

## L'economia del bene acqua e del servizio idrico

Breve nota di lavoro per il Tavolo Tecnico sul divenire dell'AQP istituito dal Consiglio Regionale della Puglia

- **La tendenza dominante**

In Italia, la tendenza a mercificare l'acqua, a monetizzarla e a privatizzarla sia come **bene** che come **servizio**, fra i più essenziali ed insostituibili per la vita, è stata molto forte a partire dalla legge Galli del 1994 considerata la legge nazionale sull'acqua la più importante degli ultimi quaranta anni. *Da bene comune pubblico, sociale, collettivo*, patrimonio dell'umanità, dono della vita, base di uno dei diritti umani fondamentali universali, l'acqua è stata trasformata in un bene/merce/fattore produttivo essenzialmente economico e commerciale d'importanza strategica per l'economia (l'oro blu), base di uno dei bisogni vitali più importanti per l'individuo. *Da servizio pubblico*, da garantire come obbligo "costituzionale" per lo Stato (la collettività), a tutti i livelli, al servizio del diritto alla vita per tutti in eguaglianza e dignità, finanziato dal bilancio pubblico (come le spese per la difesa o per la sicurezza) via la fiscalità redistributiva, il servizio idrico è stato trasformato in un servizio d'interesse generale di rilevanza economica secondo una logica relazionale mercantile di natura privata tra un prestatore di servizio ed un utilizzatore/consumatore regolata dal prezzo di mercato del m<sup>3</sup> di acqua secondo il principio del "full cost recovery" (remunerazione del capitale incluso).

I passaggi normativi attraverso i quali le due trasformazioni sono intervenuti sono stati numerosi. Per brevità di questa nota citerò unicamente la riconduzione della disciplina relativa alle forme di organizzazione e gestione del servizio idrico a quella generale dei *Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica* (art. 113 TUEL) e determinato la progressiva sostituzione del modello di gestione in economia o tramite azienda speciale dal modello della società *in house* ed ad economia mista. L'assimilazione agli altri servizi pubblici di interesse generale di rilevanza economica è stata alla base della rapida privatizzazione del servizio e dell'intero settore idrico.

- **La tendenza è rotta dall'esito del referendum abrogativo d'iniziativa popolare del 12 e 13 giugno 2011, ma in cinque anni le classi dirigenti sono riuscite a ripristinare lo status quo pre-referendario imponendo, in violazione delle regole costituzionali, nuove normative.**

Il referendum d'iniziativa popolare era stato indetto principalmente allo scopo di riaffermare sul piano giuridico e politico il carattere di bene comune pubblico dell'acqua e la gestione pubblica diretta del servizio idrico integrato. Il clamoroso successo referendario (più di 27 milioni di cittadini italiani favorevoli all'abrogazione delle normative sottomesse a referendum) ha condotto all'abrogazione integrale dell'art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale aveva stabilito che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali dovesse avvenire in via ordinaria, a favore di

imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica ovvero a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenisse mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, aventi ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio, ma che avessero specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento. *La abrogazione referendaria dell'art. 23 bis ha espunto dall'ordinamento l'impostazione normativa che ha imposto di privilegiare l'esternalizzazione dei servizi pubblici locali rispetto alla gestione diretta mediante società pubblica interamente partecipata dall'ente locale.*

Eppure tre tentativi operati dalla classe dirigente italiana di non rispettare l'esito del referendum sono falliti. Il primo è consistito nel tentativo del legislatore di reintrodurre una norma di favore per la gestione privatistica, operato con l'art. 4 del D.L. 138/2011 (dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sent. 199/2012 per violazione dell'art. 75 Cost. in quanto contrastante con la volontà popolare espressa con il referendum del 2011). Con questa sentenza la Corte Costituzionale, ripropose, peraltro, un regime speciale per il settore idrico, differenziandolo dalla disciplina generale dei SPL di rilevanza economica. Il secondo tentativo è stato quello dell'art. 7 del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, con il quale il legislatore ha da un lato abrogato l'art. 150 del Codice dell'Ambiente il quale privilegiava forme di privatizzazione del servizio ed ha introdotto l'art. 149 bis, ai sensi del quale, "L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimali". Il terzo tentativo è piuttosto recente, risale al 2016. Mi riferisco al decreto sui servizi pubblici/riforma della pubblica amministrazione detto Madia dal nome della ministra responsabile con il quale il governo ha tentato una vera sovversione dell'esito referendario: norme miranti alla privatizzazione dei servizi locali quali il divieto della gestione pubblica tramite aziende speciali ed il mantenimento di una disparità tra le diverse forme di gestione con un evidente favore per quelle privatistiche. Il governo è stato obbligato di abbandonare il decreto perché dichiarato incostituzionale da parte della Consulta perché lesivo del principio di leale collaborazione tra stato ed enti locali.

Ebbene, malgrado quanto sopra, la cultura economica dell'acqua come bene economico, merce e, in quanto servizio idrico, come servizio d'interesse generale di rilevanza economica si è imposta in maniera prevalente su tutto il territorio. Altrimenti detto, nel mentre l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis ha espunto dall'ordinamento l'impostazione normativa che ha imposto di privilegiare l'esternalizzazione dei servizi pubblici locali rispetto alla gestione diretta, le norme (ri)entrate in vigore post referendum o l'interpretazione date alla norme non abrogate sono rappresentative di una visione e concezione dell'acqua e della sua gestione e finanziamento chiaramente opposte a quelle espresse dalla volontà popolare con una stragrande maggioranza di votanti referendari.

Ora, secondo la Costituzione italiana la sovranità è del popolo e per il popolo. Nella gerarchia delle fonti di diritto, i referendum abrogativi sono superiori alle leggi nazionali ed ancor più dei decreti legge governativi. E' necessario ripeterlo: le norme in vigore in Italia relativamente all'economia del servizio idrico dopo il referendum del 2011 sono contrarie alla volontà espressa dal popolo italiano per via referendaria.

Non penso che i dirigenti della Regione Puglia a livello del Consiglio Regionale e della Giunta Regionale

possano non dare alcun valore a siffatta realtà.

### 3. Il riferimento alla normativa comunitaria.

Per quanto la Commissione europea debba obbedire al principio di neutralità rispetto alle forme di proprietà dell'acqua e della gestione del servizio idrico, la competenza in materia essendo prerogativa degli Stati membri, la visione e concezione economiche dell'acqua e dei servizi pubblici espresse e promosse dalla Commissione europea vanno chiaramente in favore delle tesi economiche di mercato, dell'acqua come merce (anche se differente dalle altre merci), della liberalizzazione del mercato e dei servizi idrici. La direttiva europea sull'acqua del 2000 ha introdotto il principio dell'obbligo del pagamento della fattura dell'acqua secondo il metodo del "full recovery cost", principio fondatore della mercificazione, mercatizzazione, finanziarizzazione e privatizzazioni del servizio idrico (le quattro MMFP). La Commissione europea è fortemente favorevole, dalla fine degli anni '90 alla monetizzazione dell'acqua e dei servizi idrici e della loro bancarizzazione (vedi, in particolare, il *Water Blueprint* del 2012).

È vero che per quanto riguarda la direttiva europea sui servizi (pubblici compresi) del 2006 e quella relativa alle concessioni pubbliche del 2013, la Commissione europea è stata obbligata ad escludere i servizi idrici dalle loro proposte di liberalizzazione sul mercato interno europeo sulla forte pressione del Parlamento europeo e di alcuni Stati membri (non quello italiano). Così come la Commissione europea continua sempre a cercare d'introdurre i servizi idrici nei trattati commerciali e sugli investimenti internazionali bilaterali quali il TTIP e il CETA.

In realtà se fosse solo per la Commissione europea, il riferimento alle "norme" comunitarie si tradurrebbe in misure e politiche nettamente privatistiche, che per di più vanno anche contro la tradizione autonomistica e di sussidiarietà dei Comuni e delle Regioni.

Così, per esigenza di completezza, è utile ricordare i contenuti dell'ultimo più importante rapporto del Parlamento europeo in materia d'acqua, in particolare "sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water) (2014/2239(INI)), la prima ICE organizzata a livello dell'Unione e centrata sul diritto umano all'acqua, conclusasi con grande successo di partecipazione popolare (più di 1,9 milioni di firme). Il rapporto è stato redatto dall'eurodeputata irlandese Lynn Boylan e fu approvato con larga maggioranza fine agosto 2015.

In detto rapporto, il Parlamento europeo (composto da 751 rappresentanti eletti di 507 milioni di europei):

- 5 invita la Commissione a mantenere e a confermare l'esclusione dei servizi idrici e igienico-sanitari dalla direttiva sulle concessioni nel quadro di un'eventuale revisione di tale direttiva;
- 9 ribadisce l'impegno della sua commissione per le petizioni a dare voce ai firmatari su questioni concernenti i diritti fondamentali e ricorda che i firmatari che hanno presentato l'ICE "L'acqua è un diritto" hanno espresso il loro accordo affinché l'acqua sia dichiarata un diritto umano garantito a livello dell'UE;
10. invita la Commissione, in linea con l'obiettivo primario dell'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto", a presentare proposte legislative, tra cui – se del caso – una revisione della direttiva quadro sulle acque che riconosca l'accesso universale e il diritto umano all'acqua, e deplora che ciò non sia ancora avvenuto; ritiene che, se la Commissione non procede in tal senso, ciò comporterà una perdita di credibilità per l'ICE; chiede inoltre che l'accesso universale ad acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari sia riconosciuto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
15. ricorda che l'ONU afferma che il diritto umano all'approvvigionamento idrico e alle strutture igienico-sanitarie riconosce a chiunque il diritto all'acqua per l'utilizzo personale e domestico che sia di elevata qualità, sicura, accessibile fisicamente ed economicamente, sufficiente e accettabile; sottolinea che un'ulteriore raccomandazione

dell'ONU prevede che i pagamenti per i servizi idrici, ove siano previsti, debbano ammontare al massimo al 3% del reddito familiare;

19. invita la Commissione, in considerazione degli effetti della recente crisi economica, a collaborare con gli Stati membri e con le autorità regionali e locali per condurre uno studio sulle questioni relative alla povertà idrica, compresi gli aspetti dell'accesso all'acqua e della sua accessibilità economica; sollecita la Commissione a sostenere e ad agevolare ulteriormente la cooperazione senza scopo di lucro tra gli operatori idrici onde fornire un aiuto alle zone meno sviluppate e rurali e favorire l'accesso a un'acqua di buona qualità per tutti i cittadini in tali zone;

23. invita gli Stati membri e la Commissione a ripensare e a rifondare la gestione della politica idrica sulla base di una partecipazione attiva, intesa come trasparenza e apertura del processo decisionale ai cittadini;

29. riconosce che l'approvvigionamento idrico e la fornitura di servizi igienico-sanitari sono servizi di interesse generale e che l'acqua non è una merce, ma un bene comune, e dovrebbe pertanto essere fornita a prezzi accessibili nel rispetto del diritto delle persone a una qualità minima dell'acqua, prevedendo l'applicazione di una tariffa progressiva; chiede agli Stati membri di garantire che la fatturazione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari sia basata su un sistema giusto, equo, trasparente e adeguato, in modo da assicurare a tutti i cittadini, a prescindere dal reddito, l'accesso a servizi di qualità elevata;

30. osserva che l'acqua deve essere considerata una risorsa ecosociale e non un mero fattore di produzione;

44. segnala che paesi di tutta l'UE, tra cui Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda, Germania e Italia, hanno constatato che la perdita potenziale o effettiva della proprietà pubblica dei servizi idrici è diventata una fonte di grande preoccupazione per i cittadini; ricorda che la scelta del metodo relativo alla gestione idrica è basata sul principio di sussidiarietà, come previsto dall'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale, il quale sottolinea la particolare importanza che rivestono i servizi pubblici ai fini della coesione sociale e territoriale dell'Unione

59. esorta gli Stati membri e le autorità regionali e locali a progredire verso un autentico accordo sociale per l'acqua, allo scopo di garantire la disponibilità, la stabilità e la gestione sicura di tale risorsa, in particolare attuando politiche come l'istituzione di fondi di solidarietà per l'acqua e altri meccanismi di azione sociale per sostenere le persone che non sono in grado di permettersi l'accesso ai servizi idrici e igienico-sanitari, in modo da soddisfare i requisiti in materia di sicurezza dell'approvvigionamento ed evitare di mettere a repentaglio il diritto umano all'acqua; incoraggia tutti gli Stati membri a introdurre meccanismi di azione sociale come quelli già in atto in alcuni Stati membri dell'UE, per assicurare la fornitura di acqua potabile ai cittadini in seria difficoltà;

- ricorda che la sana gestione dell'acqua si sta rivelando una sfida prioritaria per i prossimi decenni, sia sul piano ecologico che su quello ambientale, in quanto soddisfa il fabbisogno energetico e agricolo e risponde agli imperativi economici e sociali. "

Ho tenuto a citare queste proposte e raccomandazioni d'interesse diretto anche per le autorità regionali dell'UE perché da cittadino italiano ed europeo ed ex-presidente dell'AQP sono convinto che le autorità del Consiglio regionale e della Giunta regionale della Puglia commetterebbero un grave errore se non prestassero attenzione e non fossero ispirate nelle loro decisioni finali in materia di futuro assetto e scelte dell'AQP anche dalle analisi e proposte del Parlamento europeo, l'espressione istituzionale più larga della rappresentanza politica dei cittadini europei.



Riccardo Petrella, membro del Comitato Pugliese Acqua Bene Comune