

Verso una totale e definitiva privatizzazione dell'acqua di Brescia e Provincia

Il processo verso la totale privatizzazione della gestione dell'acqua inizia da lontano. Ricordiamo che prima del 1994 le risorse idriche erano totalmente gestite in economia dai singoli comuni o da consorzi di comuni. Un modello che presentava criticità nel settore della depurazione che, necessitando di forti investimenti in infrastrutture, i piccoli comuni non erano in grado di attuare correttamente.

La legge Galli (n. 36/1994) venne approvata con l'obiettivo di dare organicità al settore e strutturarla in modo più industriale, con aspetti positivi laddove si ribadiva la proprietà pubblica dell'acqua, la sua salvaguardia come patrimonio ambientale, la priorità del consumo umano rispetto a quello industriale ed agricolo. Per la prima volta inoltre si introduceva la definizione di "Servizio Idrico Integrato" in cui si palesava che l'accesso ad acqua sicura non poteva prescindere da una corretta gestione sul fronte della depurazione e conseguentemente della rete della fognatura. L'innovazione più importante era l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che avrebbero dovuto ricalcare i bacini idrografici dei diversi corpi idrici. In realtà la legge Galli fu il primo passaggio da una gestione totalmente pubblica ad una possibile gestione privata. Tale passaggio era conseguente a due meccanismi: l'introduzione del criterio di "full recovery cost" cioè della copertura integrale dei costi attraverso la tariffa e l'introduzione del profitto garantito (remunerazione del capitale investito) che di fatto avviava la mercificazione del bene acqua trasformando un servizio pubblico in un "mercato" in cui i privati, in situazione di monopolio puro, possono godere di guadagni assicurati. A Brescia un altro passaggio fondamentale avvenne nel 2002 quando ASM venne quotata in borsa, ponendo fine all'era delle municipalizzate controllate dai cittadini, un modello introdotto da un liberale Giovanni Giolitti con la legge approvata nel 1903. Questo sarà un passaggio fondamentale poiché la trasformazione di una municipalizzata in un SPA e la successiva quotazione in borsa ne cambia gli orizzonti gestionali. Si passa da un ente di diritto pubblico, che ha l'obiettivo di fare il benessere della propria comunità, ad un ente di diritto privato in cui a decidere le strategie commerciali non è più il consiglio comunale ma è il CDA il cui obiettivo è di fare utili nella misura più alta possibile. Lampante la differente impostazione.

Il processo di privatizzazione subisce una ulteriore accelerazione con l'approvazione, nel **2009**, del "decreto Ronchi" il quale avrebbe sancito la totale e definitiva privatizzazione dell'acqua potabile.

A luglio **2010** una vasta coalizione sociale ha presentato tre referendum abrogativi di tutte le norme che hanno privatizzato l'acqua in Italia, sostenuti da 1.402.035 firme raccolte in meno di tre mesi. Due di questi sono stati dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale e su questi il 12 e 13 giugno 2011 circa 27 milioni di italiani hanno votato, con un 95% di SI, esprimendo pienamente la volontà di riportare l'acqua tra i beni comuni. Un risultato costruito dal basso, attraverso una partecipazione di massa e un autofinanziamento che ha permesso ai cittadini di scommettere su questa vittoria. Questo risultato avrebbe dovuto rendere nuovamente possibile in Italia la gestione pubblica e partecipativa del servizio idrico e, eliminando la possibilità di trarre profitto dall'acqua, estromettere di fatto i privati dalla sua gestione. Un risultato così semplice e rivoluzionario ha messo in allarme i poteri forti che, dall'estate 2011, non solo non hanno dato seguito agli esiti referendari approvando la legge di iniziativa popolare promossa dal Forum nel 2007, ma hanno messo in atto ripetuti tentativi di cancellare quella vittoria.

La Legge di Stabilità **2014** ha riscritto tutta una serie di norme relative al rapporto tra Pubbliche Amministrazioni Locali e Aziende speciali, istituzioni e società partecipate dalle stesse.

L'idea portante lì contenuta è quella di valutare l'economicità della gestione: in buona sostanza, il riferimento di fondo è quello che aziende speciali, istituzioni e società partecipate devono avere un risultato economico positivo, altrimenti ciò comporta serie conseguenze sull'Ente Locale di

riferimento. In generale per risultato economico si intende il risultato di esercizio (o il saldo finanziario) di bilancio, mentre per le società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica esso deriva dalla differenza tra valore e costi della produzione. **Se si ha un risultato economico negativo, a partire dal 2015, gli Enti Locali proprietari o partecipanti sono obbligati ad accantonare in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.** A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti gestionali diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti o che svolgono servizi strumentali sono assoggettate alle limitazioni di carattere contrattuale e occupazionale che riguardano i lavoratori degli Enti Locali di riferimento (blocco parziale del turn-over e di contenimento dei trattamenti contrattuali) ed inoltre si stabilisce che se la spesa relativa ad esso, supera il 50% della spesa corrente, non si può procedere ad alcuna ulteriore assunzione di personale. Si stabiliscono inoltre processi di mobilità dei lavoratori tra società controllate, anche senza il consenso dei lavoratori stessi.

L'insieme delle norme si differenzia in modo significativo da precedenti impostazioni: non si parla più di assoggettamento di aziende speciali e società a totale capitale pubblico al patto di stabilità degli Enti Locali. Quell'impostazione del Governo Monti del gennaio 2012, viene messa da parte, per affermare che i singoli soggetti gestionali devono presentare un risultato economico positivo. Questa nuova impostazione fa giustizia della teorizzazione della situazione di "maggior sfavore" della gestione tramite l'Azienda speciale rispetto a quella della S.p.A. a totale capitale pubblico "in house". Infatti, ormai, queste due soluzioni gestionali sono equiparate e, ora, dal punto di vista dei privatizzatori, semmai la vera differenza, in termini di minori vincoli, soprattutto rispetto al trattamento dei lavoratori passa tra S.p.A. mista, da una parte, e S.p.A. a totale capitale pubblico e Azienda speciale, dall'altra.

L'anima privatizzatrice è ben presente anche in questo nuovo impianto. Infatti, ciò è reso evidente da almeno tre punti: il primo è che si prende come riferimento unicamente l'andamento economico positivo della gestione dei servizi, ribadendo una concezione economicista per cui questo parametro è la lente cui si guarda, senza misurarsi con un dato di efficacia ed efficienza sociale dei servizi. In secondo luogo, è profondamente sbagliato assumere l'indicatore dell'andamento economico della gestione in modo uniforme, senza differenziare l'analisi per settori o aree territoriali. Per esemplificare, il trasporto pubblico locale è strutturalmente in perdita e non pensabile che le tariffe possano coprire i costi del servizio così come è profondamente differente la situazione di molte parti del Mezzogiorno rispetto ad altre aree del Paese. Soprattutto - ed è questo il terzo motivo - non può sfuggire il provvedimento draconiano per cui, a partire dal 2015, se un soggetto gestore è in perdita, l'Ente locale deve accantonare in un fondo vincolato l'importo corrispondente. Non ci vuole molto a prevedere che, d'ora in avanti, il nuovo alibi delle Amministrazioni che vogliono privatizzare si tramuterà da " non si può fare l'Azienda speciale perché viene sottoposta al patto di stabilità" al nuovo "non si può fare l'Azienda speciale perché, se va in perdita, ci costringe ad un ripiano impossibile per le nostre casse, che sono già vuote". Ragionamento che, peraltro, è più facile da smontare del precedente, perché, pur assumendo l'esigenza del fattore dell'efficienza economica, non va mai dimenticato che, in primo luogo, i servizi devono rispondere a criteri di efficacia ed efficienza sociale che va perseguita sapendo leggere le differenze e i diversi punti di partenza esistenti.

L'ultimo e forse definitivo attacco al gestione pubblica dell'acqua è rappresentato dalle norme inserite nello **Sblocca Italia** passando per la "spending review" :

E' possibile affermare che il piano attraverso il quale il Governo intende rilanciare con forza il processo di privatizzazione e finanziarizzazione dei beni comuni seguirà tre assi fondamentali, già indicati nel DEF: a) cessione di quote statali delle grandi aziende; b) razionalizzazione delle aziende partecipate dagli enti locali, seguendo lo slogan "riduzione da 8.000 a 1.000"; c) dismissione del patrimonio pubblico.

Per quanto concerne i servizi pubblici locali e, quindi, anche il servizio idrico, tale progetto si ispira direttamente alla "spending review" che prevede aggregazioni e fusioni individuando i poli aggregativi nelle grandi multiutilities. A riguardo il Governo ha messo in campo una rinnovata strategia comunicativa che si ammantava della propaganda di riduzione degli sprechi e dei costi della politica mediante lo slogan "riduzione delle aziende da 8.000 a 1.000".

Due sono i provvedimenti legislativi che il Governo ha messo in campo: il decreto "Sblocca Italia", costruisce un piano complessivo di aggressione ai beni comuni tramite il rilancio delle grandi opere, misure per favorire la dismissione del patrimonio pubblico, l'incenerimento dei rifiuti, nuove perforazioni per la ricerca di idrocarburi e la costruzione di gasdotti, oltre a semplificare e deregolamentare la procedura delle bonifiche.

In particolare le norme che modificano profondamente la disciplina riguardante la gestione dell'acqua, mirano di fatto alla privatizzazione del servizio idrico. In particolare l'articolo 7 modifica quella parte del Testo Unico Ambientale (D. lgs 152/2006) che riguarda la gestione del servizio idrico integrato. Tre appaiono le modifiche più pericolose:

1. modifica del principio cardine su cui si basava la disciplina, ovvero passaggio da "unitarietà della gestione" a "unicità della gestione" ;
2. imposizione progressiva del gestore unico per ogni ambito territoriale che sarà scelto tra chi già gestisce il servizio per almeno il 25 % della popolazione che insiste su quel territorio, ovvero le grandi aziende e/o multiutilities;
3. imposizione al gestore che subentra di corrispondere a quello uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall'AEEGSI, rischiando di rendere più onerosi e quindi difficoltosi i processi di ripubblicizzazione.

Questo provvedimento, si ispira agli stessi principi della "spending review", che individuano i poli aggregativi nelle grandi aziende e multiutilities cioè un primo passaggio propedeutico alla piena realizzazione del piano di privatizzazione e finanziarizzazione dell'acqua e dei beni comuni che il Governo ha poi definito compiutamente con la legge di stabilità. Questa, all'articolo 43 "**Razionalizzazione delle società partecipate locali**" da una parte limita l'affidamento "in house" (nella sua concezione comunitaria, quindi, sia a S.p.A a totale capitale pubblico che ad aziende speciali) rendendolo oneroso per le casse degli Enti Locali e dall'altra favorisce le privatizzazioni incentivando la cessione di quote e più in generale le operazioni di fusione.

Infatti, si stabilisce:

1. l'obbligo per l'ente locale, che effettua la scelta "in house", ad accantonare "pro quota nel primo bilancio utile" e ogni triennio una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto (comma 1, lettera a), art. 43);
2. in caso di fusioni e acquisizioni si rende possibile l'allungamento delle concessioni per il gestore subentrante, oltre a poter vedere rideterminati i criteri qualitativi di offerta del servizio (comma 1, lettera b), art. 43);
3. che i finanziamenti derivanti da risorse pubbliche debbono essere prioritariamente assegnati ai gestori privati (per esattezza quelli selezionati tramite gara) o a quelli che hanno deliberato aggregazioni societarie (comma 1, lettera c), art. 43). **Overo le risorse pubbliche devono essere date in primo luogo ai privati o a quei soggetti in via di privatizzazione.**
4. che gli enti locali possono usare fuori dai vincoli del patto di stabilità i proventi dalla dismissione delle partecipazioni (comma 1, lettera d), art. 43), ma tale disposizione non si applica per spese relative ad acquisti di partecipazioni, ovvero non sarà possibile utilizzare questo incentivo per riacquisire quote da privati e quindi ripubblicizzare.

In questo nuovo scenario diversi sono i soggetti interessati a investire nei servizi pubblici locali, ma il regista sembra unico, ovvero Cassa Depositi e Prestiti, attraverso finanziamenti diretti (3 miliardi di euro già investiti nel triennio 2011-2013) o con i propri fondi equity FSI (500 milioni a disposizione per favorire le fusioni territoriali) e F21 (già attivo nei servizi idrici, nella distribuzione del gas, energie rinnovabili, rifiuti, in autostrade, aeroporti e tlc). Il tutto con interessanti joint venture con capitali stranieri, a partire dal colosso cinese State Grid Corporation of China, che, con

la benedizione estiva di Renzi, ha acquisito il 35% di Cdp Reti, la società di Cassa Depositi e Prestiti, che controlla il 30% di Snam (gas) e il 29,85% di Terna (energia elettrica). Evidente, dunque, come il combinato tra la legge di stabilità e lo "Sblocca Italia", indichi la direzione della privatizzazione dei servizi pubblici, incentivando esplicitamente le dismissioni di quote dei comuni e favorendo economicamente i soggetti privati e i processi di aggregazione. Si arriverebbe, quindi, a costruire un vero e proprio ricatto nei confronti degli Enti Locali i quali, oramai strangolati dai tagli, sarebbero spinti alla cessione delle loro quote al mercato azionario, giungendo così a relegarli esclusivamente ad un ruolo di "controllo" esterno o con quote di assoluta minoranza.

Si costruisce di fatto, un meccanismo per cui, attraverso processi di aggregazione e fusione, i quattro colossi multiutilities attuali - A2A, Iren, Hera e Acea - già collocati in Borsa, **potranno inglobare tutte le società di gestione dei servizi idrici, ambientali ed energetici, divenendo i "campioni" nazionali in grado di competere sul mercato globale.** Ciò si configura come una reale regressione ai primi del Novecento quando a gestire l'acqua e i servizi pubblici erano pochi monopoli privati. Nella stessa direzione vanno le norme inserite negli articoli 14 e 15 del cosiddetto disegno di legge delega Madia "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Appare sempre più evidente come l'obiettivo ultimo di tale provvedimento sia la limitazione drastica degli affidamenti diretti, quindi la possibilità di gestione pubblica dell'acqua e dei servizi essenziali, attraverso i seguenti punti:

- il tentativo di limitare drasticamente gli affidamenti diretti (art. 15, comma 1 lettera b);
- l'incentivo ai processi di aggregazione (art. 15, comma 1 lettera e);
- la possibile rivisitazione al ribasso dei contratti di servizio (art. 14, comma 1 lettera l) punto 1);
- la possibilità di commissariamento per le aziende in disavanzo che di fatto sancirebbe l'esautorazione dell'ente locale nella definizione dei piani di rientro (art. 14, comma 1 lettera h);
- la definizione delle modalità di fallimento delle aziende pubbliche (art. 14, comma 1 lettera a).

Qual'è la situazione di **Brescia e provincia**?

Il Cda dell'AATO (<http://www.aato.brescia.it/portal/page/portal/aato/chiSiamo/notizie?idn=384438>) ha sottoposto all'assemblea dei sindaci e al consiglio provinciale la delibera messa a punto in seno all'AATO stesso. Il processo sarà diviso in due fasi.

Nella prima fase, i Comuni, dovranno tempestivamente avviare le procedure necessarie per la creazione della società pubblica ai fini dell'affidamento del Sistema idrico Integrato (SII) dell'ambito, ferme restando le salvaguardie di legge. La nuova società pubblica che sarà destinataria dell'affidamento del SII dovrà essere creata in modo da rappresentare la miglior soluzione, sia in termini temporali, sia economici, per il raggiungimento della configurazione giuridica idonea all'affidamento in house. Entro il 31 dicembre 2015 si procederà all'affidamento in house del SII per l'intero ambito territoriale, fatte salve le gestioni che proseguono fino a scadenza in regime di salvaguardia. L'affidamento decorrerà dal 1 gennaio 2016 e **avrà durata di 30 anni, con vincolo di apertura del capitale a soggetto privato selezionato con gara.**

Una volta completata e consolidata la gestione da parte della società affidataria, dovrà essere espletata la procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato. La seconda fase prevede che entro il termine del 31 dicembre 2018 dovrà essere espletata, da parte della società di cui sopra la procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato, previa modifica dello statuto della società sottoposta all'esame dell'Ufficio di Ambito per la verifica della sussistenza dei presupposti per l'affidamento del servizio a una società mista.

In particolare,

- il bando di gara dovrà prevedere che il soggetto privato apporti un significativo contributo in termini di capacità tecnico-gestionale, oltre che finanziaria,
 - la partecipazione del soggetto privato ***debba essere superiore al 40% del capitale,***
 - la selezione del soggetto privato dovrà essere operata sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche in relazione alle priorità e alle previsioni del Piano d'Ambito;
- Il generale mancato rispetto dei termini e delle condizioni contenuti nel programma operativo e dei

termini per procedere all'affidamento del servizio (31 dicembre 2015) e per l'espletamento della procedura per la scelta del socio privato (31 dicembre 2018), potrà comportare da parte della Provincia di Brescia l'assunzione di provvedimenti di modifica della scelta di gestione, ovvero di revoca dell'affidamento in house nel frattempo intervenuto.

Allo stato attuale non è chiaro quali saranno i comuni che confluiranno immediatamente in questo nuovo soggetto pubblico che avrà probabilmente una configurazione societaria da Spa dunque sarà un soggetto privato. Sembra che dapprima entrino a farne parte i comuni controllati da AOB2 e da Garda Uno oltre ad una minima parte di comuni con altre gestioni delle acque potabili oppure le poche gestioni rimaste in house. Troviamo criticabile in particolare il periodo di affidamento di 30 anni particolarmente lungo per la gestione di una risorsa così importante come l'acqua, per di più in una situazione di monopolio puro di natura privatistica. Il modello pubblico - privato ha già mostrato le sue lacune in particolare in quello che è stato definito il laboratorio della gestione pubblico-privata e cioè in Toscana. La nostra associazione, in linea con il Forum provinciale dei comitati per l'acqua pubblica, è dunque contraria alla decisione portata avanti dall'AATO di Brescia.

Prevalle (Brescia) 12 Novembre 2015

Mariano Mazzacani
Aqua Alma Onlus