a pag 194: *“la dinamica dei prezzi di alcuni servizi di pubblica utilità risulta molto accentuata per acqua, gas, e pedaggi autostradali, più contenuta per l'energia elettrica e in marcata riduzione per i servizi telefonici.*

*Uno sguardo d'insieme a queste due serie storiche suggerisce che l'aumento della profittabilità delle imprese regolate sia attribuibile in larga parte all'aumento delle tariffe, e forse meno in termini di recupero di efficienza sui lati dei costi, anche al di là di eventuali ristrutturazioni avvenute a seguito della privatizzazione.”.*

Per rimanere legati alle questioni prettamente giuridiche, la Corte Costituzionale con sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011, dichiarando l'ammissibilità del referendum abrogativo sul riferimento alla remunerazione del capitale investito (nell'articolo 154 del Decreto Legislativo 152/2006), ha ritenuto infondato il rilievo secondo cui il quesito sarebbe inammissibile per contrarietà alla normativa comunitaria.

Infatti, l'inciso oggetto della richiesta non risulta imposto dalla normativa indicata, *“essendo coesistente alla nozione di rilevanza economica del servizio idrico integrato esclusivamente l'esercizio dell'attività con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici). Pertanto, il carattere remunerativo della tariffa non può essere definito elemento caratterizzante la nozione di “rilevanza” economica del servizio idrico integrato. Infatti, coesistente alla nozione di rilevanza economica del servizio è la copertura dei costi, non già la remunerazione del capitale investito”.*

La Corte in questa sentenza ha chiarito anche la ratio, in caso di successo del referendum abrogativo, della abrogazione, perché con essa si persegue chiaramente *“la finalità di rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua. Dunque, il quesito incorpora l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè alla puntuale ratio che lo ispira”.*

Quindi, risulta essere chiaramente non fondata giuridicamente la tesi espressa da un recente studio di Assonime secondo la quale l'abrogazione del richiamo alla adeguata remunerazione del capitale investito *“non fa venir meno il principio europeo del full cost recovery, affermato dall'articolo 9 della direttiva quadro sulle Acque (direttiva 2000/60/CE), per cui il metodo di fissazione delle tariffe deve essere orientato al principio del pieno recupero dei costi, inclusi i costi ambientali e delle risorse”.*

Dall'interpretazione della Corte Costituzionale appare infatti molto esplicito che il riferimento al recupero dei costi sia totalmente slegato dalla privatizzazione o da un ruolo dei privati nella gestione dei servizi idrici.

Assolutamente non congruo peraltro il riferimento allo stesso articolo 9 della Direttiva 2000/60, il quale fa esplicitamente riferimento al recupero dei costi in chiave del rispetto del principio chi inquina paga e del raggiungimento degli obiettivi di qualità delle acque affermati dalla Direttiva e raggiungibili con i programmi di misure di cui all'articolo 11 di detta Direttiva.

Ciò può essere rispettato non andando a cercare un ruolo, non esistente ex lege, dei privati ma semmai costruendo quel modello di gestione integrata della politica dell'acqua come emerge nel paragrafo della Direttiva intitolato "Piano di lavoro per una gestione pubblica dei servizi a rilevanza economica ed ambientale", in coerenza con la documentazione ufficiale della Unione Europea in materia.

## **6.5 La situazione dopo il referendum**

In seguito all'esito dei referendum del 2011 ed alla conseguente abrogazione dell'ultima versione dell'articolo 23-bis del Decreto Ronchi, il quesito maggiormente ricorrente tra i cittadini italiani riguarda l'evolversi della disciplina inerente la gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, in particolare quelli idrici ma in maniera del tutto analoga anche quelli ambientali.

Le aspettative comuni erano indirizzate al ritorno in vigore della versione precedente dell'articolo 23-bis, cioè quella del 2008 (ex lege 133/2008).

Tuttavia la dottrina giuridica prevalente in materia di referendum abrogativo, così come ben evidenziato nella banca dati di giuristi nel sito [www.amministrativo.it/ambiente](http://www.amministrativo.it/ambiente), insegna che in quanto quest'ultimo rappresenta un istituto espressione diretta della volontà popolare non mediata dalla volontà del legislatore, vale a dire il Parlamento, non può riportare in vita quanto soppresso dalla nuova norma ora abrogata, bensì è indispensabile che vengano introdotte delle nuove leggi (Grondacci, 2012)

Ciononostante, in attesa che venga elaborata una nuova normativa che consenta di adeguare quella non più in vigore, non sussiste un "vuoto legislativo", poiché si debbono invece applicare i principi e gli indirizzi espressi dalla regolamentazione e dalla giurisprudenza comunitaria, che nel rispetto dei criteri di efficienza e di trasparenza gestionale possono tranquillamente assicurare una gestione pubblica dei servizi pubblici a rilevanza economica come quello idrico e dei rifiuti.

Una delle situazioni che potrebbero verificarsi è quanto accaduto presso la sezione Lombardia nella seduta interna del 22 gennaio 2008; in tale circostanza, è infatti stato deliberato che *"la costituzione di una società partecipata si presenta come una alternativa alla resa diretta di un servizio pubblico da parte dell'ente locale; la scelta fra le due alternative ha carattere eminentemente politico"* (Grondacci, 2012).

Sempre a titolo di esempio, si segnala inoltre il caso della procedura di infrazione relativa all'affidamento della gestione di servizi idrici mossa contro la Regione Basilicata (IP/07/918), in cui al fine di ricondurre un caso di in house nazionale alle condizioni legittimanti sotto il profilo comunitario, la Commissione Europea ha chiesto unicamente alcune modifiche statutarie della società di gestione atte a:

1. limitare lo scopo sociale della società, cioè la società deve svolgere il servizio in favore dei cittadini interessati senza occuparsi di intraprendere ulteriori funzioni imprenditoriali valutate improprie e rischiose;
2. escludere perentoriamente l'apertura del capitale a soggetti privati;
3. rafforzare i poteri a carico dell'ente affidante in tema di controllo strutturale, in modo tale da consentire agli enti pubblici azionisti di influenzare in maniera determinante tutte le più importanti decisioni riguardanti la gestione della società, tariffe comprese (Grondacci, 2012).

Inoltre il Parlamento Europeo, con due successive Risoluzioni, ha ulteriormente fissato alcuni principi fondamentali in materia di gestione del servizio idrico:

- Risoluzione 15 Marzo 2006 - Il Parlamento: “insiste affinché la gestione delle risorse idriche si basi su una impostazione partecipativa e integrata che coinvolga gli utenti e i responsabili decisionali nella definizione delle politiche in materia di acqua a livello locale e in modo democratico”;
- Risoluzione 12 Marzo 2009 - Il Parlamento: “considerando che la distribuzione di acqua è estremamente disuguale, mentre dovrebbe essere un diritto fondamentale e universale e che il livello locale è il più pertinente per definire e gestire la materia”

Quanto sopra è in coerenza con la giurisprudenza della Corte di Giustizia della UE; infatti nella sentenza pilota 06/04/2006, è stato precisato che le norme del Trattato UE in materia di non discriminazione, tutela della concorrenza e concessione di servizi, non ostano ad una disciplina nazionale che consenta ad un ente pubblico di affidare un servizio pubblico direttamente ad una società della quale esso detiene l'intero capitale, a due condizioni (che devono entrambe necessariamente e contemporaneamente sussistere):

1. il controllo esercitato sul concessionario dall'autorità pubblica concedente è analogo a quello che essa esercita sui propri servizi;
2. detto concessionario realizza la parte più importante della propria attività con l'autorità che lo detiene (Grondacci, 2012).

In altre parole, le questioni che premono maggiormente all'Unione Europea risiedono nell'organizzazione di un controllo serio del servizio pubblico, nel rispetto degli utenti e con attenzione alle finalità pubbliche della gestione, evitando che la società pubblica perda di vista il proprio obiettivo, finendo per concentrarsi sulle acquisizioni societarie in una logica da società privata, piuttosto che occuparsi di gestire in modo efficiente il servizio (Grondacci, 2012).

Una condotta con queste caratteristiche può essere effettuata in maniera efficiente ed efficace da una società interamente pubblica, gestita con competenza da manager capaci e motivati ed affiancata da una Autorità tecnico-scientifica che sia in grado di

controllarla negli interessi degli utenti e nella tutela del bene comune acqua: uno sviluppo del settore idrico in questo senso renderebbe la privatizzazione tutt'altro che obbligatoria (Grondacci, 2012).

Ad ulteriore conferma di questa analisi, si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 24 del 26 gennaio 2011, con la quale è stato ammesso il referendum abrogativo dell'articolo 23-bis del Decreto Ronchi: *“dall’abrogazione referendaria non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incompatibile con gli obblighi comunitari né l’applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabile richiesto dall’ordinamento comunitario. Pertanto nel caso in esame, all’abrogazione dell’articolo 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte [sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997], sia da quelle della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato); dall’altro, conseguirebbe l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva rispetto a quella oggetto del referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Ne deriva l’ammissibilità del quesito per l’insussistenza di impedimenti di natura comunitaria”*.

Il piano di lavoro per una gestione pubblica dei servizi a rilevanza economica ed ambientale sembra aver caratteristiche chiare e ben distinte, con un indirizzo già applicabile giuridicamente a livello regionale e locale, ove vi sia la volontà politica:

1. gestione totalmente pubblica e prioritariamente locale;
2. trasparenza e partecipazione degli utenti;
3. creazione di soggetti di garanzia a tutela delle finalità pubbliche e della efficienza del servizio: Autorità di regolazione del servizio pubblico (Grondacci, 2012).

Sulla trasparenza e partecipazione sarebbe sufficiente applicare quanto previsto dalla vigente normativa (non abrogata vedi comma 461 articolo 2 legge 244/2007 finanziaria 2008):

- a. previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una “Carta della qualità dei servizi”, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;
- b. consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;
- c. previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso

si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;

- d. previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'Ente Locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'Ente Locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;
- e. istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra Ente Locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini;
- f. previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.
- g. introdurre nello statuto del Gestore Unico forme di azionariato popolare come previsto dalla dal comma 8 articolo 151 del Decreto Legislativo 152/2006.

In tema di Autorità di regolazione dei servizi pubblici locali, secondo la relazione del Co.N.Vi.R.I. al Parlamento sullo stato dei servizi idrici dell'anno 2009, la questione delle regolazione e del controllo appare di importanza fondamentale: infatti, secondo detta relazione: *“L’Autorità dovrebbe in primo luogo controllare il rispetto da parte del gestore della convenzione stipulata tra soggetto gestore ed Enti Locali.*

*Più in particolare potrebbe esprimere pareri obbligatori sul tema delle tariffe dei servizi, sulle modalità di gestione degli stessi, nonché degli impianti e sui grandi progetti infrastrutturali che il Comune intende mettere in cantiere; formulare proposte sulle modalità di finanziamento dei servizi e verificare gli standard qualitativi con cui gli stessi vengono erogati agli utenti. Potrebbe offrire consulenza al Consiglio Comunale per tutte le questioni tecniche che il servizio propone. Nel caso in cui vengano riscontrate delle carenze o inadempienze il nuovo organismo potrebbe proporre forme di penalizzazione o sollecitare nuovi accordi tra le parti.”*

Infine l’Autorità di regolazione avrebbe il compito di garantire l’integrazione dei servizi pubblici locali a rilevanza ambientale (acqua e rifiuti) con:

- gli strumenti di programmazione della spesa pubblica, nonché gli strumenti di finanziamento a livello comunitario, regionale e locale;
- gli strumenti di pianificazione territoriale;
- gli obiettivi e piani di risparmio energetico;
- i piani a rilevanza ambientale, quali i piani di smaltimento dei rifiuti, i piani di bacino, i piani di risanamento delle acque e della qualità dell’aria.

E’ rilevante notare come la manovra economico-finanziaria dell'agosto 2011 abbia previsto nuovamente la possibilità di privatizzare i servizi pubblici di rilevanza economica, escludendo tuttavia il solo servizio idrico.

## 7.0 LA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO: TRA PUBBLICO E PRIVATO

### 7.1 Le ragioni dell'intervento pubblico nei servizi produttivi

I fattori e le condizioni che generano delle inefficienze di mercato e che quindi danno origine all'intervento pubblico nella gestione dei servizi produttivi possono essere ricondotti a 3 grandi aree:

1. l'esistenza di servizi che possono essere definiti istituzionali; si tratta delle attività necessarie a garantire la difesa e l'organizzazione politica contro le aggressioni esterne, contro le insurrezioni ed i disordini interni;
2. la presenza di imperfezioni nel funzionamento del meccanismo di mercato; si tratta delle situazioni in cui vengono meno le condizioni di mercato efficiente (costi di transazione ridotti, un livello sufficiente di concorrenza fra le imprese, adeguata informazione e prontezza degli operatori ad adeguarsi alle nuove situazioni), tra cui:
  - esternalità; qualora siano presenti, sia con influenza positiva che negativa, implicano una insufficienza nel meccanismo di mercato, incluso il problema dei costi di transazione, che consiste nella possibilità o meno di disciplinare con un sistema di prezzi la fruizione dei beni o dei servizi a carattere collettivo da parte dei potenziali consumatori.  
Esempi di casi di non escludibilità economica, sono rappresentati dal passaggio sulle strade urbane, i ponti, etc;
  - monopolio; il verificarsi di condizioni naturali oppure tecniche che conducono alla sopravvivenza sul mercato di un unico produttore, rappresentano la fondamentale spiegazione dell'intervento del settore pubblico in numerosi e importanti campi di attività: per evitare che i privati possano approfittarsi di questo enorme potere di mercato, è decisamente preferibile la soluzione dell'intervento pubblico;
  - informazione asimmetrica; il funzionamento efficiente del mercato presuppone l'esistenza di un adeguato livello di informazione sulle varie alternative di produzione e di consumo, attuali e future, da parte di produttori e consumatori.  
Ciononostante, l'informazione è normalmente scarsa e costosa, pertanto la sua insufficienza può condurre a scegliere la soluzione pubblica rispetto a quella privata;
3. qualità delle produzioni stesse o nelle caratteristiche qualitative dell'ambiente sociale complessivo che esse contribuiscono a formare (Tecco, 2004).

I fattori da cui può trarre origine una domanda di fornitura pubblica sono quindi estremamente numerosi.

Solo in casi estremamente ridotti, l'orientamento in favore dell'intervento pubblico nasce dalla impossibilità di una adeguata fornitura da parte del settore privato; anzi la fornitura pubblica nasce nella maggior parte dei casi da una valutazione sociale,



espressione degli obiettivi o degli interessi di coloro che detengono il potere decisionale in una società o che sono in grado di influire su coloro che la detengono.

A livello politico-economico, è possibile quindi affermare che l'intervento diretto dello Stato nelle strutture produttive trova il suo fondamento nella esigenza di superare tutte le situazioni di "*market failures*" che si verificano ogni qualvolta il meccanismo di mercato non sia in grado di assicurare un equilibrio "Pareto-efficiente", generando pertanto un fallimento del proprio compito (Tecco, 2004).

I prezzi, a differenza di una situazione di concorrenza perfetta, non riflettono il valore sociale delle risorse e non si livellano ai costi marginali di produzione (Zanetti, Alzona, 1998).

Questa situazione si verifica appunto nei casi di esternalità nel sistema produttivo, di beni pubblici e di beni di proprietà comune, di forme di mercato non perfettamente concorrenziale come oligopoli e monopoli (in particolar modo monopoli naturali), di asimmetria informativa (Cozzi, Zamagni, 1999).

Le situazioni di "*market failures*" possono essere tuttavia corrette attraverso mezzi diversi dalla proprietà statale dell'impresa, quali ad esempio:

- un incremento della normativa economica di regolamentazione e di controllo, come si è verificato negli Stati Uniti, dove nel settore dei servizi pubblici si è preferita la regolazione dell'impresa privata rispetto alla proprietà pubblica (Bognetti, 2001);
- la previsione di sanzioni;
- l'attuazione di una politica fiscale razionale;
- l'erogazione di sussidi.

Pertanto, per comprendere le ragioni della presenza dell'impresa pubblica si rende necessaria una considerazione allargata del fallimento di mercato che tenga conto di ulteriori elementi, oltre che al mancato raggiungimento di una soluzione Pareto-efficiente; si deve cioè ampliare la sfera delle ragioni esaminate, includendo il grado di sviluppo economico degli Stati analizzati (Tecco, 2004).

Ad esempio, nei Paesi in via di sviluppo o nelle zone economicamente depresse situate all'interno di uno stato industrializzato, la creazione di imprese pubbliche si rivela spesso come l'unico strumento efficace per la creazione di un ambiente economicamente attrattivo per gli investimenti stranieri e di un mercato altrimenti inesistente (Bernini, 1996).

La creazione di imprese pubbliche può inoltre essere giustificata dall'esigenza di perseguire immediati benefici sociali, oltre che economici, il cui conseguimento potrebbe essere assicurato dall'attività normativa dello Stato solamente nel lungo periodo (come la necessità di fornire ai consumatori un numero sufficiente di prodotti e servizi essenziali a prezzi accessibili, i *merit goods*), dalla necessità di combattere depressioni economiche nel campo dell'impiego, creando nuovi posti di lavoro.

Non vanno inoltre tralasciate le motivazioni ideologiche, politiche, strategiche, che possono indurre lo Stato a sostenere un settore di vitale importanza per la sicurezza nazionale, ma di bassa redditività; quindi oltre ai fallimenti di mercato in senso proprio vanno considerate motivazioni di carattere macroeconomico, sociale e redistributivo.

### 7.1.1 Le cause del fallimento dell'intervento pubblico

Nel corso degli anni ottanta dello scorso secolo, la capacità dello Stato di apporre dei correttivi alle inefficienze di mercato è stata messa in discussione, tanto da rendere necessario il ricorso, nella maggior parte dei Paesi, ad una importante opera di revisione delle politiche di intervento nel campo delle imprese di pubblica proprietà.

Più precisamente, è stato in prossimità delle fasi di stagflazione (inflazione e mancata crescita economica) del periodo 70/80 e delle crisi petrolifere del 1974 e del 1979 che lo Stato è divenuto oggetto di accese contestazioni, costringendo così la classe politica a riconsiderare il ruolo dello Stato in termini di fornitura di servizi pubblici.

Di fatto, si è constatato che nell'attuare una politica correttiva alle problematiche esistenti, l'intervento statale avrebbe paradossalmente potuto produrre come conseguenza il sorgere di altre inefficienze di varia natura ed entità (Tecco, 2004).

In particolare, è divenuta più evidente l'importanza di porre la dovuta attenzione ad alcuni aspetti probabilmente sottovalutati ma che avrebbero invece potuto agire negativamente rispetto alla realizzazione dei risultati di efficienza preposti, in quanto posti in contraddizione con l'obiettivo di minimizzazione dell'uso delle risorse e quindi di contenimento dei costi.

Innanzitutto è possibile assistere ad una certa difficoltà nello stabilire regole chiare e ben definite riguardo la definizione ed il perseguimento degli obiettivi, che vadano oltre il raggiungimento del benessere sociale o la massimizzazione del profitto e che possano variare da una amministrazione all'altra (Boycko, Shleifer, Vishny, 1996).

Si può manifestare quindi una mancata corrispondenza di interessi tra chi detiene la gestione del servizio per conto della collettività, vale a dire il manager pubblico, e la stessa collettività.

Accanto a questo, i sistemi di incentivo-sanzione nei confronti dei manager potrebbero essere inadeguati in quanto scollegati ai risultati economici conseguiti (Vickers, Yarrow, 1991).

Si possono anche verificare dei fenomeni di burocratizzazione e di politicizzazione, i quali possono influire negativamente sulla funzione di benessere sociale, che l'impresa pubblica dovrà invece cercare di massimizzare (Shapiro, Willig 1990); in tale contesto, potrebbero diffondersi notevoli sprechi ed errori nelle scelte compiute, con conseguente carico sul deficit pubblico.

Inoltre, a causa della loro natura pubblica, è prevista per le imprese la presenza di sacrifici in termini di prezzi minori (correzioni di fallimenti di mercato allocativi) e di costi maggiori (correzioni di fallimenti di mercato dinamici, politiche redistributive e congiunturali).

Il settore pubblico opera infatti non in funzione di quanto ricavato dalla fornitura dei servizi, bensì attraverso l'imposizione di contributi che vengono acquisiti in virtù del proprio potere di comando (Stiglitz, 1989).

Dovendo anche perseguire degli obiettivi di redistribuzione, occorre valutare che i cittadini contribuiscano in misura corrispondente al beneficio tratto da un servizio.

La relativa facilità di accesso alle risorse, ravvisabile nel passato, sembra essere venuta meno, eliminando così un possibile vantaggio a sostegno del processo competitivo che rendeva più difficile l'eventualità di bancarotta dell'impresa pubblica.

Da un *soft budget constraint* si è assistito al passaggio ad un vincolo di bilancio più stringente, dovuto all'aumento della spesa statale nel sostegno del Welfare State, tra cui pensioni e sanità a seguito dell'incremento demografico della popolazione (Bognetti, 2001).

La persona incaricata delle responsabilità della gestione del servizio pubblico normalmente presenta una scarsa attitudine all'assunzione del rischio; si tratta sostanzialmente di un burocrate, dotato di uno stipendio soddisfacente e normalmente non disposto a mettere in pericolo la posizione acquisita per intraprendere azioni dall'esito incerto, il cui eventuale risultato positivo rientrerebbe in un quadro generale di miglioramento dell'azienda, mentre in caso contrario comporterebbero delle gravi conseguenze sulla sua carriera.

Per quanto concerne l'innovazione tecnologica, è facilmente riscontrabile nelle gestioni intraprese dal settore pubblico che assumano la configurazione del monopolio, una scarsa motivazione allo sviluppo, proprio in virtù dell'assenza di meccanismi concorrenziali.

Al clima di maggiore sfiducia nei confronti dell'operato dello Stato, si aggiungono anche le esperienze empiriche di diversi Paesi in via di sviluppo, in cui spesso è stata palesata una scarsa capacità di gestione dei programmi di aggiustamento strutturale.

Tutti i motivi sopra esposti consentono di maturare un giudizio molto negativo sull'operato della impresa pubblica, ritenuta sempre più inefficiente, incoraggiando al contrario l'introduzione del processo di privatizzazione dei servizi pubblici.

Le cause direttamente legate alla performance dell'impresa pubblica non sono tuttavia le uniche a favorire la privatizzazione; occorre infatti segnalare altre motivazioni riconducibili in particolare a fattori esogeni, quali un cambiamento del contesto dottrinario, economico, tecnologico e politico internazionale.

In primo luogo, riguardo all'obiettivo prefissato per l'impresa pubblica, la dottrina divenuta generalmente prevalente sembra essere quella relativa al raggiungimento della massima efficienza, a discapito della redistribuzione sociale ed al perseguimento di finalità sociali; si stanno inoltre affermando teorie economiche sempre più favorevoli al ricorso al mercato.

Il cambiamento di posizione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale sul ruolo dell'intervento pubblico nell'economia é in sintonia con questa tendenza; se fino agli inizi degli anni settanta dello scorso secolo i Paesi venivano incentivati ad adottare provvedimenti diretti, in cui il soggetto pubblico partecipasse attraverso le proprie società alla risoluzione dei problemi relativi allo sviluppo economico e delle difficoltà congiunturali, negli ultimi decenni l'intervento di queste due organizzazioni internazionali é stato piuttosto mirato ad un suo ridimensionamento in favore di una gestione privata, seppur in termini meno estesi in tempi più recenti.

In secondo luogo, la diffusione accelerata del processo di globalizzazione dell'economia mondiale ha sottoposto l'impresa pubblica ad una profonda rivalutazione; lo sviluppo del fenomeno di interdipendenza tra i diversi sistemi economici, anche se soprattutto per i Paesi di piccole dimensioni, ha posto un vincolo al potere discrezionale delle politiche economiche nazionali, sottoposte a maggiori pressioni competitive.

Superati i propri confini statali a livello economico-politico, le imprese pubbliche sembrano perdere quel connotato specifico di "territorialità" e di "pubblicità", in quanto agiscono su un territorio oggetto di una giurisdizione differente da quella di appartenenza (Tecco, 2004).

A questo ha fatto seguito un progressivo ridimensionamento dell'impresa pubblica, la quale pare possedere caratteristiche piuttosto contrastanti rispetto a quanto richiesto da una economia di mercato competitiva; concetti come creatività, flessibilità, innovazione sembrano più vicini alla cultura privata rispetto a quella pubblica.

Inoltre, nell'Unione Europea, lo statuto dell'impresa pubblica può assumere un carattere contraddittorio, in quanto la sua presenza può condurre ad una distorsione della concorrenza, specie se favorita da un aiuto finanziario di provenienza statale.

Un altro fattore importante da non sottovalutare è stato l'allargamento delle dimensioni del mercato, specialmente a seguito della creazione di aree economiche integrate, quali UE, Nafta, Mercosur; in alcuni casi, è venuta meno la condizione di monopolio naturale, iniziale motivazione base alla costituzione dell'impresa pubblica sotto forma di monopolio legale.

In alcuni settori, le ragioni che avevano motivato il monopolio naturale sono crollate con l'introduzione di innovazioni tecnologiche, le quali hanno permesso l'avvio di situazioni concorrenziali ed hanno generato nuovi contesti appetibili per le imprese private.

Per quanto riguarda invece i cambiamenti politici, tra gli elementi che possono essere considerati come contributivi al ridimensionamento dell'impresa pubblica vi sono l'ascesa al potere di tendenze innovatrici e liberiste e la disgregazione dei sistemi a pianificazione centralizzata.

Tuttavia sembra limitativo accostare la diffusione o meno del fenomeno della privatizzazione alle scelte politiche innovatrici di destra anziché la sinistra con tendenze conservatrici: l'esigenza di rinnovare il quadro economico nazionale ha infatti portato i partiti di sinistra della Spagna e degli Stati Scandinavi ad avvallare le operazioni di privatizzazione dei servizi pubblici.

Quindi, cause interne ed esterne dell'operato pubblico che hanno contribuito a diffondere la convinzione comune che l'interesse collettivo fosse più adeguatamente perseguibile attraverso strumenti differenti dalle imprese pubbliche: in questo contesto emergono le opportunità offerte dalla privatizzazione, adatta ad introdurre meccanismi pro-concorrenziali e diretta a migliorare i risultati di performance in termini di efficienza tecnica ed economica e di efficacia (Tecco, 2004).

### 7.1.2 Le cause dei fallimenti di mercato nel settore idrico

La presenza di fallimenti di mercato evidenzia le problematiche di utilizzo degli strumenti economici nella gestione del servizio idrico.

Tra i fallimenti di mercato nel settore in questione debbono essere considerate:

#### 1. le esternalità;

si manifestano quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, in maniera negativa o positiva, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione (in caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (in caso di impatto positivo) pari al costo sopportato o al beneficio ricevuto.

L'esternalità indica pertanto l'effetto di una attività che ricade verso soggetti che non hanno avuto alcun ruolo decisionale nell'attività stessa; l'esternalità dipende da una attività economica individuale, ma non è assimilata alle merci e pertanto è priva di un prezzo di mercato;

Possono quindi essere definite come gli effetti vantaggiosi o svantaggiosi provocati dalla attività di produzione e/o consumo di una persona o impresa, sull'attività di produzione o consumo di un'altra persona o impresa, che si riflettono nei prezzi pagati o ricevuti.

La produzione di economie esterne è massima nel caso di beni collettivi puri e minima nel caso di beni privati puri.

Si ha una esternalità quando il prezzo di un bene non riesce a riflettere interamente i costi ed i benefici associati al suo consumo.

L'allocazione delle risorse scarse attraverso meccanismi di mercato funziona solamente se i prezzi sono in grado di riassumere tutte le informazioni economicamente rilevanti; questa considerazione suggerisce che, dal punto di vista dell'efficienza, le virtù del mercato vengono meno in presenza di esternalità.

Nel caso dell'acqua questo è un problema molto rilevante: ad esempio, nel determinare la propria disponibilità a pagare per il consumo di acqua, i singoli individui non prendono in considerazione che un adeguato utilizzo della risorsa riduce non solo il rischio di malattie per se stessi, ma anche la possibilità di epidemie per l'intera collettività; in questo caso la fornitura ad un prezzo inferiore a quello che si formerà sul mercato sarà da preferirsi, perché incentiverebbe il consumo di acqua, riducendo il rischio di epidemie: si tratta in questo caso di una esternalità positiva.

Tuttavia, un uso indiscriminato della risorsa idrica da parte di alcuni utenti può produrre effetti di congestione, ossia una riduzione del beneficio connesso all'uso della risorsa da parte di altri consumatori, nonché esternalità ambientali negative laddove non si sia in grado di garantire la continua riproduzione nel tempo della risorsa stessa.

L'uso dell'acqua non implica direttamente il suo consumo: per esempio l'acqua può essere utilizzata a monte per lavare dei minerali e successivamente per irrigare i campi a valle; evidentemente chi gestisce la miniera potrebbe disinteressarsi dell'inquinamento delle acque danneggiando il contadino che utilizza l'acqua per irrigare.

In questo caso la teoria economica suggerisce che una delle possibili soluzioni sia quella di integrare i servizi all'interno della stessa impresa, che gestendo l'acqua sia per il lavaggio dei minerali che per l'irrigazione, avrebbe l'incentivo a pretendere un comportamento responsabile da parte di tutti i suoi utenti.

Considerazioni riguardanti la necessità di integrare i servizi idrici sono infatti presenti nella Strategia della Banca Mondiale per la gestione del settore idrico.

## 2. il monopolio naturale;

In microeconomia, ed in particolare nella prospettiva dell'economia neoclassica, i teoremi dell'economia del benessere costituiscono una delle principali argomentazioni a favore del libero mercato e contro l'intervento dello Stato nell'economia o in generale soluzioni di pianificazione centrale (Kreps, 1990).

Il primo teorema richiede che i mercati posseggano precise caratteristiche; una di queste è la presenza di un numero elevato di venditori del bene, nessuno dei quali abbia dimensioni tali da poter influenzare i prezzi di mercato.

La raccolta, lo stoccaggio, il trattamento e la distribuzione dell'acqua richiedono una enorme quantità di capitale iniziale e presentano una rete di interconnessioni di sistemi e componenti soggetti ad economie di scala: questi elementi rappresentano delle condizioni sufficienti per l'esistenza di un monopolio naturale.

Come conseguenza, una sola impresa può essere in grado di fornire il servizio più economicamente rispetto a qualsiasi altra combinazione di due o più imprese.

Alcuni studi suggeriscono che le economie di scala nella fornitura idrica permangano in ogni fase del processo; tuttavia l'evidenza emersa dallo studio in altri settori, quale quello della telecomunicazione, sottolinea come in alcune fasi potrebbe non esistere questo principio.

Secondo uno studio condotto da Rees, qualora fossero divise le operazioni di fornitura del servizio idrico in distinte funzioni, solamente quelle riguardanti la costruzione delle infrastrutture ed i servizi concernenti la manutenzione delle reti di distribuzione e di collettamento possono ammettere forme di competizione, mentre per le altre funzioni rimane la struttura del monopolio naturale (Rees, 1997).

Inevitabilmente, il monopolista sarà orientato a massimizzare il proprio profitto, atteggiamento che condurrà ad una allocazione non efficiente della risorsa, della quale sarà fornita una quantità minore ad un prezzo superiore a quello ottimale.

Pertanto, di fronte a situazioni di monopolio o casi in cui vi siano imprese nel settore con un consistente potere di mercato, il raggiungimento dell'efficienza economica rende indispensabile un'attenta attività di monitoraggio e di regolamentazione pubblica, volta ad evitare comportamenti sleali delle imprese private.

## 3. la mancata assegnazione dei diritti di proprietà;

Una esatta definizione dei diritti di proprietà assume una importanza molto rilevante per una allocazione di mercato efficiente (Coase, 1960).

Di fatto, le condizioni alla base di un mercato perfetto possono essere ridotte a due:

- bassi costi di transazione;
- diritti di proprietà definiti.

Lo studio della risorsa acqua consente di sottolineare come, tendenzialmente, i costi di transazione (irrigazione) siano elevati, mentre la definizione dei diritti di proprietà sia difficoltosa da stabilire in quanto rappresenta un prodotto omogeneo.

L'acqua viene considerata sia una risorsa rinnovabile, con riferimento a tutte quelle situazioni in cui si rinnovi, sia non rinnovabile, come ad esempio accade nelle regioni desertiche con bacini d'acqua chiusi.

Nella considerazione dell'acqua come risorsa rinnovabile, si denota come un regime di libero accesso tenda a sostenere il determinarsi di equilibri difficilmente sostenibili, inefficienti ed instabili nello sfruttamento della risorsa; al contrario, un regime in cui siano stati assegnati i diritti di proprietà sulla risorsa sembra favorire il determinarsi di equilibri sostenibili, efficienti e stabili.

Lo sfruttamento di una risorsa rinnovabile da parte di un monopolista può quindi condurre ad una situazione non efficiente: infatti, il monopolista sarà prevalentemente interessato a sfruttare la risorsa in quantità minori, applicando dei prezzi di mercato superiori rispetto alla soluzione considerata socialmente ottimale.

#### 4. acqua come bene pubblico e meritorio;

Le caratteristiche di parziale non escludibilità e di parziale non rivalità, consentono di definire l'acqua come un bene pubblico impuro.

Inevitabilmente, l'acqua rappresenta un *merit good*, il quale risponde ad un bisogno che deve essere soddisfatto indipendentemente dalla capacità di pagare del singolo consumatore; pertanto, ragioni di equità e di opportunità politica spingono a garantirne il soddisfacimento quantomeno ai livelli di sussistenza (Tecco, 2004).

### 7.1.3 Il problema degli investimenti

A partire dagli anni 80 dello scorso secolo, gli investimenti pubblici nel settore delle risorse idriche sono decisamente diminuiti, nonostante la loro presenza rivesta una importanza vitale per la ristrutturazione del servizio (Camdessus, 2003).

La partecipazione degli investitori privati appare quindi necessaria per soddisfare questa carenza ed anche nella situazione italiana viene confermata questa tendenza.

Secondo le ricerche ed i dati elaborati dal Servizio Studi e Ricerche di Banca Intesa, negli ultimi 25 anni gli investimenti del settore pubblico in opere idriche hanno registrato una flessione più consistente rispetto a quella mostrata in generale a livello di aggregato delle opere pubbliche; più in particolare, ponendo pari a 100 la spesa per opere idriche del 1985, essa scende addirittura a 30 nel 2000.

Si stima che per attivare una industria dell'acqua efficiente, servirà un programma di investimenti ben delineato, quantificato in 45 miliardi di euro per i prossimi 20 anni (Banca Intesa, 2002).

Sulla stessa linea d'onda il ministero delle Infrastrutture, il quale quantifica in 50 miliardi di euro il fabbisogno decennale di investimenti pubblici per il servizio idrico integrato.

Come sottolineato dal presidente di Confservizi, Fulvio Vento, il trend delle risorse investite nel settore idrico è stato largamente inferiore alle esigenze del Paese; dai 746 milioni del 1999, si è passati ai 793 milioni del 2000, per poi salire ai 1.076 milioni del 2001 e attestarsi sui 947 milioni nel 2002.

L'ingresso di un cospicuo numero di investimenti dovrebbe servire a migliorare una rete di acquedotti che evidenzia perdite medie del 30%, con punte del 50% in particolari aree.

Uno studio di settore condotto da Mediocredito evidenzia i limiti delle "privatizzazioni formali", cioè delle mere trasformazioni delle aziende municipalizzate in società di capitali, finora sperimentate nelle *public utilities*.

La pur significativa capacità di realizzare flussi di cassa, che caratterizza la maggior parte delle imprese del settore idrico, non sarà presumibilmente sufficiente a finanziare gli ingenti investimenti necessari per ristrutturare ed ampliare il sistema infrastrutturale esistente.

Si renderà quindi necessario l'intervento del capitale privato ed un più diffuso ricorso a forme d'indebitamento, con un maggiore utilizzo della leva finanziaria da parte delle imprese di gestione.

Parallelamente, il mercato azionario rappresenterà una fonte primaria per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie allo sviluppo delle imprese del settore.

Soltanto la privatizzazione sostanziale, conclude la ricerca del Mediocredito, si fonda sulla possibilità di coinvolgere, nella compagine aziendale, capacità manageriali e capitali privati che impongano obiettivi di redditività e, per questa via, vi introducano elementi di stimolo all'efficienza (Mediocredito, 1997).

La fetta più rilevante degli investimenti previsti nel settore idrico dovrebbe riguardare i sistemi di acquedotto (circa il 40%) e quelli di fognatura (circa un altro 40%), mentre per i depuratori si dovrebbe impegnare una quota inferiore (circa il 18%) del programma totale.

La ricerca di Mediocredito prende in considerazione anche gli aspetti di evoluzione industriale essenziali al settore idrico per rispondere con maggiore efficienza all'erogazione del servizio.

L'elemento di equilibrio nelle gestioni idriche è dato soprattutto dalla stabilità delle componenti di ricavo, che spingono le imprese a perseguire strategie di consolidamento attraverso un ampliamento dei propri bacini d'utenza.

Si sottolinea invece come le Ato diseguate in attuazione della legge Galli, non consentano adeguate economie di scala che sarebbero possibili attraverso la conquista di più Ato.

Il costo medio di produzione per ciascun addetto è in media del 40% più contenuto nelle imprese di grandi dimensioni rispetto a quelle di piccole, mentre il risultato operativo è direttamente correlato con le dimensioni delle imprese.



Le trasformazioni in S.p.A., non hanno pertanto determinato alcun particolare effetto. Non è stato riscontrato l'ingresso di società private attrezzate per gestire ed erogare questi servizi, non vi sono stati miglioramenti ed investimenti e non si è assistito ad alcuna diminuzione dei costi dei servizi; piuttosto, quella minima presenza di concorrenza preesistente sembra sparita.

La ricerca evidenzia i limiti della Legge Galli, legati al fatto che quella che è stata attuata non è una reale privatizzazione, bensì la trasformazione da aziende municipalizzate a S.p.A. totalmente pubbliche (Mediocredito, 1997).

## **7.2 La privatizzazione delle risorse idriche come risposta alle inefficienze del settore pubblico**

Il processo di privatizzazione delle risorse idriche consiste nel trasferimento della produzione, della distribuzione e della gestione dei servizi idrici dal settore pubblico a quello privato; lo scopo della privatizzazione è generalmente quello di istituzionalizzare un meccanismo per la gestione e l'allocazione dell'acqua, in modo da renderne le caratteristiche prossime a quello di un mercato convenzionale, includendo una relazione che permetta il recupero totale dei costi a carico del gestore nella tariffa che si paga per la fornitura del servizio (Tecco, 2004).

La definizione di privatizzazione prevede che il trasferimento possa avvenire in maniera globale, attraverso il passaggio della proprietà delle strutture, oppure in maniera parziale, tramite modalità differenti; tuttavia, sono in genere molto più comuni le forme di privatizzazione che mantengono la proprietà pubblica delle risorse, limitandosi a trasferire le responsabilità inerenti la gestione e la fornitura del servizio dal settore pubblico a quello privato.

Ciononostante, il trasferimento delle sole responsabilità non dovrebbe sollevare lo Stato dai propri compiti di protezione ambientale, salute pubblica e controllo del monopolio.

### **7.2.1 Le motivazioni all'introduzione della privatizzazione nel settore idrico**

L'introduzione e la realizzazione del processo di privatizzazione segue percorsi e sviluppa situazioni fortemente condizionati dalle caratteristiche storiche, politiche ed istituzionali di ciascun Paese; tutto ciò crea una pluralità di modelli e di obiettivi perseguibili, talvolta di natura macroeconomica ed istituzionale, talvolta con riguardo diretto alle imprese da privatizzare (Tecco, 2004).

Partendo dal presupposto che non esiste una forma di proprietà astrattamente ottimale, la privatizzazione è normalmente considerata come lo strumento per risolvere quei contesti in cui la proprietà pubblica fallisce: il modello privato sembra possa apportare

una soluzione ai fattori negativi che conducono ad una performance inefficiente dell'impresa pubblica.

A livello generale, l'obiettivo che ci si prefigge di raggiungere attraverso il processo di privatizzazione è la volontà di rendere più efficiente il sistema economico tramite:

- l'introduzione di logiche e strumenti manageriali;
- l'incremento del livello di competitività;
- l'aumento della flessibilità organizzativa e procedurale, unita ad una maggiore propensione all'assunzione del rischio;
- la riduzione del flusso di risorse statali di cui le imprese pubbliche abbisognano;
- la maggiore chiarezza e trasparenza sugli aspetti patrimoniali, economici, finanziari grazie alla disciplina dettata in materia di bilancio e dal mercato;
- la riduzione dei costi dell'intervento statale nell'economia e dei fenomeni di burocratizzazione e di ingerenza dei partiti politici sull'attività strategica ed operativa delle imprese e degli enti;
- la creazione di un sistema di mercato fondato sull'imprenditoria privata (Lipton and Sachs, 1990, Comisso, 1991): si punta allo sviluppo della nascente classe media, la quale assume un ruolo di primo piano nella creazione e nel mantenimento della nuova distribuzione dei diritti di proprietà, contribuendo così allo sviluppo del settore privato; ciò vale prevalentemente per gli Stati dell'ex area socialista;
- la rivalutazione del mercato borsistico.

Il caso del trasferimento della produzione di servizi di pubblico interesse trova un riferimento teorico nel cosiddetto "Teorema della Privatizzazione" (Sappington, Stiglitz 1987).

Il teorema afferma che è possibile raggiungere soluzioni che rispettino le condizioni di efficienza, di equità e di annullamento delle rendite del monopolista affidando completamente la produzione dei servizi ad imprese private purché siano soddisfatti i seguenti requisiti:

1. l'esistenza di un certo numero d'impresе, neutrali rispetto al rischio, le quali partecipano al meccanismo d'asta per l'affidamento della produzione del servizio;
2. tali imprese hanno una conoscenza incompleta, ma simmetrica ed analoga per ogni impresa, della tecnologia;
3. i costi di collusione sono talmente alti da escludere questa ipotesi di comportamento;
4. l'impresa che ottiene l'affidamento acquisisce perfetta informazione sulla tecnologia nel momento in cui si accinge ad attivare la produzione;
5. l'impresa che ottiene l'affidamento realizza un introito pari al "valore sociale" che il governo assegna alla produzione; tale valore sociale comprende sia le componenti dell'intervento redistributivo, sia il costo della distorsione provocata dalla tassazione introdotta per finanziare il trasferimento in favore dell'impresa e destinato a consentire la piena copertura dei costi di produzione.

In estrema sintesi, la tesi sostenuta afferma che l'impresa vincitrice della gara è quella più produttiva, poiché si tratta dell'impresa in grado di proporre lo sconto maggiore: la

gara premia chi propone i costi più bassi, in termini di costi dichiarati e non necessariamente coincidenti con quelli effettivi (Caselli, 1996).

Oltre alla questione relativa al raggiungimento dell'efficienza, la privatizzazione viene considerata uno strumento per raggiungere altri obiettivi quali la riduzione del deficit di bilancio attraverso gli introiti derivanti dalle dismissioni, che consentono così allo Stato di evitare il ricorso a strumenti come le manovre fiscali o la sottoscrizione di titoli pubblici.

Inoltre il processo di privatizzazione favorisce la democratizzazione dell'economia di mercato attraverso la diffusione della proprietà tra un vasto numero di soggetti.

Le imprese pubbliche si trasformano così in imprese del pubblico, cioè in *public companies*.

La Banca Mondiale nel *Private Sector Development Strategy* (PSDS), attribuisce alla privatizzazione il merito di creare nei paesi caratterizzati da una debole presenza statale, un ambiente attrattivo per gli investitori stranieri e di facilitare l'accesso ai servizi e alle infrastrutture.

Nel caso specifico del settore idrico, le cause che hanno spinto i governi a ricorrere al processo di privatizzazione possono essere raggruppate in tre macrocategorie:

1. la necessità di un sistema idrico efficiente, soprattutto dal punto di vista gestionale;
2. la necessità di ottenere un maggior afflusso di investimenti nel settore;
3. la necessità di garantire un accesso ai servizi idrici universale.

Esistono inoltre motivazioni di carattere ideologico e di tipo commerciale che tuttavia assumono connotazioni e ruoli diversi a seconda del Paese che viene analizzato.

Ad esempio, la privatizzazione avvenuta nel Regno Unito ha assunto un carattere inizialmente ideologico, per poi divenire sempre più mirata all'ottenimento di una maggiore efficienza del sistema (Beecher, 1995); nei paesi in via di sviluppo invece le motivazioni sono state inizialmente esclusivamente finanziarie.

Le organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario ne sottolineano l'aspetto finanziario e quello legato al bisogno di una maggiore efficienza. Le organizzazioni come il Consiglio Mondiale e la Commissione dell'acqua, la Global Water Partnership, sorte allo scopo di rispondere ai problemi derivanti dalla crescente scarsità delle risorse idriche, sottolineano, accanto al carattere finanziario, l'aspetto economico e sociale.

Naturalmente per le multinazionali dell'acqua è evidente che la causa a sostegno della privatizzazione assumerà il carattere commerciale.

Le motivazioni citate si collocano su livelli differenti di importanza e ciascuna di esse necessita di una analisi approfondita; si ritiene opportuno isolare solamente i motivi di carattere ideologico, in quanto un loro esame presuppone una valutazione che si sposta sul piano dei giudizi di valore.

Spesso, come nel caso di Cuba e della Cina che hanno sottoscritto contratti con imprese private per la fornitura dell'acqua, le motivazioni ideologiche sono state sorpassate da motivazioni di carattere economico e finanziario (Tecco, 2004).

## **7.2.2 La motivazione finanziaria al ricorso alla privatizzazione: l'esigenza di apportare nuovi investimenti**

Una delle particolarità che caratterizzano fortemente il settore idrico é la necessità di una elevata intensità di capitali, indispensabili per lo svolgimento delle attività di acquedotto e di fognatura; come ovvia conseguenza, per il suo buon funzionamento e la manutenzione si rendono necessari ingenti quantità di investimenti.

In linea di massima, si calcola che per ottenere un dollaro di rendimento dal settore idrico, occorre impiegare un investimento di 12 dollari, vale a dire una somma di capitale tripla rispetto a quanto richiesto in un altro settore ad alta intensità di capitale, quello elettrico, dove invece sono sufficienti solamente 4 dollari.

Inoltre, l'ampliamento della capacità di accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienici richiede la costruzione di nuove infrastrutture o il miglioramento di quelle esistenti, la cui fattibilità comporta l'ingresso di nuovi finanziamenti.

Non potendo la maggior parte dei governi di molti Paesi affrontare ingenti quantità di costi per sviluppare il servizio idrico, solamente il ricorso ad importanti investimenti da parte del settore privato potrà garantire una risposta efficace alla richiesta di capitali.

Naturalmente, per i privati, il finanziamento delle infrastrutture idriche significa investire del denaro con lo scopo di realizzare un rendimento, quindi la costruzione di nuovi impianti avviene nel medio-lungo periodo.

In genere le infrastrutture idriche sono finanziate da tre fonti principali: le bollette pagate al fornitore dell'acqua dai consumatori in cambio della fruizione del servizio, la raccolta delle tasse su scala locale o nazionale, gli aiuti dei donatori.

In altri casi, il finanziamento può avvenire tramite i proventi maturati, le riserve dell'impresa idrica, il ricorso a prestiti o all'emissione di azioni (i quali devono essere rimborsati nel tempo), dai consumatori oppure attraverso un trasferimento fiscale; tuttavia, alcune di queste forme di finanziamento sono attuabili solamente se sono possibili tra i consumatori, i contribuenti ed i finanziatori, dei rimborsi a lungo periodo.

La maggior parte del finanziamento ha pertanto origini locali, quali lo Stato, le banche nazionali ed i consumatori, mentre i contributi da parte delle associazioni internazionali, delle banche straniere e delle imprese private sono decisamente meno importanti; anzi, negli ultimi anni gli aiuti internazionali nel settore sono diminuiti (Global Water Report, 2002): si é passati da 3,5 miliardi a 3,1 miliardi di dollari dal periodo 1996-1998 al 1999-2001.

I prestiti effettuati dal Fondo Monetario Internazionale hanno assunto un andamento piuttosto variabile; i finanziamenti da parte della Banca Mondiale, della Banca Inter-Americana di Sviluppo, della Banca di sviluppo Asiatica ed Africana hanno subito una netta diminuzione.

Anche gli investimenti privati internazionali ed i prestiti delle banche estere, seppur non abbiamo mai raggiunto quote di grande rilievo, hanno subito un ulteriore ridimensionamento.

Se paragonato ad altri settori infrastrutturali, il settore idrico risulta il meno attraente per gli investitori; comporta che le cifre investite siano decisamente inferiori.

Questa minore appetibilità è dovuta ad aspetti di *governance*, a cui si sommano i rischi specifici del settore e del rischio intrinseco legato a ciascun Paese.

La tabella 7.1 evidenzia quali possano essere in fattori di ostacolo al finanziamento del settore idrico.

Tabella 7.1: fattori che ostacolano il finanziamento del settore idrico

	Elementi di governance	Elementi di rischio specifici del settore	Elementi di rischio legati al Paese
1	bassa priorità concessa al settore idrico dai governi	intensità del capitale del settore, con elevati investimenti iniziali e lungo periodo di recupero del capitale	dimensioni del paese
2	scarsa definizione degli obiettivi sia sociali che ambientali e commerciali da perseguire in tale ambito	basso tasso di rendimento delle attività	instabilità politica
3	l'interferenza politica	rischio di cambio estero	
4	inadeguate strutture di gestione	rischio di pressioni politiche sulle tariffe	
5	quadro legale insufficiente	assenza o carenza di regolamentazione	
6	mancanza di trasparenza nella stipulazione dei contratti	scarsa definizione del contratto	
7	mancanza di un quadro regolamentatorio		
8	opposizione a tariffe che implicino un recupero totale dei costi		

Fonte: Global Water Report (2002).

Da un punto di vista finanziario, considerata la tipologia delle fonti da cui provengono i capitali, il settore idrico non è auto-sostenibile; inoltre si caratterizza per non essere sufficientemente sviluppato, per una gestione che presenta molte deficienze, per dei servizi che tendono a deteriorarsi anziché migliorare e per un deficit in continuo aumento.

Tutti questi fattori uniti alle limitate risorse pubbliche, alla diminuzione degli interventi internazionali ed all'elevato rischio che lo contraddistingue, mettono in luce la profonda crisi del settore, la cui motivazione principale è dovuta ad un livello di investimenti

decisamente inferiore a quanto sarebbe necessario al fine di migliorarne ed aumentarne l'efficienza.

Secondo le stime proposte dal Global Water Partnership, per soddisfare gli obiettivi della Dichiarazione del Millennio a livello mondiale, dai 75 miliardi di dollari di investimenti annui del 2002 si dovrebbe passare entro il 2025 ad un ammontare pari a 180 miliardi di dollari annui.

La tabella 7.2 evidenzia la suddivisione settoriale del 2002 e quella che dovrebbe avvenire entro il 2025.

Tabella 7.2: investimenti annuali indicativi per il raggiungimento degli obiettivi della Dichiarazione del Millennio.

	Settore specifico	Costi annuali (in miliardi di dollari)	
		2002	2002 - 2025
1	Acqua potabile	13,00	13,00
2	Sanità ed igiene	1,00	17,00
3	Trattamento acque reflue	14,00	70,00
4	Scarichi industriali	7,00	30,00
5	Agricoltura	32,50	40,00
6	Protezione Ambientale	7,50	10,00
	Totale	75,00	180,00

Fonte: Global Water Report (2002)

Secondo una stima della “American Water Work Association”, si prevede che nei prossimi trent'anni saranno necessari negli Stati Uniti almeno 250 miliardi di dollari per promuovere e mantenere il sistema idrico esistente.

Il caso statunitense è tuttavia facilmente equiparabile a pressoché ogni sistema idrico nazionale.

Poiché nessuna fonte di finanziamento appare in grado di fornire un tale livello di investimenti, é necessario il coinvolgimento del settore privato, dotato di un più grande accesso al capitale (Faulkner, 1997).

In questo modo, creando un sistema auto-finanziato dal settore privato, i governi dei Paesi in Via di Sviluppo potranno in parte risolvere i loro problemi fiscali e di bilancio (Shambaugh, 1999).

Nel “Piano di Azione” del Secondo Forum Mondiale dell’Acqua tenutosi a L’Aia nel 2000, è stato richiesto che il 95% degli investimenti aggiuntivi nel settore idrico siano di provenienza privata.

Alla Conferenza di Bonn del 2001 è stata ribadita la necessità di una maggiore partecipazione del settore privato, attraverso forme di partenariato pubblico-privato (PPP) che non implicino necessariamente il trasferimento della proprietà della risorsa ai privati.

Nel Terzo Forum Mondiale dell’Acqua di Kyoto del 2003 è stato presentato un documento, il “*Financing Water for All*” a cura del GWP, in cui è stata elaborata una vera e propria strategia per l’ottenimento delle risorse finanziarie: una delle possibili fonti é per l’appunto il settore privato.

L’obiettivo comune é di rendere l’acqua più attrattiva dal punto di vista finanziario.

Ma per garantire che le promesse dei privati si realizzino concretamente, si rende indispensabile una regolamentazione adeguata, un sistema legale affidabile, delle procedure contrattuali trasparenti, un’allocazione dei rischi fra le parti coinvolte.

Una delle proposte più interessanti è quella di includere il settore idrico nei Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP); se da un lato si conferma la necessità di privatizzare per accedere ai finanziamenti del settore privato, dall’altra non si fa riferimento al modello di privatizzazione da adottare.

Questo potrebbe essere un punto a favore dei governi nazionali, che si troverebbero così con una maggiore discrezionalità nel decidere il grado di coinvolgimento del privato.

### **7.2.3 La motivazione economica al ricorso alla privatizzazione: l’esigenza di una maggiore efficienza nella gestione dei servizi idrici**

In molti casi l’insoddisfazione verso la gestione pubblica del settore idrico é molto forte, prevalentemente a causa dell’incapacità di soddisfare i bisogni di base della popolazione.

Di fatto, si assiste molto spesso ad una centralizzazione burocratica del potere decisionale in materia di valorizzazione, di utilizzo e di gestione delle risorse idriche del Paese; in altre circostanze, prevalgono politiche di sfruttamento dell’acqua, al servizio di strategie geopolitiche e militari nazionaliste o addirittura espansioniste.

Inoltre, la gestione pubblica è stata oggetto di diffusi fenomeni di corruzione tra amministratori centrali e locali, mondo politico e mondo degli affari, nell’ambito dei contratti di concessione, di gestione indiretta o di gestione mista dei servizi legati all’acqua.

Parte della letteratura favorevole allo sviluppo del processo di privatizzazione delle risorse idriche (Beecher, 1995, Briscoe, 1995, Savas 1987, Waddel, 2000) ha

sottolineato alcuni di questi temi, affiancandone di nuovi, in particolare riguardo la specificità che caratterizza il settore.

Tutto ciò ha incentivato le motivazioni dei sostenitori alla privatizzazione, convinti che sia possibile ottenere una performance migliore dal settore privato perché caratterizzato da un livello maggiore di efficienza rispetto al pubblico.

Fondamentalmente, una impresa può essere definita efficiente quando sceglie la combinazione di fattori produttivi che le consenta di minimizzare i costi di produzione (Brosio, 2001).

Esistono due tipi di comportamento che possono condurre alla inefficienza produttiva e che vengono definiti dalla letteratura come inefficienza tecnica ed allocativa.

Nel settore dei servizi idrici prevale soprattutto la presenza di una inefficienza di tipo tecnico-gestionale.

Lo studio condotto da Wicksell (1906) sul tema dell'efficienza sembra particolarmente adatto al settore dei servizi idrici; infatti, egli analizza ed evidenzia la forte relazione che lega i prezzi pagati dai consumatori per i beni ed i servizi forniti dallo Stato e la valutazione che gli stessi cittadini effettuano su tali beni e servizi.

Pertanto la questione dell'efficienza riguarda soprattutto la capacità e l'abilità dello Stato, oppure dell'impresa privata, di offrire beni e servizi in quantità e qualità che considerate le loro tariffe, vadano ad incontrare la domanda dei consumatori (Breton, 1996).

Se l'impresa pubblica, o privata, riesce con successo a fare questo, la fornitura del servizio risponde ai criteri di efficienza paretiana e la perdita di benessere per i consumatori è nulla.

Se invece la quantità o la qualità dei beni e dei servizi offerti è superiore o inferiore al volume ed alle caratteristiche richieste dai consumatori, la gestione risulterà essere inefficiente.

Occorre tuttavia rimarcare come la misurazione dell'efficienza sia complicata e controversa.

Un indicatore diffusamente utilizzato per la sua misurazione è rappresentato dai benefici che derivano dal processo di privatizzazione per la società in seguito ad un calo delle tariffe.

E' possibile individuare le seguenti ragioni a favore della privatizzazione delle risorse idriche (Beecher, 1995):

- la maggior capacità di reperimento del capitale;
- il maggior controllo dei costi dovuto a costi di produzione e di funzionamento minori, che si riflettono in un prezzo minore per l'utilizzo dei servizi idrici;
- la maggiore efficienza tecnica;
- il maggiore incentivo all'innovazione;
- la maggiore capacità di fornire un servizio che risponda ai parametri ed agli standard sulla qualità dell'acqua grazie alla sua competenza;
- le maggiori capacità di approvvigionamento e di programmazione;
- la maggiore flessibilità organizzativa;



- la migliore allocazione del rischio;
- la presenza di management maggiormente esperto;
- l'introduzione di logiche e di strumenti manageriali;
- l'introduzione di forme di competizione;
- la mancanza di interferenze politiche, sia a livello governativo sia nel fatto che l'impresa privata non deve rispondere del suo operato nei confronti dell'elettorato;
- la maggiore flessibilità organizzativa;
- la maggiore trasparenza;
- l'eliminazione dell'erogazione di sussidi inappropriati.

A supporto di tali affermazioni, una analisi effettuata da Seidestat (1999) su più di 100 imprese pubbliche e private del settore idrico negli Stati Uniti, durante gli anni novanta, ha evidenziato come le imprese pubbliche mostrino un divario competitivo medio nei confronti del privato, dovendo sopportare costi maggiori per una percentuale pari al 24%.

Questo può essere in parte ricollegato al maggior livello occupazionale nelle imprese pubbliche, dove sono presenti 3,48 impiegati per ogni 100 connessioni, rispetto ai 1,62 impiegati del privato.

Inoltre i prezzi dei servizi idrici pubblici hanno costi superiori del 25-35% rispetto alla fornitura privata (Rubin, 1999).

Per quanto concerne la teoria economica, si deve constatare come sia intervenuto un importante cambiamento: se in precedenza la teoria suggeriva che il tipo di proprietà di una impresa, specialmente nel caso di gestione pubblica o privata, determinasse delle differenze sostanziali dal punto di vista della performance, attualmente la teoria della privatizzazione suggerisce che la forma di proprietà possa essere meno importante di quanto lo sia invece la competizione di mercato (o la regolamentazione) nel raggiungere una performance efficiente (Donahue, 1989).

Pertanto, nel caso del settore idrico non si deve trascurare che la forma di mercato è un monopolio naturale e la scelta della privatizzazione dei servizi idrici avviene tra alternative imperfette.

Inoltre l'introduzione della privatizzazione non è in grado di garantire la concorrenza, né di proteggere dall'abuso di potere di monopolio (Tecco, 2004).

#### **7.2.4 le motivazioni commerciali**

Le motivazioni commerciali come spinta alla privatizzazione dei servizi idrici hanno assunto una importanza rilevante.

Secondo alcune stime molto approfondite, la privatizzazione delle risorse idriche sarà in grado di generare, nei prossimi decenni, profitti per un ammontare pari a 300 miliardi di dollari (Gopinath, 2000), cifra che in prospettiva potrebbe salire addirittura a 400 miliardi di dollari (Barlow, 1999).

Le motivazioni di origine commerciale devono essere prese in considerazione alla luce della particolare struttura del mercato dei servizi idrici privato, il quale si presenta come fortemente oligopolista.

Questo comporta delle conseguenze anche dal punto di vista della competizione, fattore che viene generalmente presentato come uno degli elementi determinanti la maggiore efficienza del settore privato rispetto al pubblico.

Di fatto, il mercato dell'acqua é dominato dalle due grandi multinazionali francesi, Veolia e Suez, che detengono ben il 70% del mercato mondiale, operano in più di 120 Paesi al mondo e ciascuna fornisce acqua a circa 100 milioni di persone.

Veolia è la compagnia più forte in Francia, mentre nel resto del mondo lo è Suez.

Il dominio incontrastato delle multinazionali francesi ha motivazioni di tipo storico.

Infatti, in Francia, già a partire dal 1850 veniva attuata una gestione del settore idrico con il coinvolgimento del settore privato tramite concessioni; in nessuna altra parte del mondo è stato adottato un sistema analogo, pertanto le multinazionali francesi hanno potuto crescere incontrastate, migliorando le loro competenze.

Di conseguenza, quando negli anni ottanta dello scorso secolo il processo di privatizzazione ha iniziato ad espandersi su scala mondiale, Veolia e Suez erano praticamente quasi prive di rivali.

Un ruolo più marginale occupa la numero tre francese, Saur, che tuttavia é impegnata ad allargare il suo campo d'azione, soprattutto in Asia, America Latina ed Europa.

Specialmente dopo la privatizzazione dell'acqua introdotta nel Regno Unito nel 1989, anche le imprese inglesi hanno cominciato ad interessarsi ai mercati internazionali, in particolar modo Severn-Trent e Thames Water.

Al momento dell'introduzione della privatizzazione, le imprese presenti sul mercato inglese erano otto; questo numero è variato più volte in seguito a processi di assorbimento e di fusioni.

Nonostante la forte spinta alla privatizzazione, il ritardo delle imprese inglesi nei confronti di quelle francesi rimane considerevole, analogamente a quanto può essere affermato per le imprese statunitensi, tedesche, giapponesi e spagnole.

La tendenza non ha risparmiato l'Italia, dove gli stimoli favorevoli ad un certo livello di privatizzazione dei servizi idrici, introdotto con la Legge Galli, ha indotto le maggiori aziende municipalizzate a lanciarsi in una campagna di espansione, in Italia ed all'estero.

Una caratteristica che accomuna la maggior parte delle multinazionali legate alla gestione dell'acqua è che non si occupano esclusivamente di servizi idrici, bensì sono *multiutility* (cioè imprese multi-servizi): forniscono infatti anche altri servizi, come la fornitura di energia, il trattamento dei rifiuti, le telecomunicazioni, le costruzioni.

Il mercato dei servizi idrici è evidentemente attraente nei contesti dove è in grado di generare dei profitti, cioè generalmente nelle grandi città, anche se di Paesi a basso reddito finanziario.

E' ad esempio il caso di Suez, che nel recente passato, in soli due anni, è riuscita ad ottenere la concessione dei servizi (che variano dalla produzione, distribuzione, alla depurazione) di 14 grandi città, tra cui Manila, Budapest, Casablanca (Tecco, 2004).

### **7.3 Le modalità di attuazione della privatizzazione**

La scelta del metodo con cui attuare il trasferimento della proprietà, o della gestione, dal settore pubblico a quello privato rappresenta una decisione chiave per il successo della privatizzazione.

Si tratta tuttavia di un processo alquanto difficoltoso, in quanto oltre ai problemi di valutazione del valore dell'impresa oggetto di privatizzazione, devono essere tenuti in considerazione anche altri fattori di diversa natura, quali il contesto storico dei diritti di proprietà, la posizione finanziaria e competitiva dell'impresa, la posizione ideologica del governo nei confronti del mercato, la struttura passata, presente e futura della regolamentazione all'interno del paese, la credibilità del governo nel rispettare la futura configurazione dei diritti di proprietà, le condizioni del mercato dei capitali, la volontà del governo di concedere l'accesso al capitale estero, la reazione dei potenziali investitori.

Dalla fusione di tali fattori complessi e degli obiettivi che si intendono realizzare, deriva una pluralità di modelli, i quali vengono scelti in base ad una stima di ogni situazione, effettuata caso per caso.

I più importanti metodi di privatizzazione possono essere classificati in due settori; la privatizzazione tramite la vendita e la privatizzazione a titolo gratuito o semigratuito Brada (1996):

1. la privatizzazione tramite la vendita;

si tratta di una delle categorie più importanti e più diffuse, la cui decisione avviene qualora si ritenga che ci sia la supremazia dell'impresa privata rispetto a quella pubblica nel conseguimento dell'efficienza produttiva e allocativa, e quando i settori di attività non sono più ritenuti strategici.

La vendita può essere effettuata attraverso vari meccanismi, i cui principali sono l'offerta pubblica di vendita (OPV), l'asta competitiva, la trattativa privata, la joint-venture; in particolar modo nei paesi anglosassoni si è affermato un altro modello, il buy-out, consistente nella vendita di azioni al management o ai dipendenti d'impresa;

▪ l'offerta pubblica di vendita;

si tratta del collocamento presso i risparmiatori e gli investitori istituzionali dei titoli rappresentativi della società oggetto di privatizzazione.

Rappresenta uno dei sistemi maggiormente diffusi nelle privatizzazioni occidentali, nei paesi dell'Asia dell'Est e del Pacifico (Privatisation International Yearbook 1998).

Il suo utilizzo può essere finalizzato ad obiettivi ben diversi dalla massimizzazione del profitto: ad esempio lo Stato potrebbe mirare a rivitalizzare il mercato borsistico oppure a favorire la diffusione dell'azionariato popolare.

L'OPV si caratterizza come strumento in grado di attirare un considerevole numero di piccoli risparmiatori, sia per ragioni tecniche, grazie al ricorso ai vari intermediari finanziari per l'acquisto delle azioni, sia per motivazioni economiche, legate alla garanzia dell'ottenimento di margini di guadagno sufficienti ad incentivarne l'investimento.

Generalmente, l'OPV è compatibile solamente con imprese di grandi dimensioni, attive nel campo dei servizi pubblici e preferibilmente operanti in regime di monopolio.

Nel caso le autorità statali stabiliscano di evitare che aziende di interesse nazionale possano subire il controllo di un singolo soggetto privato, allora si opterà per una public company con la riserva di alcuni particolari diritti di controllo, ad esempio attraverso l'utilizzo di una *golden share* o un'*action spécifique*.

Tuttavia, la partecipazione mista può rendere instabile la struttura del controllo a causa di conflitti di interesse tra le due componenti proprietarie (Zanetti, 1998).

L'attuazione di una OPV si realizza principalmente attraverso due tecniche: la cessione delle azioni detenute dallo Stato e l'aumento di capitale con l'emissione di nuove azioni che vengono sottoscritte esclusivamente da privati, in modo da diluire la presenza pubblica del capitale.

Il collocamento può avvenire in maniera integrale in una sola fase di vendita, oppure in più momenti differenti; ciò può essere motivato dalla volontà di preservare determinate quote di capitale a degli investitori selezionati o a delle imprese private preesistenti, i quali formeranno il cosiddetto nocciolo duro.

Il problema di maggior rilievo nella applicazione di una OPV è rappresentato dalla determinazione del prezzo; di norma, il raggiungimento degli obiettivi prefissati presuppone che il prezzo delle azioni sia inferiore al reale valore delle stesse, ma questo comportamento è soggetto alla critica di effettuare una svendita dei beni appartenenti alla collettività.

- l'asta pubblica;  
si tratta di uno strumento attraverso il quale lo Stato decide di cedere in blocco l'impresa pubblica, trasferendo ai privati la proprietà dell'intero complesso aziendale oppure, nel caso si tratti di una società di capitali, dell'intero pacchetto azionario. Questa forma di vendita è prevalentemente applicata nell'Est europeo, nell'ambito della privatizzazione di piccole-medie imprese.  
Di regola la vendita è condotta dagli stessi dirigenti che in precedenza gestivano l'azienda per conto dello Stato, con la concessione di particolari agevolazioni sul prezzo.  
Questa modalità di vendita viene adottata in Europa in particolare in quei casi in cui lo Stato miri a massimizzare gli introiti provenienti dalla vendita, rivolgendosi ad un

mercato delle acquisizioni in cui i concorrenti sono poco numerosi, ma fortemente reattivi alle offerte provenienti dai settori da loro ritenuti strategici.

L'attuazione dell'asta pubblica è preceduta solitamente da una fase preparatoria, con procedure simili a quelle che contraddistinguono anche altre tecniche di privatizzazione, quali la ricerca e la selezione dei consulenti e degli intermediari cui affidare le operazioni di studio e di valutazione delle società in corso di privatizzazione.

La selezione dell'acquirente definitivo conclude la procedura dell'asta pubblica: il venditore esamina tutte le offerte pervenute ed effettua la scelta che reputa più conveniente, valutando quali siano le condizioni d'acquisizione ed il prezzo migliori.

- la trattativa privata;  
si tratta di un procedimento attraverso il quale l'impresa pubblica viene ceduta ad un acquirente scelto arbitrariamente dal venditore, senza che vi sia alcuna competizione tra i potenziali candidati all'acquisto.

Proprio perché è stata considerata discriminante, oltre che non del tutto trasparente e causa di possibili fenomeni di corruzione, la trattativa privata è generalmente oggetto di numerose critiche.

Ciononostante, il suo utilizzo appare necessario qualora la situazione patrimoniale sconsigli il ricorso alle procedure di vendita aperta e competitiva, in particolare quando l'acquisizione comporti oneri notevolmente gravosi per il privato, tenuto ad impegnarsi per il risanamento ed eventualmente a garantire il mantenimento del livello occupazionale.

Nell'Europa dell'Est è stata utilizzata per risolvere la questione derivante dal problematico processo di valutazione delle imprese dovuto al sottosviluppo del mercato ed alla disorganizzazione degli intermediari finanziari.

- la joint-venture  
si tratta di un processo con cui l'impresa pubblica viene trasformata in una società a capitale misto, vale a dire una combinazione societaria tra due o più imprese finalizzata allo svolgimento in comune di determinate attività imprenditoriali.

Il ricorso a questa procedura è di norma ideale quando lo Stato, per le caratteristiche dell'azienda o per il settore di particolare importanza strategica, non intende rinunciare completamente alla propria posizione di controllo, pur incoraggiando l'ingresso di capitale e di management privato.

La formula mista è particolarmente gradita per gli investitori stranieri che operano nei paesi con un'economia instabile oppure in via di sviluppo; infatti, risulta essere molto rassicurante per gli operatori che intendono effettuare investimenti a lungo termine, in presenza delle conseguenti incertezze connesse ad un contesto economico-giuridico a loro poco familiare.

Allo stesso tempo, può essere tuttavia considerata come una misura di freno per l'entrata incontrollata del capitale straniero.

La joint-venture consente di soddisfare gli obiettivi strategici quali la conduzione in comune di attività di ricerca e sviluppo e la sicurezza negli approvvigionamenti; inoltre, il partner privato può beneficiare di canali di distribuzione più efficaci ed acquisisce un accesso privilegiato in mercati altrimenti di difficile penetrazione.

- il buy-out

si tratta del trasferimento dell'azienda al management o ai dipendenti, attuata attraverso la vendita di titoli azionari.

Il buy-out comporta un cambiamento dell'assetto proprietario dell'impresa, ma tuttavia non produce un trasferimento della proprietà all'esterno di essa: per questo motivo è stato interpretato come una forma di privatizzazione endogena.

La scelta dell'utilizzo di questa procedura può essere la risultante del perseguimento di finalità diverse.

Rappresenta infatti una forma di azionariato diffuso, uno strumento di strategia industriale poiché contribuisce in maniera efficace alla sensibilizzazione ed al coinvolgimento dell'organico aziendale; allo stesso tempo, può rappresentare una scelta di necessità qualora le caratteristiche dell'impresa non la rendono appetibile agli investitori esterni.

Il sistema del buy-out permette di garantire una collaborazione maggiore da parte del management e dei dipendenti, consente di incidere positivamente sull'organizzazione interna, aiuta a favorire il mutamento radicale delle motivazioni che animano le attività aziendali

2. la privatizzazione a titolo gratuito o semigratuito;

si tratta di una categoria in cui la privatizzazione avviene attraverso i *voucher* (Boycko, Shleifer, Vishny, 1996).

In questo caso, la distribuzione di certificati di proprietà avviene a titolo gratuito o semigratuito.

La tecnica trae origine dall'idea socialista della proprietà collettiva dei mezzi di produzione e consiste nella redistribuzione a tutta la popolazione adulta di certificati che attestino la compartecipazione alla proprietà dell'azienda da privatizzare.

La privatizzazione a titolo gratuito o semigratuito è stata applicata alle economie in transizione dell'Europa Centrale ed Orientale, in cui si è verificato un totale sovvertimento dell'assetto proprietario.

Questo tipo di trasferimento della proprietà comporta forti svantaggi per la finanza pubblica, che di fatto non gode di alcun tipo di provento (Tecco, 2004).

## 7.4 Classificazione dei modelli di privatizzazione nel settore idrico

Tra le principali responsabilità del sistema idrico che possono essere oggetto di privatizzazione, vengono annoverate le seguenti funzioni (Gleick, 2003):

1. la pianificazione dell'aumento di capitale da effettuare e del bilancio;
2. il finanziamento;
3. la progettazione;
4. l'attività di funzionamento del sistema;
5. l'attività di manutenzione del sistema;
6. le decisioni sul prezzo di vendita;
7. la gestione contabile;
8. la gestione dei pagamenti del personale impiegato;
9. la gestione finanziaria e del rischio;
10. il monitoraggio e rafforzamento della qualità dell'acqua e degli altri standard relativi ai servizi idrici.

Sulla base delle responsabilità che nel settore idrico possono essere indifferentemente gestite dal pubblico o dal privato, è possibile riscontrare una certa molteplicità di combinazioni da cui scaturiscono modelli di privatizzazioni differenti.

La classificazione dei vari modelli di privatizzazione che viene proposta è quella operata da Gleick nel Rapporto Biennale delle Risorse Idriche 2002-2003, la quale individua:

- i sistemi di gestione totalmente privati

in questo modello, la proprietà e le attività di gestione, di funzionamento e di mantenimento dei servizi idrici appartengono ai privati.

Spesso trova diffusione in aree caratterizzate da un sistema idrico dotato di una copertura limitata e di servizi di scarsa qualità.

Pur rappresentando il caso di privatizzazione pura, nella realtà è raramente applicato, seppur l'esempio più importante sia rappresentato dal caso inglese, seguito da quello thailandese.

Può coesistere con la gestione pubblica, specialmente dove essa manifesta delle carenze che riguardano l'inaffidabilità, un sistema tariffario troppo elevato, il razionamento dell'uso dell'acqua.

La regolamentazione della qualità dell'acqua ed altri importanti mezzi di tutela della società sono soggetti a costanti verifiche nei Paesi sviluppati mentre possono essere inesistenti nei Paesi in via di sviluppo.

L'assenza o la scarsa regolamentazione possono provocare seri problemi, specialmente poiché ne possono conseguire tariffe molto elevate o una qualità dell'acqua insoddisfacente.

Numerosi studi hanno dimostrato che il prezzo pagato per la fornitura dell'acqua da parte dei privati è più elevato di quanto avvenga nel caso in cui l'acqua sia provvista dal pubblico o attraverso un contratto di concessione.

Significativo è il caso di El Alto, in Bolivia dove esiste una notevole differenza di prezzo fra i due tipi di fornitura, quella che avviene privatamente e quella fornita dall'impresa che ha ottenuto la concessione: la prima fornisce 10 metri cubi d'acqua ad un prezzo pari a 35,00 dollari americani, la seconda fornisce la stessa quantità a 2,20 dollari americani, con una differenza pari a 33,80 dollari americani (Komives, 2001).

- le società pubbliche

questo tipo di modello si colloca a metà strada tra un'impresa di proprietà pubblica ed una privata, assumendo la struttura di una società per azioni, in cui la proprietà del sistema idrico viene suddivisa fra gli azionisti pubblici e privati.

La società è soggetta alle norme commerciali come un qualsiasi altro tipo d'impresa; tuttavia, la quota maggioritaria è generalmente mantenuta dal settore pubblico, mentre la proprietà privata subisce spesso delle restrizioni legali, come ad esempio il limite sulla quota percentuale nel totale delle azioni.

L'organizzazione della società pubblica si caratterizza come una struttura aziendale, in cui sono presenti un Direttore ed un Consiglio Direttivo.

Tale modello, che ha trovato particolare applicazione in Polonia, in Cile e nelle Filippine (Blockland, Braadbart, Schwartz, 1999), può trarre benefici dalla particolare combinazione degli obiettivi, potenzialmente conflittuali, dei due modelli da cui trae origine: da un lato, la minimizzazione dei costi e la massimizzazione del profitto ricercate dalla proprietà privata; dall'altro la minimizzazione dei costi associata alla fornitura di un servizio affidabile, efficiente ed ampiamente accessibile, nonché la tutela dei diritti dei consumatori auspicata dalla proprietà pubblica.

L'evidenza empirica ha evidenziato come questo modello possa ottenere un soddisfacente grado di efficienza e di qualità del servizio.

Nelle Filippine, per esempio, il Consiglio di Gestione include al proprio interno anche delle associazioni dei diritti dei consumatori.

Il modello rientra nella categoria di gestione dei servizi idrici di partecipazione privata di settore, detto anche PSP (*Private Sector Participation*).

- la gestione mista: contratti di servizio e contratti d'affitto

in questa forma di modello, è previsto che venga assegnata ai privati la responsabilità per il funzionamento ed il mantenimento del sistema dei servizi idrici attraverso contratti generali di servizio oppure la responsabilità per il controllo della gestione attraverso contratti che prevedono l'affitto della struttura.

In questi casi, la proprietà della sistema idrico continua a rimanere nella sfera del settore pubblico.

Generalmente, questi modelli non sono finalizzati a favorire il finanziamento di nuove strutture o ad incentivare l'accesso del capitale privato sul mercato; ciononostante, consentono di introdurre importanti competenze gestionali ed operative, talvolta assenti a livello locale.



Nei contratti di servizio e nei contratti d'affitto può essere inclusa la responsabilità per la riscossione delle tariffe al pari delle attività di funzionamento e mantenimento (Rivera,1996).

Solitamente hanno una durata di circa 10-15 anni e possono subire alcune variazioni in caso di sollecitazioni da parte dei privati; possono coinvolgere progetti di piccola dimensione, se ad esempio riguardano la singola costruzione o installazione di un certo tratto di tubature, oppure di portata più grande se ad esempio si occupano dei servizi di fornitura di un'intera città.

Lo studio di questo modello ha dimostrato come qualora i contratti includano il mantenimento e la riparazione delle strutture, la gestione delle reti di fornitura dell'acqua e degli scarichi, l'installazione delle condotte, la riscossione delle tariffe, si siano avuti spesso dei risultati positivi.

- le concessioni

si tratta di un modello che può avvenire in modo totale oppure parziale.

Con la concessione totale viene trasferita al settore privato la responsabilità del funzionamento e del mantenimento dell'intero sistema idrico, inclusi anche i rischi e le problematiche finanziarie.

Per quanto concerne l'allocazione del rischio e le richieste di investimento, ogni dettaglio viene evidenziato tramite la forma di contratto.

La concessione totale ha normalmente una durata di lungo periodo che si protrae per 25-30 anni, cosicché possa essere favorito il pieno recupero degli investimenti iniziali.

Lo sviluppo di tale metodo prevede che esperti tecnici siano trasferiti nelle località interessate al trasferimento del *know-how* ai gestori locali.

Con la concessione parziale viene invece coinvolta solo una parte del sistema di fornitura del servizio, mentre al termine del contratto, la proprietà capitale delle strutture viene solitamente trasferita al settore pubblico.

La concessione è in genere ritenuta come una scelta preferibile alla forma di privatizzazione pura, la quale è caratterizzata da un sistema di gestione totalmente privato, proprietà delle risorse incluse.

I motivi di tale considerazione derivano dal fatto che il meccanismo della concessione permette di introdurre dei notevoli incentivi all'efficienza, dal momento in cui le imprese entrano in competizione tra di loro per ottenerne l'affidamento.

La concessione ha inoltre il merito di ridurre il carico regolamentatore dell'autorità statale, consentendo di trasferire parte dei vincoli sulle norme del contratto.

In entrambi i modelli di concessione, sia totale che parziale, è necessario che lo Stato e l'impresa affidataria definiscano dettagliatamente le reciproche responsabilità, in particolare individuando nel contratto di concessione importanti parametri quali l'allocazione del rischio, la durata, i metodi di regolamentazione (Komives, 2001).

L'analisi empirica di tale modello ha messo in luce importanti casi di successo accanto a casi di clamoroso insuccesso.

Lo studio delle varie forme di privatizzazione della gestione delle risorse idriche consente di evidenziare come nessuno dei modelli indicati possa essere definito perfetto. Ad esclusione del caso della gestione totalmente privata, ognuno di essi possiede delle caratteristiche positive, che ben si adattano a risolvere le problematiche sorte in situazioni con necessità diverse.

L'analisi del contesto specifico in cui il processo di privatizzazione andrà ad inserirsi dovrà necessariamente consentire di valutare quali elementi saranno da sfruttare e con quale grado di intensità, allo scopo di colmare le eventuali carenze.

Tutti gli eventuali problemi che potrebbero sorgere con l'introduzione della privatizzazione, quali carenza di investimenti, aumento dei costi inefficienze nella gestione, nella ristrutturazione o nell'accesso alle infrastrutture, fenomeni di corruzione o casi di spreco dovranno essere presi in considerazione al fine di valutarne le conseguenze sulla società; il confronto tra i pro ed i contro generati dal processo di privatizzazione consentirà di determinare se il cambiamento apporti realmente un beneficio per la società, rappresentando pertanto un reale miglioramento al contesto nel quale si intende intervenire (Tecco, 2004).

## **7.5 Criteri di scelta tra gestione pubblica o privata**

La valutazione della scelta tra gestione pubblica oppure privata del servizio idrico deve per forza di cose tener conto dei vantaggi e degli svantaggi di ciascuna forma di controllo, in riferimento al particolare contesto storico-istituzionale in cui la scelta deve essere operata.

Più in particolare, il confronto tra pubblico e privato deve essere condotto sulla base dei diversi aspetti che ne caratterizzano l'efficienza nel mercato.

L'efficienza, applicata ad una impresa, significa produrre con i minori costi possibili e quindi con la possibilità di ottenere un maggiore reddito di esercizio.

L'efficienza si può ottenere con l'eliminazione degli sprechi, utilizzando nuovi macchinari, introducendo moderne e avanzate tecnologie, facendo uso di ricerca, elevando la professionalità del personale a tutti i livelli.

Abbassando i costi è possibile vendere a prezzi minori e, pertanto, aumentare la competitività (D.d.T.E., 2011)

L'azienda è efficiente quando utilizza in maniera economica le risorse a propria disposizione; le diverse forme di efficienza possono essere così suddivise:

1. l'efficienza allocativa-gestionale (statica), tendenzialmente migliore nell'impresa pubblica;  
in relazione al trasferimento delle risorse finanziarie dai soggetti in surplus a quelli in deficit, si ottiene efficienza allocativa quando la produttività marginale del capitale è la stessa per tutte le forme di investimento.

Più precisamente, si realizzerebbe se tutti gli operatori, vale a dire finanziatori ed investitori, agissero in maniera razionale, ricercando le opportunità di investimento e/o finanziamento che consentano di massimizzare la loro utilità attesa.

Si ha ottimo pareto nell'efficienza allocativa quando non è possibile alcuna riorganizzazione della produzione che consenta di migliorare le condizioni di tutti.

In tale situazione, l'utilità di una persona può essere aumentata solamente da una riduzione dell'utilità di un'altra persona; in altre parole, nessuna persona può migliorare la propria condizione senza che qualcun altro peggiori la propria.

L'efficienza allocativa misura la capacità di combinare input e output al minimo costo dati i prezzi di mercato, evidenziando la capacità dell'azienda (*efficienza esterna*) di ottenere più unità di output, in quanto i risparmi ottenuti sul mercato (sia nei processi di acquisto di input che di vendita di output) hanno permesso di ottenere a parità di mezzi monetari più risorse (Scaletti, 2008);

2. l'efficienza dinamica, tendenzialmente migliore nell'impresa privata, almeno in determinate condizioni tecnologiche ed istituzionali;

si caratterizza in una configurazione di incentivi che garantisce un elevato livello di innovazione e investimento.

Per quanto il punto di vista pubblico insista sulla proprietà dell'efficienza allocativa, il mercato è stato costantemente difeso negli ultimi due secoli soprattutto per la sua capacità di garantire l'efficienza dinamica dei sistemi sociali nei quali esso prevale.

Generalmente, un monopolista tende avere meno incentivi ad innovare rispetto ad un'impresa in concorrenza (Calafati, 2004);

3. efficienza tecnico-produttiva, tendenzialmente migliore nell'impresa privata; si intende essenzialmente l'attitudine di un intervento posto in essere di raggiungere l'obiettivo prefissato, attraverso l'impiego della minore quantità possibile di risorse.

In altri termini si può affermare che si aumenta l'efficienza quando si riesce a raggiungere lo stesso obiettivo con costi minori o, più in generale, con minore impiego di risorse.

L'efficienza tecnica consente di misurare il modo in cui i fattori sono utilizzati nel processo produttivo; inoltre, indica la capacità dell'azienda (*efficienza interna*) di produrre più unità fisiche di output dato un certo ammontare di input e una certa tecnologia o viceversa (Scaletti, 2008).

In sintesi, dal processo di privatizzazione potrebbe derivare un peggioramento dell'efficienza allocativa nel mercato, da contrapporre tuttavia al possibile miglioramento degli altri due tipi di efficienza.

L'eventuale riduzione del surplus del consumatore conseguente al comportamento privato della massimizzazione dei profitti in un mercato non perfettamente concorrenziale, dovrebbe essere messa a confronto con il risparmio di risorse conseguente alla maggiore efficienza tecnico-produttiva, in una prospettiva non solo statica, ma proiettata nel lungo periodo.

Tanto più il mercato in cui opera l'impresa privatizzata sia caratterizzato da un contesto concorrenziale, tanto più probabili possono essere gli effetti positivi netti della privatizzazione (Vickers, 1991).

Gli effetti possono invece diventare negativi in presenza di monopoli.

Occorre però sottolineare come in caso di presenza di monopoli, nemmeno la proprietà pubblica possa essere considerata a priori la forma più adatta di gestione (Shleifer, 1998).

In linea di massima affinché il risultato netto del processo di privatizzazione possa essere positivo, è opportuno affiancare delle misure dirette ad indurre le imprese privatizzate a praticare prezzi non troppo lontani da quelli della concorrenza; questo risultato inevitabilmente dovrà dipendere dal settore di appartenenza, dalla regolamentazione e dalla liberalizzazione/antitrust.

E' necessario che le imprese privatizzate siano sottoposte il più possibile ad una adeguata pressione competitiva sui mercati dei prodotti: in assenza, i privati tenderebbero ad appropriarsi delle rendite consentite dalle protezioni godute sui mercati, facendo peggiorare l'efficienza allocativa e nello stesso tempo non massimizzando l'efficienza dinamica e produttiva.

Così come è stato dimostrato da alcuni studiosi attraverso il loro modello di analisi dei *trade-off* tra la proprietà pubblica e privata nel promuovere l'efficienza, la sola analisi teorica non conduce ad alcuna conclusione esauriente (Laffont, Tirole, 1993).

Una analisi condotta a livello empirico sembra possa dare delle risposte più soddisfacenti, consentendo di mettere a confronto la performance delle imprese di proprietà statale con quelle di proprietà privata ed i cambiamenti a livello di efficienza che si verificano con il trasferimento della proprietà tramite la privatizzazione, tenendo conto delle difficoltà metodologiche, quali la mancanza di dati, i problemi di misurazione delle variabili-chiave, la difficoltà della scelta appropriata dei termini di paragone specialmente nei paesi in via di sviluppo dove il settore privato è limitato, la difficoltà di isolare gli effetti sull'efficienza dovuti al cambiamento di proprietà e alle politiche che promuovono la concorrenza e la regolamentazione, il livello di percezione dei fallimenti di mercato all'interno di ciascun settore industriale, la differenziazione fra il perseguimento dell'efficienza e gli interventi a carattere socio/redistributivo.

Le analisi condotte in questo senso sono numerose ed hanno contribuito ad ottenere dei risultati interessanti.

Studi compiuti su molti casi di privatizzazioni in varie parti del mondo evidenziato come la privatizzazione applicata in un mercato competitivo oppure ben regolamentato sia migliore della proprietà statale (Bortolotti 1999, Megginson 2000 e 2001).

In particolare, la privatizzazione agisce positivamente in termini di una maggiore efficienza, produttività, performance e profitto, mentre il debito dell'impresa ed i costi di lungo periodo diminuiscono; gli effetti positivi per le imprese vengono trasmessi alle economie nazionali.

In Italia, secondo quanto riportato nel Libro bianco sulle Privatizzazioni, la borsa è cresciuta del 400% grazie a questo processo, passando da una capitalizzazione pari a circa il 10% del PIL di inizio anni novanta, a quello attuale che raggiunge circa il 70%. Nei settori in cui il processo di privatizzazione è stato più completo ed è stato accompagnato da una forte liberalizzazione del mercato, le tariffe hanno registrato un fortissimo decremento, la struttura produttiva e finanziaria del Paese si è modernizzata e si sono verificate una crescita ed una evoluzione dei mercati.

L'evidenza empirica suggerirebbe pertanto che la proprietà privata di industrie competitive sia preferibile a quella pubblica in base a considerazioni di un conseguimento di un maggior livello d'efficienza.

Per quanto concerne i casi in cui il mercato non sia perfettamente concorrenziale, come ad esempio le imprese con elementi di monopolio naturale (acqua e fornitura dell'energia elettrica) non esiste una posizione predominante (Vickers, 1991).

Di fatto, i risultati sono misti: né la proprietà pubblica, né quella privata mostrano di avere in assoluto la performance migliore; a volte vengono attribuiti dei vantaggi alla proprietà pubblica, altre a quella privata, mentre in alcune circostanze non si riscontra nessuna differenza tra le due.

Nella gestione dei beni pubblici non esiste una evidenza empirica per sostenere che l'efficienza aziendale, di per sé, debba essere differente nel settore pubblico ed in quello privato.

Quindi anche se nel complesso le imprese private risultano più efficienti, nei settori pubblici si presentano diverse eccezioni come le linee ferroviarie canadesi o le *public utilities* elettriche statunitensi. (Marè, 1994).

In questo caso, le politiche e le strategie che promuovono la competitività e la regolamentazione assumono un ruolo molto importante, persino maggiore della forma di proprietà.

Se l'obiettivo che ci si prefissa di conseguire è rappresentato da una maggiore concorrenza, la sola cessione delle aziende pubbliche al privato non può garantire il raggiungimento di tale risultato.

Infatti, se non viene a cessare il regime protezionistico presente in alcuni settori, il risultato che si produce in seguito alla vendita delle imprese è semplicemente la sostituzione del monopolio pubblico con quello privato (Tecco, 2004).

## **7.6 Il ruolo di alcune Organizzazioni Internazionali nel processo di privatizzazione dell'acqua: la Banca Mondiale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio**

A sostegno del processo di privatizzazione, un ruolo molto importante hanno giocato anche alcune Organizzazioni internazionali, sia di tipo finanziario che di tipo commerciale.

Tra i principali sostenitori della privatizzazione si segnala come capofila la Banca Mondiale, seguita dalla Banca Europea degli Investimenti, dalla Banca Interamericana di Sviluppo, dalla Banca Asiatica di Sviluppo, dalla Banca Africana di Sviluppo, dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, dalla Banca di Sviluppo Sudafricana e dalla Banca di Sviluppo Islamica.

Per quanto concerne le Organizzazioni commerciali è possibile fare riferimento all'Organizzazione Mondiale del Commercio ed all'accordo di Libero scambio Nord-Americano (Nafta).

Le posizioni che sono comunemente ritenute più rappresentative e dotate di maggior forza sono quelle della Banca Mondiale e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

- La Banca Mondiale (BM);

La BM è la principale organizzazione internazionale per il sostegno allo sviluppo e la riduzione della povertà ed è formalmente una Agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Venne istituita nel 1945, inizialmente col nome di Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (International Bank for Reconstruction and Development – IBRD), assieme al Fondo Monetario Internazionale (FMI), a seguito degli accordi raggiunti nel corso della Conferenza di Bretton Woods.

La privatizzazione è al centro delle politiche della BM, nel settore dell'acqua così come in quello dell'energia, settori di una importanza chiave nell'ambito delle politiche ambientali.

La BM ha così assunto un ruolo fondamentale di guida e di coordinamento delle diverse Agenzie governative coinvolte nel tema della privatizzazione dei servizi idrici.

Nel 1994, sotto il suo impulso, è stato creato il Consiglio Mondiale sull'acqua, che riuniva organismi internazionali quali UNDP, FAO, UNEP, OMS, oltre ad esperti del settore e grandi imprese multinazionali, su tutte Vivendi e Suez, con il sostegno di alcuni Paesi tra cui il Canada, il Giappone, la Francia e l'Olanda.

Nel 1996, il Consiglio ha proposto di definire una “Visione mondiale” dell'acqua, che dovesse servire come base per lo sviluppo di politiche relative alle risorse idriche.

A tale scopo, il Consiglio assunse l'iniziativa di organizzare, con cadenza triennale, un Forum mondiale, la cui prima edizione fu tenuta a Marrakech nel 1997, la seconda a L'Aia e la terza a Kyoto, nel 2003.

Contemporaneamente, la BM spinse affinché fosse creata la Global Water Partnership (GWP), con lo scopo di promuovere un partenariato tra pubblico e privato in grado di mettere in atto la visione proposta dal Consiglio.

Per la soluzione dei problemi di coordinamento tra il Consiglio e la GWP, venne poi creata nel 1998 la Commissione mondiale sull'acqua.

La strategia per lo sviluppo del settore privato (*private sector development strategy*) del febbraio 2002, ha delineato le linee per promuovere il ruolo predominante del settore privato in tutte le sfere dell'economia, inclusa la fornitura di servizi di base e lo sviluppo delle infrastrutture.

Riguardo la condotta da usare nella gestione dell'acqua, la BM auspica che gli investimenti e la gestione privata dei servizi idrici abbiano un ruolo sempre più preponderante.

Il bisogno di rendere sempre più forte il coinvolgimento del settore privato è considerato semplicemente necessario al fine di ottenere i finanziamenti necessari e come incentivo per futuri cambiamenti nella gestione delle risorse idriche.

L'influenza prepotente che la BM esercita, soprattutto sui Paesi in via di sviluppo, può tuttavia rappresentare un limite alla democrazia, essenzialmente a causa della condizionalità, ossia all'imposizione di politiche macro-economiche neoliberiste, quali la privatizzazione degli enti pubblici, a cui sono vincolate le concessioni dei prestiti. Si tratta di una pratica largamente diffusa, anche se è stata esplicitamente rigettata dalla Conferenza Internazionale dell'acqua di Bonn.

La privatizzazione dei servizi idrici ha acquisito quindi una importanza sempre più rilevante nei prestiti concessi dalla BM, la quale ha approvato progetti per la fornitura di servizi da parte di operatori privati, attraverso i prestiti IDA (International Development Association – Associazione internazionale per lo sviluppo).

Secondo una analisi condotta dal ICJI, su 276 progetti analizzati, in quasi un terzo dei progetti è stato richiesto che il Paese privatizzi il proprio sistema idrico prima di ricevere i fondi.

Inoltre, il numero di prestiti condizionati sono triplicati a partire tra il 1990 ed il 1998.

- l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)

l'OMC, conosciuta in inglese con il nome *World Trade Organization (WTO)*, è una organizzazione internazionale creata con il compito di supervisionare numerosi accordi commerciali tra gli Stati membri.

L'OMC è stata istituita il 1° gennaio 1995, alla conclusione dell'Uruguay Round, una serie di negoziati che tra il 1986 ed il 1994 ha coinvolto 123 Paesi.

All'interno dell'OMC, uno degli accordi più estesi è stato il GATS, *General Agreement on Trade in Service*; stipulato con l'intento di liberalizzare progressivamente il "commercio dei servizi" fra i membri dell'Organizzazione, il GATS definisce il commercio dei servizi in un modo talmente ampio da investire direttamente molte delle aree che tradizionalmente non sono state soggetto di norme relative al commercio multilaterale.

Non si applica, come previsto espressamente da una sua specifica norma, ai servizi "forniti dall'autorità governativa" e rispetta il diritto di regolamentazione da parte dei Governi.

Secondo il GATS, un servizio è fornito dall'autorità governativa solo quando non è fornito né su base commerciale, né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi; pertanto l'accordo non rappresenta una vera minaccia per i monopoli pubblici, in quanto lo Stato può valutare e decidere quali servizi escludere dal processo di liberalizzazione.

Infatti solamente i servizi inseriti nella cosiddetta “*lista positiva*” sono soggetti alla liberalizzazione ed alle clausole che implicano l’adesione all’OMC, quali quella della nazione favorita o del trattamento nazionale.

Ciò ha valore anche per quanto riguarda i servizi idrici.

Non esiste alcuna norma del GATS che di fatto imponga ad uno Stato di esporre i servizi idrici alla liberalizzazione, da cui ne conseguirebbe la privatizzazione.

Gli Stati Uniti e la Svizzera hanno escluso l’acqua potabile dalla lista dei servizi sottoposti all’accordo GATS, mentre l’Unione Europea che preme per una forte liberalizzazione dato il peso rilevante dei servizi nella sua economia, ha escluso l’acqua per utilizzi umani.

Per tutti gli altri utilizzi invece, l’Unione Europea ha richiesto che l’acqua, che sulla base dei criteri dell’OMC ricade nella categoria dei servizi ambientali, rientri all’interno delle materie di competenza del GATS.

Non è possibile negare lo stretto legame che intercorre tra l’accordo ed una gestione dei servizi idrici orientata al mercato.

Quei Paesi che volessero riformare il proprio settore idrico, potrebbero far ricorso all’utilizzo dei GATS per accelerare e codificare questo processo di riforma.

Più di recente, il PPIAF, vale a dire l’agenzia della Banca mondiale, ha pubblicato un nuovo rapporto nel quale viene riconosciuto un certo fallimento della privatizzazione.

Gli elementi che non hanno soddisfatto le aspettative sono stati:

- la mancanza di congrui investimenti nei servizi idrici ed igienici;
- l’assenza di situazioni che provino la maggior efficienza del settore privato e la gestione dell’acqua;
- la constatazione di gravi problemi legati con la corruzione, la convenienza personale e le prestazioni inefficienti di molti contratti;
- le difficoltà nella creazione e nel funzionamento dei contratti con i privati;
- le problematiche legate alla necessaria ristrutturazione che si sono verificate nei casi in cui le concessioni private hanno fallito.

Lo stesso documento del PPIAF sostiene che in alcuni casi si è riscontrato un miglioramento nella produttività del lavoro in termini di occupazione, ma non vi è stata alcuna evidenza di una riduzione dei prezzi o di un aumento degli investimenti.

## **7.6 Gli effetti indesiderati della privatizzazione**

Il processo di privatizzazione delle risorse idriche trova un forte supporto alla sua espansione da una serie di motivazioni finanziarie, economiche e commerciali, oltre che dal sostegno delle multinazionali più importanti e di alcune rilevanti organizzazioni internazionali, quali la Banca Mondiale, il Fondo Monetario internazionale e l’Organizzazione Mondiale del Commercio.



Ciononostante, si tratta di un argomento molto complesso, caratterizzato da forti opposizioni da parte delle comunità locali, dalle organizzazioni non governative e da talune forze politiche, talvolta sfociate in reazioni violente.

Il motivo alla base di questa opposizione è riconducibile agli effetti indesiderati della privatizzazione; di fatto, tali effetti rappresentano dei costi per la società ed andranno pertanto considerati in una analisi del tipo costi-benefici al fine di valutare se il trasferimento della gestione da pubblico a privato conduce ad un miglioramento della situazione della società.

Gli aspetti che possono condurre a dei risultati differenti da quanto previsto dalla teoria delle privatizzazioni sono definibili come i “rischi” della privatizzazione; in particolare, queste situazioni possono riguardare:

1. l’appropriazione di una responsabilità di base dello Stato e lo scarso monitoraggio; ogni Governo ha il dovere fondamentale di fornire alla propria popolazione i servizi essenziali di base, tra cui l’acqua potabile, i servizi igienico-sanitari e l’energia.

In passato, gli interventi delle Organizzazioni Internazionali avevano lo scopo di sostenere lo Stato a colmare le sue carenze e difficoltà .

Il trend attuale è piuttosto quello di indirizzare gli aiuti verso gli operatori privati, ritenendo la privatizzazione come la migliore soluzione per la gestione dei servizi pubblici.

Questo tipo di politica comporta un progressivo indebolimento da parte dello Stato, costretto a perdere il controllo su una risorsa strategica che rappresenta allo stesso tempo un servizio considerato essenziale; inoltre, si viene ad intaccare uno degli aspetti che rappresentano la base della sua legittimazione.

Tale fattore rappresenta invece un elemento favorevole per le imprese private che gestiscono i servizi idrici, in quanto si trovano così nelle condizioni di poter operare con una maggiore discrezione verso i propri interessi a discapito di quelli della società.

La debolezza nel condurre le operazioni di controllo e monitoraggio possono poi condurre ad una inadeguata fornitura del servizio, ad un comportamento discriminatorio dell’impresa, alla violazione della protezione della qualità dell’acqua.

2. l’esclusione delle comunità sottorappresentate e con scarsa accessibilità ai servizi; uno degli obiettivi che si intende raggiungere attraverso il processo di privatizzazione è quello di espandere l’accesso ai servizi idrici, andando così incontro alle esigenze delle comunità che ne sono prive o quasi.

Generalmente, le comunità in difficoltà si trovano nelle aree periferiche delle grandi città e la loro carenza di servizi è dovuta essenzialmente all’assenza di potere politico, ad uno scarso livello di potere rappresentativo oppure al fatto di non essere in grado di sostenere i pagamenti necessari alla fornitura dell’acqua così come avviene per i residenti delle zone più agiate della città.

Le aziende private decidono di investire esclusivamente se il rischio è opportunamente compensato da un “giusto profitto”.

Pertanto, la scelta delle multinazionali che operano nel settore dell'acqua di limitare i propri investimenti quasi esclusivamente alle zone urbane, dove esistono maggiori garanzie di ottenere un profitto, rende molto difficile per i Governi assicurare un accesso universale a tale servizio primario, soprattutto nelle zone più povere o per quelle fasce della popolazione con reddito inferiore.

Il processo di privatizzazione può quindi peggiorare la situazione per molti cittadini, in quanto le aziende private possono ritenere non profittevole servire determinate zone sia da un punto di vista politico che economico, a meno che il contratto o la concessione non lo preveda esplicitamente.

Solamente un contratto di tipo espansivo potrebbe assicurare l'obbligo dell'impresa privata di raggiungere certi livelli di fornitura e di qualità dell'acqua (Komives, 2001).

### 3. l'inasprimento delle disuguaglianze economiche tra i cittadini;

la preoccupazione probabilmente più rilevante ravvisata dalle comunità nei confronti della privatizzazione riguarda il possibile aumento dei prezzi della fornitura del servizio. L'aumento delle tariffe non è tanto da attribuirsi alla inefficienza del settore privato nella gestione del servizio, quanto al passaggio da un prezzo sussidiato dallo Stato ad un prezzo che dovrebbe essere orientato al recupero totale dei costi.

Basti pensare al caso di un contadino che da una situazione di partenza in cui, grazie ai sussidi, paga l'acqua utilizzata per l'irrigazione solamente per un 20% del suo costo totale, a causa del processo di privatizzazione si troverebbe come conseguenza a dover pagare anche il restante 80% (Dinar e Subramanian, 1997).

Il livello dei prezzi sarà naturalmente influenzato anche dagli eventuali lavori di ristrutturazione e di ampliamento delle connessioni che dovranno essere messe in atto dal soggetto privato.

In risposta a quanti evidenziano l'eventualità che la privatizzazione comporti tale rischio, è possibile replicare sostenendo come l'evidenza abbia dimostrato che le persone, anche percettrici di un reddito basso, siano disposte a pagare per l'acqua ed i servizi sanitari delle tariffe più elevate qualora vengano garantiti dei servizi affidabili ed il costo di fornitura sia stabilito in modo trasparente e comprensibile (Wright, 1997). Allo stesso modo, è considerato accettabile un esborso maggiore di denaro se viene corrisposto un servizio nuovo e/o migliorato.

Ovviamente, tutte queste affermazioni decadono nel caso in cui si verifichi un aumento di entità notevole.

Come ulteriore conseguenza, l'eliminazione dell'erogazione di sussidi statali può danneggiare fortemente le condizioni di vita di alcune categorie sociali precedentemente protette.

### 4. il fallimento nella tutela della proprietà pubblica dell'acqua e dei relativi diritti;

in alcune circostanze, la privatizzazione della gestione dell'acqua può condurre alla perdita della proprietà locale del sistema idrico, a cui può seguire la perdita di vista dell'interesse pubblico.

Si tratta di un tema con implicazioni socio-culturali, legato al sentimento di appartenenza che ogni comunità nutre nei confronti del proprio habitat e che in alcuni casi ha regolato il sistema di gestione dell'acqua per secoli.

In certi contesti, la privatizzazione può provocare un cambiamento radicale dello status quo originale dei diritti di proprietà.

5. il problema dei casi di corruzione;

il trasferimento della proprietà o semplicemente di alcune funzioni inerenti il funzionamento o la gestione del sistema potrebbe essere effettuato in favore di soggetti vicini al Governo o di imprese private disposte a pagare una "tangente" pur di ottenere la concessione.

6. la scarsa considerazione dell'impatto negativo della privatizzazione sull'ecosistema; se i contratti di fornitura del servizio non prendono in considerazione la tutela dell'ecosistema, l'ambiente può essere sottoposto a dei danni irreversibili, causati dalla loro durata prolungata nel tempo.

7. gli incentivi scarsi o insoddisfacenti per migliorare l'efficienza dei sistemi idrici;

i miglioramenti dell'efficienza nell'erogazione del servizio idrico possono condurre ad una riduzione della quantità d'acqua venduta, con il risultato che l'impresa titolare del servizio ottenga dei profitti più bassi.

Come conseguenza, le compagnie possono essere scarsamente incentivate ad incoraggiare l'utilizzo efficiente della risorse.

8. l'assenza di procedure di risoluzione delle controversie;

le imprese pubbliche che hanno in gestione il servizio idrico, sono generalmente sottoposte alla giurisdizione nazionale.

Nel caso invece della privatizzazione, le imprese sono spesso di nazionalità differente da quella dello Stato in cui si trovano ad operare; pertanto, qualora si dovesse riscontrare una controversia, possono sorgere dei problemi legati alla mancanza di definizione contrattuale di una sede arbitrale ed inerenti la scelta della legislazione a cui fare riferimento.

9. le difficoltà di ripristino delle condizioni precedenti al processo di privatizzazione;

la lunga durata delle concessioni di erogazione del servizio può condurre lo Stato a perdere le proprie competenze manageriali ed ingegneristiche, sviluppate nel settore, in modo irreversibile.

D'altro canto, l'impresa privata tenderà invece ad acquisire una sempre maggiore esperienza e competenza nel settore, in modo da potersi garantire il mantenimento della gestione anche dopo la scadenza del contratto: infatti, potrà disporre di un maggior numero di informazioni e sarà in grado di fornire il servizio ad un prezzo inferiore a qualsiasi altro concorrente.

Inoltre, qualora la gestione privata del servizio fosse ritenuta insoddisfacente e venisse valutata l'opportunità di ristatalizzare o rimunicipalizzare il sistema, le condizioni di ripristino sarebbero molto onerose da un punto di vista finanziario e richiederebbero che l'apparato pubblico, divenuto privo delle relative competenze, tornasse ad occuparsi della gestione idrica.

10. il trasferimento all'estero degli introiti del settore; nel passato, i proventi derivanti dalla fornitura pubblica del servizio, erano reinvestiti all'interno della stessa comunità che usufruiva del servizio. In considerazione del carattere internazionale delle multinazionali dell'acqua, è possibile assistere al rischio che i proventi vengano reinvestiti all'estero, provocando così un trasferimento di ricchezza al di fuori della comunità.

Lo studio dei possibili rischi che possono derivare dal processo di privatizzazione delle risorse idriche permette di individuare alcuni elementi chiave indispensabili per prevenirne l'eventualità: si tratta di una completa, chiara e precisa definizione del contratto, in modo da definire le rispettive posizioni ed i reciproci impegni, ed una regolamentazione efficace.

Questi fattori sono tuttavia carenti nei Paesi in via di sviluppo, dotati di scarso potere contrattuale e caratterizzati dalla presenza di regolamentazione minima o addirittura inesistente.

Tutto ciò è normalmente riconducibile alla mancanza di un efficiente apparato statale, ma in alcuni casi si tratta soprattutto di una politica finalizzata ad incentivare gli investimenti delle multinazionali straniere, attratte da un contesto in cui possono agire con maggiore discrezionalità (Tecco, 2004).

## **7.7 Considerazioni finali**

Quando lo Stato Italiano venne ufficializzato nel 1861, la gestione del servizio idrico era prevalentemente affidata alle imprese private, nella convinzione che i responsabili a capo di tali società fossero dotati delle necessarie competenze manageriali per garantire una erogazione ottimale del servizio, ma soprattutto per l'incapacità da parte degli Enti Statali di provvedere in maniera efficiente alla fornitura del servizio, prevalentemente a causa della insufficiente dotazione patrimoniale.

Tuttavia, nonostante l'ampio margine operativo loro concesso, i privati non furono in grado di rispondere ai bisogni della nuova società, trasformata dal crescente processo di industrializzazione e dal notevole sviluppo urbano, in particolare a causa della carenza degli investimenti indispensabili alla costruzione delle necessarie infrastrutture e reti oppure all'ampliamento di quelle esistenti.

Come conseguenza, all'inizio del XX° secolo venne preferito procedere alla municipalizzazione del servizio idrico, tramite l'approvazione di una normativa che introducesse la gestione pubblica dell'acqua.

A distanza di un secolo, la questione della gestione dell'acqua non ha ancora trovato una soluzione definitiva, o quanto meno un appianamento dei problemi che affliggono il settore idrico italiano.

In particolare, secondo quanto riporta la “*Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*” condotta dal Co.N.Vi.Ri. nel 2009, il volume delle perdite idriche in Italia ha raggiunto un livello preoccupante, tanto da essere considerato difficilmente sostenibile nel prossimo futuro.

E' stato così possibile constatare come la gestione pubblica del servizio idrico abbia paradossalmente generato una serie di inefficienze di varia natura ed entità, dovute da un lato alla difficoltà di stabilire regole chiare e ben definite riguardo la definizione ed il perseguimento degli obiettivi e le modalità con cui raggiungerli, enfatizzate da un proliferare di norme isolate, contraddittorie e talvolta non raccordate al contesto generale; dall'altro alle problematiche legate all'incapacità di sostenere gli investimenti necessari a riequilibrare l'intero settore idrico, in considerazione del fatto che il settore pubblico opera in funzione dell'imposizione di contributi e non di quanto ricavato dalla fornitura dei servizi.

Accanto a ciò, la debolezza del sistema di regolazione e controllo, accentuata dallo scarso coordinamento tra livello centrale e locale, e l'indisponibilità di un quadro informativo completo e significativo, con il rischio di incorrere in episodi di asimmetria informativa tra Autorità e gestore, rappresentano le motivazioni principali alle inefficienze riscontrate.

In questo contesto, il tema della privatizzazione è tornato di stretta attualità.

Secondo quanto affermato dai sostenitori della privatizzazione dell'acqua, tale processo dovrebbe incentivare l'introduzione di capitali privati, favorendo le sempre più necessarie opere di manutenzione sulle infrastrutture idriche preesistenti e gli investimenti su nuovi impianti.

La privatizzazione favorirebbe inoltre lo sviluppo della competizione tra le società coinvolte, con il risultato di ottenere forti riduzioni delle tariffe ai consumatori ed una qualità migliore dell'acqua.

Proprio la questione dell'aumento delle tariffe rappresenta uno dei timori prevalentemente diffusi tra l'opinione pubblica, nella convinzione che i privati siano maggiormente interessati ad ottenere cospicui guadagni piuttosto che investire risorse nell'erogazione del servizio.

Effettivamente, lo studio empirico dei casi di privatizzazione evidenzia come le promesse di riduzioni tariffarie rispetto alla precedente gestione pubblica, siano spesso esclusivamente un espediente per l'ottenimento della concessione del servizio.

D'altro canto, se con le entrate provenienti dalle tariffe devono essere sopportati i costi totali delle operazioni di funzionamento, mantenimento ed investimento, secondo

quanto dettato dal principio del recupero totale dei costi, appare palesemente difficile poter escludere a priori il ricorso all'incremento delle bollette ai consumatori.

Ciononostante, nella Dichiarazione Ministeriale de L'Aia è stato ribadito come sia doveroso da parte dei gestori garantire il rispetto dei principi minimi di equità e dei bisogni essenziali delle persone meno abbienti, seppur sia stato confermato anche che i prezzi debbano essere tendenzialmente orientati a riflettere i costi.

È stata quindi esclusa l'interpretazione secondo cui il consumatore finale avrebbe dovuto farsi carico dell'intero costo del servizio; anzi, le considerazioni effettuate renderebbero necessario l'utilizzo di forme di sussidi incrociati o di aiuti da parte del Governo alle Autorità Municipali o direttamente ai consumatori.

Queste valutazioni riflettono una concezione dell'acqua come "*bene pubblico*" (Ministerial Declaration of The Hague, 2001).

Occorre inoltre considerare che un basso livello tariffario, seppur risultato di una precisa scelta politica, può rappresentare un ostacolo nell'attrarre gli investimenti dei privati.

Il ruolo dei sussidi statali sembra quindi essere fondamentale in un sistema di gestione pubblica quanto in una privata, specialmente nella necessità di garantire l'accesso universale al servizio.

Anche la gestione privata del servizio idrico francese, tra le più importanti a livello mondiale, ha dovuto ricorrere in maniera sistematica a sussidi da parte dell'autorità pubblica (ADB, 2000).

Il dibattito attorno all'incremento delle tariffe è strettamente legato all'accesso all'acqua; di fatto, l'obiettivo del perseguimento del profitto, caratterizzante le politiche condotte dal settore privato, si sposa difficilmente con l'obiettivo della fornitura globale del servizio.

Le multinazionali, così come emerge dall'opinione di J.F. Talbot, a lungo direttore esecutivo di SAUR, una delle potenze mondiali nel settore dei servizi idrici, incontrano i principali limiti nella ricerca di soddisfare i bisogni delle fasce più povere della popolazione.

Il privato non può essere considerato come l'investitore per antonomasia, a causa di problemi di compatibilità tra la regolamentazione, la ricerca del profitto e l'impossibilità di introdurre un sistema significativo che possa favorire la totale copertura dei costi (Talbot, 2002).

L'unico criterio in grado di assicurare una significativa continuità alla fornitura del servizio idrico ed una sua possibile espansione è pertanto quello di operare attraverso il sostegno di sussidi e prestiti.

D'altronde, il livello degli investimenti richiesto è di gran lunga superiore alle disponibilità finanziarie ed alle capacità di assunzione del rischio del settore privato.

La natura invece dell'impresa pubblica, che nasce dall'esigenza di superare situazioni definite come "*fallimenti di mercato*", sembra meglio coniugarsi con l'obiettivo del raggiungimento di un accesso universale al servizio.

Infatti, oltre al fallimento di mercato legato alla presenza di un monopolio naturale, non vanno ignorate le esternalità legate alla risorsa, la sua natura di bene pubblico, il suo

carattere di insostituibilità e necessarietà, la difficoltà riscontrabile nell'attribuire dei diritti di proprietà della risorsa.

Le tariffe per il servizio idrico sono generalmente più basse nel caso della gestione pubblica, ma questo non significa che il servizio offerto sia necessariamente inferiore a quello privato.

Lo Stato può infatti decidere di attribuire alla collettività il costo del servizio in modo parziale; è infatti responsabilità politica di un governo decidere a quali condizioni offrire ai cittadini un servizio pubblico, il che può significare richiedere un contributo ridotto o addirittura nullo al momento della fornitura del servizio.

Decisioni di questo tipo, proprio perché fra la pubblica amministrazione ed i cittadini non si instaura un rapporto commerciale con prestazioni corrispettive equivalenti, non implicano necessariamente una gestione inefficiente.

In alcuni casi, l'amministrazione pubblica è stata protagonista della gestione del servizio idrico con buoni risultati, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

È il caso della Svezia, in cui la fornitura dell'acqua potabile e la gestione della rete fognaria offrono servizi caratterizzati da un ottimo livello di qualità a 7,7 milioni di persone, pari a circa il 90% della popolazione, con tariffe inferiori alla media europea ed a quelle offerte dalle gestioni private presenti all'interno del Paese (Gustafsson, 2001).

Anche in Olanda si evidenzia una efficiente gestione pubblica: il 99% della popolazione è connesso alla rete di fornitura dell'acqua potabile ed il 98% al sistema fognario; gli sprechi sono inferiori al 4% dell'acqua prodotta e nonostante l'elevata densità abitativa (320 ab/km<sup>2</sup>), le acque di falda presentano una buona qualità (Blokland, 1999).

Accanto quindi ad una valutazione sull'efficienza dell'impresa pubblica, è importante effettuare delle considerazioni anche in termini di efficacia, cioè della relazione esistente fra la produzione diretta dei servizi idrici ed il raggiungimento degli obiettivi posti dall'azione pubblica, quale ad esempio l'accesso universale al servizio, nonché l'importanza della qualità dell'acqua come garanzia di salute pubblica.

Il presupposto della privatizzazione del settore idrico parte piuttosto dall'idea di considerare l'acqua come un "*bene economico*".

Per la comprensione di tale concetto, si può far riferimento alla definizione di economia fornita dall'inglese Robbins: "*l'economia rappresenta la scienza che studia il comportamento dell'uomo in relazione all'allocazione di risorse scarse tra fini alternativi*" (Robbins, 1935).

Secondo tale descrizione, il problema in senso economico consisterebbe nella ripartizione efficiente dell'utilizzo delle risorse (scarse) tra i molteplici usi ai quali è possibile destinarle.

L'acqua sembra per l'appunto rispondere a questi requisiti: svolge infatti una svariata serie di funzioni che vanno dall'irrigazione dei campi, alla produzione industriale, alla produzione di energia elettrica, al consumo a scopi igienici ed alimentari, alle attività ricreative e di protezione ambientale, presentandosi in ogni caso come una risorsa limitata.

Tale scarsità deriva dal fatto che non può soddisfare simultaneamente tutti i suoi impieghi; inoltre la quantità e la qualità dell'acqua si stanno via via deteriorando a causa di particolari fattori, quali la crescita demografica, le attività umane, gli sprechi, l'inquinamento, il cambiamento climatico.

Secondo gli esponenti della privatizzazione, l'idea di considerare l'acqua come un bene economico è molto semplice: come ogni altro bene, l'acqua ha un determinato valore per i consumatori, i quali sono disposti a pagare per essa; come ogni altro tipo di bene, i consumatori utilizzeranno l'acqua fino a quando i benefici che traggono da ogni metro cubo addizionale di acqua saranno superiori ai costi ad esso correlati.

Di fronte a questa situazione, si ritiene che sotto determinate condizioni, il mercato possa rappresentare il migliore meccanismo di allocazione dell'acqua.

Di fatto, per l'allocazione della risorsa idrica esistono differenti mezzi, quali la regolamentazione politica, la cooperazione, la solidarietà e la gestione comunitaria.

Ciononostante, il mercato permetterebbe una distribuzione ed una utilizzazione più efficiente dell'acqua, a patto che venga assicurata una chiara definizione dei mercati e si garantisca la certezza dei diritti di proprietà dell'acqua.

Intorno a questi temi è sfociato un acceso dibattito, nato dal fatto che considerare l'acqua come un bene economico implichi necessariamente che essa venga trattata come una merce e pertanto sia soggetta alle regole del mercato, con la conseguenza che il riconoscimento dei costi si traduca in prezzi di mercato.

L'idea di considerare l'acqua come un bene economico e la conseguente opportunità di privatizzarne la gestione a livello sociale rimangono quindi tuttora degli argomenti controversi, carichi di spunti e di riflessioni.

Generalmente, il processo di privatizzazione viene reputato come un evento apportatore di una maggiore efficienza, almeno teorica, ma allo stesso tempo anche di un aumento di costi e di rischi a danno della società.

E' facilmente riscontrabile una netta polarizzazione delle posizioni: da un lato i sostenitori di una politica che agevoli l'introduzione della privatizzazione nel settore dei servizi idrici, mentre dall'altro i fautori di una politica diametralmente opposta che auspichi piuttosto la permanenza della proprietà e della gestione pubblica.

In linea di massima, nel gruppo favorevole alla privatizzazione si annoverano le grandi organizzazioni economiche mondiali, tra cui svolgono un ruolo di primo piano la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale, le grandi imprese fornitrici di servizi idrici, comunemente ribattezzate "*Multinazionali dell'acqua*", ed alcuni schieramenti politici all'interno dei Governi Nazionali.

Del gruppo sfavorevole alla privatizzazione fanno invece prevalentemente parte delle organizzazioni non governative, la società civile e degli esponenti del potere pubblico, soprattutto a livello locale.

Una prima analisi delle due differenti correnti di pensiero consente tuttavia di riscontrare come in entrambi i casi manchi un vero e proprio approccio scientifico alla materia in oggetto: di fatto, le argomentazioni a favore o contrarie alla privatizzazione



difficilmente traggono spunto da un'analisi scientifica delle formule di gestione applicate al sistema idrico.

Più spesso, la scelta a favore di un modello di gestione o dell'altro, sia esso pubblico o privato, ha i connotati di una decisione maggiormente motivata da precise posizioni ideologiche e politiche, piuttosto che da una attenta analisi delle possibili implicazioni delle diverse forme di proprietà o gestione nel settore dei servizi idrici.

Anche secondo Giancarlo Galan, ministro delle Politiche Agricole, *“il dibattito sull'acqua è divenuto a tratti ideologico; ci si divide tra favorevoli e contrari alle grandi dighe così come alla privatizzazione. Io credo che queste contrapposizioni oscurino la vera sfida, che consiste nel trovare soluzioni concrete per una gestione efficiente”*.

Si schierano contro la privatizzazione coloro che rivendicano il diritto all'acqua come bene pubblico a tutti gli effetti, un bene di primaria importanza, che purtroppo in molte zone povere del Mondo è ancora soltanto un miraggio.

Essere contro la privatizzazione dell'acqua significherebbe essere impegnati moralmente per una giusta causa da difendere a spada tratta, non permettere cioè ai soggetti privati di speculare economicamente su questo bene vitale allo scopo di perseguire il proprio interesse economico.

Di parere avverso invece è il fronte dei favorevoli alla privatizzazione, i quali dinnanzi alla ricorrente gestione inefficiente dell'acqua, credono sia giusto affidarla ad imprenditori privati, sicuramente meno propensi agli sprechi in quanto da questi non trarrebbero alcun vantaggio economico (Cecconi, 2012).

Allo stato attuale, a livello generale, i problemi del settore idrico sono principalmente riconducibili al fatto che il sistema risulta essere spesso eccessivamente frammentato a livello operativo (per il numero di impianti presenti nel territorio, che in tal modo non riescono a sfruttare le economie di scala) e decisionale (in quanto manca un vero e proprio coordinamento tra i vari soggetti a cui vengono affidate le attività istituzionali in materia acqua).

Si assiste inoltre ad un eccessivo accentramento della proprietà dei sistemi, elemento che ostacola la concorrenza; il sistema di canalizzazioni per la distribuzione dell'acqua è poi spesso inefficiente e presenta rilevanti percentuali di spreco della risorsa dovuti ad una cattiva manutenzione degli impianti e delle tubature; anche il livello degli investimenti nel settore è palesemente insufficiente.

Il sistema idrico italiano presenta tali tipiche problematiche: una consistente percentuale di perdite, un basso livello di investimenti nel settore ed una elevata frammentazione, la quale solo in tempi più recenti ha visto ridursi in maniera consistente il numero dei gestori.

Uno studio condotto da Althesys, società di ricerca e consulenza, sottolinea una semplice ma importante riflessione sugli sprechi e sulle potenzialità di miglioramento nella gestione dell'acqua nel territorio italiano: *“il sistema idrico italiano ha bisogno di una strategia complessiva che, facendo leva su innovazione e investimenti, consenta di rendere più razionale ed efficiente l'uso della risorsa acqua nel nostro Paese”*.

Di fatto, le difficoltà e le carenze delle infrastrutture del settore idrico (acquedotti, fognature e depurazione), generano un enorme danno ambientale ed economico, quantificabile in un costo pari a 110 miliardi di euro (Althesys, 2011).

Anche i dati Istat lanciano un allarme: nel 2008, circa il 47% dell'acqua potabile erogata sarebbe stata persa per disfunzioni nel sistema di distribuzione.

Sempre secondo le valutazioni fornite da Althesys, la situazione potrebbe essere risanata con investimenti per 20 miliardi di euro: un importo molto oneroso, ma che consentirebbe di risparmiare 130 miliardi nei prossimi 25 anni.

Il rapporto "*I benefici dell'innovazione nelle reti utilities*" evidenzia come per portare l'Italia ad un livello pari ai migliori casi europei, sarebbero necessari 51.000 Km di nuove reti, tra acquedotti e fognature, ed il rifacimento di oltre 170.000 Km di reti già esistenti.

Pertanto, proprio il tema della gestione efficiente di questa preziosa risorsa rappresenta il nodo principale della questione: ma chi può garantire che la privatizzazione dell'acqua possa sanare le condizioni in cui si trova il sistema idrico nazionale?

Sembra difficile che una impresa privata possa farsi carico di tutti i costi necessari all'imprescindibile incremento dei controlli sulla rete di distribuzione ed ai numerosi interventi di manutenzione e miglioramento della rete, a meno che questo non si rifletta in una serie di aumenti sul costo finale del servizio di fornitura ai cittadini.

Inoltre, dall'analisi degli elementi legati alla struttura del servizio idrico, che prescindono dal modello di gestione pubblico/privato e che sono individuati nella competitività, nell'allocazione del rischio, nella necessità di maggiori investimenti, nella regolamentazione, emerge che il coinvolgimento del privato non rimuove di per sé quelle barriere all'efficienza, connaturate alla natura del settore dei servizi idrici, le quali impediscono all'impresa pubblica di ottenere una buona prestazione.

Il settore idrico continua a rimanere un monopolio naturale, il livello di competizione è decisamente scarso, il rischio non viene suddiviso tra i diversi operatori, si continuano a manifestare problemi nella regolamentazione e non viene garantito il livello necessario di investimenti.

D'altra parte, lo studio degli elementi legati all'efficienza nella gestione del sistema idrico, che sono invece connessi alla sua forma di proprietà, mostra come accanto a gestioni pubbliche inefficienti, si presentino anche casi di successo, che garantiscono un accesso all'acqua quasi universale per la popolazione a tariffe competitive: è il caso della Svezia, dell'Olanda e di Porto Alegre in Brasile.

Il problema della gestione dell'acqua non è quindi esclusivamente legato alla forma della sua proprietà, pertanto non è corretto parlare di inefficienza intrinseca della gestione pubblica nella gestione dei servizi idrici;

Tutto ciò significa che deve essere effettuata una ulteriore rivalutazione sull'attuale processo di ristrutturazione dei sistemi idrici, attualmente sbilanciati, almeno a livello teorico, a favore del settore privato; anzi, la ristrutturazione può avvenire anche tramite una gestione pubblica o pubblico-privata.

Fattore fondamentale per il successo è l'esistenza di un adeguato sistema regolamentativo, in modo tale che pubblico e privato siano in grado di competere in un contesto chiaro e ben definito, permettendo il miglioramento della gestione del sistema, che appare sempre più elemento indispensabile per l'utilizzo di una risorsa scarsa com'è l'acqua.

Lo stesso processo di privatizzazione può rappresentare un incentivo per la riorganizzazione dell'impresa pubblica, che da esso può trarre importanti insegnamenti a livello di gestione di tipo manageriale.

Ad esempio, le ottime performance ottenute dalle imprese pubbliche olandesi nella gestione idrica sono da attribuirsi alla loro efficiente struttura istituzionale; gli azionisti sono le municipalità ed in alcuni casi le Province, le operazioni sono condotte con un elevato livello di trasparenza e vedono la partecipazione attiva dei consumatori attraverso l'elezione delle rappresentanze locali.

Infatti, in Olanda, sono presenti nel sistema pubblico alcune caratteristiche tipiche della gestione privata, quali la responsabilità dei manager ed il pericolo di bancarotta; le imprese godono di un ampio margine di autonomia, ma sono finanziariamente responsabili in caso di perdite.

Il caso olandese rappresenta pertanto un esempio di come gli elementi tipici della gestione privata possano essere applicati efficacemente ad un sistema pubblico, accrescendone l'efficienza.

Il dibattito sulla ristrutturazione dei servizi idrici deve quindi essere impostato in modo completamente diverso da quanto avvenuto in passato, evitando l'eccessiva polarizzazione sul binomio pubblico/privato che rappresenta ancora lo spartiacque attorno al quale le diverse posizioni si fossilizzano.

Tali conclusioni sono generalmente in sintonia con quanto sancito nel World Water Forum di Kyoto del 18-23 marzo 2003, in cui si è sottolineato come, una volta scelto il modello tra pubblico, privato o misto, l'importante sia poi garantire un sistema di regolamentazione e di *governance* che assicuri la qualità del servizio e la sostenibilità economica e ambientale.

Appare quindi superata la tesi del "pensiero unico" sulla concessione a soggetti privati, che in precedenti congressi internazionali aveva invece dominato la scena.

## Bibliografia

- AA.VV. (1995), *“Guida al nuovo bilancio di esercizio delle imprese di servizi pubblici locali”*, D’Anselmi Editore, Roma;
- AA.VV. (1998), *“La concessione dei servizi pubblici locali”*, D’Anselmi Editore;
- AA.VV. (1999) , *“Guida al Contratto di servizio nei servizi pubblici locali”*, D’Anselmi Editore, Roma;
- AA.VV. (2001), *“Libro Bianco sulle Privatizzazioni”*, Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma;
- Althesys (2011), *“I benefici dell’innovazione nelle reti utilities”*;
- ANBI, Associazione Nazionale Bonifiche Italiane (2005), *“Relazione dell’assemblea annuale”*, Roma;
- Bachi R. (1897-1900), *“Nuove forme di funzione municipale in Inghilterra; L’associazione dei municipi inglesi; Le funzioni municipali negli Stati Uniti d’America; in La riforma sociale”*;
- Barlow M. (1999), *“Blue Gold: The global Water Crisis and the Commodification of The World’s Water Supply”*, International Forum on Globalization, Sausalito, California;
- Banca Intesa (2002), Servizio Studi e Ricerche
- Bartolini F., Bazzani G. M., Gallerani V., Pisano C., Raggi M., Viaggi, D. (2004) *“Cambieranno modalità d’uso e costi dell’acqua irrigua”*, *L’Informatore Agrario* n. 8/2004, 61-64.
- Barucci E. e Pierobon F. (2007), *“Le privatizzazioni in Italia”*, Roma, Carocci;
- Bernstein M.A. (1955), *“Regulating Business by Independent Commission”*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Beecher J. A. et al. (1995), *“Regulatory Implications of Water and Wastewater Utility Privatization”*, Columbus, OH: National Regulatory Research Institute;
- Belfiori, F. (2002) *“Il Servizio Idrico Integrato e la Nuova Disciplina dei Servizi Pubblici Locali: il Caso della Regione Marche”*, Regioni & Ambiente;
- Bernini A. (1996), *“Intervento Statale e Privatizzazioni: un Panorama Comparativo”*, CEDAM, Roma.
- Blockland M., Braadbaart O., Schwartz K. (1999), *“Private Business, Public Owners: Government Shareholdings in Water Enterprises”*, Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, The Hague, Netherlands;
- Blokland M, Schwartz K. (1999), *“The Dutch Public Water PLC”*, in Blokland M., Braadbaart O., Schwartz K. (Ed.) *“Private Business, Public Owners –Government Shareholdings in Water Enterprises”*, Published for the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, pp.63-80.
- Bognetti G. (2001), *“Il processo di Privatizzazione nell’attuale Contesto Internazionale”*, working paper n° 23.2001 dicembre, Dip. D’Economia Politica ed Aziendale, Università degli Studi di Milano;
- Bortolotti B., Fantini M., and Siniscalco D. (1999), *“Privatisation: Politics, Institutions and Financial market”*, working paper, Fondazione ENI- Enrico Mattei (FEEM), Milan.
- Boycko M., Sheifer A., Vishny R. (1996), *“A Theory of Privatisation”*, in *“The Economic Journal”*, vol. 106, March, pp. 309-319;
- Brada J. C. (1996), *“Privatization is Transition—Or is it?”*, in *“The Journal of Economic Perspective”*, n. 2, pp. 67-86;

- Breton A. (1996), *“Competitive Governments”*, Cambridge University Press, New York;
- Briscoe J. (1995), *“Implementing the World Bank’s Water Resources Management Policy Paper - Emerging Challenges”*, Keynote speech (available in the form of slides) to the World Bank Water Week, December 1995;
- Brosio G. (2001), *Economia e finanza pubblica*, Roma, Carocci;
- Calafati A. G. (2004), *“L’efficienza dinamica delle economie di mercato: una riflessione storico-critica”*, Università Politecnica delle Marche Dipartimento di Economia
- Callegari G. e Roma G. (2011), *“Comitato aziendale europeo: nuovo impulso alle relazioni industriali e dialogo sociale a livello europeo”*, link <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/avvocatoAffari/mercatiImpresa/2011/08/comitato-aziendale-europeo-un-nuovo-impulso-alle-relazioni-industriali-e-il-dialogo-sociale-a-livello-europeo.html>;
- Camdessus M. (2003), *Financing Water for All – Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure*, Chaired by Michael Camdessus. Report written by James Winpenny. Presented at 3rd World Water Forum, Kyoto, Japan, 16-23 March 2003.
- Cammelli (1988), *“Le gestioni comunali. L’azionariato pubblico”*, in Atti convegno Provincia Sicilia, Catania;
- Cammelli (1989), *“Le società a partecipazione pubblica (regioni, province, comuni)”*, Bologna;
- Caselli R. (1996), *“L’attività di Controllo sulla Gestione dei Servizi Idrici”*, Paper n. 96/05, Proacqua, Centro Ricerche e Studi sui servizi idrici;
- Cecconi D. (2012), *“Privatizzazione dell’acqua, pro e contro”*, dal sito [www.ildemocratico.com](http://www.ildemocratico.com);
- Cicirello I. (2009), *“Affidamento in house sottoposta all’autorità garante per la concorrenza e i mercati”*, articolo dell’11 settembre 2009, link [http://www.lavoripubblici.it/news/2009/09/lavori-pubblici/affidamento-in-house-sottoposta-all-autorit-garante-per-la-concorrenza-e-i-mercati\\_5517.html](http://www.lavoripubblici.it/news/2009/09/lavori-pubblici/affidamento-in-house-sottoposta-all-autorit-garante-per-la-concorrenza-e-i-mercati_5517.html);
- Cispel (oggi Confservizi), dati tratti da annuari e compendi di vari anni;
- Cittadinanzattiva (2011), *“Indagine sul servizio idrico integrato”*;
- Coase R. (1960), *“The Problem of Social Cost”*, in *“Journal of Law and Economics”*, n. 3, pp. 1-44;
- Commissione delle Comunità Europee, (2007), *“Communications from the Commission to the Council and the European Parliament”*;
- Co.N.Vi.R.I. (2009), *“Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici”*;
- Corte dei Conti (2010), *“Rapporto sulle privatizzazioni italiane dal 1992 al 2007”*;
- Cortignani R. (2008), *“Stato qualitativo e tempi dell’attuazione della direttiva quadro delle acque in Italia”*, *Agriregionieuropa* n. 13, link [http://agiregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id\\_articolo=336](http://agiregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=336);
- Cottone N. (2009), *“Via libera al decreto Ronchi”*, link <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Norme%20e%20Tributi/2009/11/decreto-ronchi-liberalizzazione-acqua.shtml>;
- Co.Vi.Ri., Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (2007), *“Rapporto sullo stato dei servizi idrici, Situazione rilevata al 31 dicembre 2007”* ;
- Co.Vi.Ri., Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (2009), *“Rapporto sullo stato dei servizi idrici, Roma”*;
- Co.Vi.Ri., Comitato per la Vigilanza sull’Uso delle Risorse Idriche (2009), *“Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici”*;

- Cozzi T., Zamagni S. (1999), *“Manuale di Economia Politica”*, Il Mulino, Bologna;
- Debenedetti F. (2009), articolo sul Corriere della Sera del 05 novembre 2009, *“Acqua, bene pubblico ma servizio (se possibile) privato”*;
- De Nardis S. (2000), *“Le privatizzazioni italiane”*, ricerca del Centro Studi Confindustria, Bologna;
- De Vincenti C., Spadoni B. (2000), *“La costruzione del mercato dei servizi pubblici locali. Note al margine del DDL 7042”*, in Mercato, Concorrenza, Regole, n.3, 2000;
- DGCCRF (Direction générale de la consultation de la concurrence et de la répression des fraudes) (2000), *“La Réforme de la politique de l’eau”*, Conseil Economique et Social, Journal officiel de la République Française, n.14, Novembre 2000;
- Dinar A, Subramanian A. (1997), *“Water Pricing Experiences: an International Perspective”*. World Bank Technical Paper n.386, The World Bank, Washington, D.C.
- Dizionario dei Termini Economici presso il sito internet <http://www.ilcommerciale.com/Dizionario/e.htm>;
- Donahue J. (1989), *“The Privatization Decision”*, New York: Basic Book;
- Dono G., Severini S. (2006), *“Il recupero del costo pieno nella direttiva quadro delle acque: problemi per l’agricoltura italiana”*, *Agriregionieuropa*, n. 7, link [http://agrireionieuropa.univpm.it/dettart.php?id\\_articolo=184](http://agrireionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=184);
- Drusiani R. (2003) *“The water services in Italy – The present situation and new trends”*; Federgasacqua PowerPoint presentation at ENEG2003, National Forum for Water Supply and Waste Water Management, conference organized by APDA – Associaao Portuguesa de Distribucao e Drenagem de Aguas, Lisbona;
- Eberhard E. (1999), *“Supply Pricing of Urban Water in South Africa”*, report for WRC – executive summary, IRDN network news n. 9, September 1999;
- ENEA-Nomisima (1999), *“Rapporto sui servizi pubblici locali in Italia”*, Bologna;
- Faulkner J. (1997), *“Engaging the Private Sector through Public-Private Partnership”*, in *“Bridges to Sustainability, Yale Bulletin Series”*, n. 101. Yale University Press, New Haven, Connecticut;
- Federconsumatori Modena (2010), *“9° indagine nazionale a campione sulle tariffe del servizio idrico nazionale”*;
- Franceys R. (2000), *Water and Public-Private Partnership*, Keynote Speech, Special Subjection *“Water and Public Private Partnership”*, 2nd World Water Forum (The Hague, The Netherlands, 17-22 March 2000);
- Giuntini A. (2004) *“La Creazione della Rete Infrastrutturale Urbana nell’Esperienza Italiana. Vincoli Economici, Politici e Tecnologici, Secoli XIX e XX”*;
- Gleick P.H, Wolf G, Chalecki E.L., Reyes R. (2003), *“The World’s Water 2002-2003”*, Island Press, Washington-Covelo-London;
- Gopinath D. (2000), *“Blue Gold”*, in *“Institutional Investor International Edition”*, February;
- Grondacci M. (2012), banca dati di diritto ambientale disponibile sul sito <http://www.amministrativo.it/ambiente>;
- Guffanti L. (1997), *“La gestione del servizio idrico integrato”*, in Guffanti L. e Morelli M., *“La riforma dei servizi idrici in Italia”*, Milano, Egea, pp.103-137;
- Gustaffson J.E. (2001), *“Public Water Utilities and Privatisation in Sweden”*, Working Paper, EPSU Public Service Conference, Brussels 12 December 2001;
- Global Water Report (2002), *“Ondeo Snaps up Azurix Deals”*, Global Water Report 150, 29th July 2002, pp. 8-9.

- GWP (2000), “*Integrated Water Resources Management*,” Technical Advisory Committee, Global Water Partnership, Paper n. 4, Stockholm;
- Hall D. (1998), “*Public sector water management – a necessary option*”, PSIRU, University of Greenwich;
- Hall D., Lobina E (2008), “*Water in Europe*”, report tratto dal sito [www.psiru.org](http://www.psiru.org);
- Hall D., Lobina E (2008), “*Water privatisation*”, report tratto dal sito [www.psiru.org](http://www.psiru.org);
- Hall D., Lobina E (2010), “*Water companies in Europe 2010*”, report tratto dal sito [www.psiru.org](http://www.psiru.org);
- HERA (2010), “*Bilancio di Sostenibilità 2010*”;
- Istat (2000), “*Indagine preliminare sugli enti gestori dei servizi idrici*”, Roma;
- Istat (2009), “*Censimento delle risorse idriche a uso civile*”, Roma;
- Komives K. (2001), “*Designing Pro-poor Water and Sewer Concession: Early Lessons from Bolivia*”, Water Policy, vol. 3, n.1, pp.61-80;
- Kreps D. (1990), “*A Course in Microeconomic Theory*”, New Jersey: Princeton University Press;
- Laffont J.J., Tirole J. (1993), “*A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*”, Cambridge, MA: MIT Press.
- Lavalle C. (2009), “*La privatizzazione dell'acqua non si ferma*”, estratto dal link [http://www.lastampa.it/web/cmstp/tmplrubriche/ambiente/grubrica.asp?ID\\_blog=51&ID\\_articolo=1186&ID\\_sezione=76&sezione=Ambiente](http://www.lastampa.it/web/cmstp/tmplrubriche/ambiente/grubrica.asp?ID_blog=51&ID_articolo=1186&ID_sezione=76&sezione=Ambiente);
- Lipton D., Sachs J. (1990), “*Privatisation in Eastern Europe: the Case of Poland*”, in “*Brookings Papers of Economic Activity*”, n. 2, pp. 293- 333;
- Lobina E. (2005) “*Water Time National Context Report - – Italy*”, articolo tratto dal sito [www.watertime.org](http://www.watertime.org);
- Loffi Stefano G. (2006), direttore del Consorzio Irrigazioni Cremonesi, “*Sull'antico uso' delle acque . . . pubbliche: quando, perchè e come 'agisce' il trentennio 1854 – 1884, con l'aggiunta di alcune conseguenti considerazioni*”, link [http://www.consorziourrigazioni.it/ci/documenti/pdf/Uso\\_AcquePubb\\_agg4dic06.pdf](http://www.consorziourrigazioni.it/ci/documenti/pdf/Uso_AcquePubb_agg4dic06.pdf);
- Lombardo M. (2010), “*I servizi pubblici di rilevanza economica. La distinzione tra servizi pubblici di rilevanza economica e servizi pubblici privi di rilevanza economica. La disciplina applicabile ai servizi privi di rilevanza economica*”, Corso Servizi di rilevanza economica. Modifiche all'art. 23 bis del D.L. 112/08 convertito in Legge 133/200, Falconara Marittima (AN);
- Marè M. (1994), “*Le Politiche di Privatizzazione: Effetti sull'Efficienza ed Aspetti Macroeconomici*”, in Ministero del Tesoro, Integrazione dei mercati e politica economica, vol. II.
- Martinello L. (2009), “*Acqua, tra privatizzazione e cattiva informazione*”, link [http://www.altreconomia.it/site/fr\\_contenuto\\_detail.php?intId=2168](http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=2168);
- Marzi G. (2011), “*Yardstick competition*”, dispensa al corso universitario di “Economia delle regolazioni”, presso Università degli Studi di Milano-Bicocca;
- Massarutto A. (2006), “*La direttiva quadro 2000/60 e il possibile impatto sull'attività irrigua*”, Seminario INEA, 22 Febbraio 2006, Roma;
- Massarutto A. (2011), “*Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*”, Il Mulino;
- Mayer F. (2006), “*Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates: Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland*”, VS Verlag, Wiesbaden;
- Mazzarelli (1987), “*Le società per azioni con partecipazione comunale*”, Milano;

- Mediocredito Centrale (1997), "Acqua, Il Sistema Idrico in Italia: Situazione Attuale e Prospettive", 1997.
- Megginson W., Nash R., Netter J. And Poulsen A. (2000), *The Choice Between Private and Public Markets: Evidence From Privatizations*, working paper, University of Georgia, Athens, GA;
- Megginson W., Netter J. (2001), *From State to Market: a Survey of Empirical Studies of Privatisation* in "Journal of economics literature", June 2001.
- Milanesi (2007), "Servizio Idrico Integrato", Contesto normativo Ordine Ingegneri BG 26/11/2007 UNIACQUE;
- Mommo G. (2009), "Decreto Ronchi: attuazione degli obblighi comunitari e servizi pubblici locali", link <http://www.altalex.com/index.php?idnot=47518>;
- Murelli V. (2011), "Intanto, l'acqua... Che cosa cambierebbe con l'Agenzia nazionale per le risorse idriche?", link <http://oggiscienza.wordpress.com/2011/05/13/intanto-lacqua-che-cosa-cambierebbe-con-lagenzia-nazionale-per-le-risorse-idriche>;
- Nicoletti G. e Tassarolo C. (1989), "Commento al nuovo Regolamento delle aziende pubbliche locali", Quaderni Cispel, Roma;
- Palliggiano G. (2009), "L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali", relazione di approfondimento nel convegno di Vallo della Lucania inerente "La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";
- Pammolli F., Salerno N. (2009), "I servizi pubblici locali all'indomani del 'Decreto Ronchi'", a cura del CERM, link <http://www.cermlab.it/pub/group/n/item/107>;
- Parente (1967), "La rappresentanza processuale delle aziende municipalizzate", in Impr. Pubbl; Partito Democratico (2011), "Un patto per l'acqua pubblica";
- Perrone N. (1991), "Il dissesto programmato. Le partecipazioni statali", Bari, Dedalo Libri;
- Perrone N. (2002), "Economia pubblica rimossa", Milano, Giuffrè;
- Privatisation International Yearbook (1998);
- Pischel G. (1965), "La municipalizzazione in Italia: ieri, oggi e domani", edizioni Cispel;
- Pischel G. (1972), "L'azienda municipalizzata", Roma;
- PPIAF (2002), "Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A review of experiences in developing countries"
- Rees J. (1997), "Regulation and Private Participation in the Water Sector and Sanitation Sector", GWP Technival Advisory Commitee, Background Paper n.1, Stockholm, GWP;
- Rivera D, (1996), "Private Sector Participation in Providing Urban Water Supply and Wastewater Sector: Lesson from Six Developing Countries", The World Bank, Washington, D.C.
- Robbins L. (1935), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London, Mac Millan.
- Rocchi L. (2007), "La direttiva Acque: quanto fatto e quanto ancora da fare", *Agriregionieuropa* n.10, link [http://agriregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id\\_articolo=258](http://agriregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=258);
- Rossi R. (2009), "Il grande business dell'acqua privata, una torta da 8 miliardi", "L'Unità" del 06 novembre 2009;
- Roversi e Monaco (1973), "La giurisprudenza sulle società a partecipazione pubblica", in *Dir. Soc.*;



- Rubin K. (1999), *Privatization of U.S Water Utilities: Is There Anything More to Talk About?*, CEO of Hagler Bailly Services;
- Santilli G. (2010), "Non è la privatizzazione il problema dell'acqua in Italia", link <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Italia/2010/03/acqua-privatizzazione-problemi-conviripassino.shtml>;
- Sappington D.E.M., Stiglitz J.E. (1987), "Privatization, Information and Incentives", in "Journal of Policy Analysis and Management", vol. 6, N. 4;
- Saraceno P. (1982), "Partecipazioni statali", in "Enciclopedia del diritto", Milano, Giuffrè, 43-66;
- Savas E.F. (1987), *Privatization: the Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, New Jersey;
- Scaletti A. (2008), "Efficacia, efficienza, economicità", Università Parthenope;
- Schumpeter (1982), "Storia dell'analisi economica", Boringhieri, Torino;
- Schofield R., Shaoul J. (1997), "Regulating the water industry. Swimming against the tide or going through the motions?", *The Ecologist*, Vol. 27, No. 1, January/February 1997 p. 7;
- Scotti E. (2008), "L'evoluzione legislativa nella gestione dei servizi pubblici locali: analisi e prospettive", Scuola Superiore Pubblica Amministrazione Locale, Frascati;
- Senta A (2006), "Il servizio idrico in Italia tra privato e una concezione aperta di pubblico", link <http://www.ecologiasociale.org/pg/acquasenta.html>;
- Shambaugh J. (1999), "Role of Private Sector in Providing Urban Water Supply Services in Developing Countries", Research Paper, United Nations Development Program/Yale University Research Clinic, New Haven, Connecticut;
- Shapiro C., Willig R. (1990), "Economic Rationales for the Scope of Privatisation", Olin Program Discussion Paper 41, Woodrow Wilson School, Princeton University;
- Shleifer A. (1998), *State Versus Private Ownership*, in "Journal of Economic Perspectives", n. 12, pp. 133-150.
- Spadoni B. (2003), "I servizi pubblici locali. Dalla municipalizzazione alla liberalizzazione", link <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=20>;
- Stigler G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", in "Bell Journal of Economic and Management Science", vol.2, n.1, pp. 3-21;
- Stiglitz J.E. (1989), "The Economic Role of the State", Oxford, Basil Blackwell;
- Talbot J.F. (2002), "Is the International Water Business a Really Business?", World Bank Water and Sanitation Lectures Series, 13th February 2002.
- Tecco N. (2004), "La privatizzazione delle risorse idriche";
- Tessarolo C. (1999), "Trasformazione delle aziende speciali in Spa", Edizioni Edilizia Popolare, Roma;
- Tessarolo C. (2001), "Servizi pubblici locali", in Guida normativa, Editrice CEL, 2001;
- Valent S. (2011), "L'acqua privata è migliore? Vantaggi e svantaggi della privatizzazione", link <http://venegonoblog.blogspot.it/2009/11/lacqua-privata-e-migliore-vantaggi-e.html>;
- Van Den Berg C. (1997), "Water privatization and regulation in England and Wales", The World Bank Group;
- Vickers J., Yarrow G. (1991), "Economics Perspectives on Privatisation", in "Journal of Economic Perspectives", vol.5, n. 2, Spring, pp.111-132;
- Waddel J. A. (2000), *Public Water Suppliers Look to Privatization*, in "The Utilities Project", vol. 1, IBM Global Services;

- Wicksell K, (1906), *“Lectures on Political Economy”*, Volume II: Money, Kelley, Fairfield (NJ), 1978;
- Wicksell K, (1907), *“The influence of the rate of interest in prices”*, *The Economic Journal*, 1907, vol. 17, n. 66, pp. 213-220;
- Wright A. M. (1997), *Toward a Strategic Sanitation Approach*, UNDP-World Bank Water and Sanitation Program, Washington, D.C.
- Zanetti G. e Alzona G. (1998), *“Capire le privatizzazioni”*, Bologna, Il Mulino, 1998.

## Normativa

- Regio Decreto 10 agosto 1884, n. 2644, *“Individuazione della procedura amministrativa per consentire l'utilizzo delle acque”*;
- Istruzioni Ministeriali del 20 giugno 1896, *“Compilazione dei regolamenti sull'igiene del suolo e dell'abitato”*;
- Legge 29 marzo 1903, n. 103, *“Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni”*;
- Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523, *“Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie”*;
- Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3047;
- Regio Decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, *“Testo unico delle leggi sull'assunzione dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province”*.
- Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, *“Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici”*;
- Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, *“Testo unico delle leggi sanitarie”*;
- Circolare 18 marzo 1936, n. 11827 del Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione generale delle acque e degli impianti elettrici, *“Istruzioni sull'applicazione del testo unico di leggi sulle acque e sugli impianti elettrici”*;
- Atti parlamentari, 1961, pubblicati con il titolo *“Municipalizzazione di pubblici servizi”*, in coll. Anidel, Roma;
- Legge 4 febbraio 1963, n.129, *“Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al governo ad emanare le relative norme di attuazione”*;
- Legge 308/1970;
- Legge 22 luglio 1975, n. 382;
- Legge 10 maggio 1976, n. 319, *“Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento”*;
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;
- Legge 62/1977,
- Legge 984/1977
- Legge 43/1978
- Decreto Ministeriale del 04 febbraio 1980.
- D.P.R. 915/1982;
- Legge 18 maggio 1989, n. 183, *“Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”*;
- Legge 8 giugno 1990, n. 142, *“Ordinamento delle autonomie locali”*;
- direttiva 90/531/CEE del Consiglio, del 17 settembre 1990
- legge 10 ottobre 1990, n.287

- Legge 498/1992
- Decreto Legislativo 12 luglio 1993, n. 275, *“Riordino in materia di concessione di acque pubbliche”*;
- Legge 5 gennaio 1994, n.36, *“Disposizioni in materia di risorse idriche”*;
  
- sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994 della Corte Costituzionale
- Legge 95/1995
- Decreto Ministeriale del 26 aprile 1995
- Decreto Ministeriale 1° agosto 1996, *“Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato”*,
- Decreto del Presidente della Repubblica 533/1996
- del D.M. dei Lavori Pubblici n. 99 del 1997;
- Legge 15 marzo 1997, n. 59, ribattezzata Bassanini-uno e recante *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa;*
- Legge 15 maggio 1997, n. 127;
- Legge 16 giugno 1998, n. 191;
- la lettera n. 1999/2184 C(2002)2329;
- Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152;
- Sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal contro Comune di Viano;D.P.R. 18 febbraio 1999, n. 238, *“Regolamento recante norme per l’attuazione di talune disposizioni della Legge 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche”*; *“Parere della commissione per il commercio internazionale destinato alla commissione per i problemi economici e monetari sul Libro Bianco della Commissione, 31 maggio 2006”*;
- Direttiva europea n. 60/2000 del 23 ottobre 2000
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali”* (T.U.E.L.),
- Legge 448/2001
- Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, numero 3
- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, inserendo l’articolo 113-bis, ha inoltre introdotto la rilevante distinzione tra servizi *“di rilevanza*
- Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269;
- Legge 31 ottobre 2003 n° 306 recante *“Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alla Comunità europea”*,
- Legge 24 dicembre 2003, n. 350
- Sentenza della Corte Costituzionale 02 agosto 2005, n. 1729;
- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, numero 152, recante *“Norme in materia ambientale”*
- Delibera di Giunta regionale del 19 maggio 2006 n. 663.
- Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284,
- Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4
- Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria”*;
- Legge 6 agosto 2008, numero 133;

- Legge 27 febbraio 2009 n. 13,
- Legge 24 giugno 2009, n. 77, *conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 28 aprile 2009, n. 39, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di Aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*;
- Decreto Legge 25 settembre 2009, n. 135, *"Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"*;
- Legge di conversione 20 novembre 2009, n. 166
- Sentenza della Corte Costituzionale 20 novembre 2009, n. 307;
- regolamento del 17 dicembre 2009.
- Legge 23 dicembre 2009
- Decreto Legge del 25 gennaio 2010 n. 2, recante *"Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni"*
- Legge 26 marzo 2010, n. 42
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 168 del 7 settembre 2010
- Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2011

## **SITI WEB**

[www.a2a.eu/gruppo/cms/a2a/it](http://www.a2a.eu/gruppo/cms/a2a/it);  
[www.aceaspa.it/Home.aspx](http://www.aceaspa.it/Home.aspx);  
[www.aceaato2.it/Home.aspx](http://www.aceaato2.it/Home.aspx);  
[www.aceaato5.it/Home.aspx](http://www.aceaato5.it/Home.aspx);  
[www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org);  
[www.acquabenepubblico.it](http://www.acquabenepubblico.it);  
[www.acque.net/index.asp](http://www.acque.net/index.asp);  
[www.adbpo.it](http://www.adbpo.it);  
[www.adnkronos.com](http://www.adnkronos.com);  
[www.agrireregionieuropa.univpm.it](http://www.agrireregionieuropa.univpm.it);  
[www.altalex.com/index.php](http://www.altalex.com/index.php);  
[www.althesys.com](http://www.althesys.com);  
[www.altroconsumo.it](http://www.altroconsumo.it);  
[www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it);  
[www.amministrativo.it/ambiente](http://www.amministrativo.it/ambiente);  
[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it);  
[www.adnkronos.com](http://www.adnkronos.com);  
[www.ansa.it](http://www.ansa.it);  
[www.aqp.it](http://www.aqp.it);  
[www.assonime.it](http://www.assonime.it);  
[www.ato1acqua.toscana.it](http://www.ato1acqua.toscana.it);  
[www.ato3campania.it](http://www.ato3campania.it);  
[www.atobacchiglione.it](http://www.atobacchiglione.it);  
[www.ato-bo.it](http://www.ato-bo.it);

[www.atoprovinciadimilano.it](http://www.atoprovinciadimilano.it);  
[www.autorita.bacinoserchio.it](http://www.autorita.bacinoserchio.it);  
[www.camera.it](http://www.camera.it);  
[www.campanianotizie.com](http://www.campanianotizie.com);  
[www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it);  
[www.confronti.net](http://www.confronti.net);  
[www.consorzioirrigazioni.it](http://www.consorzioirrigazioni.it);  
[www.conviri.it](http://www.conviri.it);  
[www.diezeitgeist.it](http://www.diezeitgeist.it);  
[www.diggita.it](http://www.diggita.it);  
[www.dipeco.economia.unimib.it](http://www.dipeco.economia.unimib.it);  
[www.dirittoregionale.it](http://www.dirittoregionale.it);  
[www.dpce.it](http://www.dpce.it);  
[www.ecologiasociale.org](http://www.ecologiasociale.org);  
[www.esteri.it](http://www.esteri.it);  
[www.europa.eu/legislation\\_summaries/index\\_it.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/index_it.htm);  
[www.federica.unina.it](http://www.federica.unina.it);  
[www.fiora.it/](http://www.fiora.it/);  
[www.goriacqua.com/Home.aspx](http://www.goriacqua.com/Home.aspx);  
[www.globenet.com](http://www.globenet.com);  
[www.governo.it](http://www.governo.it);  
[www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org);  
[www.gruppo.acegas-aps.it](http://www.gruppo.acegas-aps.it);  
[www.gruppohera.it](http://www.gruppohera.it);  
[www.gruppoiren.it](http://www.gruppoiren.it);  
[www.gruppovertas.it](http://www.gruppovertas.it);  
[www.h2omilano.org/blog](http://www.h2omilano.org/blog);  
[www.ilcambiamento.it](http://www.ilcambiamento.it);  
[www.ildemocratico.com](http://www.ildemocratico.com);  
[www.ildistrettoidrograficodellappenninomeridionale.it](http://www.ildistrettoidrograficodellappenninomeridionale.it);  
[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com);  
[www.ingegneri-ca.net](http://www.ingegneri-ca.net);  
[www.informarmy.com](http://www.informarmy.com);  
[www.inftube.com](http://www.inftube.com);  
[www.irenacquagas.it](http://www.irenacquagas.it);  
[www.italiadeivalori.antoniodipietro.com](http://www.italiadeivalori.antoniodipietro.com);  
[www.it.wikipedia.org](http://www.it.wikipedia.org);  
[www.lavoripubblici.it](http://www.lavoripubblici.it);  
[www.lanazione.it](http://www.lanazione.it);  
[www.libreidee.org](http://www.libreidee.org);  
[www.magazine.liquida.it](http://www.magazine.liquida.it);  
[www.mondofinanzablog.com](http://www.mondofinanzablog.com);  
[www.mps.it](http://www.mps.it);  
[www.nuoveacque.it](http://www.nuoveacque.it);  
[www.oggiscienza.wordpress.com](http://www.oggiscienza.wordpress.com);  
[www.ordineingegneri.bergamo.it](http://www.ordineingegneri.bergamo.it);

[www.padova24ore.it](http://www.padova24ore.it);  
[www.parc.beniculturali.it/](http://www.parc.beniculturali.it/);  
[www.pder.it](http://www.pder.it);  
[www.provincia.bergamo.it](http://www.provincia.bergamo.it);  
[www.provincia.bz.it](http://www.provincia.bz.it);  
[www.publiacqua.it](http://www.publiacqua.it);  
[www.referendumacqua.it](http://www.referendumacqua.it);  
[www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it);  
[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it);  
[www.rivistapaginauno.it](http://www.rivistapaginauno.it);  
[www.saur.com](http://www.saur.com);  
[www.sogesid.it](http://www.sogesid.it);  
[www.tecnostruttura.it](http://www.tecnostruttura.it);  
[www.temirepubblica.it](http://www.temirepubblica.it);  
[www.tesionline.it](http://www.tesionline.it);  
[www.umbraacque.it/mediacenter/FE/Home.aspx](http://www.umbraacque.it/mediacenter/FE/Home.aspx);  
[www.unita.it](http://www.unita.it);  
[www.utilitatis.org/home.html](http://www.utilitatis.org/home.html);  
[www.virgilio.it](http://www.virgilio.it);  
[www.vocifuoridalcoro.it](http://www.vocifuoridalcoro.it);  
[www.watertime.org](http://www.watertime.org);  
[www.water.worldbank.org](http://www.water.worldbank.org);  
[www.worldwaterforum.net](http://www.worldwaterforum.net).