

Risorse idriche, porte aperte alle gestioni private

di Gian Luca Spitella

Niente da fare per gli altri, tutti attori non protagonisti. I riflettori sono puntati sull'acqua e gli altri servizi pubblici locali sembrano quasi non esistere nell'articolo 15 del Dl Ronchi (Dl 135/2009). Il dibattito politico, le prime pagine dei giornali, le manifestazioni dei movimenti dei cittadini e i pareri di economisti e opinionisti, si sono concentrati sui rischi di privatizzazione dell'oro blu. Ma cosa cambia veramente nel settore idrico? Cosa succederà nei prossimi anni alle aziende di proprietà comunale e a quelle quotate in Borsa (ma con maggioranza nelle mani degli Enti locali)? Quali privati entreranno nel capitale delle ex municipalizzate e quali in competizione? Quali effetti sulle bollette?

COSA CAMBIA

Da oggi per affidare la gestione di acqua, trasporti locali (ma non ferrovie) e rifiuti, gare aperte a tutti: società pubbliche, ma anche private o miste se queste ultime hanno almeno il 40% di capitale privato (Ppp - partenariato pubblico privato). Gli affidamenti diretti a società interamente pubbliche - cosiddetti "in house" - saranno consentiti solo in casi particolari. La liberalizzazione dei servizi pubblici, sancita dall'articolo 15, disciplina infatti gli affidamenti da parte dei Comuni, della gestione di tutti i servizi pubblici locali con l'obiettivo di promuovere la concorrenza. Sono esclusi i servizi - come l'energia e il gas - sui quali

vige già una legge di settore. Cosa succede dunque agli appalti già affidati, che sarebbero scaduti tra dieci o venti anni? Avranno un destino diverso a seconda della natura dell'azienda e del metodo con il quale l'affidamento è stato fatto in passato. In sintesi dal 31 dicembre 2010 cessano tutti gli affidamenti che non sono il frutto di una gara. Arrivano fino al 31 dicembre

2011 o a scadenza se, a quella data, gli enti affidanti cedono ai privati il 40% della proprietà. Gli affidamenti a società quotate in Borsa, arriveranno alla scadenza naturale del contratto, solo se la quota pubblica scenderà, anche progressivamente, sotto il 40% entro il 30 giugno 2013 e sotto il 30% entro il 31 dicembre 2015.

Per l'acqua il discorso è an-

Tariffe, affidamenti, amministrazioni locali, nuove imprese: la disciplina riscritta

LA STORIA/1: non passa lo straniero



Nel 1870: poco prima della presa di Roma, viene inaugurato il nuovo acquedotto dalla concessionaria dell'Acqua Marcia, società anglo-romana poi divenuta Società anonima dell'Acqua Pia Antica Marcia, che tra i soci annovera la belga Compagnie Générales des Conduites d'Eaux.

Nel 1885: Viene inaugurato il nuovo acquedotto di Napoli, costruito dalla società concessionaria Naples Water Works Company, una società privata a prevalente capitale francese riconducibile alla Compagnie Générale des Eaux (già allora una delle

maggiori in Europa nel settore idrico). Gli scarsi introiti della società impongono al Comune di compensarla dei quasi 40 milioni di investimenti. In cambio, il Comune aveva il compito di fissare i prezzi.

Nel 1884: Un'indagine della municipalità di Napoli sulla qualità dell'acqua rivela che su 11.000 pozzi oltre 7.000 risultano sospetti per la troppa vicinanza ai pozzi neri. Poche settimane dopo scoppia l'epidemia di colera che conterà oltre 7mila vittime nella sola città di Napoli dove il re Umberto I si reca in visita. Il Parlamento vota la cosiddetta legge Napoli (legge 2892/1885) che prevede stanziamenti straordinari per la costruzione del sistema fognario, terminato poi nel 1899.

Nel 1886: Viene pubblicata "L'inchiesta intorno alle condizioni igienico-sanitarie dei Comuni", a opera del ministero dell'Interno che illustra la gravità delle carenze strutturali della pubblica igiene. Sono oltre 6mila i Comuni - su poco più di 8mila - dove risultano totalmente assenti le strutture fognarie. Sull'approvvigionamento idrico, i dati offrivano un panorama un po' più rassicurante: oltre la metà dei Comuni dichiarava di avere acqua di buona qualità, ma per oltre un terzo della popolazione l'acqua era "mediocre" o addirittura "cattiva". Le condutture coprivano meno della metà dei Comuni ed erano spesso a cielo aperto.

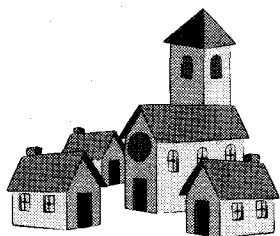
LA STORIA/2: le municipalizzate



Nel 1903: arriva la legge sulla "Municipalizzazione dei servizi pubblici" (legge n. 103) che consentiva alle amministrazioni comunali la gestione diretta dei servizi, idrico compreso. Per Giovanni Giolitti, presidente del Consiglio dell'epoca, la municipalizzazione si pone come «una desiderata fonte di equi profitti a sollievo dei contribuenti». Furono 238 le aziende municipalizzate nate all'indomani della legge, di cui: 70 per impianti elettrici di produzione e illuminazione, 36 per impianti e produzione gas, 33 per aziende di case popolari, 25 acquedotti, 17 tramvie, 19 farmacie, 15 forni. Lo sviluppo si ebbe più al nord e al centro: Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma fino alle cittadine della provincia come Reggio Emilia, Cremona, Rovigo, Rieti, Grosseto, Ancona, La Spezia, Carrara, Livorno. Al sud furono solamente due i capoluoghi che costituirono aziende municipalizzate: Palermo e Potenza.

Nel 1926 con l'avvento del regime fascista il processo di municipalizzazione seguì una battuta d'arresto. «Adagio con le municipalizzazioni - ammonì Benito Mussolini - questo è un residuo del vecchio socialismo amministrativo». Per principio infatti, il regime si dichiarava avverso a ogni forma di collettivizzazione, auspicando generalmente la gestione privata.

1958: Viene votato il Piano regolatore generale degli acquedotti (Prga) (legge n. 129) al fine di regolare l'uso corretto delle risorse idriche, di prevenire l'erosione e di approntare mezzi di difesa del territorio. Il piano seguì una procedura fortemente centralizzata, senza concertare con aziende ed Enti locali gli interventi da predisporre. ●



cor più stringente perché, nonostante i meccanismi per far gradualmente entrare i privati, nel decreto si è ribadita «l'esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare per quanto ri-

guarda la qualità e il prezzo del servizio». In pratica l'unica spinta alla privatizzazione è per la gestione e non per l'acqua in quanto tale.

LA RISPOSTA

È naturale che di fronte a un provvedimento di questa portata, le reazioni abbiano connotati politici, oltre che tecnici. Non sorprende pertanto che alcune Regioni, siano sollecitate nel dichiarare l'intenzione a osteggiare la nuova legge. Da più parti si annunciano ricorsi alla Corte costituzionale. La fila delle Regioni che lamentano conflitti sulla legislazione concorrente è stata aperta da Nichi Vendola che ha definito «una bestemmia contro Dio» la privatizzazione dell'acqua, avviando nel contempo la ripubblicizzazione dell'Aqp, l'ex Ente Acquedotto pugliese trasformato in Spa all'inizio del 2000 e di fatto posseduto per l'87% dalla regione Puglia e per il 13% dalla Basilicata. Anche quest'ultima si è dichiarata contraria alla privatizzazione. Stessa intenzione di ricorso alla Consulta dal Piemonte, dalla Liguria, dalle Marche e dall'Emilia Romagna.

La Lombardia invece imbocca una strada diversa: dichiara che continuerà ad applicare la legge regionale, anche se, proprio in questi giorni, la Corte Costituzionale l'ha bocciata come incostituzionale. Il presidente Formigoni, infatti, ha sottolineato che «in Lombardia una legge adeguata, l'abbiamo già fatta diversi anni fa. L'acqua è un bene pubblico, ma la gestione delle reti è fatta da chi è più efficiente, pubblico o privato che sia e questo sistema sta funzionando molto bene. Continueremo ad applicare la legge lombarda».

Non poteva sapere però che

due giorni dopo la sentenza n. 307 del 2009 della Consulta avrebbe dichiarato incostituzionale separazione della gestione della rete idrica dall'attività di erogazione dell'acqua. Proprio dopo l'approvazione del Dl Ronchi, la corte costituzionale ha accolto il ricorso presentato nell'ottobre del 2006 dal governo Prodi contro la legge della regione Lombardia 26/2003 e la successiva 18/2006 («Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»).

A nome dei Comuni, Sergio Chiamparino ha commentato il decreto Ronchi definendolo «carente nella distinzione tra reti e gestione». Secondo il presidente dell'Anci «quello che è importante resti pubblico sono le reti. E con le reti che il pubblico garantisce l'accesso al servizio di tutti e garantisce la qualità del sistema idrico attraverso investimenti».

COME È DIVISA

Quello che spesso sfugge, nelle crociate pro o contro la privatizzazione, è il reale assetto del nostro Paese in questo momento. Si dimentica, ad esempio, che le aziende di gestione sono presenti solo in alcune aree del Paese, prevalentemente nel centro-nord, mentre al sud permangono molte gestioni «in economia» da parte degli Enti locali. Così come - parlando di tariffe - si sorvola troppo spesso sul fatto che in un terzo dell'Italia, vige ancora il vecchio sistema tariffario con tariffe molto basse (stabilite dal Cipe e bloccate a sette anni fa) che non coprono i costi di gestione del servizio, i quali devono essere - quindi - compensa-

ti dall'Ente locale. Laddove invece è già stato avviato il sistema previsto dalla legge Galli, le tariffe sono più elevate, ma coprono i costi e gli Enti locali non sono costretti a ripianare i debiti del servizio idrico.

Ma che tipo di aziende gestisce il ciclo idrico nei 92 Ato - gli Ambiti territoriali ottimali - previsti dalla legge Galli che hanno affidato il servizio? La fotografia arriva da quella che è considerata un po' la bibbia del settore idrico italiano, il Blue Book, realizzato da Utilitatis, che ogni anno fotografa la situazione del ciclo integrato dell'acqua, analizzando i documenti ufficiali (i Piani d'Ambito) che vengono presentati dai gestori agli Ato per la gestione del servizio. La legge Finanziaria 2008 ha affidato alle Regioni il compito di rideterminare gli ambiti territoriali ottimali, attenendosi grossomodo al territorio provinciale (una o più Province o alla Regione a seconda della dimensione dell'ambito).

A metà 2009 risultano effettuati 68 affidamenti, riguardanti un totale di 45.140.452 abitanti residenti, la maggior parte dei quali corrispondenti ad Ato con affidamento in house (31) seguiti da affidamenti a società quotate nei mercati regolamentati (13) e da quelli a società a capitale misto pubblico-privato (12), mentre una percentuale più bassa ha scelto affidamenti transitori/plurigestione/in salvaguardia (6) e affidamenti in concessione a società di capitali (6). I restanti 23 Ato non hanno affidato il servizio.

Per dare un senso alla portata del decreto Ronchi, è utile capire anche come siano attualmente gestiti i cittadini. In termini di popolazione residente negli Ato, l'affidamento del

servizio con il modello in house riguarda 19.287.235 abitanti (35%), la gestione tramite società quotata 10.650.889 (19%), l'affidamento a Spa mista 9.771.133 (17%), mentre la concessione a terzi 3.002.971 (5%). Gli abitanti degli Ato che non hanno ancora affidato il servizio sono 11.015.135 (20%), quelli residenti in Ato che hanno effettuato affidamenti transitori/plurigestione/in salvaguardia ammontano, invece, a 2.428.224 (4%).

QUANTO VALE

Ma perché si parla di "oro blu"? Ci sono, per i futuri gestori, prospettive di brillanti profitti? È stato calcolato che il volume economico delle bollette (quelle emesse, perché farsele pagare sembra non sia poi così certo) si aggiri intorno ai 5 miliardi di euro e si stimano 2,5 miliardi di ricavi. Cifre considerevoli, che però vengono anche affiancate ai 60,2 miliardi di euro di investimenti necessari per portare a efficienza il sistema infrastrutturale del ciclo idrico, acquedotti, fognature e depuratori (dati Blue Book 09).

Investimenti che non decollano ma che sono sempre più urgenti e necessari. Eppure «basterebbe investire 20 miliardi in acquedotti, fognature e depurazione per risparmiare 130 miliardi in 25 anni», afferma Alessandro Marangoni, docente dell'Università Bocconi e responsabile di Althesys, che ha realizzato l'analisi sui costi e benefici dell'innovazione nelle reti idriche in Italia. «L'acqua che si perde - afferma Marangoni - non è solo materia, ma anche il complesso lavoro della filiera industriale. Investire per eliminare le perdite, significa risparmiare annualmente tra i 4

LA STORIA/3: il ruolo delle Regioni



Nel 1970: Vengono istituite le Regioni (legge n. 281) cui vengono nominalmente demandate alcuni compiti in materia idrica. In realtà, ai nuovi enti non erano state applicate le necessarie competenze tecniche e gli apparati organizzativi.

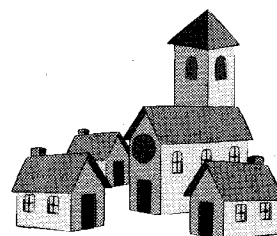
Nel 1976: Viene varata la legge Merli (legge n. 319) con le norme per la tutela delle acque dall'inquinamento. Il primo tentativo maturo di valutare le risorse idriche nel loro complesso. La legge fu il risultato del lavoro di oltre 6 anni di studi e analisi da parte di esperti, scienziati amministratori che giunsero a redigere un primo piano di risanamento. I compiti operativi spettavano alle Regioni. La riforma in sostanza fallì, per mancanza di finanziamenti a copertura degli interventi e per carenza delle strutture regionali. Intanto, si continua a erogare l'acqua potabile con un regime tariffario amministrato dal Cipe, che impone "prezzi politici". L'effetto si manifesta nei bilanci delle maggiori società.

Nel 1986: Fu istituito il ministero dell'Ambiente, che iniziò a operare due anni dopo. Tra le sue direzioni generali, quella che si occupa espressamente di acqua e suolo.

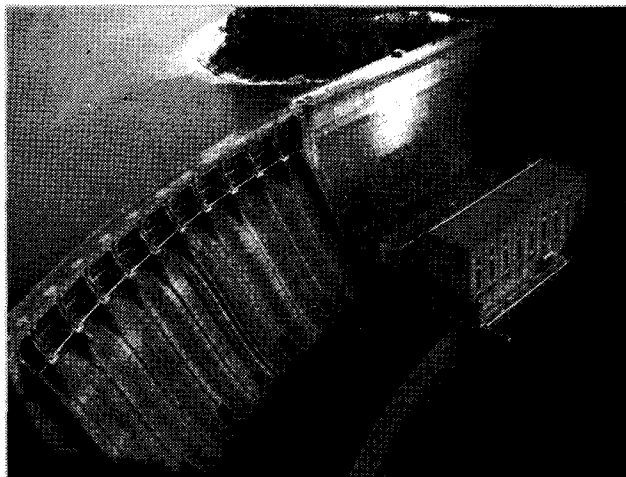
e i 5 miliardi di euro che servono per approvvigionamento, trasporto, potabilizzazione, distribuzione, fognatura e depurazione».

Althesys ha calcolato che per mettersi al livello dei partner europei, all'Italia servirebbero 51mila chilometri di nuove reti (oltre 30mila di acquedotti e circa 21mila di fognature) e il rifacimento di altri 170mila chilometri già esistenti.

Quanto costa realizzarli? Per gli acquedotti 4,2 miliardi per

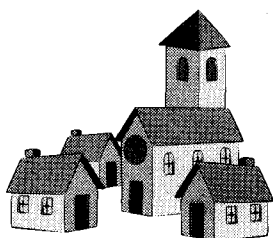


LA STORIA/4: la gestione integrata



Nel 1989: Entrano nell'ordinamento italiano i bacini idrografici, proprio dell'esperienza politica inglese. Furono 11 quelli definiti di rilievo nazionale e avevano il compito di istruire, adottare e controllare l'attuazione del piano di bacino (sistemazione, conservazione e recupero del suolo risanamento delle acque e gestione del patrimonio idrico).

Nel 1994: Viene votata la cosiddetta legge Galli (legge n. 36, per la riorganizzazione dei servizi idrici) che adotta per la prima volta il criterio dell'equilibrio del bilancio idrico: rapporto tra la disponibilità della risorsa e il fabbisogno per i diversi usi. Attraverso questa legge - che ha sancito anche il principio che tutte le acque sotterranee e superficiali sono pubbliche e che i costi si devono coprire attraverso le tariffe - si è ottenuta la fusione dei principi di salvaguardia ambientale, di efficienza economica e solidarietà nell'uso. La legge ha anche introdotto il principio di gestione integrata, riorganizzando l'insieme dei servizi di captazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione.



i materiali e 15,6 per l'installazione a un costo unitario di 127mila euro al chilometro. Per le fognature e la depurazione, 29,1 miliardi di euro, dei quali circa 7,7 per i materiali e il resto per la costruzione, per un totale unitario di 437mila euro al chilometro. Insomma, si direbbe che all'orizzonte si intravedono più voci di costo che di utile. «So che può suonare come una provocazione, ma se le cose restano così - afferma Mauro D'Ascenzi, vicepresidente di

Federutility, la federazione che associa il 95% degli acquedottisti - in Italia l'acqua conviene perderla. Con tariffe così basse, non conviene a nessuno spendere soldi in investimenti per aggiustare le reti. Né al pubblico né al privato». Probabilmente la scommessa per il futuro è proprio sulla inevitabile crescita percentuale delle tariffe (giudicata inevitabile anche dal Coviri, nelle relazioni annuali al Parlamento). È anche vero però - e le reazioni all'approvazione del Dl Ronchi ne sono prova - che ogni aumento tariffario provoca delle sollevazioni popolari. Non basta il riconoscimento bipartisan del fatto che abbiamo le tariffe più basse d'Europa e tra le più basse al mondo, a determinare un punto d'incontro.

LA REGOLAZIONE

Chi determinerà dunque le tariffe? Chi terrà sotto controllo che il mercato della gestione idrica non si trasformi in un far west di vecchi e nuovi operatori, di pubblico e privato, di industria e finanza? Il ministro dei Rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto - sia prima che dopo la votazione dell'articolo 15 del Dl Ronchi - ha garantito che entro la fine dell'anno verrà pubblicato il regolamento di attuazione della riforma e che per l'organismo di regolazione sono allo studio del Governo tre ipotesi: la prima è quella di affidare i compiti di regolazione a una sezione specializzata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas; la seconda è quella di rafforzare la Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (Coviri); la terza è quella di istituire un'autorità autonoma, che si organizzi con meccanismi di autofinanziamento. «In ogni caso - ha dichiarato il

ministro Fitto - gli Enti locali avranno voce in capitolo vista la competenza riservata loro dalla Costituzione».

Si tratterebbe, nel caso, di un'Authority dell'acqua e dei rifiuti e - forse - dei trasporti. Ma di regolazione e controllo, oltre ai rappresentanti politici, hanno parlato anche altri soggetti diversamente coinvolti nel settore idrico. È uno dei pochi casi in cui a chiedere il controllo sono anche i futuri controllati. Federutility - che riunisce le aziende - ha chiesto un regolatore neutro, che garantisca tariffe eque e un servizio di qualità, in altre parole che garantisca sia i gestori sia gli utenti. «Questo - ha affermato il presidente Roberto Bazzano - non dovrebbe dipendere da nessun ministero, ma dovrebbe essere completamente autonomo come già succede, e con buoni risultati, con l'Autorità dell'energia elettrica e del gas». Anea, l'associazione delle Autorità ed enti d'ambito territoriale ottimale (Ato) che rappresenta gli Enti regolatori del Servizio idrico integrato, chiede anche un controllo diffuso sul territorio: «privatizzare necessariamente significa migliorare il servizio per l'utente - afferma il presidente Luciano Baggiani - serve immediatamente un sistema di Authority, così come avviene nel resto dell'Europa».

L'unica voce fuori dal coro, è quella del presidente dell'Antitrust, Antonio Catricalà, che - nel dare un giudizio positivo sulla privatizzazione - propone un ruolo per le prefetture sul territorio: «la proliferazione di authority non è un bene. Se le Autorità d'Ambito e quindi i Comuni, non hanno le capacità tecniche o l'interesse a intervenire per questa missione potrebbero chiedere aiuto ai prefetti». ●