

Gaetano Azzariti

## Ri-pubblicizzare il servizio idrico <sup>(\*)</sup>

Ringrazio il Presidente per l'invito. Permettetemi anzitutto di esprimere il mio personale apprezzamento per l'impegno della commissione su un tema fondamentale che, sebbene non spettacolare, reclama da tempo un intervento da parte del legislatore.

Dopo il referendum del giugno 2011, in effetti, la questione dell'acqua non ha avuto un seguito legislativo. Anzi – com'è noto – le misure poste in essere per rispondere al referendum sono state molto contestate: dal c.d. decreto di ferragosto (138/2011, poi legge 148/2011), emanato subito dopo il responso popolare, con cui si è sostanzialmente riproposta la normativa sui servizi pubblici locali che era stata allora appena abrogata dal corpo elettorale, che ha poi condotto all'inevitabile dichiarazione di incostituzionalità con la sentenza n. 199 del 2012; alla fissazione dei prezzi delle bollette da parte dell'Autorità per l'Energia e il Gas, mediante il metodo tariffario transitorio, che sostanzialmente non ha tenuto conto dell'abrogazione della voce "remunerazione del capitale investito", solo nominalmente trasformato nel c.d. "costo della risorsa finanziaria"; alle più recenti misure contenute nel c.d. decreto "Sblocca Italia" sulla *unicità* di gestione del servizio idrico ovvero quelle contenute nella delega per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale previste nella legge Madia sulla p.a.

Deve inoltre rilevarsi come tanto il codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006) quanto l'ulteriore normativa attualmente vigente in materia appaia troppo frammentata ed eccessivamente complessa. Assai opportuna appare dunque l'approvazione di una legge quadro sui servizi idrici, che, oltre ad innovare, possa anche semplificare e coordinare la normativa vigente. Anzi un'attenzione particolare al coordinamento tra la definizione dei nuovi principi e l'assetto attuale è la prima tra le indicazioni che mi sento di prospettare a questa Commissione.

---

(\*) Testo dell'audizione presso la Commissione Ambiente del 28 ottobre 2015 nell'ambito dell'esame in sede referente della proposta di legge C. 2212 ("Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché delega al Governo per l'adozione dei tributi destinati al suo finanziamento").

Prima di svolgere alcune considerazioni puntuali sul progetto di legge in esame, vorrei soffermarmi sulla filosofia di fondo del progetto stesso. Esso solleva – con tutta evidenza – una questione strettamente politica, legata alla funzione d'indirizzo politico cui è titolare (assieme al Governo) il Parlamento, e sarà quest'ultimo, nella sua autonomia, a dover affrontare e risolvere. Essa però investe anche profili di natura giuridica e soprattutto costituzionale su cui – unicamente – vorrei intrattenermi.

Ci si può chiedere, in effetti, come si possa conciliare il *favor* verso le privatizzazioni espresso dall'attuale maggioranza con una legge che invece si propone la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua. La risposta è evidentemente legata alla natura particolare del bene che si vuole tutelare. Anche – o forse proprio e ancor più - in un sistema economico e produttivo favorevole a logiche di privatizzazione, la natura di bene essenziale alla sopravvivenza, legato alla soddisfazione dei diritti fondamentali delle persone, nonché la qualità di risorsa universale scarsa, può indurre a sottrarre il diritto all'acqua dalle logiche di mercato. La natura *extracommercium* dei beni comuni, in parte tipica anche dei beni demaniali, dei servizi pubblici, seppur di rilevanza economica, epperò d'interesse generale, è del tutto compatibile con un sistema economico e sociale ad alto tasso di privatizzazione del sistema produttivo.

Questo deve tanto più essere tenuto presente nel caso del sistema idrico. Non solo per il rispetto dovuto dal legislatore al responso referendario del 2011, che ha manifestato chiaramente un orientamento che esclude la privatizzazione del settore, ma anche in considerazione delle normative internazionali e dell'Unione europea, anch'esse coscienti della necessità di salvaguardare la specificità del bene che deve essere assicurato a tutti.

È proprio dalla spinta convergente di referendum, normativa internazionale e normativa comunitaria che – io credo - si dovrebbe trarre ispirazione per definire la nuova normativa di sistema nel settore idrico.

Per quanto riguarda il referendum e i vincoli che da esso sono scaturiti, ritengo possa sostenersi quanto segue. A seguito dell'abrogazione per via referendaria dell'articolo 23 bis del d.l. 135/2009 (convertito nella legge 166/2009) ritengo si debba considerare ormai preclusa (ovvero incostituzionale ove il legislatore la perseguisse) la strada della *privatizzazione imposta* agli enti locali. È questo il “vincolo negativo” che la Corte costituzionale ha affermato con la sentenza n. 199 del 2012. Certamente ciò non vuol dire che si sia prodotto un “vincolo positivo” univocamente inteso, dunque non può affermarsi che la pubblicizzazione dell'intero servizio idrico (ovvero di tutti i servizi pubblici coinvolti dalla disposizione abrogata) sia una scelta costituzionalmente necessaria. Spetta quindi al Parlamento e, nei limiti delle proprie competenze, al Governo la responsabilità di definire una normativa conforme alla peculiarità del bene acqua e rispettosa della volontà espressa in sede referendaria dal corpo elettorale italiano nel 2011.

La scelta di una piena pubblicizzazione del ciclo integrato dell'acqua, riguardante tanto la proprietà demaniale delle fonti e degli acquedotti, quanto la gestione dei servizi all'utenza appare, inoltre, non solo permessa, ma in qualche modo persino favorita – come ora vedremo – dalla normativa internazionale.

Può dirsi che la consapevolezza della natura particolare del bene acqua fa ormai parte integrante del patrimonio culturale dell'umanità intera. Non solo lo dimostra la fondamentale risoluzione ONU del 2010 – approvata anche dall'Italia – (richiamata nella relazione alla proposta di legge in esame), ma anche il Clean Water Act Usa del 1972, il Water Act indiano del 1974, la Convenzione Onu sui diritti dei bambini o Carta africana sul benessere dei bambini, la convenzione di Ginevra nel caso dei conflitti armati. Documenti internazionali di natura diversa, ma che evidenziano *tutti* la necessità di garantire l'accesso e la disponibilità all'acqua per soddisfare bisogni sia individuali sia collettivi incompressibili, non limitabili o condizionabili da una gestione di natura privatistica e mercantile della risorsa naturale.

Forse più recente è la consapevolezza delle particolarità del servizio idrico in ambito europeo, ma anche nella normativa europea ormai deve rilevarsi l'imporsi dell'esigenza di sottrarre l'acqua alle logiche di mercato. Un atteggiamento tanto più significativo in considerazione della storia passata e dell'immagine riflessa dell'Unione europea.

L'Unione europea, infatti, è spesso indicata come il regno del mercato e delle liberalizzazioni selvagge, in un ordinamento che certamente assume il principio di concorrenza tra le sue regole auree (l'articolo 3 del Trattato che definisce tale principio è apparso spesso una sorta di *grundnorm* dell'intero ordinamento comunitario). Essa mostra, però, di avere consapevolezza di alcuni limiti che devono porsi in determinati settori, i quali devono essere sottratti alla logica pervasiva del libero commercio, onde evitare il rischio di degenerazione del sistema, finendo per incidere negativamente sulla salvaguardia dei diritti fondamentali e sui principi di coesione sociale che l'Europa assume a fondamento dell'Unione.

È questo il caso dei servizi di interesse economico generale (dunque anche del servizio idrico). Non solo nella normativa secondaria, ma anche - e forse con maggior chiarezza - negli articoli 16 e 86 del Trattato dell'U.E. che stabiliscono la prevalenza dei valori di coesione sociale su quelli della concorrenza.

Persino la Commissione europea, che notoriamente è molto sensibile alle ragioni della concorrenza, ammette che essa non può essere imposta agli Stati nel campo dei servizi di interesse generale. Spetta dunque ai singoli Stati organizzare i servizi in modo da tutelare al meglio gli obiettivi di interesse generale, impregiudicate le modalità pubbliche o di affidamento a terzi nella gestione dei servizi.

Se la Commissione non si sbilancia più di tanto sulla natura pubblica o privata nella gestione dei servizi di interesse generale, il Parlamento europeo appare ben più determinato. Nella Direttiva n. 60 del 2000 (richiamata nella relazione al progetto di legge), adottata con il concerto della Commissione ai sensi dell'articolo 251 del Trattato, si afferma espressamente che "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri", e che dunque va protetto e difeso come patrimonio in sé ("trattato come tale"). A me sembra questa formulazione un esplicito riconoscimento della natura *extra-commercium* del bene acqua.

Si potrebbero richiamare in termini sostanzialmente analoghi altri atti comunitari delle diverse istituzioni europee, ma già credo sia emersa chiaramente la consapevolezza dell'ordinamento dell'Unione dell'irriducibilità dell'acqua al mercato, dell'impossibilità di impiegare i normali canoni commerciali nella gestione di questo bene fondamentale.

Nel complesso può dunque affermarsi che una pubblicizzazione integrale dei servizi idrici sarebbe non solo conforme, ma essa si adeguerebbe alla consapevolezza ormai diffusa nella cultura internazionale, in quella europea, nel solco dell'esito referendario svoltosi in Italia.

A fronte di queste considerazioni, nel dibattito politico italiano, da un lato, si contrappongono ragioni fortemente ideologiche che portano a considerare *necessariamente* un bene la privatizzazione e *inevitabilmente* un male il permanere o il ricondurre al pubblico la gestione di ogni servizio sociale; il che, a mio avviso, impedisce di individuare una soluzione congeniale alla particolarità del bene che deve essere gestito e del servizio che deve essere garantito. D'altro lato, si oppone la necessità di ripianare i deficit e di far cassa alienando i beni comuni. È la crisi, in sostanza, che, secondo questa prospettiva, ci chiederebbe di far gestire ai privati il servizio idrico, non essendo il pubblico in grado di sostenerne il peso economico e la diretta gestione pubblica rischiando di non poter soddisfare neppure il diritto fondamentale ad esso inerente.

Vorrei qui limitarmi a considerare la ragione di fondo che – anche sotto il profilo della buona gestione economica dei beni scarsi – rende opportuna un cambiamento di rotta e la pubblicizzazione integrale del servizio.

Se si considera infatti, con realismo e senza pregiudizi ideologici, né filo pubblicistici, né filo privatistici – scontando cioè che tanto il pubblico quanto il privato possono operare bene o male a secondo delle condizioni date – deve ritenersi impossibile immaginare un risanamento del nostro fragile ed arretrato servizio idrico senza il contributo determinante del pubblico, che anzi si rende obbligato se si vuole garantire a tutti, nel massimo dell'efficienza possibile - il diritto costituzionale al bene fondamentale acqua.

Oltre 2,5 miliardi di metri cubi d'acqua perduto nel trasporto, una rete idrica da risanare per alcuni tratti in modo radicale e con la necessità di piani d'investimento fuori dalla portata di ogni società privata, ridefinizione dei piani di gestione e distribuzione dell'acqua per interi distretti idrogeografici, necessità di garantire lo sviluppo rurale, urgenza di completare la costruzione degli impianti di depurazione ed antinquinanti civili e industriali, esigenza di incrementare la quantità d'acqua potabile per l'uso individuale, ma anche e parallelamente il bisogno di ridurre l'uso privato che ha portato a evidenti sprechi della risorsa idrica.

Si può pensare che così impegnativi compiti sociali possano essere ascritti alla responsabilità di società di diritto privato, fossero anche a capitale misto? E poi, perché mai dovrebbero dei privati farsi carico di così ingenti spese di risanamento? È nella natura delle società la loro propensione al profitto, dunque è nella natura delle cose che il loro orizzonte sia – debba essere – quello delle gestione del bene. Una gestione “al meglio”, perché no; da svolgersi in modo efficiente, auspicabilmente; eventualmente sotto il controllo di un'Autorità indipendente, la quale dovrà istituzionalmente limitarsi a regolare il mercato e a definire le tariffe in base ai costi, non certo in forza di investimenti non imputabili come obbligo a soggetti privati. Ma, necessariamente - dentro una logica di libero commercio - al fine di trarre profitto.

Se si vuole affermare la natura *extracommercium* del bene acqua che è alla radice della consapevolezza ormai mondiale penso si debba seriamente considerare che solo una impegnativa scelta politica d'investimento pubblico e di responsabilizzazione della Repubblica (Stato e autonomia locali) può fornire all'Italia un adeguato servizio idrico nazionale.

La questione di fondo, che trova nel progetto di legge in esame una sua definizione normativa (in particolare all'art. 8), è quella di impegnarsi in un piano straordinario di risanamento con la creazione di un fondo apposito.

È evidente che quella indicata è una scelta politica importate e impegnativa, una scelta di natura strategica. Che dovrebbe riguardare – come si scrive in diverse parti del testo normativo – la fiscalità generale, coinvolgere istituzioni parapubbliche come la Cassa Depositi e prestiti, far rinegoziare il patto di stabilità interna per agevolare i necessari investimenti degli enti locali.

Spetta al Parlamento decidere se intende impegnarsi in questa direzione, non sottovalutando però le ragioni qui espresse e la natura di bene strumentale dell'acqua, essenziale per la sopravvivenza delle persone, ma anche necessario per uno sviluppo economico equilibrato e sostenibile. Personalmente penso che alla fine la stessa espansione dei mercati se ne gioverebbe. Prerogativa dei beni *extra commercium*, infatti, non è quella di

essere *contra commercium*, bensì beni strumentali allo sviluppo delle persone, ma anche alle attività delle persone; incluse quelle economiche.

Forse sarebbe un bene cominciare ad interrogarsi non solo sui costi, ma anche sui vantaggi: quali benefici si potranno ottenere in termini di sviluppo da una rete idrica risanata, quanto se ne avvantaggerebbero – oltre agli individui – le imprese, in termini di riduzione dei costi, anzitutto di quelli energetici? Magari scopriremmo che risanare la rete idrica e ridurre le tariffe è un vantaggio anche dal lato dell'economia di mercato.

D'altronde, in tal modo non solo si darebbe un seguito alla volontà espressa dalla maggioranza degli elettori in sede referendaria, ma si opererebbe in conformità a quanto affermato dalla Corte costituzionale, in sede di ammissibilità del quesito sull'articolo 23 bis del c.d. decreto Ronchi: "l'obiettivo *ratio* del quesito n. 1 va ravvisata, come sopra rilevato, nell'intento di escludere l'applicazione di norme, contenute nell'articolo 23 bis, che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)".

Passando ad alcune rapide osservazioni sul testo vorrei limitarmi a quattro considerazioni specifiche.

La prima riguarda la formulazione – a mio modo di vedere – generica contenuta all'articolo 5, 3 comma. Invitare le Regioni ad unificare le competenze in materia di governo del ciclo naturale e integrato dell'acqua in un unico assessorato regionale appare una misura che rischia di violare l'autonomia organizzativa regionale. La formulazione è assai blanda ("possibilmente unificando le competenze"), ma proprio per questo inutile se non incostituzionale.

La seconda riguarda il delicato profilo della decadenza immediata (dalla data di entrata in vigore della legge) di tutte le forme di gestione del servizio idrico affidate in concessione a terzi. Riterrei necessario prevedere una disciplina più articolata che stabilisca le condizioni di risoluzione delle diverse convenzioni, coordinando le modalità di "decadenza" con la vigente normativa generale in materia.

La terza concerne la necessità di precisare le coperture finanziarie. Il rinvio alla fiscalità generale (art. 8, 1 comma) e l'istituzione di un fondo per gli investimenti (art. 8, 3 comma) finanziato tramite "anticipazioni" della Cassa Depositi e prestiti spa, risultano del tutto generiche ed inadeguate. Né può affermarsi che le indicazioni contenute nell'articolo 12 ("Disposizioni finanziarie") apprestino un quadro sufficientemente preciso di reperimento delle risorse necessarie. Così anche generica e non idonea appare la copertura indicata per

la creazione del Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato, tramite “anticipazione” della Cassa depositi e prestiti Spa (art. 7).

La quarta ed ultima considerazione riguarda la delega al Governo per la determinazione di una tassa di scopo contenuta all'art. 12, 2 comma. Esso appare privo di specifici principi e criteri direttivi.