



# Comitato "ACQUANOSTRA"

(Associato al Forum Italiano dei movimenti per l'acqua)



## RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA PROPOSTA DI INIZIATIVA POPOLARE TESA AL MANTENIMENTO DELLA GESTIONE PUBBLICA DEL SERVIZIO IDRICO DEL COMUNE DI MOIANO PROMOSSA DAL COMITATO CITTADINO "ACQUANOSTRA"

Il Legislatore con il Decreto Legge 135/09 è intervenuto per l'ennesima volta nella materia dei servizi pubblici locali.

La fondata convinzione del **Comitato "AcquaNostra"** è che trattandosi di una normativa riguardante esclusivamente servizi di interesse economico generale, questa non produce effetti **sul governo e la gestione dell'acqua**, ambito direttamente riconducibile ai diritti fondamentali della persona e quindi non orientato al mercato. Esso rientra tra i servizi di interesse generale, ai quali non si applicano le regole del mercato e della concorrenza.

Anche a discapito dell'art. 15 del D.L. 135/09 è quindi possibile mantenere la gestione pubblica del Servizio idrico. Il Comitato al fine di raggiungere tale risultato propone il seguente percorso:

- il Comune, nel **rispetto del diritto comunitario e del principio di sussidiarietà verticale** definisce, nel proprio Statuto, **il Servizio idrico integrato come Servizio privo di rilevanza economica**, ciò in quanto l'Unione Europea demanda ai singoli Stati membri la definizione di quali siano i servizi a rilevanza economica e quali privi di rilevanza economica e l'Italia non si è mai pronunciata esplicitamente in tal senso.
- il Comune, poi, con Regolamento consiliare e facendo ricorso al combinato disposto degli artt. 31 (consorzi) e 114 (aziende speciali ed istituzioni), del Testo Unico degli Enti Locali, **può affidare ad un'azienda speciale**, eventualmente consortile, **il servizio d'interesse generale**.

Le **argomentazioni giuridiche** poste a base di tale percorso sono le seguenti:

- come è noto, con la sentenza n. 272 del 27 luglio 2004 la Corte Costituzionale è intervenuta nell'ambito della normativa che disciplina i servizi pubblici locali, con tale sentenza la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 14, comma 1 e 2, del D.L. 269/2003 ("Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici") in quanto tali norme determinavano un'illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale in materia di servizi pubblici locali. La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra le norme abrogate, anche dell'art. 113 bis del D.Lgs. 276/2000 (TUEL), cioè di quell'articolo che disciplinava i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. Secondo la Sentenza citata, infatti, **"[...] il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale costituito dalla tutela della concorrenza non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale [...]"**. Il legislatore statale, quindi, in materia di servizi può legiferare soltanto in riferimento al tema della "tutela della concorrenza", tutto il resto è demandato al livello locale in virtù del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione.
- Ad avvalorare le tesi sopra sostenute ci sono, inoltre, il parere della Corte dei Conti 195/2009 e la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 6529 del 10

settembre 2010. Nel parere, la Corte dei Conti afferma tra le altre cose: "**[...] 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, [...]**". La sentenza del Consiglio di Stato rafforza le interpretazioni giurisprudenziali precedenti in ordine al riconoscimento della competenza esclusiva dell'ente titolare del servizio a determinare la qualificazione di un servizio pubblico locale come economicamente significativo o meno. **Nell'area dei servizi pubblici privi di rilevanza economica gli enti locali hanno ampia possibilità di intervento in ordine alla scelta del modello gestionale**, individuabile tra strutture con chiara natura strumentale (istituzioni, aziende speciali), organismi in grado di aggregare in partnership etiche altri soggetti pubblici e privati (associazioni e fondazioni) e moduli imprenditoriali, adattabili ad attività più complesse (società di capitali).

Di seguito, invece, i presupposti economici che giustificano il non ricorso al mercato per la gestione del servizio idrico nel Comune di Moiano.

Il recente art. 15 del D.L. 135/09 - approvato definitivamente dalla Camera dei Deputati il 19 Novembre 2009 - introduce alcune modifiche all'art. 23 bis della Legge 133/08, prevedendo l'obbligo di affidare la **gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica mediante procedure competitive ad evidenza pubblica** mentre, l'affidamento senza gara "in house" rimane come opzione residuale, nei casi che "non permettono un efficace ricorso al mercato", previo parere, peraltro non vincolante, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

La discriminante dell'articolo 23-bis consiste nel dovere o non dover ricorrere alla gara. La legge non vieta che concorrano imprese pubbliche partecipate dagli stessi enti locali, purché non siano titolari di altri affidamenti.

In una gara, però, in cui concorre anche il figlio del banditore, il gioco può essere alla pari solo se **il vincitore viene scelto in base a criteri oggettivi, come la migliore offerta economica**. Tali criteri richiedono, però, certezza delle circostanze future, definizione precisa dei rischi economici e di chi li sopporta, affidamenti brevi, oggetti semplici. **Le suddette caratteristiche, come è appurato, difficilmente si verificano laddove rischio economico e investimenti sono accollati al gestore in condizioni di elevata incertezza sui ritorni futuri, come nel settore idrico**. In questi casi, infatti, si richiedono affidamenti lunghi, rischi condivisi, contratti incompleti e flessibili, frequentemente rinegoziati.

La migliore offerta "ex ante" perde significato e assume valore, semmai, la disciplina di come il contratto verrà rinegoziato e completato "ex post" - ad esempio, i meccanismi di adeguamento periodico delle tariffe o dei piani di investimento.

**Le gare, in simili casi, non potendo fondarsi su parametri oggettivi, saranno "concorsi di bellezza", con aggiudicazione in parte discrezionale; l'imparzialità diventerebbe illusoria e nessun privato entrerebbe in lizza contro imprese pubbliche che, verosimilmente, saranno preferite.**

**Abbiamo certezza, alla luce di quanto sopra, che attraverso la gara subentri al Comune un'impresa privata portatrice di efficienza, efficacia ed economicità nella gestione del servizio idrico integrato? E' possibile che ad aggiudicarsi la gara, invece, sia un'impresa partecipata da soli enti pubblici (da Comuni con esclusione del Comune di Moiano) portatrice di quei mali che si vogliono sconfiggere?**

### **Il servizio idrico, in tal caso, si privatizzerebbe o si ri - pubblicizzerebbe?**

Anziché limitare le alternative a **“tutto in gara in una volta sola”** e/o **“niente in gara”**, si potrebbe prevedere la possibilità per l'ente locale di ricorrere al mercato in modo più selettivo, eventualmente frazionando la gestione integrata in più attività semplici. **L'esperienza del Centro – Nord - Europa e degli Stati Uniti, infatti, consiglierebbe di mantenere una gestione pubblica, ma con un'organizzazione aziendale, introducendo eventualmente sistemi di governance partecipata e comunque ricorrendo al mercato attraverso partenariati per specifiche iniziative, come la gestione di un depuratore, un intervento di ristrutturazione di una parte della rete, l'outsourcing di specifici servizi come le analisi di laboratorio e la riscossione delle bollette.**

I veri problemi del settore idrico (vedesi relazione COVIRI 2009, Blu Book 2010 e i commenti degli addetti ai lavori), che il Decreto non affronta, sono ancora una volta, gli investimenti, che rimarranno al palo e già oggi scontano ritardi enormi. In generale, i costi che devono essere sostenuti per raggiungere l'obiettivo del buono stato ecologico e, insieme, ammodernare la rete sono molto ingenti. Una stima parziale indica 50-60 miliardi di €.

Negli ultimi 20 anni il sistema idrico italiano ha visto precipitare gli investimenti a praticamente zero. Basti pensare, che le quattro società più importanti del settore dei servizi pubblici quotate in borsa (Acea, Hera, Iren, A2a) hanno investito nel settore idrico nell'anno 2009 nemmeno 450 milioni di Euro e al 31.12.2009 avevano debiti complessivi per circa 10 miliardi e 700 milioni di Euro, superiori di oltre un miliardo e duecento milioni al loro patrimonio netto.

### **Ritornando al Comune di Moiano, abbiamo certezza che il soggetto, pubblico o privato, subentrante al Comune faccia gli investimenti necessari per ammodernare la rete idrica comunale?**

Da quanto sopra è evidente che l'esito più probabile di una gara è l'affidamento del servizio ad un'azienda di enti pubblici in quanto il privato non avrà nessuna convenienza a parteciparvi. Il vincitore per essere tale offrirà, in sede di gara, il mantenimento di tariffe molto basse per poi rinegoziarle in tempi successivi, mentre gli investimenti necessari sulla rete non saranno realizzati posta la stessa sostenibilità finanziaria dell'azienda. E non bisogna poi dimenticare i referendum abrogativi del D.L. 135/09 – quasi 1.500.000 firme - che fanno presagire la cancellazione della stessa normativa.

**Quale Istituto di Credito, ci chiediamo, finanzierebbe a lungo termine un soggetto che potrebbe scomparire, le cui obbligazioni non sono garantite da un affidamento e un contratto di servizio credibile? E del resto, quale azienda potrebbe avere voglia di programmare al lungo termine in condizioni di affidamento poco chiare e soprattutto instabili?**

**Una moratoria, un congelamento degli affidamenti è una soluzione auspicabile ed è ciò che il Comitato “AcquaNostra” e i 900 firmatari propongono, alle Istituzioni Locali, con la proposta di iniziativa popolare presentata. Manteniamo la gestione pubblica e miglioriamola!**

**La cittadinanza è pronta ad una grande discussione pubblica per la ricerca della giusta soluzione che non può e non deve passare solo attraverso la privazione del bene pubblico “Acqua”, il bene pubblico per eccellenza!**

**Gli estensori**

Tommaso Buonanno e Annamaria Maiello