



**Disegno di legge recante**  
**“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”**

Memoria per l’audizione presso la Commissione Territorio, Ambiente, Beni Ambientali del Senato della Repubblica

Roma, 13 Gennaio 2015

Presidente, Senatrici e Senatori,

siamo qui a nome del Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua una rete cui aderiscono più di ottanta organizzazioni nazionali e più di mille comitati territoriali, accomunati dalla consapevolezza dell’importanza dell’acqua come bene comune e diritto umano universale, dalla necessità di una sua salvaguardia per l’ambiente e per le future generazioni, dalla determinazione per una gestione pubblica e partecipativa dei servizi idrici. Lo stesso Forum è stato promotore della vasta coalizione sociale che nel 2011 ha promosso i referendum sull’acqua e sui servizi pubblici locali.

Il nostro intervento è in relazione al disegno di legge recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”.

Prima di entrare nel merito del provvedimento ci preme ricordare che l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28 luglio 2010 ha sancito che il diritto all’acqua è un diritto umano universale e fondamentale (Risoluzione - GA/10967). Tale risoluzione sottolinea ripetutamente che l’acqua potabile e per uso igienico, oltre ad essere un diritto di ogni uomo, più degli altri diritti umani, concerne la dignità della persona, è essenziale al pieno godimento della vita, è fondamentale per tutti gli altri diritti umani. Inoltre raccomanda gli Stati ad attuare iniziative per garantire a tutti un’acqua potabile di qualità, accessibile, a prezzi economici. È stata approvata dall’Assemblea Generale con 122 voti favorevoli - compresa l’Italia - 41 astensioni e nessun contrario.

In primis ci teniamo a denunciare che dal testo del disegno di legge in oggetto, approvato il 13 novembre 2014 dalla Camera dei Deputati, è stato cancellato un articolo che impediva i distacchi del servizio idrico e garantiva il diritto all’acqua tramite il minimo vitale.

In realtà, la formulazione originaria di suddetto provvedimento conteneva tre articoli sulla gestione del servizio idrico integrato, uno dei quali riguardante la disciplina della morosità. In caso di utenti morosi l’articolo 26 imponeva ai gestori l’installazione di limitatori di flusso idonei a garantire la fornitura giornaliera essenziale di 50 litri al giorno per persona, evitando così il distacco completo.

Assume particolare rilevanza anche la modalità poco trasparente con cui questo articolo è stato cassato. Infatti, nonostante in un primo momento sia stato oggetto di discussione e modifiche con intenzioni migliorative, successivamente è stata imposta la sua cancellazione in Commissione Ambiente senza ulteriore possibilità di approfondimenti e dibattito neanche da parte dell’aula.

Questa soppressione risulta essere un fatto decisamente grave e, se confermata anche al Senato, avrà conseguenze pesanti per quelle migliaia di famiglie colpite, giornalmente, dai distacchi idrici da parte di gestori che sempre più spesso utilizzano questo strumento in modo diffuso e indiscriminato.

A nostro avviso, in un momento in cui alcuni provvedimenti, quali il decreto “Sblocca Italia” e la legge di stabilità, rilanciano i processi di privatizzazione, si vuole rendere il servizio idrico ancor più appetibile alle lobbies economiche e finanziarie, cercando di dimostrare che l’acqua non è un diritto ma una merce come le altre.

A riguardo è opportuno ricordare che 27 milioni di italiane e italiani hanno votato ai referendum del 2011 affinché

Segreteria Operativa Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua

e-mail: [segreteria@acquabenecomune.org](mailto:segreteria@acquabenecomune.org); tel. 066832638; fax 0668136225 / Sito web: [www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org)

Via di S. Ambrogio n.4 - 00186 Roma



l'acqua fosse svincolata dalle logiche di mercato e sarebbe necessario che il Governo tenesse conto di una volontà popolare così chiara.

Per queste ragioni il Forum Italiano dei Movimenti per l'acqua si sta mobilitando in tutto il Paese.

Per quanto concerne il tema degli investimenti nel settore idrico, a cui si prova a dare una risposta con l'art. 42 "*Fondo di garanzia delle opere idriche*" del presente disegno di legge, appare sempre più urgente mettere a punto una proposta che si misuri con la necessità di finanziamento del sistema, in particolare proprio rispetto agli ingenti investimenti da realizzare. E ciò a maggior ragione in uno scenario che da quando il mercato e le scelte privatizzatrici sono diventate dominanti nel servizio idrico, e cioè negli ultimi 15 anni in termini progressivi, gli investimenti sono drasticamente diminuiti e stanno ben al disotto di quanto sarebbe necessario. Il primo dato eclatante (fonte elaborazioni Co.Vi.Ri. su dati ISTAT) riguarda il vero e proprio crollo degli investimenti che si è realizzato tra gli inizi degli anni '90 e i primi anni 2000, gli anni in cui iniziano ad affermarsi i processi di privatizzazione: si passa dai circa 2 mld. di € annui a circa 700 mil. di € annui, praticamente 2/3 in meno. L'altro punto di riferimento di fondo è rappresentato dallo scostamento rilevante tra gli investimenti previsti e quelli realizzati. Utilizzando i dati del CoViRi (Rapporto sullo stato dei servizi idrici, luglio 2009), risulta che negli ultimi 3 anni presi in considerazione, il tasso di realizzazione degli investimenti è pari al 56%: rispetto ai 5,9 mld. di € di investimenti già previsti nei Piani d'Ambito, ne sono stati realizzati circa 3,3 mld di €. Questi semplici dati rendono ben chiara una situazione per cui, rispetto ai circa 40 mld. di € di investimenti necessari nei prossimi 20 anni per il servizio idrico integrato (o, se si preferisce ai 60 mld. per i prossimi 30 anni), il sistema attuale non è assolutamente in grado di realizzare quest'obiettivo.

Non ci vuole molto ad individuare le cause di questa situazione fallimentare. Esse sono insite nel meccanismo di fondo delle logiche di privatizzazione del servizio idrico integrato, e, per questo, hanno radici strutturali e non modificabili se non si cambia proprio l'approccio di funzionamento del sistema. Infatti, il crollo degli investimenti e lo stato cronico di sottoinvestimento risiedono principalmente in due fattori: il primo è la gestione di carattere privatistico del servizio, affidata alle S.p.A. e, dunque, orientate al raggiungimento del profitto. Il secondo fattore sta nel meccanismo di finanziamento del sistema, il "*full cost recovery*", e cioè il caricare sulla tariffa tutti i costi di finanziamento, compresi quelli degli investimenti. Ciò, come i fatti dimostrano, determina in realtà una non copertura piena dei costi di investimento, a meno di prevedere incrementi tariffari assolutamente insostenibili dal punto di vista sociale e/o di sovrastimare i consumi d'acqua previsti. Insomma, il risultato finale è che gli investimenti previsti non vengono realizzati.

A tale proposito va evidenziato come le tariffe siano in effetti in continua crescita.

Negli ultimi 10 anni quelle dell'acqua potabile hanno registrato i maggiori aumenti tra i servizi pubblici, pari all'85,2 % (Ufficio Studi CGIA di Mestre su dati ISTAT). Inoltre, è evidente come la qualità dei servizi non abbia subito miglioramenti. Tutto ciò in antitesi a quanto la propaganda ha provato a far passare, ovvero che i processi di cosiddetta liberalizzazione avrebbero portato vantaggi per gli utenti. Le ragioni di tali effetti sono dovute al fatto che, soprattutto nel settore idrico, si è passato da un monopolio pubblico ad un regime oligarchico. Il rischio reale, anche a seguito dei nuovi provvedimenti sopracitati approvati da questo Parlamento, è quello di una generale deregolamentazione e che nel prossimo futuro si registrino aumenti esponenziali.

In verità, solo un meccanismo realmente alternativo di finanziamento del sistema può garantire gli ingenti investimenti necessari. Al posto del "*full cost recovery*", occorre costruire un nuovo meccanismo tariffario e ricorrere sia alla finanza pubblica che alla fiscalità generale. Più in particolare, la nostra ipotesi prevede che la tariffa copra i costi di gestione, gli ammortamenti per la parte degli investimenti finanziati con la finanza pubblica più il costo degli interessi del capitale, prevedendo comunque un'articolazione della tariffa sulla base delle fasce di consumo, mentre la fiscalità generale è chiamata ad intervenire per coprire il costo del quantitativo minimo vitale (50 lt/abitante/giorno) e un'altra parte di investimenti. Per quanto riguarda la suddivisione degli investimenti, la fiscalità generale copre quelli relativi alle nuove opere (circa 23, 2 mld in 20 anni), mentre la finanza pubblica interviene per garantire gli altri circa 16,8 mld. di investimenti relativi alla ristrutturazione delle reti.



Lo strumentazione di finanza pubblica che individuiamo come quella più rispondente è riferita, da una parte, all'intervento della Cassa Depositi e Prestiti oppure, dall'altra, alla possibilità di ricorrere all'emissione di bond locali. E' evidente, peraltro, che pensare all'intervento della Cassa Depositi e Prestiti comporta necessariamente che essa ritorni alle sue funzioni originarie, a partire dal fatto di mettere a disposizione risorse economiche a tasso agevolato, e che, dunque, si operi una seria inversione di tendenza rispetto al fatto che, negli ultimi anni, essa si è distinta nel favorire e supportare i processi di privatizzazione e, in ogni caso, ha abbandonato la sua funzione di "banca pubblica". Inoltre, la manovra di tipo fiscale deve avvenire senza che essa provochi un innalzamento del deficit e debito pubblico, specificando dunque le maggiori entrate e minori spese del bilancio pubblico, senza produrre tassazione aggiuntiva sul reddito delle persone fisiche. Ciò può essere realizzato in diversi modi: per esempio, intervenendo con la lotta all'evasione fiscale, diminuendo le spese militari, costruendo una tassa di scopo come quella sulle bottiglie PET o con altri interventi ancora.

Infine, è utile sottolineare che questa nostra proposta è assai significativa rispetto all'attuale situazione di crisi economica, visto che il Piano straordinario di investimenti reso possibile da essa produrrebbe anche un incremento di circa 200.000 posti di lavoro nei prossimi anni, svolgendo un'utile funzione anticiclica rispetto alla crisi stessa.

Questa proposta si muove, peraltro, in un solco di continuità e coerenza politica rispetto all'esito del secondo quesito referendario, quello che ha abrogato la remunerazione del capitale investito dalla tariffa del servizio idrico. Nello stesso tempo, essa è alternativa anche ad ipotesi di pura e semplice rimodulazione del sistema tariffario, facendo comunque ricadere interamente su di esso il finanziamento del servizio idrico, magari provvedendo a sostituire la voce della remunerazione del capitale con una voce fissa, calcolata razionalmente, relativa agli oneri finanziari.

A nostro avviso occorre, dunque, mettere in campo una nuova ipotesi strategica se effettivamente si vuole rispondere all'obiettivo di realizzare gli investimenti necessari all'ammodernamento del servizio idrico e, soprattutto, affrontare in modo strutturale il tema della riduzione delle perdite di rete. A questo fine non si sfugge, per le questioni evidenziate prima, al fatto che solo l'intervento pubblico è in grado di cimentarsi con tale questione. Detto in altri termini, quello che noi proponiamo è un piano straordinario di investimenti nel settore idrico che non può essere concepito se non dentro ad un quadro di nuova gestione pubblica del servizio.

Finalità prioritaria di questo piano straordinario è quella di dare certezze e produrre un'accelerazione degli investimenti previsti e di indirizzarli prevalentemente verso la ristrutturazione della rete idrica, con l'obiettivo di ridurre strutturalmente le perdite di rete, e verso le nuove opere, in particolare del sistema di depurazione e di fognatura.

Per queste ragioni il contenuto dell'articolo 42 appare del tutto inadeguato e soprattutto inopportuno essendo individuata a copertura del Fondo di Garanzia per gli investimenti una apposita componente tariffaria in capo ai cittadini e che quindi graverà ulteriormente sulle bollette.

C'interessa intervenire anche in merito alla tariffa sociale che sarebbe istituita dall'articolo 44 "*Tariffa sociale del servizio idrico integrato*" del suddetto disegno di legge.

A riguardo da una parte ci preme sottolineare come la tariffa sociale sia una questione di assoluta rilevanza soprattutto in un periodo di grave crisi economica e occupazionale. Dall'altra diviene opportuno contestare il fatto che anche in questo caso la copertura di questa tariffa sociale viene individuata in una nuova apposita componente tariffaria in capo ai cittadini. Il referendum del 2011 si poneva l'obiettivo, tra l'altro raggiungendolo in pieno, di eliminare i profitti dall'acqua e quindi garantire una redistribuzione degli oneri sulle tariffe dai gestori ai cittadini e non tra i cittadini stessi, come invece deriva dal provvedimento in oggetto. Pertanto, la lettura che l'allora Ministro dell'Ambiente Orlando diede in merito all'istituzione della tariffa sociale, ovvero come un primo passaggio attuativo dell'esito referendario, risulta del tutto inappropriata e mistificatoria.

Sulla base delle considerazioni sopracitate è nostro interesse far rilevare quali sono i punti fondanti il testo di legge "*Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del*



*servizio idrico*” sottoscritto e depositato alla Camera lo scorso 20 marzo dall'intergruppo parlamentare per l'acqua bene comune a cui hanno aderito oltre 200 tra Senatori e Deputati afferenti a diverse forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione:

- **l'articolo 8** (*Finanziamento del servizio idrico integrato*) stabilisce le modalità di finanziamento del servizio idrico integrato attraverso la fiscalità generale e specifica e la tariffa. Inoltre si definisce che i finanziamenti reperiti attraverso il ricorso alla fiscalità generale e i contributi nazionali ed europei sono destinati a coprire in particolare i costi di investimento per tutte le nuove opere del SII e i costi di erogazione del quantitativo minimo vitale garantito. In ultimo si definisce la costituzione di un apposito Fondo al fine di accelerare gli investimenti nel servizio idrico integrato, con particolare riferimento alla ristrutturazione della rete idrica, per la cui alimentazione è autorizzata l'anticipazione da parte di Cassa Depositi e Prestiti.
- **l'articolo 9** (*Finanziamento del servizio idrico integrato attraverso la tariffa*) stabilisce le modalità di finanziamento del servizio idrico integrato attraverso la tariffa, definendo l'erogazione gratuita di 50 litri per abitante come quantitativo minimo vitale giornaliero; definendo le condizioni a cui il soggetto gestore del servizio idrico integrato può procedere alla limitazione della fornitura idrica; definendo i principi cui dovranno conformarsi il metodo tariffario elaborato dal Ministero dell'Ambiente; definendo che il Consiglio di Bacino procede, in funzione dei bilanci idrici, alla modulazione delle tariffe all'utenza sulla base del metodo definito dal Ministero dell'Ambiente e del Piano di Bacino.

Si ringraziano le Senatrici e i Senatori della cortese attenzione.