

# APPROFONDIMENTI

## I TEMI

- **Gare e mercato**
- **Spa quotate in borsa**
- **La nostra proposta del 2007**
- **Sentenza Corte di Cassazione  
sui Beni Comuni**

## ACEA-SUEZ e il Mercato dell'Acqua

### In appoggio alla mobilitazione in Toscana di Enzo Vitalesta

Sia Acea che Suez Environnement, sono state accusate di avere violato le leggi di mercato, di aver esercitato pressioni sulle concorrenti, di avere agito in segreto e pianificato strategie per dividersi quote del "mercato acqua" in Italia.

Come molti sanno, a parte alcune forze politiche che sembrano fare ancora orecchie da mercante, il 22 novembre del 2007, neanche due mesi fa, per violazione dell'articolo 81 CE, una sentenza dell'Antitrust ha condannato ACEA al pagamento di una multa di 8 milioni e 300 mila euro e SUEZ Environnement a 3 milioni di euro in merito alla partecipazione al bando di concorso vinto per la gestione dell'ATO 3 in Toscana.

E appunto, solo dopo appena due mesi da questa condanna, si pensa di accorpare in Toscana le gestioni degli ATO 2, 3 e 6, in un nuovo soggetto unico di cui ovviamente ACEA sarebbe capofila.

Inutile dire che sarebbe una diretta violazione della moratoria introdotta nella finanziaria su ogni affidamento in corso nella gestione degli ATO (una vittoria dei movimenti). Sarebbe anche in diretto contrasto con la legge d'iniziativa popolare presentata sempre dai movimenti in Parlamento.

A parte queste ovvie considerazioni la sentenza dell'antitrust, oltre alla violazione delle leggi di mercato, mette in luce il reale volto di ACEA, che, fino a prova contraria, è ancora per il 51% in mano al Comune di Roma. Ma da quanto si legge dalla sentenza dell'antitrust sulle azioni e gli obiettivi di ACEA, di pubblico e della sua funzione di municipalizzata, al di là della percentuale azionaria, è rimasto ben poco. ACEA ha agito come una normale Spa o multinazionale a capitale privato. E l'unico fine di una normale Spa o multinazionale a capitale privato è quella di massimizzare i profitti. E massimizzare i profitti in un sistema economico senza regole, o in cui le regole non vengono rispettate, significa conquistare fette di mercato profittevoli (quote di prodotto e di consumatori) attraverso pressioni e accordi segreti con altre imprese, creare situazioni di monopolio, sbaragliare la concorrenza in modo lecito e illecito.

Sarebbe sbagliato anche se si parlasse di "banane". Mentre in gioco c'è il "bene comune acqua" considerato alla stregua di un "normale" prodotto e quindi a "normali" considerazioni di mercato. E il mercato dell'acqua è stato quindi giudicato profittevole.

E' infatti illuminante analizzare come i dirigenti di SUEZ percepiscono l'affare "acqua in Italia" e il conseguente ruolo di ACEA all'interno di tali strategie.

Si legge dai carteggi riportati nella sentenza dell'antitrust: 17 dicembre 2002 (doc. 165) "L'Italia è il mercato municipale dell'acqua e della purificazione con il maggior potenziale di sviluppo per SUEZ all'interno dell'Unione Europea nei prossimi anni in quanto: l'intervento del privato è indotto dalla legislazione (legge Galli); le dimensioni del mercato cresceranno grazie ai futuri aumenti di tariffa.

Nel maggio 2002 risale ad esempio un memo interno a Suez (doc. 149), dove viene fissato un vero e proprio schema procedurale: premesso che "l'evoluzione della legge Galli è lenta e l'acquisizione di una massa critica è difficile", il responsabile per l'Italia di SUEZ ricorda ad altri dirigenti dell'impresa che "per questa ragione abbiamo proposto un'alleanza con ACEA che potrebbe evolversi in un'acquisizione di partecipazioni nella società romana, nel momento in cui il Comune decidesse di ridurre la sua partecipazione al di sotto del 51%. Questo progetto prevede dunque tre fasi: accordo di collaborazione nell'energia; accordo di collaborazione nell'acqua; eventuale acquisizione di partecipazioni".

Di estremo interesse è quanto viene poi considerato circa le conseguenze della presenza azionaria del gruppo

Suez in ACEA rispetto ai rapporti di questa con SUEZ: “il gruppo Suez possiede l’1,9% di Acea. Suez potrebbe nominare a novembre un amministratore con il 3% del capitale [...] Obiettivo: utilizzare Acea come ‘braccio armato’ di Suez per l’acqua in Italia”.

(Al momento attuale SUEZ possiede l’8,5% del capitale di ACEA. Nel consiglio di amministrazione della municipalizzata 2 consiglieri su 9 sono espressione degli interessi della multinazionale francese).

Si legge in un memo dal titolo ‘Interesse strategico delle offerte di Pisa, Firenze e Siena’ [‘Interet strategique des offres de Pise, Florence et Sienne’] inviato il 4 dicembre 2002 dal responsabile di SUEZ per l’Italia, ing. Giani, ai massimi dirigenti di SUEZ (doc. 146) “Le offerte in Toscana rappresentano un’opportunità interessante, perché ci permettono di cominciare questa cooperazione in una regione d’Italia ricca e senza problemi di corruzione. D’altra parte, l’amministrazione regionale ha chiaramente manifestato la sua volontà di costituire un soggetto regionale per la gestione dell’acqua, a partire da Pisa, Firenze, Siena ed eventualmente Arezzo. Se questo progetto si realizza, si tratterà di una gestione di più di 2,5 milioni di abitanti e un volume d’affari di circa 250 milioni di euro”.

In un documento intitolato ‘Rafforzamento del partenariato con ACEA: formalizzazione di un accordo’ ‘Renforcement du partenariat avec ACEA: Formalisation d’un accord’], con specifico riferimento alle gestioni degli ATO dove SUEZ ed ACEA sono già presenti attraverso partecipazioni azionarie nei soggetti gestori si propone la “messa in comune delle partecipazioni di ACEA e SUEZ in Toscana (comprese Arezzo e Acque Toscane) in seno a un’impresa comune ad hoc ‘NewCo Toscana’. La ripartizione SUEZ/ACEA potrebbe essere 40/60 o 50/50 il che sembra vicino alla risultante dei rispettivi apporti”. Ancora, viene proposta la “creazione di un’impresa comune con ACEA per servizi diversi al fine di non lasciare Acea ad approfittare da sola dei margini realizzabili nel settore non regolamentato. [...] I clienti sarebbero gli ATO che noi gestiamo così come altri ATO della regione toscana”.

In un altro documento specificamente dedicato ai rapporti tra ACEA e SUEZ in Toscana, dal significativo titolo di ‘accordo di collaborazione toscana – linee guida’ [‘Tuscan Partnership Agreement – Guidelines’], si delineano alcune considerazioni generali e obiettivi più specifici dell’accordo: “visione: creare in Toscana il modello della gestione delle risorse idriche in Italia. Impresa idrica dominante in Toscana con partenariati pubblico-privati profittevoli con ATO, attività di servizio profittevoli riconosciute come il miglior fornitore di servizi in Italia. Finalità: creare una profittevole attività operativa in Toscana; rafforzare la cooperazione esistente; crescita nell’Italia centrale; ottimizzazione delle risorse. Obiettivi: sviluppo: Toscana, Emilia Romagna & Veneto: ATO ed altro; progetti italiani; opportunità internazionali [...] Esclusiva e non-concorrenza: Toscana, Emilia Romagna, Veneto”.

Le principali attività dell’impresa comune ACEA-SUEZ vengono individuate nella “supervisione delle attuali attività operative e definizione delle politiche delle parti in Toscana nel settore dell’acqua e della depurazione, in particolare attraverso: attività di holding, controllo di sussidiarie e partecipazioni finanziarie; coordinamento e responsabilità gerarchica sui manager locali delle società operative; definizione di una comune politica di voto nei consigli di amministrazione e assemblee di tutte le sussidiarie e società operative [...] implementazione di sinergie attraverso le società operative”.

Non crediamo che questo quadro desolante abbia bisogno di ulteriori commenti.

E pensiamo che spinga tutti, con maggior forza, alla resistenza e alla mobilitazione in occasione del voto di domani al Consiglio Comunale di Firenze.

## **Liberali, ma solo sulla carta** di Luca Martinelli

Massimo Giannini, vice-direttore di Repubblica, ha dedicato il suo editoriale del 17 gennaio sul dorso Affari&finanza ai referendum, invitando i lettori a votare no ai referendum. Non condividendo le tesi espresse, Altreconomia gli ha scritto una lettera.

Gentile Massimo Giannini,

mi chiamo Luca Martinelli e sono un giornalista, redattore della rivista Altreconomia.

Ho letto con attenzione il suo editoriale in merito ai referendum (“Liberali che scrivono sull’acqua”), pubblicato sul dorso Affari&finanza del giorno 17 gennaio 2010. Lei è il vice-direttore de la Repubblica, e perciò non posso che interpretare il suo articolo come l’espressione di una ferma contrarietà del vostro quotidiano rispetto ai due quesiti referendari in merito al servizio idrico integrato promosso dal “Comitato referendario 2 sì per l’acqua pubblica”.

Allo stesso modo, Altreconomia, la rivista per cui lavoro, ha scelto di partecipare attivamente alla campagna referendaria, e io risuldo tra i 43 firmatari dei quesiti referendari depositati nel marzo del 2010 presso la Corte di Cassazione.

Fatte le dovute presentazioni, veniamo al motivo della mia lettera. È palese che un articolo “di opinione”, com’è necessariamente un editoriale compresso nello spazio esiguo di 2mila battute, non possa contenere né rimandare ad approfondimenti. Vorrei però aprire un dialogo e un confronto franco con il giornalista Massimo Gianini, di cui leggo con attenzione le cronache di osservatore attento e fine analista delle dinamiche del sistema economico del nostro Paese. Sono, di solito, articoli ben documentati. Le cui affermazioni si ancorano a dati di fatto. Questa lettera è così un invito ad approfondire, con la stessa dovizia, anche i temi relativi al servizio idrico integrato.

Parto dalle affermazioni contenute nel suo editoriale. Lei scrive “c’è una realtà pratica, che vuole l’acqua pubblica mal gestita, se è vero che sulla rete idrica nazionale si disperde quasi il 50% della risorsa complessiva”.

Prima di rispondere, dovremmo porci una domanda: è, davvero, la riduzione degli sprechi uno degli obiettivi perseguiti dai gestori del servizio idrico integrato negli ultimi sedici anni, da quando con la legge Galli (l. 36/1994) venne attuata l’ultima importante riforma nel settore? Probabilmente, la risposta a questa domanda è no. L’amministratore delegato di una delle più importanti aziende del settore me l’ha confermato in un’intervista, spiegandomi che la riduzione degli sprechi non è nemmeno un tema “dibattuto” all’interno dei consigli di Federutility, dove nessuno si gloria di aver “tappato i buchi”. Le parole sono “confermate” dai dati del rapporto del centro studi Mediobanca sulle società controllate dai maggiori Comuni italiani, che certifica - e a noi pare significativo- che il peggior acquedotto d’Italia, in termini di perdite di rete, sia quello romano. Mediobanca, e non il Comitato referendario, s’è preso la briga di misurare le perdite di rete (ovviamente a partire da dati forniti dalle aziende) facendo un rapporto non solo tra “litri immessi in rete e non fatturati” e “popolazione servita”, ma inserendo anche la variabile “lunghezza della rete”. Una variabile significativa, che aiuta a scalfire l’immagine dell’Acquedotto pugliese (spa 100% pubblica), il più lungo d’Europa, come colabrodo d’Italia. Lo stesso rapporto, viceversa, segnala che i migliori acquedotto italiani sono quelli di Milano e provincia, gestite da Metropolitana Milanese (100% del Comune di Milano) e da Amiacque (100% pubblica).

E a Roma? A Roma c’è Acea, che probabilmente ritiene strategico e prioritario allargare il proprio mercato piuttosto che tappare i buchi nell’acquedotto della capitale. Non si spiegherebbe altrimenti una strategia che ha portato la società a “partecipare” attivamente (direttamente o attraverso società controllate) nella gestione del servizio idrico integrato in una dozzina almeno di Ambiti territoriali ottimali, dalla Toscana alla Campania, passando per l’Umbria e -ovviamente- il Lazio.

Un altro falso mito che varrebbe la pena approfondire è quello relativo alla dicotomia tra “privatizzazione” e “liberalizzazione”. E l’insegnamento ci arriva sempre da Acea, e dalla lettura di un interessante sentenza con cui nel 2007 l’Autorità garante per la concorrenza e il mercato ha multato la ex municipalizzata romana e la francese Suez (secondo azionista privato di Acea, oggi, dietro Caltagirone, ma il primo al tempo) per un accordo di cartello (una sorta di “patto di non belligeranza”) nell’ambito del quale le due aziende avrebbero sostanzialmente eliminato la concorrenza in buona parte della gare del servizio idrico integrato che si sono svolte in Italia dal 2002 all’avvio dell’indagine Antitrust (la sentenza cui faccio riferimento è reperibile, integralmente, sul sito agcm.it, ed è una lettura istruttiva).

Le chiedo di aiutarmi a capire a che tipo di liberalizzazione facciamo riferimento quando, trattandosi dell’affidamento di un servizio di rete, ovvero di mera concorrenza “per il” mercato e non “nel” mercato, si ha la

certezza che la gara sia truccata.

Da quest'analisi discende una considerazione amara, però: da un affidamento non si torna indietro. Nonostante la ricca documentazione che accompagna la sentenza dell'Antitrust (che pure non ha sollevato l'indignazione della politica), Acea e Suez continuano a gestire a braccetto, e lo faranno almeno per i prossimi vent'anni, gli acquedotti di mezza Toscana.

Ecco: la legge Fitto-Ronchi, che lei saluta come "l'unica, parziale apertura al mercato compiuta da una maggioranza di falsi liberisti", non tocca assolutamente il nodo del "come si svolgono le gare". E questo è preoccupante, almeno per me.

Lei scrive che con il referendum si bloccheranno anche "le privatizzazioni e le liberalizzazioni anche di bus, metropolitane, raccolta dei rifiuti, impianti di depurazione e reti fognarie". Tralasciando che impianti di depurazione e reti fognarie sono parte del servizio idrico integrato, e quindi oggetto di tutta la comunicazione del Comitato referendario, oltre che non gestibili separatamente dalla rete acquedottistica, la invito a riflettere sull'eventualità di una privatizzazione anche degli altri servizi che ricadono nell'ambito della legge Fitto-Ronchi. E lo faccio a partire dalla prima gara per "affidare" un servizio, quello di trasporto pubblico locale, ex articolo 15 della legge 166/2009. Si sta svolgendo a Torino. La invito intanto a leggere il parere sul bando di gara emesso da un'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino, che palesa alcune problematicità: mancata previsione della prestazione oggetto del bando (in termini di chilometri di servizio, e numero di passeggeri trasportabili); mancata previsione di eventuali sanzioni per il gestore inadempiente; eliminazione di ogni forma di controllo sul servizio (accesso ai documenti del gestore) da parte del consiglio comunale. L'Agenzia, poi, contesta nel parere che la gara sembra scritta come una "camicia su misura" per un soggetto, Gtt, che già era gestore della rete. Non pare strano, così, che l'unica offerta pervenuta sia quella di Gtt, una società controllata al 100 per cento dal Comune di Torino.

Non interessa, qui, se ciò apra o meno la strada alla privatizzazione di Gtt. Quel che è certo è che si sono "privatizzati" i rapporti tra un Comune e l'azienda che gestisce un servizio fondamentale per il cittadino, se aiutare il Paese ad uscire dalla "schiavitù dell'automobile", quale il trasporto pubblico locale.

Siamo senz'altro d'accordo su un aspetto: l'esempio dell'Atac, che lei indica come espressione dei rischi di un ritorno al pubblico "statalista" (ma le ricordo che Atac è una società per azioni, e pertanto una società di natura privatistica), manifesta anche a mio avviso la totale inadeguatezza e incompetenza della classe politica che sta gestendo il nostro Paese.

Basti pensare che, invece di rimetter mano alla legge Galli, cercando così di risolvere i problemi più macroscopici che sedici anni di operatività della riforma del servizio idrico hanno palesato, il governo in carica, peraltro espressione della stessa maggioranza che ha eletto a Roma la giunta Alemanno, ha presentato come "riforma" (e non solo del servizio idrico, di tutti i servizi pubblici locali) un decreto che tocca solo l'aspetto (senz'altro marginale, da un punto di vista operativo e gestionale) della modalità di affidamento del servizio, limitando la possibilità per gli enti locali di fornire lo stesso in economia o attraverso società interamente controllate (in house).

Per ultimo, vorrei segnalarle la vicenda di F2i, il fondo della sgr che vede Vito Gamberale come amministratore delegato e che investito nel servizio idrico integrato diventando azionista di Mediterraneo delle acque. Mi colpisce che i Comuni di Torino, Genova, Parma, Piacenza e Reggio Emili e molti piccoli comuni emiliani siano soci di un soggetto (detengono l'altro 60 per cento di Mediterranea delle acque) ma non possono (o potrebbero) spiegare ai propri cittadini chi ha fornito i capitali a questo soggetto diventato loro partner?

I nomi dei "Limited Partners" che hanno sottoscritto oltre 900 milioni di euro in F2i, circa la metà del fondo, non sono noti. È possibile che gli enti locali accettino una situazione del genere? È accettabile che questi soggetti sconosciuti siano, attraverso la società Mediterranea delle acque, titolari del servizio idrico integrato nella provincia di Genova?

Mi permetta, prima di salutarla, una notazione: se davvero l'acqua e tutti gli altri servizi fossero, per natura, "a rilevanza economica", la Corte Costituzionale avrebbe rigettato il primo quesito referendario. La realtà è, però, diversa. E chi ha preso in giro l'Italia e gli italiani è palesemente il governo, con l'oramai ex ministro Ronchi che ha inserito l'articolo 15 in una norma che, nel titolo, recita: "Adeguamento alla disciplina comunitaria in

materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica”. Il secondo quesito referendario che i cittadini italiani saranno chiamati a votare, invece, pone l'accento sulla tariffa del servizio idrico integrato. E spaventa perché scopre un nodo irrisolto, mai dibattuto con la dovuta cura sui media. Quali sono le modalità di finanziamento del servizio idrico integrato? Possibile che debba essere lasciato totalmente al mercato, e alle tasche dei cittadini? Anche Federutility concorda, ormai, con l'impostazione del Forum italiano dei movimenti per l'acqua: il modello full recovery cost non funziona; gli ultimi sedici anni hanno palesato una riduzione assoluta degli investimenti sulla rete, e -in termini relativi- il Comitato di vigilanza sulla risorse idriche presso il ministero dell'Ambiente certifica che poco più della metà degli investimenti programmati sono stati effettivamente realizzati. Che fare di fronte a questa situazione? Federutility chiede finanziamenti pubblici a fondo perduto a favore dei gestori privati del servizio. Il Comitato promotore chiede invece di riflettere seriamente sul modello e sulla composizione della tariffa; invita a ridiscutere l'esigenza di una finanza pubblica, ruolo cui la Cassa depositi e prestiti para aver abdicato.

## Spa quotate in borsa

### Acqua: 'AcquaLiberAtutti' scrive a Vegas e Zavoli su referendum

Roma, 22 gen. (Adnkronos) - “Siamo sicuri che siano state prese in considerazione le conseguenze finanziarie del referendum contro la presunta privatizzazione dei servizi idrici? Gli italiani sono stati informati correttamente sul referendum? Noi di AcquaLiberAtutti pensiamo di no, ed è per questo che abbiamo lanciato due allarmi scrivendo alla Commissione Parlamentare di vigilanza dei servizi radiotelevisivi e alla Consob”. Così Oscar Giannino, presidente di AcquaLiberAtutti, il comitato bipartisan che si oppone alla statalizzazione dei servizi idrici.

“All'onorevole Vegas, presidente della Consob -prosegue Giannino- abbiamo segnalato che il servizio idrico è attualmente gestito da società quotate in Borsa, ed il referendum - se si svolgerà di lunedì - avrà effetti impropri sull'andamento dei titoli a mercati aperti. Si possono tenere le consultazioni di sabato e domenica, oppure sospendere dalla trattazione i titoli interessati dalla consultazione. Certo è che si tratta di un problema della massima gravità che va valutato e affrontato per tempo. Sono a rischio i risparmi e gli investimenti di migliaia e migliaia di famiglie italiane.”

“Al Senatore Zavoli, presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi abbiamo segnalato il grave squilibrio informativo che ha caratterizzato la campagna per il referendum per la ripubblicizzazione dell'acqua. Negli spazi dedicati al tema abbiamo potuto ascoltare soltanto le ragioni di una parte, quelle dei difensori dell'acqua pubblica' (sebbene già l'attuale assetto normativo non intacchi affatto la natura pubblica del bene acqua) senza alcuna possibilità di contraddittorio. A Zavoli chiediamo di ripristinare il diritto dei cittadini a un'informazione completa, obiettiva e imparziale. Per ridare un crisma di legalità e di serietà a questa consultazione referendaria ponendo fine a un'operazione mistificatoria. Sappiamo che questo referendum è una farsa -conclude Giannino- Cerchiamo di evitare che la farsa si trasformi in dramma”.

“La doppia iniziativa di AcquaLiberAtutti con Oscar Giannino è molto opportuna. Per quanto riguarda le questioni borsistiche, il Governo e, se si renderà necessario un provvedimento di legge, il Parlamento, dovranno ascoltare le indicazioni del presidente della Consob, Giuseppe Vegas, che sono certo saranno le migliori. E' poi molto importante che ci sia una adeguata informazione sull'argomento”. Il Senatore Lucio Malan, commenta in una nota le richieste del presidente di 'AcquaLiberAtutti' Oscar Giannino al presidente della Consob Vegas e al Presidente della Commissione di Vigilanza sul servizio radiotelevisivo Zavoli.

“Lo squilibrio e la mistificazione a favore di chi vuole abolire questa ottima riforma dei servizi pubblici locali facendola passare per privatizzazione dell'acqua, è evidente e porta persino certi esponenti poco informati del centro destra a schierarsi per il Sì. Spero davvero che la Commissione di Vigilanza si faccia sentire presto”, conclude Malan.

## **La nostra proposta del 2007**

# **PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE CONCERNENTE : PRINCIPI PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA GESTIONE PUBBLICA DELLE ACQUE E DISPOSIZIONI PER LA RIPUBBLICIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO**

### Articolo 1 (Finalità)

1. La presente legge, ai sensi dell'art. 117, lettere m) ed s), della Costituzione, detta i principi con cui deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale.
2. La presente legge si prefigge l'obiettivo di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale.

### Articolo 2 (Principi generali)

1. L'acqua è un bene naturale e un diritto umano universale. La disponibilità e l'accesso individuale e collettivo all'acqua potabile sono garantiti in quanto diritti inalienabili ed inviolabili della persona.
2. L'acqua è un bene finito, indispensabile all'esistenza di tutti gli esseri viventi. Tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e non mercificabili e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà. Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative e 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 idrogeologici.
3. L'uso dell'acqua per l'alimentazione e l'igiene umana è prioritario rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico superficiale o sotterraneo. Come tale, deve essere sempre garantito, anche attraverso politiche di pianificazione degli interventi che consentano reciprocità e mutuo aiuto tra bacini idrografici con disparità di disponibilità della risorsa. Gli altri usi sono ammessi quando la risorsa è sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano.
4. L'uso dell'acqua per l'agricoltura e l'alimentazione animale è prioritario rispetto agli altri usi, ad eccezione di quello di cui al comma 3.
5. Tutti i prelievi di acqua devono essere misurati a mezzo di un contatore a norma UE fornito dall'autorità competente e installato a cura dell'utilizzatore secondo i criteri stabiliti dall'autorità stessa.

### Articolo 3 (Principi relativi alla tutela e alla pianificazione)

1. Per ogni bacino idrografico viene predisposto un bilancio idrico entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge. Il bilancio idrico viene recepito negli atti e negli strumenti di pianificazione concernenti la gestione dell'acqua e del territorio e deve essere aggiornato periodicamente.
2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, sentita la Conferenza Stato-Regioni, individua per decreto l'autorità responsabile per la redazione e l'approvazione dei bilanci idrici di bacino e i relativi criteri per la loro redazione secondo i principi contenuti nella Direttiva 60/2000/CE al fine di assicurare :

a) il diritto all'acqua ;

b) l'equilibrio tra prelievi e capacità naturale di ricostituzione del patrimonio idrico ;

c) la presenza di una quantità minima di acqua, in relazione anche alla naturale dinamica idrogeologica ed ecologica, necessaria a permettere il mantenimento di biocenosi autoctone e il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale, per garantire la tutela e la funzionalità degli ecosistemi acquatici naturali.

3. Al fine di favorire la partecipazione democratica, lo Stato e gli enti locali applicano nella redazione degli strumenti di pianificazione quanto previsto dall'articolo 14 della Direttiva 2000/60 CE su "informazione e consultazione pubblica".

4. Il rilascio o il rinnovo di concessioni di prelievo di acque deve essere vincolato al rispetto delle priorità, così come stabilite all'articolo 2, commi 3 e 4, e alla definizione del bilancio idrico di bacino, corredato da una pianificazione delle destinazioni d'uso delle risorse idriche.

5. Fatti salvi i prelievi destinati al consumo umano per il soddisfacimento del diritto all'acqua, il rilascio o il rinnovo di concessioni di prelievo di acque deve considerare il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse soddisfacendo in particolare il principio "chi inquina paga", così come previsto dall'articolo 9 della Direttiva 2000/60 CE , fermo restando quanto stabilito all'articolo 8 della presente legge. Per esigenze ambientali o sociali gli Enti preposti alla pianificazione della gestione dell'acqua possono comunque disporre limiti al rilascio o al rinnovo delle concessioni di prelievo dell'acqua anche in presenza di remunerazione dell'intero costo.

6. In assenza di quanto previsto dai commi 1, 2, 3 e 4 non possono essere rilasciate nuove concessioni e quelle esistenti devono essere sottoposte a revisione annuale.

7. Le acque che, per le loro caratteristiche qualitative, sono definite "destinabili all'uso umano", non devono di norma essere utilizzate per usi diversi. Possono essere destinate ad usi diversi solo se non siano presenti altre risorse idriche, nel qual caso l'ammontare del relativo canone di concessione è decuplicato.

8. Per tutti i corpi idrici deve essere garantita la conservazione o il raggiungimento di uno stato di qualità vicino a quello naturale entro l'anno 2015 come previsto dalla Direttiva 60/2000/CE attraverso :

- il controllo e la regolazione degli scarichi idrici ;

- l'uso corretto e razionale delle acque ;

- l'uso corretto e razionale del territorio.

9. Le concessioni al prelievo e le autorizzazioni allo scarico per gli usi differenti da quello potabile possono essere revocate dall'autorità competente, anche prima della loro scadenza amministrativa, se è verificata l'esistenza di gravi problemi qualitativi e quantitativi al corpo idrico interessato. In tali casi non sono dovuti risarcimenti di alcun genere, salvo il rimborso degli oneri per il canone di concessione delle acque non prelevate.

10. I piani d'ambito di cui all'articolo 149 del d. lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 devono essere aggiornati adeguandoli ai principi della presente legge e alle indicazioni degli specifici strumenti pianificatori di cui ai commi precedenti.

11. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, nessuna nuova concessione per sfruttamento, imbotigliamento e utilizzazione di sorgenti, fonti, acque minerali o corpi idrici idonei all'uso potabile può essere rilasciata, se in contrasto con quanto previsto nel presente articolo.



#### Articolo 4 (Principi relativi alla gestione del servizio idrico)

1. In considerazione dell'esigenza di tutelare il pubblico interesse allo svolgimento di un servizio essenziale, con situazione di monopolio naturale (art. 43 Costituzione), il servizio idrico integrato è da considerarsi servizio pubblico locale privo di rilevanza economica.
2. La gestione del servizio idrico integrato è sottratta al principio della libera concorrenza, è realizzata senza finalità lucrative, persegue finalità di carattere sociale e ambientale, ed è finanziata attraverso meccanismi di fiscalità generale e specifica e meccanismi tariffari.
3. Il presente articolo impegna il Governo italiano all'interno di qualsiasi Trattato o Accordo internazionale.

#### Articolo 5 (Governo pubblico del ciclo integrato dell'acqua)

1. Al fine di salvaguardare l'unitarietà e la qualità del servizio, la gestione delle acque avviene mediante servizio idrico integrato, così come definito dalla parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).
2. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali, i quali non possono cederla. Tali beni sono assoggettati al regime proprio del demanio pubblico ai sensi dell'art. 822 del codice civile e ad essi si applica la disposizione dell'art. 824 del codice civile. Essi, pertanto, sono inalienabili e gravati dal vincolo perpetuo di destinazione ad uso pubblico.
3. La gestione e l'erogazione del servizio idrico integrato non possono essere separate e possono essere affidate esclusivamente ad enti di diritto pubblico.

#### Articolo 6 (Ripubblicizzazione della gestione del servizio idrico integrato - decadenza delle forme di gestione - fase transitoria)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non sono possibili acquisizioni di quote azionarie di società di gestione del servizio idrico integrato.
2. Tutte le forme di gestione del servizio idrico affidate in concessione a terzi in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, se non decadute per contratto, decadono alla medesima data.
3. Tutte le forme di gestione del servizio idrico affidate a società a capitale misto pubblico-privato in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, se non decadute per contratto, avviano il processo di trasformazione - previo recesso del settore acqua e scorporo del ramo d'azienda relativo, in caso di gestione di una pluralità di servizi - in società a capitale interamente pubblico. Detto processo deve completarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.
4. Le società risultanti dal processo di trasformazione di cui al comma 3 possono operare alle seguenti vincolanti condizioni :
  - a) divieto di cessione di quote di capitale a qualsiasi titolo ;
  - b) esercizio della propria attività in via esclusiva nel servizio affidato ;
  - c) obbligo di sottostare a controllo da parte degli enti affidanti analogo a quello dagli stessi esercitato sui servizi a gestione diretta ;

d) obbligo di trasformazione in enti di diritto pubblico entro tre anni dalla data di costituzione.

5. Tutte le forme di gestione del servizio idrico affidate a società a capitale interamente pubblico in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, se non decadute per contratto, completano il processo di trasformazione in enti di diritto pubblico entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Per le forme di gestione del servizio idrico di cui al comma 5, che rispettano le condizioni vincolanti di cui al comma 4, lettere a), b), e c), il termine di cui al comma 5 è prorogabile fino a un massimo di sette anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

7. In caso di mancata osservanza di quanto stabilito dal presente articolo, il Governo esercita i poteri sostitutivi stabiliti dalla legge.

8. Con decreto dei ministri competenti da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti i criteri e le modalità alle quali le Regioni e gli enti locali devono attenersi per garantire la continuità del servizio e la qualità dello stesso durante la fase transitoria di cui al presente articolo, assicurando la trasparenza e la partecipazione dei lavoratori e dei cittadini ai relativi controlli.

#### Articolo 7 (Istituzione del Fondo Nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato)

1. Al fine di attuare i processi di trasferimento di gestione di cui all'articolo 6, è istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio il Fondo Nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato. Il Fondo Nazionale è alimentato dalle risorse finanziarie di cui all'articolo 12.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo emana un apposito regolamento per disciplinare le modalità di accesso al Fondo di cui al comma 1.

#### Articolo 8 (Finanziamento del servizio idrico integrato)

1. Il servizio idrico integrato è finanziato attraverso la fiscalità generale e specifica e la tariffa.

2. I finanziamenti reperiti attraverso il ricorso alla fiscalità generale sono destinati a coprire parte dei costi di investimento e i costi di erogazione del quantitativo minimo vitale garantito, come definito all'articolo 9, comma 3. Ad essi vanno destinate risorse come stabilito all'articolo 12.

#### Articolo 9 (Finanziamento del servizio idrico integrato attraverso la tariffa )

1. Con apposito decreto, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo definisce il metodo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato per tutti gli usi dell'acqua, nel rispetto di quanto contenuto nel presente articolo.

2. Si definisce uso domestico ogni utilizzo d'acqua atto ad assicurare il fabbisogno individuale per l'alimentazione e l'igiene personale. La tariffa per l'uso domestico deve coprire i costi ordinari di esercizio del servizio idrico integrato ad eccezione del quantitativo minimo vitale garantito, di cui al comma 3.

3. L'erogazione giornaliera per l'alimentazione e l'igiene umana, considerata diritto umano e quantitativo minimo vitale garantito è pari a 50 litri per persona. E' gratuita e coperta dalla fiscalità generale.

4. L'erogazione del quantitativo minimo vitale garantito non può essere sospesa. In caso di morosità nel pagamento, il gestore provvede ad installare apposito meccanismo limitatore dell'erogazione, idoneo a garantire esclusivamente la fornitura giornaliera essenziale di 50 litri al giorno per persona.

5. Per le fasce di consumo domestico superiori a 50 litri giornalieri per persona, le normative regionali dovranno individuare fasce tariffarie articolate per scaglioni di consumo tenendo conto :

a) del reddito individuale ;

b) della composizione del nucleo familiare ;

c) della quantità dell'acqua erogata ;

d) dell'esigenza di razionalizzazione dei consumi e di eliminazione degli sprechi.

6. Le normative regionali dovranno inoltre definire tetti di consumo individuale, comunque non superiori a 300 litri giornalieri per abitante, oltre i quali l'utilizzo dell'acqua è assimilato all'uso commerciale ; di conseguenza la tariffa è commisurata a tale uso e l'erogazione dell'acqua è regolata secondo i principi di cui all'articolo 2.

7. Le tariffe per tutti gli usi devono essere definite tenendo conto dei principi di cui all'articolo 9 della Direttiva 2000/60 CE e devono contemplare, con eccezione per l'uso domestico, una componente aggiuntiva di costo per compensare :

a) la copertura parziale dei costi di investimento ;

b) le attività di depurazione o di riqualificazione ambientale necessarie per compensare l'impatto delle attività per cui viene concesso l'uso dell'acqua ;

c) la copertura dei costi relativi alle attività di prevenzione e controllo.

#### Articolo 10 (Governo partecipativo del servizio idrico integrato)

1. Al fine di assicurare un governo democratico della gestione del servizio idrico integrato, gli enti locali adottano forme di democrazia partecipativa che conferiscano strumenti di partecipazione attiva alle decisioni sugli atti fondamentali di pianificazione, programmazione e gestione ai lavoratori del servizio idrico integrato e agli abitanti del territorio. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni definiscono, attraverso normative di indirizzo, le forme e le modalità più idonee ad assicurare l'esercizio di questo diritto.

2. Ai sensi dell'articolo 8 d. lgs. 267/2000, gli strumenti di democrazia partecipativa di cui al comma 1 devono essere disciplinati negli Statuti dei Comuni.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo definisce la Carta Nazionale del Servizio Idrico Integrato, al fine di riconoscere il diritto all'acqua, come definito all'articolo 9, comma 3, e fissare i livelli e gli standard minimi di qualità del servizio idrico integrato. La Carta Nazionale del Servizio Idrico Integrato disciplina, altresì, le modalità di vigilanza sulla corretta applicazione della stessa, definendo le eventuali sanzioni applicabili.

#### Articolo 11 (Fondo Nazionale di solidarietà internazionale)

1. Al fine di favorire l'accesso all'acqua potabile per tutti gli abitanti del pianeta, e di contribuire alla costituzione di una fiscalità generale universale che lo garantisca, è istituito il Fondo Nazionale di solidarietà internazionale da destinare a progetti di sostegno all'accesso all'acqua, gestiti attraverso forme di cooperazione decentrata e partecipata dalle comunità locali dei paesi di erogazione e dei paesi di destinazione, con l'esclusione di qualsivoglia profitto o interesse privatistico.

2. Il Fondo si avvale, fra le altre, delle seguenti risorse :

a) prelievo in tariffa di 1 centesimo di Euro per metro cubo di acqua erogata a cura del gestore del servizio idrico integrato ;

b) prelievo fiscale nazionale di 1 centesimo di Euro per ogni bottiglia di acqua minerale commercializzata.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo emana un apposito regolamento per disciplinare le modalità di accesso al Fondo di cui al comma 1.

#### Articolo 12 (Disposizione finanziaria)

1. La copertura finanziaria della presente legge, per quanto attiene alla fiscalità generale, di cui all'articolo 8, comma 2, e al Fondo Nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato, di cui all'articolo 7, comma 1, è garantita attraverso :

a) la destinazione, in sede di approvazione della Legge Finanziaria, di una quota annuale di risorse non inferiore al 5% delle somme destinate nell'anno finanziario 2005 alle spese militari, prevedendo per queste ultime una riduzione corrispondente ;

b) la destinazione di una quota parte, pari a 2 miliardi di Euro/ anno, delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione e all'evasione fiscale ;

c) la destinazione dei fondi derivanti dalle sanzioni emesse in violazione delle leggi di tutela del patrimonio idrico ;

d) la destinazione di una quota parte, non inferiore al 10%, dell'I.V.A. applicata sul commercio delle acque minerali ;

e) l'allocazione di una quota annuale delle risorse derivanti dall'introduzione di una tassa di scopo relativa al prelievo fiscale sulla produzione e l'uso di sostanze chimiche inquinanti per l'ambiente idrico ;

2. Il Governo è delegato a adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo di definizione della tassa di scopo di cui al comma 1, lettera e .

3. Le risorse destinate dagli Enti Locali al finanziamento del servizio idrico integrato, secondo le modalità di cui alla presente legge, non rientrano nei calcoli previsti dal patto di stabilità interno previsto dalla Legge Finanziaria annuale.

#### Articolo 13 (Abrogazione)

1. Sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge.

## **Sentenza Corte di Cassazione sui Beni Comuni**

### **Beni pubblici con flessibilità dal sole 24ore**

Proprietà e destinazione distinte - Obbligo di governance statale Bene pubblico anche senza proprietà dello Stato. Flessibilità nell'attribuzione dei beni al demanio. Impegno dello Stato a una governance che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico. La Cassazione, nella sentenza delle Sezioni unite civile n. 3811 depositata ieri, fa il punto sulla natura e le condizioni dei beni da considerare di rilevanza pubblica.

E lo fa risolvendo una causa che aveva visto una società a responsabilità limitata che ha costruito un complesso edilizio nella laguna di Venezia all'amministrazione pubblica. Le Sezioni unite hanno concluso per la natura pubblica della valli di pesca in comunicazione per parte dell'anno con il mare aperto. La Cassazione ricostruisce il tessuto normativo che conduce alla determinazione del bene pubblico, sottolineando innanzitutto che il riferimento del Codice civile è ormai del tutto insufficiente: va infatti integrato con le misure successive alle disposizioni del 1942, a partire da quelle costituzionali.

E qui vengono in primo piano norme come quelle dell'articolo 9 della Costituzione sulla tutela del paesaggio oppure come l'articolo 42 sul riconoscimento dell'esistenza di una duplice forma di proprietà. Emerge allora «l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale collettivistica». Non più lo Stato apparato quindi, ma lo Stato collettività. In questo senso, ad attenuarsi è il vincolo di proprietà, quando, per esempio, un bene immobile, indipendentemente dalla sua titolarità, ha una particolare connotazione, come quella ambientale, tale da essere collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini. Naturalmente vale poi anche una sorta di contraltare, con forme di trasferimento dei beni appartenenti al demanio: «se quindi da un lato sono già ipotizzabili nel nostro ordinamento norme caratterizzanti il godimento e la fruizione, a vario titolo, di beni da parte della collettività, dall'altro lato, altre norme risultano destinate a scindere il binomio bene pubblico demaniale-indisponibilità, nel senso che prevedono il trasferimento, sulla base di determinati presupposti e in relazione a specifici fini, di beni dello Stato». Diventano cioè aspetti «scindibili» la proprietà pubblica del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche. I

In questo quadro devono essere incasellate, nella ricostruzione delle Sezioni unite, le leggi che hanno per oggetto la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni o il trasferimento a società di capitali di beni pubblici da parte degli enti locali. Quanto alla demanialità, rilevante nel caso in questione, le Sezioni unite avvertono che questa esprime una duplice appartenenza alla collettività e all'ente deputato, con la seconda ad avere caratteristiche soprattutto "di servizio" perché è l'ente che deve assicurare la conservazione delle caratteristiche del bene e la loro fruizione da parte del pubblico.

Ed è a questo punto che la sentenza parla esplicitamente di «oneri di una governance» che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene. La distinzione - Sezioni unite civili, sentenza n. 3811 Sicchè, al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tenere conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione.

Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato-collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene

## **Guardiamo avanti, con un forte riferimento storico: l'articolo 43 della costituzione**

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

