



# PROBLEMI E PARADOSSI NELLA PRIVATIZZAZIONE DELLE RISORSE IDRICHE IN SARDEGNA

a cura di *Alessandro Ortu e Marco Melis*  
ISF-Cagliari

*“Le politiche sull’acqua che si sono delineate negli ultimi anni sono imposte dalle società multinazionali e rispondono a logiche di mercificazione e di privatizzazione. L’acqua viene considerata non un bene pubblico ma una merce nelle mani di pochi grandi gruppi industriali che agiscono perseguendo la massimizzazione dei profitti. L’accesso all’acqua sarebbe un bisogno che ciascuno deve cercare di soddisfare come può, non un diritto che dev’essere garantito a tutti, in base a una considerazione che dovrebbe essere ovvia ma non lo è: l’acqua non è un bene economico qualsiasi ma una fonte di vita e la vita dev’essere assicurata a tutti, fa parte di quei diritti inalienabili e immercificabili che ognuno acquisisce nascendo” [7].*

## Premessa

La “legge Galli”, così come è chiamata la L. 36/1994 che detta “Disposizioni in materia di risorse idriche”, ha fortemente riformato la disciplina normativa italiana in materia di risorse idriche. Gli obiettivi principali della legge sono il superamento della frammentazione gestionale e la promozione della crescita in senso imprenditoriale del settore dei servizi idrici.

Per raggiungere questi obiettivi, la legge (si veda il riquadro “Glossario”) prevede l’identificazione, da parte delle Regioni, di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) all’interno dei quali pervenire ad una gestione unitaria ed integrata del ciclo idrico (inteso come insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue) ossia la realizzazione del cosiddetto Servizio Idrico Integrato (SII).

Un soggetto istituzionale introdotto dalla riforma e insediato dalle Regioni, l’Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO), provvede, fra l’altro, sia all’affidamento del SII ad un soggetto gestore sul quale poi esercita il controllo della gestione, che alla revisione periodica della tariffa.

L’affidamento può avvenire principalmente:

- attraverso una gara (a una società privata di capitali, come sono le multinazionali dell’acqua);
- in modo diretto con procedura ad evidenza pubblica (è soprattutto il caso delle Spa miste, a prevalente capitale pubblico locale);
- “in house”, a società a capitale interamente pubblico.

Si tratta in ogni caso di società di capitali (ad esempio Spa) che, in quanto tali, agiscono secondo logiche privatistiche e di mercato.

Inoltre, nell’ottica di favorire la “crescita imprenditoriale” del settore, la riforma non poteva certo tralasciare il regime tariffario: tutti i costi di

## GLOSSARIO [2]

- **AATO**  
Autorità di Ambito Territoriale Ottimale – E’ il soggetto istituzionale, insediato con specifiche leggi regionali, che svolge attività, precedenti e successive, relative all’affidamento della gestione del SII.
- **ATO**  
Ambito Territoriale Ottimale - Delimitazione del territorio nazionale definita dalle autorità regionali e costituita allo scopo di organizzare la gestione unitaria dei servizi idrici di competenza delle regioni. I confini degli ATO sono individuati principalmente in base ai seguenti criteri:
  - a)rispetto dell’unità del bacino idrografico, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
  - b)superamento della frammentazione delle gestioni;
  - c)conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
  - d)creazione di un sistema tariffario che garantisca la copertura integrale dei costi di esercizio e delle spese di investimento per i SII.
- **ENTE GESTORE DEL SII**  
Soggetto giuridico (gestore affidatario) che ha la responsabilità complessiva di un impianto idrico (acquedotto, rete di distribuzione dell’acqua potabile, rete fognaria, impianto di depurazione delle acque reflue) in quanto ne ha ricevuto l’affidamento dall’AATO.
- **LEGGE GALLI**  
E’ così chiamata la L. 36/1994, “Disposizioni in materia di risorse idriche”.
- **PIANO D’AMBITO**  
E’ il documento, elaborato dall’AATO, di pianificazione generale e strategica della gestione del SII. Costituisce il punto di riferimento della gestione del SII in ciascun ATO.
- **SII**  
Servizio Idrico Integrato - E’ costituito dall’insieme dei servizi pubblici di prelievo, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

gestione e le spese di investimento del SII devono essere interamente coperti dalla tariffa.

## La Sardegna prima della legge Galli

Per cogliere appieno i problemi ed i paradossi legati alla privatizzazione delle risorse idriche in Sardegna occorre fare qualche ulteriore premessa e tornare un poco indietro nel tempo.

Nel 1957, allo scopo di gestire e potenziare le strutture acquedottistiche e fognarie del territorio sardo, la Regione Autonoma della Sardegna istituiva l'Ente Sardo Acquedotti e Fognature (ESAF) realizzando di fatto, con 40 anni di anticipo sulla legge Galli, un SII.

Tuttavia, oltre all'ESAF, la gestione del comparto *idropotabile* in Sardegna è stata anche competenza di molti altri enti e consorzi (di livello statale, regionale, sub-regionale e locale), poco coordinati tra loro e spesso in conflitto e polemica sull'uso della risorsa disponibile.

Analoga situazione per il comparto *multisetoriale* (usi irrigui, industriale e idroelettrico) con i Consorzi di Bonifica e l'ENEL accanto all'Ente Autonomo del Flumendosa (EAF).

Fino al 1997 (anno del recepimento della legge Galli da parte della Regione) questo sistema interamente pubblico, pur se con i suoi notevoli limiti e problemi (amministrativi ma anche oggettivi, come discusso più avanti) e tra le tante difficoltà, ha comunque permesso di garantire un servizio accettabile (rispetto a tante altre realtà, italiane ed internazionali, sia a gestione pubblica che privata) a fronte dell'applicazione di una tariffa "sociale" (0,70 €/mc nel 2004). Ciò avveniva grazie al fatto che la Regione poteva intervenire a finanziare la parte dei costi di gestione e delle spese di investimento non coperta dalle entrate tariffarie, attingendo (con principio solidaristico) dalla fiscalità generale.

### QUALCHE DATO

#### Il fabbisogno idrico in Sardegna

Uso	Anno 2004	Fabb. stimato (*)
potabile	297.000.000 mc	233.000.000 mc
irriguo	806.000.000 mc	766.000.000 mc
industriale	75.000.000 mc	38.000.000 mc
ambientale	48.000.000 mc	48.000.000 mc
TOTALE	1.226.000.000 mc	1.085.000.000 mc

(\*) stima in presenza di programmi di riduzione delle perdite, adozione di nuove tecniche irrigue e sensibilizzazione degli agricoltori, recupero delle acque reflue per uso industriale, ecc.  
([...] bisognerà attrezzarsi perché si contraggano i consumi irrigui per ettaro, si faccia maggiore uso di acqua depurata e lo stesso pagamento dei consumi irrigui dovrà essere commisurato all'effettiva acqua utilizzata attraverso la installazione di adeguati misuratori [1].)

#### Le dighe in Sardegna (al 2004)

In Sardegna sono presenti 57 dighe di cui:

- 4 sono in costruzione
- 2 non sono invasabili
- 32 sono collaudate (7 sono ad invaso ridotto o nullo)
- 19 sono in corso di collaudo

Per completare il quadro, occorre tener conto anche delle molte specificità della Sardegna. La popolazione all'ultimo censimento è risultata di (circa) 1.650.000 residenti (con tendenza alla stazionarietà) a fronte di un territorio alquanto vasto (24.090 kmq). La scarsità delle precipitazioni, che si è accentuata negli ultimi 20 anni, unita a corsi d'acqua brevi a regime torrentizio, rendono difficili, nei periodi particolarmente siccitosi, l'irrigazione, l'allevamento e l'uso potabile anche per la sola popolazione residente. L'orografia presenta una netta prevalenza collinare (68%) e montana (14%) mentre le zone pianeggianti rappresentano solo il 18% del territorio regionale. La struttura geologica, con abbondanza di rocce granitiche e basaltiche, rende il terreno impermeabile; vi è quindi poca disponibilità di acque sotterranee e, di conseguenza, ci si è affidati quasi esclusivamente alle risorse di superficie [1].

Il sistema delle infrastrutture idrauliche di cui necessita la Sardegna risulta di conseguenza particolarmente complesso. Occorre

provvedere, da subito, al completamento del sistema delle dighe e dei bacini di raccolta (si veda il riquadro "Qualche dato") ed a risolvere contestualmente i problemi legati al trasporto dell'acqua, sia per l'interconnessione dei bacini che per la distribuzione all'utenza finale. Allo stesso tempo è anche indispensabile ridurre le perdite che, comprendendo anche quelle "amministrative" (per allacci abusivi, non censiti, ecc.), sono attualmente valutabili in circa il 60% (di cui un 5-10% nelle reti di adduzione e un 50-55% nelle reti di distribuzione).

Il completamento e l'adeguamento delle infrastrutture esistenti e la realizzazione di nuove opere richiedono, date le circostanze di cui si è detto sopra, spese di investimento alquanto rilevanti non solo in termini assoluti ma anche, e soprattutto, se riferite al numero dei residenti. La Sardegna deve quindi fare i conti con un costo industriale di produzione dell'acqua potabile decisamente alto,

peraltro inevitabilmente destinato ad aumentare in presenza dei necessari investimenti infrastrutturali di cui abbiamo parlato.

E' tuttavia impensabile pensare di poter coprire dei costi così alti solamente attraverso l'aumento delle tariffe da un lato e la riduzione dei costi di produzione dall'altro, a meno di innescare pesanti ripercussioni sociali, sia a causa del peso eccessivo degli aumenti tariffari per l'utenza, che per i licenziamenti e la riduzione dei diritti dei lavoratori conseguenti dalla riduzione dei costi.

## Il recepimento della riforma in Sardegna

In un tale contesto sarebbe stato ovvio attendersi che la Regione Sardegna, nel recepire la legge Galli, avesse fatto largo uso della competenza esclusiva in questa materia che le deriva dal suo Statuto Speciale di Regione Autonoma, sia per potenziare e sfruttare gli aspetti positivi della riforma che per limitarne i potenziali effetti negativi.

Invece, con la L.R. 29/1997, non si è fatto altro che recepire la legge Galli in modo pedissequo.

Aspetti positivi che ne sono derivati sono l'aver individuato un unico ATO (coincidente con l'intero territorio regionale) con un unico soggetto gestore ed una tariffa regionale unica. Ma, a parte questo, la L.R. 29/1997 è stata da subito (e lo è ancora) fortemente contestata ed ostacolata, con aspre lotte partite principalmente dai dipendenti ex ESAF appoggiati dai Sindacati della Funzione Pubblica e sempre più anche da tante associazioni della cosiddetta società civile (tra i molti, il Comitato Abbalibera a cui aderiscono circa 40 fra associazioni e sindacati).

La situazione a cui si è giunti nel 2004, e che in pratica sussiste ancor oggi, è alquanto contraddittoria e paradossale.

Il comparto *multisetoriale* (usi irrigui, industriale e idroelettrico), per la grande mobilitazione di tanti soggetti sociali e grazie ad alcune disposizioni di legge discusse in consiglio regionale, sta tornando nelle mani della Regione Sardegna e l'idea iniziale di una Spa a capitali privati è stata abbandonata. Tutta la risorsa "grezza" è stata infatti ricondotta sotto il controllo pubblico attraverso l'istituzione dell'*Autorità di bacino* e dell'*Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna* (ex EAF), ente della Regione Sardegna. Nel comparto *idropotabile* invece, il ruolo della Regione è poco più che marginale. Nel 2005 l'AATO ha affidato "in house" la gestione del SII al soggetto gestore unico individuato in Abbanoa Spa [3].

La procedura di affidamento si è svolta in tempi alquanto rapidi nell'intento, così come dichiarato dagli amministratori regionali, di poter usufruire dei Fondi Comunitari (QCS 2000-2006 Obiettivo 1), che tra l'altro si sta rischiando di perdere comunque.

Eppure la gestione poteva essere affidata ad una azienda pubblica (magari direttamente all'ESAF che già svolgeva quella funzione), non essendovi alcuna norma nazionale o europea che vieta il ricorso all'affidamento in diretta [4].

In Abbanoa confluiscono tutti gli enti pubblici che gestivano in precedenza la risorsa idropotabile: l'ESAF, il Consorzio Govossai di 19 comuni del nuorese, la SIM di Cagliari, la SIINOS di Sassari, e i tanti comuni nei quali il servizio era gestito in economia. Tutti questi enti pubblici sono stati prima trasformati in Spa e successivamente inglobati in Abbanoa Spa (anche se alcuni Comuni ancora si oppongono a questo passaggio).

La distribuzione dell'azionariato che ne è scaturita risulta peraltro essere fortemente "squilibrata" a favore di pochi di questi enti: la Regione detiene il 16% delle azioni di Abbanoa Spa, il Comune di Cagliari ha il 19%, quello di Sassari il 13%, quello di Olbia il 3%, quello di Carbonia il 3%, e così via con percentuali



sempre più basse. E appare subito evidente come tre soli enti (Regione, Comune di Cagliari e Comune di Sassari) posseggono complessivamente la maggioranza azionaria (il 51%) di Abbanoa Spa e possono quindi imporre le loro decisioni a tutti gli altri enti della regione (e sono davvero tanti: basti pensare che in Sardegna vi sono 377 comuni). Permane quindi, in sostanza, una grande frammentazione politica che limita fortemente i benefici che potrebbero derivare dalla gestione unitaria della risorsa idrica, vanificando di fatto uno degli obiettivi principali della riforma introdotta dalla legge Galli.

## Gli effetti della privatizzazione

Abbanoa Spa, il soggetto gestore unico in Sardegna, è dunque una Spa a capitale interamente pubblico i cui azionisti sono Enti Locali e Regione Sardegna.

Se è vero che una Spa pubblica è diversa da una Spa privata è però altrettanto vero che il principio privatistico delle Spa è comunque lo stesso: Abbanoa Spa ha infatti l'obbligo di copertura tariffaria integrale per tutti i costi di gestione e le spese di investimento, e deve sottostare al divieto di intervento finanziario pubblico diretto [3].

Anche in una gestione "in house" la Spa non perde la sua natura giuridica di società privata né la finalità di lucro che ne definisce l'oggetto sociale; inoltre, non è sottoposta alla normativa vigente sul lavoro (assunzioni/licenziamenti, contratto di lavoro, rapporti con i sindacati) riguardante gli enti e le aziende pubbliche [4], un aspetto questo che si sta manifestando in modo eclatante con episodi di nepotismo denunciati in questi giorni sulla stampa locale.

Quella avvenuta in Sardegna è pertanto una privatizzazione a tutti gli effetti, cosa che molti dei politici e sindacalisti sardi non sembrano aver ancora ben compreso [3].

Lo dimostra anche solo un'analisi del Piano industriale 2006-2012 [6] proposto da Abbanoa Spa nel maggio 2006 in attuazione del Piano d'ambito e poi bocciato dall'AATO (non vi è ancora ad oggi un piano industriale approvato): il carattere privatistico della Spa comporta conseguenze "automatiche" sui regimi tariffari e sui bilanci dei Comuni [3] (che, in quanto azionisti, sono chiamati a ri/capitalizzare). La tariffa media stabilita dall'Autorità d'ambito per il 2006 è di 1,21 €/mc (erano 1,14 €/mc nel 2005, a fronte di 0,70 €/mc dell'ESAF nel 2004) e si è già dimostrata insufficiente anche solo a coprire i costi di gestione. Tant'è che il piano industriale proposto da Abbanoa Spa prevede 1,40 €/mc per lo stesso 2006 e 1,99 €/mc entro il 2012 [6].

Se si considerano oltre ai costi di gestione anche le spese di investimento, non è azzardato prevedere che si arriverà ad un costo medio di produzione per l'acqua potabile di circa 3,00 €/mc. Questo costo, sia secondo la legge Galli (art. 13) che il recente Testo unico dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) dovrà ora gravare interamente sulla tariffa mentre in precedenza, come si è già detto nelle premesse, veniva in parte coperto facendo ricorso alla fiscalità generale (contributo regionale all'ESAF di circa 25 milioni di Euro all'anno).

Questa situazione appare evidentemente insostenibile e portatrice di gravi conseguenze sociali.

Abbanoa Spa versa già in una situazione di rilevante difficoltà finanziaria, con forti esposizioni verso banche e fornitori (si parla informalmente di circa 80-85 milioni di Euro). Essendo però una Spa, e proprio in quanto tale, Abbanoa non può che operare per massimizzare i profitti e abbassare i costi. Ne discendono giocoforza forti aumenti tariffari da un lato e pesanti conseguenze occupazionali dall'altro. Nell'attesa di poter applicare i previsti aumenti tariffari, Abbanoa sta infatti cercando di ridurre i costi, tagliando *in primis* quelli per il personale: procedendo a licenziamenti laddove possibile, ovvero cercando di applicare condizioni contrattuali sempre più sfavorevoli ai lavoratori, sia come stipendi che come condizioni di lavoro. In prospettiva, questi forti indebitamenti potrebbero potenzialmente aprire la strada all'ingresso nell'azionariato di capitali privati.

## Considerazioni conclusive

Risulta difficile riuscire a cogliere la *ratio* della riforma del sistema delle risorse idriche, tanto problematica quanto paradossale, che è stata portata avanti in Sardegna.

E' solo una questione economica? Una operazione di facciata tendente ad alleggerire le spese della Regione Sardegna per apparire politicamente come "bravi" gli amministratori pubblici di

turno? E' semplicemente il frutto di incompetenza, incapacità, ignoranza, negligenza? O, peggio ancora, si tratta di un preciso disegno mirato a favorire localmente degli interessi particolari dietro ai quali, magari, vi sono a loro volta quelli di qualche potente multinazionale del settore?

Mentre nella gran parte degli stati europei (Germania, Belgio, Francia, Svezia, Olanda, Inghilterra) si inizia gradualmente a ripubblicizzare la gestione dei servizi idrici e mentre anche in Italia sono in corso diversi ripensamenti in questo senso (Napoli, Toscana, Puglia), in Sardegna si va ancora avanti verso una "sconclusionata" forma di privatizzazione, indifferenti rispetto alla gravità dei rischi e dei problemi sociali ad essa connessi.

E tutto questo nonostante il recente decreto Bersani (luglio 2006) e l'attuale disegno di legge Lanzillotta riaffermino che la proprietà delle infrastrutture/reti e la gestione del servizio **devono essere entrambe pubbliche**. Mentre invece l'affidamento della gestione del SII ad una Spa, per quanto con azionisti interamente pubblici come nel caso sardo di Abbanoa Spa, **non è una gestione pubblica** del servizio (come peraltro ottimamente dimostrato da R. Petrella [4]).

Giova rimarcare inoltre che sta partendo in Italia una campagna per la raccolta di firme su una legge di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dell'acqua, appena deposita in Cassazione [10].

Alla luce di quanto detto e di quanto sta accadendo, sarebbe davvero opportuno che la Regione Sarda e l'Autorità d'ambito riconsiderassero quanto prima la natura giuridica del gestore del servizio idrico integrato regionale, trasformandola nondimeno in un soggetto di diritto pubblico ovvero riconducendola ad una **gestione pubblica a tutti gli effetti**, come previsto dalla norma nazionale, e come tante delle esperienze maturate hanno oramai chiaramente dimostrato che debba essere se si vuole poter garantire a tutti un reale diritto all'acqua.

#### RIFERIMENTI

- [1] **Il sistema idrico in Sardegna**, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, SIRSI, Studi di settore, quaderno n. 6, febbraio 2004, ([http://sirsi.infrastrutturetrasporti.it/reserved/StudidiSettore/Quaderno\\_Sardegna.pdf](http://sirsi.infrastrutturetrasporti.it/reserved/StudidiSettore/Quaderno_Sardegna.pdf))
- [2] **Indagine sui servizi idrici: ricognizione sullo stato di attuazione del Servizio idrico integrato al 30/06/2005**, ISTAT, giugno 2005, ([http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20051103\\_00/testointegrale.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20051103_00/testointegrale.pdf))
- [3] Giovanni Pinna, **Per il governo pubblico dell'acqua**, in: "Quale Stato, Trimestrale della Funzione Pubblica CGIL", anno X, n° 3-4, pag. 231-237, ed. Effepi, 2005
- [4] Riccardo Petrella, **Interessi privati e non partecipati. C'è compatibilità tra gestione pubblica del SII e gestione mediante Spa? No, per almeno sette ragioni**, in: "il Manifesto" del 31/10/2006, pag. 18
- [5] Comitato Abbalibera, **Documento programmatico**, 23 maggio 2006
- [6] Abbanoa Spa, **Piano industriale 2006-2012**, Documento presentato all'assemblea degli azionisti il 23 maggio 2006
- [7] Umberto Santino, **L'acqua rubata: dalla mafia alle multinazionali**, in "Attac Italia", 9 giugno 2003 ([http://www.italia.attac.org/spip/article.php3?id\\_article=90](http://www.italia.attac.org/spip/article.php3?id_article=90))
- [8] Ignazio Lippolis, **Accesso all'acqua, La soluzione non è il decreto Bersani**, intervista a Riccardo Petrella, in: "Villaggio Globale", luglio 2006 (<http://www.vglobale.it/VG/Articoli.php?UID=1879&suid=Primo+Piano>)
- [9] Riccardo Petrella e Rosario Lembo, **L'Italia che fa acqua**, ed. Carta Intra Moenia, 2006
- [10] Forum italiano dei movimenti per l'acqua, **"Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico"**, proposta di legge d'iniziativa popolare, G.U. n. 249 del 25/10/2006, ([http://www.acquabenecomune.org/article.php3?id\\_article=211](http://www.acquabenecomune.org/article.php3?id_article=211))

Cagliari, novembre 2006