



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI

SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 2-2019

La trasparenza dell'acqua. Scatole cinesi a Pavia

Franco Osculati

Dicembre 2019

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti

Responsabile Scientifico dei Quaderni-Note: Paolo Graziano

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Cinzia Di Novi, Sabrina Spaghi.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

Nota 2-2019, dicembre 2019.

Autore: Franco Osculati.

La trasparenza dell'acqua. Scatole cinesi a Pavia.

Le acque più ricche di ferro sono quelle di Porta Nuova e di Borgo Ticino, le più povere di ferro sono quelle della fabbrica del ghiaccio e dell'oleificio. Le prime, dopo un lungo riposo, diventano leggermente opalescenti per la deposizione del ferro, le seconde rimangono perfettamente trasparenti anche dopo qualche giorno. ...bisognerà calcolare di elevare l'acqua a venti-trenta metri sopra il piano più alto della città...Gradualmente si potranno chiudere i vecchi pozzi ed obbligare i proprietari di case a comperare l'acqua potabile: posto che si fornisca l'acqua a 750 case private al prezzo medio di lire 50 all'anno, avremo appunto un reddito di lire 37.500 pari alla spesa.

Prof. Achille Monti,

Studi e proposte per una condotta generale di acque potabili a Pavia

mediante un sistema di pozzi piana,

Pavia, Tipografia e legatoria cooperativa, 1903.

La trasparenza dell'acqua. Scatole cinesi a Pavia.

di Franco Osculati**

1. Il tema dell'acqua pubblica è comparso nelle considerazioni programmatiche del Governo insediatosi la scorsa estate. Ma già all'inizio della presente legislatura furono presentati due disegni di legge (Atti Camera 52/2018 e 773/2018) recante, l'uno, "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" e, l'altro, "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque". Soprattutto il primo, animato da una maggiore foga innovativa, è stato a più riprese discusso in Commissione "Ambiente, territorio e lavori pubblici" e bersagliato da centinaia di emendamenti. Lo spirito del disegno di legge e di una parte degli emendamenti collima con le intenzioni dei proponenti del referendum celebrato nel 2011, conclusosi con una netta prevalenza dei favorevoli alla gestione pubblica del servizio; un'altra parte degli emendamenti è stata chiaramente volta a mantenere all'incirca la situazione attuale che nel settore vede la presenza, peraltro molto squilibrata, di attori pubblici e di soggetti privati. Il secondo disegno di legge, il 773, si caratterizza soprattutto per la predilezione accordata al sistema di attribuzione del servizio noto come *in house* (a società totalmente in proprietà dell'ente pubblico). Nel seguito faremo riferimento al 52, salvo diversa menzione.

In quel che resta della legislatura, difficilmente si approderà a ridefinizioni sostanziali del sistema; tuttavia i temi sollevati in sede governativa e parlamentare possono servire ad una critica ragionata a quanto sta avvenendo nel settore e a stimolare nel contesto locale di Pavia talune innovazioni possibili a legislazione vigente.

2. Da dati di fonte OECD, è stato possibile stabilire che, nei primi anni di questo secolo, la percentuale di popolazione servita da soggetti privati era nulla o inferiore al 10% nei Paesi scandinavi, nonché in Austria, Belgio, Canada, Irlanda, Olanda, Nuova Zelanda e Svizzera. Risultava tra il 10 e il

** Ringrazio i colleghi del Comitato di Redazione per aver letto e commentato una stesura provvisoria di questo scritto. La responsabilità degli errori residui e delle opinioni espresse è però soltanto mia.

30% in Australia, Germania e Stati Uniti; saliva tra il 30 e il 50% in Grecia, Italia e Spagna¹. I dati si riferiscono alla “gestione” dell’acquedotto (per lo più: pompaggio, distribuzione e, quando in atto, bollettazione). Se a questa parte del servizio si aggiunge il sistema delle fognature e la fase della depurazione, secondo la logica del servizio idrico integrato, tali percentuali aumentano. Per il nostro Paese, *Utilitalia* (l’associazione che riunisce i soggetti, totalmente pubblici o partecipati dal pubblico, operanti nei servizi dell’acqua, dell’ambiente, dell’energia elettrica e del gas), con riferimento alla situazione attuale, fissa addirittura nel 97% la quota di popolazione servita da società a controllo pubblico o da altri soggetti pubblici². Neppure i più accesi sostenitori dell’“acqua pubblica” mettono in discussione che già esista un’ampia prevalenza del pubblico sul privato. Anzi, essi si avvalgono di questo dato per affermare che, in caso di approvazione del disegno 52, gli indennizzi ammonterebbero a una cifra limitata (circa 2 miliardi)³.

Quale che sia la natura giuridica del gestore e la sua compagine proprietaria, il settore idrico è, o deve essere, sottoposto ad un’ampia e dettagliata “regolamentazione” che non può che essere pubblica. Lo richiedono la natura di monopolio (“monopolio naturale” nel gergo economico) del servizio, l’essenzialità del fabbisogno, i riflessi sociali e ambientali del consumo. In un mondo che vede ampliarsi gli squilibri reddituali e moltiplicarsi gli allarmi circa il cambiamento climatico, questi aspetti hanno via via assunto un’importanza fondamentale.

Nel complesso del ciclo idrico (dalla captazione allo smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue) il ruolo di indirizzo, controllo e gestione dell’operatore pubblico (Unione europea, Stato e Enti locali) non è aggirabile, né (al momento) riducibile per effetto di qualche evoluzione tecnologica o di qualunque altro motivo che non sia ideologico. Inoltre, riguardo alla sola fase della gestione, gli slanci verso il mercato e la privatizzazione si sono ridotti rispetto agli entusiasmi degli anni ’80 e ’90. La privatizzazione era vista come il rimedio decisivo al problema finanziario (capitali privati in luogo di debito pubblico) e alla questione dell’efficienza organizzativa e produttiva. Non solo nel caso dell’acqua, ma anche di altri servizi pubblici essenziali, negli ultimi anni è riemersa la conclusione cui

¹ Cfr. E. Pérard, *Water supply: public or private?*, in “Policy and Society”, 2009, 27:3, pp. 193-219.

² Specificamente il 53% della popolazione sarebbe servita da società totalmente pubbliche, il 32% da società a maggioranza e controllo pubblico, il 12% da gestioni “in economia” da parte di Enti locali, il 2% da società private e l’1% da società miste a controllo privato. Cfr. UTILITALIA, *Audizione presso la Commissione ambiente della Camera dei Deputati nell’ambito dell’esame in sede referente delle proposte di legge 52 e 773*, Roma, 2019.

³ Cfr. Forum italiano dei movimenti per l’acqua, *Il costo della ri-pubblicizzazione del servizio idrico integrato*, Roma, 2019.

pervenne la letteratura economica molto tempo addietro e cioè che non c'è regola; talora funziona meglio la gestione pubblica, talora la privata. Semplificando, la prima opera al meglio quando la proprietà, cioè lo Stato nelle sue varie articolazioni, chiede efficienza e non clientele; la seconda quando non è preda del demone del profitto (o meglio dell'eccessivo profitto).

Molti e svariati motivi spingono a ritenere in gran parte necessario affidare a operatori pubblici la cura dell'acqua e dei connessi servizi. Tuttavia, se l'acqua in nessun modo può essere considerata come un bene di mercato, la sua produzione e la sua tutela non sfuggono agli imperativi della tecnica e della razionalità. In altri termini l'acqua, a monte e a valle del consumo, è frutto di un processo industriale.

3. In molti territori l'acqua presente in natura, in superficie o nel sottosuolo, deve essere "prodotta". Ha qualità non adatte all'alimentazione umana e, quindi, deve essere trattata prima dell'immissione nell'acquedotto. E', per esempio, il caso di Pavia città. Il procedimento di potabilizzazione richiede un apparato di una certa imponenza. Lo stesso va detto per la depurazione delle acque reflue. La conduzione di questi impianti richiede competenze specifiche. Già questo lascia intendere che nel settore esistono economie di scala. Sono presenti anche economie di varietà, perché, per esempio, la manutenzione delle reti dell'acquedotto non è molto diversa dalla manutenzione delle reti fognarie e perché un laboratorio di analisi si può occupare di tutto ciò che transita nelle reti dei due tipi. L'acqua, il suo trattamento e la sua depurazione, il trasporto e la messa a disposizione a tutti rendono tipicamente il servizio un servizio "a rete". Le sorgenti in qualità e quantità necessarie non sono presenti dappertutto, mentre la caratteristica di "bene comune", cioè non escludibile, che l'acqua riveste impone che essa sia disponibile ovunque (salvo specialissime eccezioni). Anche i depuratori, per questioni urbanistiche e di conformazione dei territori non sono concepibili e localizzabili a piacere.

Da considerazioni di questo tipo, con i dovuti approfondimenti, si parti per approdare nel 1994 alla "Legge Galli" sull'acqua (n.36), legge che ancora, e per fortuna, regge il settore nonostante le lentezze e le carenze di applicazione. Essenzialmente essa punta sull'unicità del gestore per l'intero ciclo integrato e su dimensioni vaste per l'area di intervento. Per rendersi conto del significato di questi due capisaldi del sistema previsto dalla Galli basti ricordare che ancora a metà degli anni '90 del secolo scorso le fontanelle della città di Pavia erano di competenza della municipalizzata Asm

per ciò che atteneva i rubinetti e dell'Assessorato ai lavori pubblici riguardo agli scarichi. Il depuratore, inoltre, era strumento di un consorzio tra i Comuni di Pavia e di alcuni altri Comuni confinanti.

La Legge Galli è stata ed è una buona legge. Basti ricordare che ancora agli inizi degli anni '90 in Italia si stimava che esistessero 10–11 mila gestioni; mentre il livello degli investimenti nel settore si attardava su livelli molto bassi. Negli ultimi anni, da tale pirotecnica frammentazione si è scesi verso le 1.500 unità, ancora troppe, e tuttavia l'applicazione della Legge Galli, sebbene realizzata con tanta lentezza e ancora incompleta, si è accompagnata con una ripresa significativa degli investimenti: ciò è avvenuto in un periodo storico di forti difficoltà per la finanza pubblica derivanti in gran parte dall'alto livello di debito.

Opere pubbliche e infrastrutture, vale la pena di insistere su questo punto, sono essenziali per la nostra economia in questa fase storica. Esse, in tutti i campi di interesse della pubblica amministrazione, sono molto diminuite dai livelli di inizio secolo; solo di recente mostrano qualche recupero in un contesto di minori vincoli di bilancio e di perduranti difficoltà strutturali. Riguardo a queste, anche di recente la Corte dei conti ha posto in evidenza “la difficoltà per le Amministrazioni territoriali di rinvenire figure professionali interne altamente qualificate e specializzate da poter impiegare nella progettazione degli interventi”⁴. Il prerequisito è la dimensione: piccoli Comuni e piccoli gestori del ciclo integrato (o di altri servizi a rete) non possono dotarsi a sufficienza di uffici con ingegneri, economisti, chimici e altri tecnici con competenze adatte alla bisogna.

4. Dimensione adeguate, capacità di reperire le necessarie risorse e integrazione degli interventi: queste sembrano al momento i temi chiave. Sono questioni che l'attuale sistema, come innervato dalla Legge Galli, è in grado di affrontare anche, o forse soprattutto, aumentando la dose di pubblico, che è già presente in misura maggioritaria. Bisogna però mirare alla sostanza dei problemi e trascurare i luoghi comuni. Detto in altre parole, mentre le forme istituzionali riconducibili all'operatore pubblico sono diverse, occorre preferire le più efficaci.

Il disegno di legge 52 afferma che il gestore deve essere un'“azienda speciale” e non una società per azioni. L'azienda speciale, come tratteggiata dall'art. 114 del Testo unico enti locali, o Tuel (D.lgs. 267/2000 e successive modificazioni), è “ente strumentale” dell'ente locale ma è anche un soggetto

⁴ Corte dei conti, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2019, p. 19.

caratterizzato da “autonomia imprenditoriale”, tenuto al rispetto dei criteri di “efficacia, efficienza e economicità”, con l’obbligo dell’“equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti”.

La preferenza per l’azienda speciale convince assai poco.

Anzitutto, lo strumento più ovvio per mettere insieme i molti, come nel settore idrico è altamente opportuno, anche nel pubblico è la società per azioni, sebbene anche l’azienda speciale possa dipendere da più Comuni, ma al prezzo di varie complicazioni procedurali⁵. La preferenza per l’azienda speciale si collega con una sottovalutazione dell’importanza delle dimensioni programmatiche e operative che si manifesta anche sotto altri aspetti. Il 52 si discosta dalla impostazione del vigente D.lgs. 152/2006 (“Norme in materia ambientale”). Questo, sulla scia della Legge Galli, chiede alle Regioni di programmare per bacini, favorendo l’“adeguatezza delle dimensioni gestionali”, in un contesto di unicità delle gestioni e comunque superando la “frammentazione verticale delle gestioni” (art. 147). Il 52 sostituisce ad “unicità” il traballante concetto di “unitarietà” e permette ai Comuni fino a 5.000 abitanti, purché “situati nel territorio di Comunità montane o di Unioni di Comuni”, di sottrarsi al contesto funzionale di bacino (art. 4). In sostanza si prefigura uno scenario a macchia di leopardo che nel caso della Provincia di Pavia, che ha molte decine di Comuni al di sotto di tale soglia demografica, sarebbe particolarmente devastante.

In secondo luogo, il disfavore per la società per azioni discende dalla ricerca immanente del profitto che la caratterizzerebbe. Tuttavia, tanto per incominciare, anche l’azienda speciale deve (dovrebbe) comportarsi da impresa e può realizzare un avanzo, parente prossimo del profitto, che trasferisce in tutto o in parte all’Ente proprietario. All’opposto, anche nel settore privato dell’economia si conoscono società per azioni che non creano mai profitti, non perché mal gestite ma perché strumentali di altre società per azioni. Rimane, alla base di ogni esito gestionale delle due forme giuridiche, che la via più immediata per impedire la formazione del profitto è quella di lasciare che i costi crescano senza giustificazione. La battaglia contro gli sprechi può utilizzare diverse armi ma tra queste la ricerca del profitto ha un ruolo.

Inoltre, se l’azienda speciale utilizza trasferimenti dall’Ente locale o dallo Stato, in particolare per gli investimenti, il suo funzionamento non può dirsi

⁵ Il servizio idrico, come per esempio la raccolta dei rifiuti, non sopporta rallentamenti, cioè non può essere collegato ad alcun ciclo politico elettore e neppure ai ritmi della pubblica amministrazione. La società per azioni approva da sé i bilanci (in assemblee formate dai rappresentanti degli Enti proprietari), l’azienda speciale deve far approvare il bilancio dal/dai Consiglio/i comunale/i di riferimento.

immune da ogni forma di remunerazione del capitale privato visto che i trasferimenti deriveranno da debito pubblico.

5. C'è da domandarsi se il *vade retro* rivolto alla società per azioni non si alimenti di un falso mito negativo. In concreto, infatti, il profitto assume significati diversi a seconda del suo livello e in relazione al soggetto percettore, risparmiatore privato o ente pubblico proprietario.

Nel settore dei servizi di ciclo integrato dell'acqua, il profitto, se c'è, nasce da un determinato assetto di costi a fronte di un determinato assetto di ricavi. Gli uni e gli altri sono regolamentati in sede centrale dall'ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente) che fissa la struttura delle tariffe e il loro contenuto, cioè le spese ammesse al ristoro. Per la verità la regolamentazione operata dall'ARERA potrebbe essere meglio percepita e, quindi, potrebbe rivelarsi ancora più utile se fosse assistita da una sistematica comparazione dei costi dichiarati dai diversi gestori. Rimane che la regolamentazione di livello centrale se non impedisce che i ricavi dei gestori possano talora eccedere sui costi, impedisce che i profitti scalino vette dolomitiche. Inoltre, a calmierare i profitti possono o potranno servire contratti con i manager che escludono remunerazioni commisurate ai profitti medesimi. Questi accorgimenti possono essere assunti nella regolamentazione di livello locale (nelle autorità d'ambito) e nelle stesse assemblee delle società per azioni.

Detto che il significato del profitto dipende anche dalla sua quantità (percentuale), va osservato che comunque esiste profitto e profitto, ovvero: chi incassa i profitti? Non sarebbe augurabile che i profitti, ove esistenti, rimanessero al gestore? Secondo alcuni emendamenti ai disegni di legge in discorso si dovrebbe approvare una regola che impedisca la distribuzione dei dividendi sia a vantaggio degli enti proprietari, sia degli azionisti privati (nel caso di società a controllo pubblico e a partecipazione privata, piccoli azionisti/risparmiatori compresi). Una norma siffatta sarebbe giustificata dall'importanza dell'acqua come bene comune e, specificamente, dal fabbisogno in investimenti nel settore. Tuttavia, gli economisti sono generalmente contrari a tutto ciò che possa bloccare le risorse negli stessi ambiti anche al mutare delle situazioni. Come esempio si può porre che esista un'area nella quale il fabbisogno di edifici scolastici sia maggiore del fabbisogno di fognature. In questo caso, il passaggio di profitti al/ai Comune/i non sarebbe giustificato?

L'aspetto più interessante riguarda l'eventuale pagamento di dividendi agli azionisti privati. Accertato che la società (assegnataria del servizio idrico integrato in un determinato ambito territoriale) sia a controllo pubblico locale, un tanto di apporto del risparmio privato tramite azioni e obbligazioni è benvenuto anche se indotto dall'esistenza di profitti e dalla distribuzione dei medesimi. Proprio perché rimane elevata la richiesta di investimenti l'importanza di questo canale di finanziamento, in questa fase storica, non può essere trascurata. Azioni e obbligazioni delle partecipate locali (non solo idriche) possono offrire uno sbocco accettabile al risparmio delle famiglie senza aggravare il debito pubblico che è già oltre il 136% del Pil.

A ben guardare, inoltre, un'obbligazione emessa da *Pavia Acque* per finanziare un depuratore o una rete parallela (tubature per convogliare acqua non depurata ma di qualità accettabile per determinati usi non civili) non sarebbe nella sostanza un *Green Bond*?

6. Il disegno di legge 52 si esprime per “un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua”. Un auspicio di questo tipo, se è netto nel rigettare la gestione privata, lascia aperta la porta a una varietà di soluzioni pubblicistiche. Lo stesso disegno di legge ne propone alcune, ma, senza entrare nel merito di queste ipotesi, vale la pena di soffermarsi sull'attuale organizzazione dei poteri in materia di servizio idrico integrato in Lombardia e in particolare a Pavia.

E' chiaro che ad un servizio retto con canoni pubblicistici si chiede un alto grado di trasparenza, ma non solo, ovviamente, sulla struttura della bolletta e sulla progressività delle aliquote (temi che ricorrono o dovrebbero essere garantiti dal contratto di servizio stipulato anche con operatori privati), bensì soprattutto sulla responsabilità delle decisioni di fondo. Chi decide il calendario delle manutenzioni ordinarie e straordinarie, chi le priorità degli investimenti, chi provvede ai controlli di qualità e, naturalmente, ancor prima chi opera gli affidamenti (concessioni)? Anche ammesso, come auspicato da entrambi i disegni di legge in discorso, che valga soltanto l'affidamento *in house* (gestore pubblico) quale autorità pubblica provvede?

La leggibilità del sistema di governo del servizio è un passo essenziale per permettere ai cittadini di incidere sulle scelte. Non è senza significato che dopo anni di riflessioni e indagini l'OECD abbia varato un documento di “Principi sulla *governance* dell'acqua” che al numero 1 prescrive di

Attribuire e definire chiaramente i ruoli e le responsabilità in materia di decisioni delle politiche idriche, attuazione di tali politiche, gestione operativa e regolamentazione, nonché promuovere il coordinamento tra tutte le autorità responsabili⁶.

E' lecito più di un dubbio che questi indirizzi siano seguiti nell'attuale assetto di competenze locali. In via di principio gli attori sono la Provincia e la società per azioni *Pavia Acque*. Sennonché l'Amministrazione provinciale opera all'interno di un'intelaiatura di una certa inutile complessità, mentre il gestore è una società per azioni per così dire di secondo grado, essendo una società consortile partecipata non dai Comuni ma dalle ex municipalizzate (*Asm Pavia, Asm Voghera, ecc.*): una società proprietà di altre società. Nella finanza privata è frequente il fenomeno delle scatole cinesi, cioè la pluralità di partecipazioni azionarie, in società intermedie, che in progressione permette di determinare il comportamento di una società operativa. Lo scopo è di controllare con un capitale iniziale limitato un soggetto di grandi dimensioni (e di ampia profittabilità). Nel nostro caso tale scopo è inammissibile.

La regolamentazione di livello locale spetta formalmente alla Provincia ma questa deve (per rispetto di una legge regionale) avvalersi di un'azienda speciale. Come da statuto, l'"Ufficio d'ambito della Provincia di Pavia", retto per l'appunto nelle forme dell'azienda speciale, "attuа le decisioni assunte dalla Provincia di Pavia in materia di attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare ed attuare il servizio idrico integrato". Esso è un soggetto incaricato di "attività di programmazione, ricognizione, autorizzazione, vigilanza e controllo". Queste sono funzioni eminentemente pubbliche, in parte derivate dall'autorità nazionale di regolamentazione ARERA (per esempio per quanto riguarda la struttura delle tariffe), di nessun contenuto gestionale richiedente quella "autonomia imprenditoriale", sopra ricordata, che il Tuel pone alla base della forma giuridica azienda speciale. "In ogni caso" spettano alla Provincia "la determinazione degli indirizzi strategici" e "l'approvazione degli atti fondamentali" dell'azienda speciale. Di passaggio va notato che tutto ciò non si concilia con gli obiettivi di semplificazione e snellimento della recente riforma della Province (legge 56/2014).

Inoltre, per le materie più rilevanti, tra cui i contratti di servizio e le tariffe, l'ente di governo d'ambito (cioè l'aggregato Provincia e azienda speciale) deve obbligatoriamente attenersi al parere della "Conferenza dei Comuni" alla quale sono iscritti tutti i Comuni dall'ambito ottimale e della

⁶ OECD, *Principi dell'Oecd sulla governance dell'acqua*, Parigi, 2015, p. 9.

quale la convocazione e la partecipazione sono di qualche difficoltà data la loro numerosità.

Per quanto riguarda la gestione, la caratteristica di società consortile, che caratterizza *Pavia Acque*, già male si concilia con il precetto dell'unitarietà, che vale ai fini dell'efficienza operativa⁷, e non aiuta la comprensione delle scelte e delle responsabilità. Soprattutto la partecipazione al capitale sociale non dei Comuni ma delle ex municipalizzate rende opaca, perché tortuosa, la catena di trasferimento delle richieste e delle esigenze ai responsabili degli interventi. Se i cittadini di un quartiere o di un Comune ritenessero lacunosa la manutenzione della parte di rete che li riguarda in via di principio dovrebbero rivolgersi a Consiglieri, Assessori e Sindaci del Comune di riferimento; gli amministratori dovrebbero reagire nominando nel consiglio di una *Asm* una persona (competente) incaricata di curare la soluzione dei problemi segnalati; costui all'interno del consiglio di amministrazione dell'*Asm* dovrà adoperarsi affinché nella successiva assemblea dei soci di *Pavia Acque* venga eletta una persona che abbia a cuore il medesimo problema. Tra una gestione assembleare per alzata di mano del popolo, cui forse alludono alcuni sostenitori della "gestione partecipata", e l'attuale sistema di trasferimento nelle "stanze dei bottoni" dei desiderata e delle esigenze di cittadini e utenti c'è ampio spazio per organizzare metodi di formazione delle decisioni di ragionevole trasparenza ed efficacia. In quest'ottica un passo importante potrebbe essere la partecipazione diretta dei Comuni alla società gestore.

Se si addivenisse a questo cambiamento, che nelle sostanza non modificherebbe l'assetto proprietario, apparirebbe logico attribuire alla conferenza dei Comuni anche un ruolo nella scelta degli amministratori della società. Nel suo consiglio di amministrazione più probabilmente potrebbero essere inserite persone più competenti che legate agli equilibri politici e partitici. E, perché no?, anche rappresentanti dei lavoratori della società stessa, in una qualche forma di cogestione.

7. Il servizio idrico integrato in Italia è un mondo di forti differenze. Non potrebbe essere altrimenti. L'orografia e la geologia, l'economia e il civismo cambiano lungo lo Stivale (non solo da Nord verso Sud) e tutto ciò, unitamente a capacità amministrative/gestionali non sempre all'altezza, si riflette sui costi e sulle performance. Il livello delle tariffe (e la misura delle

⁷ *Pavia Acque* esternalizza gran parte della propria attività verso le ex municipalizzate, che svolgono il duplice ruolo di socie e di società operative. Nel bilancio 2018 l'organico di *Pavia Acque* si limita alle 15 unità, per una spesa del personale di meno di 6 milioni su un totale di 68 milioni di costi della produzione.

perdite nella rete) mostra un'elevata variabilità. Sarebbe interessante stabilire se e quanto il tipo di proprietà delle società di gestione incida su tale variabilità, ma anche i più accesi sostenitori dell'acqua pubblica non sembrano in grado di offrire in tema analisi convincenti (se non altro a causa della forte prevalenza di operatori pubblici, come sopra segnalato).

Ogni considerazione sulle tariffe in vigore e sulla loro (recente) dinamica deve tenere conto di due aspetti fondamentali. A) Ancora negli anni '90 del secolo scorso, e in parte anche successivamente, il livello delle tariffe idriche in Italia era estremamente basso, almeno in rapporto a molti altri Paesi europei. Una storia di basse e bassissime tariffe spiega, in buona parte, lo stato delle infrastrutture e degli impianti ancora largamente carente in diverse aree. B) Le tariffe, soprattutto se diversificate per qualità e quantità, sono lo strumento principe, dopo la manutenzione delle reti, per evitare gli sprechi e, quindi, per inserire un forte contenuto ecologista nel settore.

Di fatto, secondo *Cittadinanzattiva*, che periodicamente e utilmente svolge analisi sullo stato anche dei servi idrici, in Lombardia nel 2018 in media una famiglia (per un consumo medio di 192 metri cubi) spendeva 303 euro, a fronte di una media nazionale di 426 euro. Milano la più economica (in Italia seconda solo ad Isernia, tra le più basse di tutta Europa) con 149 euro e Pavia oltre il doppio con 340 euro. La media nazionale si accompagna ad una forte variabilità del dato. Basti ricordare che se in Trentino la spesa media era di 153 euro, in Puglia essa cifrava 506, ma ancora lontana dai 676 della Toscana (con Grosseto capofila a 753). Lungo tutto lo stivale, all'interno della stessa Regione, compaiono forti differenze nelle medie provinciali. Per esempio in Sicilia a Enna si pagano 715 euro e a Catania 215⁸.

Sono pure molto ampie le percentuali di dispersione delle reti. Pavia 19%, Lombardia 23%, Enna 33%, Molise 68%, Vibo Valentia 72%⁹.

Differenze di questa importanza meriterebbero un'indagine nazionale (che al momento non è alle viste) e comunque esse pongono un problema di solidarietà inter e intra regionale. I disegni di legge prospettano la creazione di un fondo per il recupero infrastrutturale delle aree maggiormente arretrate. Per il finanziamento si dovrebbe ricorrere non a una parte delle entrate da tariffa, ma alla "fiscalità generale". Alla stessa fonte si dovrebbe attingere per alimentare, in tutto il Paese, i consumi essenziali fino a 50 litri giornalieri per individuo. E' un'ipotesi letteraria e evanescente. In Italia il sistema fiscale ordinario (Irpef, Iva, accise energetiche ecc.) è già caricato di

⁸ Cittadinanzattiva, *Osservatorio prezzi e tariffe*, Roma, 2019, *passim*.

⁹ *Ibidem*.

molti compiti, mentre la narrazione politica dominante non cessa di alimentare un'irrazionale avversione alle "tasse" (che il più delle volte sono imposte). Tuttavia, dato che il tema in discorso è la solidarietà, sarebbe almeno utile poter comparare la progressività del sistema fiscale nel suo complesso con la progressività della tariffazione idrica. Si può dubitare che un'analisi siffatta (che anch'essa al momento manca) offra un risultato preciso. Se è vero che il sistema fiscale può perseguire la progressività soprattutto con l'Irpef, è anche vero che questa imposta si applica ad un imponibile parziale (l'82/83% del gettito deriva da lavoro dipendente e reddito da pensione). La tariffazione dell'acqua, invece, è potenzialmente generale, progressiva sulle quantità consumate, differenziata e accresciuta sull'uso domestico non residenziale. Inoltre, già ora è quasi ovunque applicato un "bonus idrico" per i consumi (contenuti) di famiglie in stato di disagio.

8. All'inizio dell'attuale legislatura sono stati presentati due disegni di legge sul settore idrico integrato che difficilmente verranno approvati in tempi brevi. Tuttavia essi sollecitano qualche non inutile riflessione su quanto avviene in un servizio di ovvia importanza con particolare riguardo al caso di Pavia.

Di maggior rilievo è il disegno di legge 52. Esso propone una narrazione di comodo, se non sbagliata, dell'economia e dell'amministrazione pubblica, ma offre anche uno spunto significativo per un ripensamento dell'attuale assetto amministrativo e gestionale che può essere approfondito e realizzato in sede locale a legislazione vigente.

Per i sostenitori di tale proposta di riforma, il tema centrale non è la ripulsa della proprietà privata dei gestori, che è già molto ridotta, ma la fuga dalla proprietà pubblica, con eventuale partecipazione privata non di controllo, che produca profitti. Il tabù è il profitto, nonché la forma giuridica della società per azioni assunta come inevitabile motore e strumento del profitto. In realtà la costruzione giuridica della società per azioni serve, prima di tutto, a migliorare l'operatività industriale dei gestori, aumentandone le dimensioni. Come in altri settori, anche nei servizi idrici il profitto non può essere la stella polare, ma aiuta. Come per le bevande zuccherate o alcoliche, gli effetti dipendono dalle dosi e dal fruitore.

E' in atto un sistema di regolamentazione tale da impedire che i profitti superino determinate soglie. Se i profitti vengono distribuiti agli enti proprietari potranno essere utilizzati anche a scopi sociali più meritevoli di

nuovi investimenti nel settore idrico. Inoltre, dato che la tariffa incide in qualche misura sugli sprechi, i profitti girati agli enti proprietari assumono il sapore di un prelievo “ambientale”. Se i profitti sono distribuiti a azionisti privati agevolano un canale di finanziamento *ad hoc* e, quindi, servono non poco dato il livello di debito pubblico ufficiale italiano.

Proviamo a mutare la visuale. I piccoli risparmiatori in questo momento storico si arrabattano tra tassi negativi e rischi elevatissimi. Un titolo (obbligazione o azione) emesso da una società per azioni locale dell'acqua con un rendimento sicuro, quantunque limitato, non sarebbe un'opzione da prendere in considerazione? Risparmio locale riservato alle infrastrutture locali, non sarebbe qualcosa vicino alla auspicata “gestione partecipata”?

Della gestione partecipata non esiste un modello di riferimento o un prontuario. Intuiamo però che essa richiede, prima di tutto, la messa in chiaro delle responsabilità: chi decide cosa? Da questo punto di vista la situazione presente in Lombardia e in particolare in Provincia di Pavia richiede almeno due fruttuose correzioni. Per quanto riguarda la sfera della regolamentazione va messa in discussione l'azienda speciale che opera, lontana dalle movenze di un'impresa, come apparato dedicato, o come mini assessorato, della Provincia. Relativamente alla gestione, la forma e la sostanza della società consortile *Pavia Acque*, partecipata dalle ex municipalizzate, non sembrano né consone al concetto chiave nel settore idrico di unicità (e neppure di unitarietà), né utili a diradare l'attuale folta rete di sovrapposizioni di competenze e responsabilità, potente alleata dell'opacità delle decisioni e temibile nemica della partecipazione.