

# STAFFETTA ACQUA

QUOTIDIANO DELL'ACQUA E DEI SERVIZI IDRICI

venerdì 17 settembre 2021 18.13

del:

Ricerca  Abbonamenti

PRIMA PAGINA POLITICHE NORMATIVA E REGOLAZIONE SOCIETÀ E ASSOCIAZIONI INFRASTRUTTURE E INVESTIMENTI STUDI E SEGNALAZIONI

## Politiche

venerdì 17 settembre 2021



Tweet

di **Sona Baghdassarian**

### Dieci anni dal referendum, bilanci a confronto

I punti di vista di **Antonio Massarutto** (Università di Udine), **Giordano Colarullo** (Utilitalia) e **Corrado Oddi** (Forum italiano dei movimenti per l'acqua), in vista del convegno Amir



Dieci anni di cambiamenti, di traversie e progressi, ma anche di annosi problemi irrisolti, confusione e scontri ideologici. Dieci anni da un partecipatissimo referendum abrogativo che, nel bene e nel male, secondo i punti di vista, ha segnato il destino del servizio idrico in Italia, tra riforme che si sono susseguite e interventi rimasti nel cassetto, battaglie politiche e giudiziarie, e sforzi di stabilizzazione del quadro regolatorio e organizzativo del settore che ancora proseguono. Molti nodi restano ancora da sciogliere, come dimostrano gli ampi divari territoriali nella qualità dei servizi, le procedure d'infrazione europee a carico dell'Italia per il trattamento delle acque reflue, l'inefficienza di molte infrastrutture, i vuoti di governance ancora all'ordine del giorno, che lo Stato si propone di affrontare nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). E, seppure a seguito del referendum il legislatore e la giurisprudenza abbiano progressivamente chiarito l'assetto normativo del settore, non si è attenuata la polarizzazione delle posizioni sui principi e sui mezzi per governare il servizio idrico nel nostro Paese, sulle soluzioni di cui abbisogna. Lo dimostra l'intervista che pubblichiamo ai tre relatori del convegno che la società patrimoniale riminese Amir ha organizzato il prossimo 23 settembre in occasione del decimo anniversario del referendum sull'acqua (v. **Staffetta 15/09**): il prof. **Antonio Massarutto**, del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università di Udine, **Giordano Colarullo**, direttore generale di Utilitalia, e **Corrado Oddi**, del Forum italiano dei movimenti per l'acqua. Un confronto tra l'ottica del ricercatore, quella dei gestori e quella dei movimenti sul voto del 2011, la sua eredità e la direzione in cui puntare la bussola oggi, che palesa vividamente quanto il tema dell'acqua continui a suscitare un dibattito appassionato nel quale non è banale trovare una sintesi.

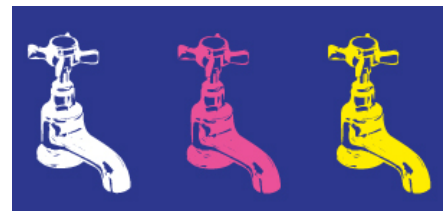
**Per qualcuno il referendum del 2011 non si sarebbe neanche dovuto fare, per altri la volontà popolare espressa in quell'occasione è stata tradita. A dieci anni di distanza quale bilancio si può tracciare? Cosa si è guadagnato e cosa si è perso in conseguenza di quel voto?**

**A.M.:** Faccio parte del primo gruppo, e coerentemente non ho votato. Non perché ritenessi il tema poco importante, ma perché ritenevo e ritengo tuttora che la brutale semplificazione cui la campagna referendaria ha dovuto ricorrere abbia completamente snaturato i termini della questione.

Il referendum ha abrogato la norma che, in un certo senso, relegava l'affidamento in house a soluzione di serie B, rendendolo quasi impossibile. Da questo punto di vista non c'è stato nessun tradimento, ed è del tutto falso sostenere che il voto popolare sia stato disatteso. Il voto ha cristallizzato gli assetti organizzativi, bloccando di fatto ogni ulteriore spinta verso l'apertura al mercato. Da allora, abbiamo assistito al consolidamento delle gestioni a livello provinciale o regionale, sempre però seguendo il modello della società pubblica. D'altro canto si è anche capito che dove il sistema si era nel frattempo avviato in una certa direzione, non è facile tornare indietro (penso al caso di Reggio Emilia, ad esempio, dove si è cercato inutilmente di ricostruire una gestione "in house" sulle ceneri dell'affidamento scaduto alla società quotata; e che si dovrà risolvere invece in una qualche forma di riedizione del partenariato pubblico-privato).



### RASSEGNA ULTIME NOTIZIE



**ACQUA?  
BEVILA DEL RUBINETTO.**  
L'acqua di qualità direttamente a casa tua



### Infrastrutture e Investimenti

- 06/09 Fanghi, Ambrosetti-A2A: con 700 mln € recupero energetico di 850.000 t
- 02/09 Cdm, approvato decreto Infrastrutture e trasporti
- 30/08 Pnrr, le linee guida per il Progetto di fattibilità tecnico-economica
- 30/08 L'importanza di investire in infrastrutture idriche moderne e sicure

### Politiche

- 10/09 Cipess, in Gazzetta ok ai Programmi complementari 2014-2020
- 09/09 Sicilia, ok della Giunta all'Ambito unico regionale
- 09/09 Dibattito pubblico, il punto al Mims per le opere del Pnrr
- 08/09 UE, le regole sui green bond per la ripresa

### Normativa e Regolazione

- 13/09 Arera: contributo entro il 2 novembre, aliquote invariate
- 13/09 Il decreto Infrastrutture in Gazzetta
- 10/09 Sicilia, il testo della riforma del servizio idrico
- 08/09 Mti-3, ok alle tariffe per Secam

Poi il referendum provò anche, in modo a mio avviso maldestro, a forzare il ritorno del settore idrico in fiscalità generale, attraverso l'abrogazione della "remunerazione del capitale"; peccato che però il quadro risultante dopo aver espunto quelle parole dalla legge manteneva comunque intatta la sostanza che vuole tutti i costi – costi di capitale compresi – coperti dalla tariffa. Si giocò sul termine "remunerazione", confondendo il "profitto economico" con l'utile di bilancio. Fortunatamente, dopo un lungo confronto in sede di giustizia amministrativa, il Consiglio di Stato ha confermato che un conto è vietare alle aziende dell'acqua di lucrare profitti di monopolio, un altro è coprire i costi finanziari, anche laddove il capitale sia stato investito come capitale di rischio da parte degli azionisti.

Quindi, paradossalmente, il risultato del referendum è andato in una direzione del tutto imprevedibile dai promotori, ossia verso un modello improntato all'acquis comunitario. Paradossalmente, un modello molto più rigoroso, in tema di "cost recovery", di quanto non fosse il modello italiano della "legge Galli".

Con il senno di poi, si può comunque riconoscere al referendum un merito importante: senza il referendum probabilmente non ci sarebbe stata la forza necessaria per introdurre le fondamentali innovazioni cui si procedette allora, e mi riferisco in particolare all'assoggettamento del settore idrico alla regolazione indipendente da parte di Arera. Non è certo questo l'esito che i comitati speravano, ma non dimentichiamo che un conto è l'effetto dell'abrogazione di una norma, tutto un altro conto sono le intenzioni soggettive che i proponenti avrebbero.

Ovviamente i referendari non saranno d'accordo con me quando dico che chi ha votato "contro la privatizzazione" non aveva quasi mai in testa un modello simile a quello che i comitati vorrebbero ancora oggi proporre, quello della proposta di legge Daga, per intenderci, fortunatamente affossata dal Parlamento.

Del resto, chi avesse voglia di vedere dove si andrebbe a finire se tali disegni si dovessero avverare può fare un giro a Napoli, e constatare il triste esito che ha avuto la trasformazione dell'Arin in "azienda speciale bene comune".

**G.C.:** Parto dall'ultima domanda: si è perso del tempo intorno a un dibattito ideologico che non è entrato nel pieno merito delle questioni. L'acqua in Italia è sempre stata pubblica e sempre lo sarà. Riguardo all'assetto proprietario del gestore, poco importa la sua natura, dal momento che il referendum ha lasciato all'ente locale la libertà di scelta fra tre forme parimenti valide, come d'altronde avviene nel resto d'Europa: concessione a terzi, società mista pubblico-privata e affidamento in house ad una propria società di cui detenga interamente il capitale pubblico. Oggi, a dieci anni dal referendum, la fotografia della situazione italiana è la seguente: il 97% della popolazione è servito da soggetti a matrice pubblica – l'85% da società totalmente pubbliche o a maggioranza o controllo pubblici – e il 12% da Comuni che si occupano direttamente del servizio, la cosiddetta "gestione in economia"; l'1% è servito da società miste a maggioranza privata e il 2% è servito da società interamente private. Credo emerga chiaramente che il dibattito sulla "privatizzazione" dell'acqua sia stato sterile e lontano dalla realtà, così com'è fuorviante oggi parlare di tradimento della volontà popolare: concentrarci sull'assetto proprietario dei gestori rischia di portarci fuori strada e di non permettere la realizzazione degli investimenti necessari per elevare la qualità dei servizi offerti ai cittadini. Così come è fondamentale ricordare che la bolletta dei cittadini è decisa da un'autorità pubblica, e semplicemente è tanto più bassa quanto più i gestori sono efficienti.

**C.O.:** I due referendum sull'acqua del 2011 hanno dato un risultato inequivocabile. La maggioranza assoluta dei cittadini italiani si è politicamente pronunciata per andare verso la ripubblicizzazione del servizio idrico, nel momento in cui ha abrogato la norma che obbligava alla privatizzazione dello stesso e la cosiddetta "remunerazione del capitale" nelle bollette, cioè il profitto garantito ai gestori. Ebbene, a dieci anni di distanza, ci tocca registrare che non si è voluto andare in quella direzione, visto che i processi di privatizzazione sono continuati. Certamente, non è che il risultato referendario non sia servito, perché senza di esso il servizio idrico sarebbe stato completamente privatizzato entro il 2011, ma esso ha semplicemente rallentato quel processo, non costruito l'alternativa della ripubblicizzazione, a parte poche lodevoli eccezioni, come a Napoli e, da ultimo, ad Agrigento. Un'ulteriore evidenza di questo dato proviene dall'insabbiamento in Commissione Ambiente alla Camera dei deputati della legge per la ripubblicizzazione del servizio idrico, predisposta sin dal 2007 dal movimento per l'acqua come legge di iniziativa popolare e ripresentata in tutte le successive legislature.

## Società e Associazioni

- 13/09 Alto Calore Servizi: debiti per 150 mln €, la Procura chiede il fallimento
- 13/09 Sorical: ok al bilancio 2020, investiti 3,9 mln €
- 10/09 Publiacqua, polemiche sull'assemblea saltata
- 10/09 Gare, prorogati bandi Viacqua e Acea

## Studi e Segnalazioni

- 06/09 Snpa, il rapporto attività 2020
- 27/08 Acqua sicura, convegno Arpa-geologi a Geofluid 2021
- 25/08 Unicef: in Medio Oriente e Nord Africa 9 bambini su 10 in aree di stress idrico
- 25/08 Sviluppo sostenibile, luci e ombre per l'obiettivo sull'acqua

Grave è la responsabilità della politica: tutti i governi che si sono succeduti in questi dieci anni hanno favorito le privatizzazioni, tant'è che oggi, soprattutto nel Centro-Nord, il servizio idrico è sostanzialmente appannaggio di quattro grandi multiutility miste pubblico-private quotate in borsa, e cioè Iren, A2A, Hera e Acea, tutti soggetti interessati a produrre profitti e distribuire dividendi, anziché fornire un efficace servizio pubblico. Basta pensare, a questo proposito, che uno studio prodotto dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua, ha evidenziato che queste quattro grandi multiutility, nel periodo 2010-2016, hanno realizzato, in termini cumulati, utili per 3.257.000 € e distribuito dividendi ai soci pubblici e privati per 2.983.000 €, pari al 91% degli utili! In definitiva, a dieci anni dai referendum, non si è voluto rispettarne l'esito e ciò rappresenta un "vulnus" pesante non solo rispetto alla volontà dei cittadini, ma anche rispetto alla democrazia del nostro Paese.

**La classe politica ha mostrato in questi anni attenzioni e approcci variabili all'esito del referendum; le sembra maturata nel tempo una sufficiente consapevolezza e sensibilità politica sul tema dell'acqua?**

**A.M.:** Purtroppo no. L'acqua è tema di dibattito politico esclusivamente da parte di chi ancora vorrebbe riportarci a discutere di beni comuni. E questo è un male, perché si rischia seriamente il ripetersi delle medesime dinamiche di allora. Nel 2011 una classe politica disattenta e impreparata saltò all'ultimo momento sul carro referendario per non lasciare il tema in mano ai comitati e perché ne intuì il potenziale "antiberlusconiano".

Servirebbe ben altro genere di attenzione, a cominciare dalle risorse che è necessario immaginare per adeguare il nostro sistema (soprattutto fognario e depurativo), anche in vista della necessità di contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici.

La grande partecipazione popolare al voto referendario ha evidenziato la forte portata mediatica del messaggio, ma non ha favorito una discussione pubblica informata e competente.

Credo sia anzi il momento – prima che siano di nuovo i pifferai del "bene comune" ad impadronirsi della scena – che vi sia urgente necessità di riportare l'acqua al centro della riflessione politica, ma anche scientifica e del dibattito pubblico. Una "conferenza nazionale" o qualcosa del genere, che abbia il compito di eseguire una diagnosi dei problemi ed elaborare una coerente strategia nazionale. Facciamo "strategie nazionali" su tutto fuorché sull'acqua. E rischiamo di farci prendere di sorpresa dagli eventi.

**G.C.:** È importante far partire la riflessione dagli anni, anzi dai decenni, che hanno preceduto il referendum: alla base del gap infrastrutturale che l'Italia ha iniziato faticosamente a colmare grazie alla presenza di operatori industriali e all'impulso della regolazione di Arera, ci sono proprio gli investimenti insufficienti legati alle stagionalità politiche. E invece, anche dopo il 2001, il dibattito spesso si è incentrato sul ritorno a modelli gestionali che hanno causato il gap infrastrutturale stesso. Negli ultimi anni abbiamo rilevato un cambio di passo a livello di sensibilità politica: è cresciuta la consapevolezza che non conta l'assetto proprietario del gestore ma il livello di efficienza, insieme alla quantità e alla continuità di investimenti che il gestore stesso è in grado di garantire. Ed è aumentata la convinzione che il servizio idrico integrato è un affare complesso che, a fronte di nuove e importanti sfide come quella posta dal cambiamento climatico, può essere "governato" in maniera efficiente solo da un soggetto industriale dotato di risorse e competenze adeguate. Nel nostro Paese il settore idrico ha intrapreso un deciso percorso di miglioramento, in particolar modo nei territori in cui operano soggetti industriali, come prevede una legge di riforma che risale al lontano 1994: anche per effetto della spinta della regolazione, gli investimenti sono cresciuti in pochi anni del 24% e hanno ormai raggiunto i 44 € pro capite l'anno.

**C.O.:** Dire che la classe politica ha mostrato attenzione e approcci variabili sull'esito del referendum e sul tema acqua mi sembra troppo indulgente. In realtà, sin dall'indomani del risultato referendario, lo si è voluto contrastare: emblematica rimane la lettera di Trichet e Draghi nel luglio 2011, all'epoca rispettivamente Presidente uscente ed entrante della Bce, con cui chiedevano conto al governo italiano di come esso intendesse procedere alla "liberalizzazione" dei servizi pubblici (cioè alla loro privatizzazione), nonostante il pronunciamento referendario. Poi, dal governo Monti fino a quello attuale, tutti hanno lavorato per porre ostacoli alla ripubblicizzazione del servizio idrico, limitando questa possibilità con vari interventi legislativi.

Del resto, se vediamo questo tema anche da un altro punto di vista, e cioè le scelte e le politiche che si dovrebbero mettere in campo per contrastare il cambiamento climatico – che coinvolge in modo serio anche la risorsa acqua, impattando negativamente sulla sua disponibilità per l'uso umano, per l'agricoltura e più in generale per l'ecosistema –, notiamo la stessa scarsa attenzione, se non addirittura provvedimenti che vanno in senso contrario. Solo per esemplificare, basta guardare al fatto che si continua a non affrontare il tema della transizione energetica ed ecologica, uscendo in tempi rapidi dalle fonti fossili, per riaffermare invece il ruolo delle stesse, in particolare del gas. Oppure, al fatto che, anziché lavorare per abbattere le emissioni di CO<sub>2</sub>, si pensa, come vuole fare Eni nel territorio ravennate, a grandi impianti di cattura e stoccaggio della stessa (CCS), per immettere nel sottosuolo marino la CO<sub>2</sub> prodotta.

Ancora, per tornare al tema acqua, non mi pare ci sia la necessaria sensibilità rispetto alla vera e propria emergenza idrica che si è evidenziata in questi ultimi anni e che comunque ha caratteristiche strutturali, destinata a peggiorare ulteriormente, se non si mettono in campo interventi altrettanto strutturali, fuoriuscendo, anche qui, dalle logiche mercantili e di breve periodo.

**L'attuale governo, su impulso europeo e nel contesto delle strategie di ripresa dopo la pandemia, sembra decisamente orientato verso l'industrializzazione del servizio idrico in tutto il Paese. Qual è il suo giudizio sulle riforme prospettate e sulle relative possibilità di successo?**

**A.M.:** I dati parlano abbastanza chiaro. L'Italia è, come sempre, il paese di Trilussa: le medie rappresentano poco perché illustrano un (inesistente) punto di mezzo tra chi va piuttosto bene e chi va piuttosto male. Chi va bene è chi ha percorso più strada verso un modello di gestione industriale e finanziariamente solida, orientata al servizio. Chi va male è chi è rimasto ancorato alle logiche del passato: alle gestioni comunali, ma anche alla logica dell'opera pubblica calata dall'alto.

Uno sforzo diretto ad accelerare la modernizzazione del sistema dove questo è ancora arretrato è benvenuto, ed è apprezzabile che il governo si stia adoperando in questo senso, prendendo di petto la situazione.

Purtroppo, però, ho la sensazione che il modo con cui si sta cercando di affrontare il problema non sia quello corretto. Sento dire che, per l'ennesima volta, si vorrebbe ostacolare il ricorso alla gestione in house, forzandola verso un modello di quotazione in borsa. Non ho niente contro la quotazione in borsa, anzi riconosco che per una lunga fase sono state le società quotate a rappresentare la punta avanzata dell'industria idrica nel nostro paese, anche grazie alla forza finanziaria che il modello della multiutility quotata garantisce e garantisce tuttora.

Trovo tuttavia che ci siano molte esperienze di successo anche nel modello in house. Penso a realtà che sono riuscite a coniugare un rapporto forte con il proprio territorio, investendo a livelli non lontani dalle medie europee, pur senza necessariamente entrare nell'orbita delle società quotate.

Il rischio da evitare è che le riforme, anziché accelerare la modernizzazione dove essa ancora langue (penso in particolare al Sud e alla Sicilia), vadano a smantellare e indebolire quelle dove invece la modernizzazione si è avviata e si sta consolidando.

**G.C.:** È ormai chiaro, e non più solo tra gli addetti ai lavori, che in Italia ci sono interi territori – soprattutto al Sud – nei quali la riforma di oltre 25 anni fa non è stata ancora portata a compimento. Laddove operano gestioni comunali in economia, il livello di investimenti crolla fino a 5 € annui per abitante: in questi contesti non è possibile programmare non solo lo sviluppo delle reti e degli impianti, ma nemmeno un'adeguata manutenzione. Servono dunque interventi urgenti che consentano di superare le gestioni in economia, di rilanciare gli investimenti e di promuovere la strutturazione di un servizio di stampo industriale: per fare questo occorre innanzitutto agire rapidamente sulla governance, favorendo la partecipazione di operatori industriali anche nel Mezzogiorno. Il governo, grazie anche alla spinta del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sembra intenzionato ad andare in questa direzione. Ma il successo di un'operazione non più differibile è legato a doppio filo a riforme profonde e a scelte decise: se necessario, lo Stato può garantire la rapidità e l'efficacia del processo utilizzando i poteri sostitutivi già previsti dalla normativa. Ciò non solo per innescare una positiva dinamica di ripartenza economica e sociale del Sud, ma anche a tutela dei diritti dei cittadini ad usufruire di un servizio di qualità uniforme, indipendentemente dal luogo in cui scelgono di vivere.

**C.O.:** Le linee lungo le quali si sta muovendo il governo Draghi mostrano un'accelerazione di quelle tendenze negative di cui parlavo sopra. Il Pnrr destina poche risorse alla componente "Tutela del territorio e della risorsa idrica" e, soprattutto, le indirizza su obiettivi non condivisibili. Si mette, appunto, l'accento sulla necessità di completare l'industrializzazione del servizio idrico, che, però, si traduce nel portare a compimento i processi di privatizzazione, soprattutto nel Mezzogiorno, aprendolo alla "conquista" delle quattro grandi multiutility. Addirittura, in una recente nota del Ministero della Transizione Ecologica, si arriva a dire che il 70% e il 30% delle risorse disponibili con il Pnrr per i soggetti gestori del servizio idrico verranno assegnati rispettivamente entro il settembre 2021 e il giugno 2022 e possono essere concessi solo a gestori efficienti e con affidamenti conformi alle norme vigenti. Il che significa dare una forte spinta a nuovi affidamenti del servizio idrico, in particolare nel Mezzogiorno, candidando implicitamente ad essi i grandi soggetti gestori.

Non a caso, come Forum italiano dei movimenti per l'acqua, abbiamo messo a punto un progetto alternativo a quanto previsto dal Pnrr. Esso si basa sostanzialmente su tre grandi assi: ripubblicizzazione del servizio idrico, piano nazionale di ristrutturazione delle reti idriche, riassetto idrogeologico e messa in sicurezza del territorio, dotando queste priorità di adeguate risorse. Mi interessa approfondire brevemente il tema della necessità di intervenire per ristrutturare le reti idriche, cui il Pnrr dedica stanziamenti risibili, e il cui stato è il principale responsabile della grave situazione delle perdite idriche che, nel dicembre 2020, l'Istat ha certificato essere arrivate nel 2018 al 42%, un livello assoluto molto alto, ma soprattutto in crescita progressiva, essendo passato dal 32,6% nel 1999 al 37,4% nel 2012 e, appunto, nel 2018 al 42%. Qui occorrono investimenti molto significativi, che abbiamo stimato ammontino a circa 2 miliardi di euro l'anno per i prossimi 5 anni, per complessivi circa 10 miliardi, da finanziare con risorse pubbliche e anche con contributi provenienti dai soggetti gestori.

Da ultimo, poi, il governo Draghi ha annunciato che, entro il mese di settembre, presenterà la propria "riforma" della concorrenza, presentata come un provvedimento fondamentale per ottenere dall'Europa il finanziamento del Pnrr. Ebbene, da quanto sinora trapelato, ci troveremo di fronte all'ennesimo intervento per limitare le gestioni "in house", che, appunto in nome della concorrenza, vengono ancora una volta viste come ostacolo al libero dispiegarsi delle logiche privatistiche e di mercato, assunte ideologicamente come sinonimo di efficienza e di regolazione economica e sociale. Giacché questa è la cifra complessiva delle attuali scelte del governo, cui si ispira anche il Pnrr, quella cioè di un forte investimento pubblico finalizzato, però, a ricostruire e rilanciare il primato del mercato. Una prospettiva che segnerebbe il definitivo annullamento dell'esito referendario e alla quale, assieme a tanti altri soggetti e movimenti, ci opporremo, con l'idea di costruire una proposta alternativa. Fondata sul rispetto della volontà popolare, sul perseguimento dell'interesse generale, sulla realizzazione di un altro modello produttivo e sociale.

© Riproduzione riservata

[Torna su](#)

## NOTIZIE NELLA STESSA SEZIONE

### Successive

### Precedenti

- 16/09 [UE, raccolti i primi 5 miliardi per finanziare Next Generation EU](#)
- 15/09 [UE, il programma delle riforme per il 2022](#)
- 15/09 [Mite, i DM sulla Commissione Tecnica Pnrr-Pniec](#)
- 15/09 [Piano di ripresa, così il monitoraggio dei progetti](#)

**Copyright 2010 © RIP Srl - Staffetta Acqua - Reg. Trib. Roma n. 185/2013 del 10/07/2013 - Riproduzione Riservata**

E' vietata la riproduzione, ritrasmissione, fotocopia, immissione in reti intranet o internet, su server di rete, copie via e-mail, rassegne stampa o altro modo di diffusione delle notizie o servizi della presente pubblicazione senza autorizzazione della Rivista Italiana Petrolio S.r.l.- P. IVA: 01056161001 - **Privacy**