

LA GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI URBANI IN SPAGNA

A. Bacigalupo

Abstract: In Spagna l'offerta di servizi idrici urbani è di competenza dei singoli comuni, che possono optare per distinte forme di gestione diretta e indiretta, oppure consorziarsi con altri enti ed istituzioni, tra cui organismi responsabili di singole fasi della filiera idrica. La legge, nel rispetto del principio dell'autonomia locale, conferisce piena libertà di scelta all'ente locale fra le molteplici forme di gestione previste. Anche se tale libertà dà luogo ad un'ampia casistica di modalità organizzative, ognuno dei (circa) 8100 monopoli idrici urbani può essere ricondotto a una delle tre configurazioni tipo.

Abstract: In Spain the supply of urban water services is the responsibility of local councils, which can opt for direct or indirect forms of management or operate in consortia agreements with other bodies and institutions. These institutions include organisations responsible for single phases along the water supply chain. The law, consistent with the principle of local autonomy, grants local authorities complete freedom to choose from the many management solutions available. Even though such freedom generates a broad range of organisational models chosen, each of the 8,100 urban water monopolies can be categorised into three main types.

1 Titolarità del servizio

Secondo quanto prevede la *Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local*, riformata nel 2003, l'approvvigionamento (*abastecimiento*), la depurazione (*saneamiento*) di risorse idriche e il servizio di fognatura (*alcantarillado*) sono servizi pubblici di competenza municipale. All'articolo 25, lettera 1, di tale norma vengono elencate le attività di *suministro de agua* e di *alcantarillado*¹ tra le competenze esercitate dal Comune nei termini della normativa statale e della *Comunidad Autónoma*² corrispondente. Ciascun comune è pertanto titolare e responsabile ultimo della fase di distribuzione e della raccolta e depurazione dei reflui urbani, ed esercita tali attività in piena sovranità e in regime di monopolio.

Questo è quanto previsto dalla legge, tuttavia il dimensionamento ottimale della filiera idrica raramente coincide con l'area municipale: ciò comporta che spesso la sola azione locale è insufficiente per una gestione adeguata dei servizi idrici e necessita interventi a livelli superiori (regionale, statale o persino comunitario). Per rispondere ad esigenze di coordinamento e di gestione razionale e protezione delle risorse, gran parte delle *Comunidades Autónomas* hanno promulgato delle norme il cui campo di applicazione riguarda anche le suddette attività di *abastecimiento* e *saneamiento*³. Va inoltre ricordato che le specifiche competenze municipali e regionali in materia di servizi idrici devono uniformarsi al quadro normativo statale, in particolare a quanto stabilito dal Real Decreto Legislativo 1/2001 (meglio conosciuto come *Ley de Aguas*) e all'ordinamento comunitario, nella fattispecie a quanto prevede la direttiva 2000/60/CE.

Il compito principale della *Ley de Aguas* è regolare l'uso della materia prima dei servizi idrici, ossia l'acqua in quanto risorsa (scarsa). Questa legge definisce l'attività di *abastecimiento* e impone l'ottenimento di una concessione amministrativa per chiunque voglia esercitare tale attività, in quanto "uso privato del dominio pubblico idraulico". Agli enti locali è riconosciuta dalla stessa *Ley de Aguas*

¹ Letteralmente "somministrazione di acqua" e "fognatura".

² La *Comunidad Autónoma* in Spagna è l'ente locale corrispondente alla Regione italiana.

³ Va rimarcato come tale legislazione non sia sempre in armonia con il principio di autonomia locale che dovrebbe ispirare la gestione dei servizi idrici (Fernández Pérez, 2003).

una posizione privilegiata per l'ottenimento e l'assunzione di tale concessione, prelazione che è da intendersi come conseguenza obbligata del monopolio municipale riconosciuto dalla *Ley 7/1985*⁴.

Per riassumere quanto detto sinora, i Comuni spagnoli sono titolari di una riserva legale e amministrativa sui servizi di approvvigionamento idrico urbano e di raccolta e depurazione degli scarichi urbani. D'altro lato, nell'esercizio delle proprie competenze, l'Ente Locale deve uniformarsi al quadro normativo regionale, statale e comunitario. La conseguenza è che, nonostante la riserva, lo spazio delle competenze esclusive municipali risulta notevolmente ridotto, anche per effetto dei seguenti motivi:

1. alcuni aspetti propri della titolarità del servizio, prima fra tutti la potestà tariffaria, sono per legge attribuiti alle *Comunidades Autónomas*;
2. le decisioni negli ambiti settoriali specifici (quali la gestione delle risorse disponibili, la tutela sanitaria, la pianificazione del territorio) sono di competenza di altri enti;
3. specie nel caso dei comuni di estensione territoriale ridotta e di minore densità di popolazione, l'ente non è in grado di prestare il servizio alle debite condizioni tecnico-qualitative e con la necessaria garanzia;
4. la prestazione del servizio in ambiti più ampi permetterebbe il raggiungimento di economie di scala,
5. vi è l'esigenza di coordinare la gestione delle risorse idriche a livello di bacino idrogeologico, per la loro preservazione quali-quantitativa.

Per tutti questi motivi, in molte situazioni il servizio di somministrazione di acqua potabile e di raccolta e depurazione dei reflui cessa di essere patrimonio esclusivo dei Comuni e vede coinvolti altri enti e organizzazioni specifiche, quali:

- organismi statali facenti capo alla *Dirección General de Obras Hidráulicas* del *Ministerio de Medio Ambiente* (ne costituiscono l'esempio più importante le *Confederaciones Hidrográficas*, che sono l'equivalente delle Autorità d'Ambito italiane);
- enti regionali, tra i quali in particolare la *Consejería de Obras Públicas*, la corrispondente *Dirección General* e altri organismi dipendenti dalle *Comunidades Autónomas*;
- associazioni (*mancomunidades*) tra Comuni e consorzi (*consorcios*) tra enti costituiti all'uopo;
- imprese private cui è affidata la prestazione del servizio.

Nelle seguenti tabelle viene illustrata la situazione di un agglomerato urbano tipo.

⁴ Questa è l'opinione di Joaquín Tornos Mas, docente di Diritto Amministrativo dell'Università di Barcellona, ampiamente condivisa in dottrina.

Tabella 1: L'attività di distribuzione di risorse idriche in un agglomerato urbano (Fonte: Revista de obras públicas, extraordinario octubre 2002, n° 3.425)

Titolarità delle infrastrutture	Interesse prioritario	Ambito dominante	Sottofase della filiera	Funzioni	Attività
Installazioni pubbliche	Gestione della risorsa	<i>Cuenca Hidrográfica</i> (bacino idrografico)	<i>Aprovechamiento</i> (approvvigionamento per i distinti utilizzi)		<i>Regulación</i>
	Gestione del servizio	<i>Sopramunicipal o Regional</i>	<i>Suministro en alta</i> (Rete di adduzione)	Produzione	Captazione e presa
					Trattamento e potabilizzazione
		Trasporto	Trasporto, conduzione ed adduzione		
Installazioni private		<i>Local y Municipal</i>	<i>Suministro en baja</i> (Rete di distribuzione)	Distribuzione	<i>Depositos de cabecera</i> (depositi locali)
					Distribuzione
					Misurazione
					Installazioni idrauliche domiciliari

Tabella 2: L'attività di distribuzione di raccolta e depurazione scarichi in un agglomerato urbano (Fonte: Revista de obras públicas, extraordinario octubre 2002, n° 3.425)

Titolarità delle infrastrutture	Interesse prioritario	Ambito dominante	Sottofase della filiera	Funzioni
Installazioni private	Gestione della risorsa	<i>Local y Municipal</i>	<i>Alcantarillado – servicio en baja</i> (servizio di fognatura nell'ambito urbano)	Fognatura
	Gestione del servizio	<i>Sopramunicipal o Regional</i>	<i>Intercepción y depuración – servicio en alta</i> (servizio di depurazione a livello di bacino idrografico)	<i>Intercepción y conducción</i>
Installazioni pubbliche		<i>Cuenca Hidrográfica</i> (bacino idrografico)		Depurazione e/o riutilizzo scarichi

2 Forme di gestione dei servizi idrici urbani

I servizi idrici urbani rientrano nella più ampia categoria dei *servicios públicos locales*, definiti dalla citata Ley 7/1985 come “servizi che tendono al conseguimento delle finalità segnalate come di competenza dell’Ente Locale” (art. 85). Il Comune, cui spetta la titolarità del servizio, può scegliere se gestirlo in forma diretta o indiretta.

La gestione diretta è quella realizzata dalla stessa amministrazione *por si misma* o mediante la costituzione di una società pubblica vincolata giuridicamente e economicamente all’Ente Locale.

Nel primo caso, l’espressione *por si misma* comprende due opzioni alternative:

- l'amministrazione può prestare il servizio attraverso i suoi propri organi e strumenti, in maniera indifferenziata rispetto all'esercizio delle altre attività (equivalente della gestione in economia prevista dal diritto italiano);

- l'amministrazione può prestare il servizio avvalendosi di una *organización especializada*, ossia un organo specificamente incaricato della gestione, cui è solitamente attribuita una struttura societaria, sebbene priva di personalità giuridica.

Il secondo sistema di gestione diretta consiste nella costituzione di una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato partecipata integralmente dall'Ente Locale.

Nella gestione indiretta l'ente, mantenendo la titolarità del servizio e la responsabilità ultima della prestazione del medesimo, affida contrattualmente l'esercizio dell'attività a un soggetto terzo, attraverso tipologie definite per legge.

Oltre alla gestione diretta e indiretta, una terza possibilità per l'ente è la cosiddetta *gestión compartida*. L'ente può associarsi con altre amministrazioni titolari del servizio o soggetti terzi, purché esistano circostanze che lo rendano consigliabile, competenze concorrenti o vi siano decisioni di collaborazione interamministrativa. È il caso delle *Mancomunidades* e dei *Consortios* di cui si è discusso nel primo paragrafo.

Tornando alla gestione indiretta, la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* (Real Decreto 2/2000), prevede quattro distinte tipologie contrattuali di affidamento del servizio:

- *concesión de servicios públicos*;
- *gestión interesada*;
- *concierto*;
- affidamento a una *sociedad de economía mixta*.

Il contratto di *concesión de servicios públicos* è un contratto attraverso il quale l'impresa privata assume esclusivamente i rischi e i benefici dell'esercizio dell'attività. Mediante la *concesión del servicio*, l'operatore privato si fa carico per un determinato periodo di tempo (fissato abitualmente tra i 20 e i 30 anni, con un limite massimo di 50 anni) delle infrastrutture esistenti, con l'obbligo di effettuare la manutenzione opportuna.

Durante questo periodo l'impresa assume completamente la gestione e finanzia la propria attività, inclusi gli investimenti, con le tariffe percepite dall'utenza. L'istituto originario del contratto prevedeva che il concessionario esercitasse l'attività *á ses riesgos et perils*⁵, ma la formula è stata in seguito modificata dall'introduzione dei principi di *cobertura suficiente* e di *mutabilidad contractual*. Ciò comporta che le entrate dell'impresa, oltre alle tariffe percepite, possono consistere anche in trasferimenti dell'Amministrazione se espressamente previsto nel contratto o nel caso in cui l'equilibrio economico della gestione sia alterato per motivi riconducibili a:

- lo *ius variandi* dell'amministrazione;
- la dottrina del *factum principis* o rischio imprevedibile (Galán Serrano, 1998).

Nella *gestión interesada* l'amministrazione esercita congiuntamente ad un'impresa privata o mista, la quale sostiene i costi e partecipa agli utili di gestione nella proporzione stabilita nel contratto. L'impresa assume la gestione e la responsabilità della prestazione, in cambio di una remunerazione che percepisce dall'ente e che solitamente è associata al perseguimento di determinati obiettivi di gestione. Ciò permette di introdurre degli incentivi all'incremento dell'efficienza produttiva.

Il *concierto* prevede invece che l'ente, mantenendo titolarità e responsabilità del servizio, sostenendone i costi e riscuotendo le tariffe, affidi unicamente l'esercizio dell'attività a una società specializzata. La stessa percepirà, come controprestazione, una remunerazione dall'ente fissata nel contratto senza possibilità di modifica.

L'ultima possibilità resta la gestione tramite *sociedad de economía mixta* (società a capitale misto). In quest'ultimo caso, l'amministrazione partecipa alla gestione del servizio, direttamente o mediante un ente pubblico, insieme ad altre persone fisiche o giuridiche. La suddetta società figura come contraente dell'amministrazione.

I contratti di gestione di servizi pubblici vengono di solito aggiudicati mediante licitazione per gara aperta o ristretta; la procedura di negoziazione diretta è prevista solo in casi eccezionali, secondo

⁵ Nel linguaggio giuridico questa formula significa che il concessionario assume interamente i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività.

quanto disposto dal citato Real decreto 2/2000. Il vincitore della gara sarà il candidato che, complessivamente, avrà presentato la proposta più vantaggiosa, secondo i criteri stabiliti nel *piego de cláusula o anuncio de licitación* (bando di concorso). I bandi vengono pubblicati sul *Boletín Oficial del Estado* (la Gazzetta Ufficiale del Regno di Spagna) e, in alcuni casi, nel bollettino ufficiale della *Comunidad Autónoma* corrispondente. La *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* stabilisce che i suddetti contratti non possono avere carattere perpetuo o indefinito. La loro durata, complessiva delle eventuali proroghe, non può eccedere i 50 anni.

Oltre ai contratti di affidamento del servizio, esistono altri strumenti di partecipazione del settore privato nell'offerta di servizi idrici, la cui descrizione è importante per completare il quadro delle modalità di gestione, ossia:

- la *concesión de obra pública*;
- il *contrato de servicios*.

Il contratto di *concesión de obra pública* rappresenta una variante della semplice *concesión*. È un contratto in virtù del quale un'impresa privata o partecipata s'impegna a costruire una determinata infrastruttura per la gestione del servizio, ricevendo in cambio un prezzo o remunerazione fissata dall'ente titolare del medesimo.

Anche in questo caso la durata del contratto deve essere stabilita: di solito va dai 10 ai 25 anni (il massimo consentito per legge è 60 anni, in caso di proroga); espirato il contratto l'infrastruttura diventa di proprietà del titolare. All'interno della categoria delle concessioni di *obras públicas* è espressamente previsto il caso delle *obras hidráulicas*, definito come contratto che "tiene per oggetto la costruzione, conservazione e l'utilizzo delle opere e delle infrastrutture imputate alla regolazione delle risorse idriche, alla loro conduzione, potabilizzazione e desalinizzazione, e alla depurazione e al trattamento delle acque residuali, consistendo la controprestazione dell'aggiudicatario nel diritto a percepire una tariffa".

Mediante il *contrato de servicios* un'impresa privata si obbliga a realizzare una determinata attività, con obiettivi e livelli di compimento stabiliti nel contratto. L'attività in questione può consistere in: lettura dei contatori, manutenzione di singoli impianti o dell'intera rete di distribuzione e/o fognatura, assistenza al mantenimento delle installazioni di trattamento e potabilizzazione, ecc. Il *contrato de servicios* è uno strumento molto utilizzato per l'esternalizzazione delle attività più specifiche – che richiedono competenze tecniche – della filiera idrica.

3 Tipologia di offerta dei servizi idrici

Si può dunque concludere che la serie delle forme di gestione e degli strumenti organizzativi che si possono adottare nella fornitura di servizi idrici è piuttosto ampio. Tra le due possibilità limite della gestione in economia da parte del Comune da un lato e dell'affidamento dell'intero servizio a una società privata terza dall'altro possono configurarsi molteplici forme intermedie di gestione con la partecipazione di altri soggetti a livelli diversi. Tuttavia, i modelli di gestione dei servizi idrici urbani dei circa 8100 comuni spagnoli possono essere ricondotti a tre macro-categorie tipo, che verranno di seguito analizzate:

- il *Municipio autosuficiente*, ossia il Comune che amministra autonomamente il servizio dalla fase di captazione fino all'abbonato;
- la separazione della prestazione del servizio in due livelli distinti, differenziando tra *abastecimiento en alta* (adduzione) e *abastecimiento en baja o distribución domiciliaria* (distribuzione all'utenza urbana);
- gestione integrale del servizio da parte di un ente di carattere e dimensioni extra-comunali.

3.1 *Municipio autosuficiente*

Rappresenta il caso più comune, nel quale rientrano la maggior parte dei Comuni del paese di dimensioni minori (i cosiddetti *municipios pequeños*, sotto i 5.000 ab. e *medianos*, dai 5.000 ai 20.000

ab.). L'origine di questo modello può essere fatta risalire all'epoca in cui i comuni impiantarono la rete di distribuzione domiciliaria e ne assunsero la gestione.

Condizione necessaria allo sviluppo di questo modello gestionale è la disponibilità a sufficienza di risorse idriche da prelevare. In questo caso l'intervento delle amministrazioni dello Stato e della *Comunidad Autónoma* si limita al conferimento delle concessioni d'uso dei *caudales* (corsi d'acqua), all'approvazione dei prezzi e/o delle tariffe e al conferimento dei necessari aiuti tecnici e economici per la costruzione delle infrastrutture, aiuti che vengono concessi anche dalle *Diputaciones Provinciales*.

Il *Municipio* può, come abbiamo visto, prestare il servizio direttamente, in economia o mediante un'impresa pubblica all'uopo costituita, oppure affidare la gestione a un'impresa privata mediante il tipo di contratto prescelto. Questa situazione, pur essendo la più rispettosa dell'autonomia locale, presenta con molta frequenza problematiche che incentivano il municipio all'adozione di forme di gestione più integrate. I principali limiti e ostacoli che possono presentarsi sono riconducibili a:

- scarse capacità gestionali e/o competenze tecniche;
- impossibilità di sviluppare, e di conseguenza di sfruttare, economie di scala a livello integrato;
- l'adozione di questa tipologia gestionale da parte di più *municipios* facenti capo alla stessa *Confederación Hidrográfica* può rendere difficoltosa la gestione coordinata delle risorse idriche a livello di bacino.

3.2 Gestione separata dell'approvvigionamento en alta e della distribuzione domiciliaria

L'approvvigionamento *en alta* corrisponde a quella parte del servizio che comprende le fasi di captazione, adduzione, potabilizzazione e la distribuzione fino ai depositi locali (i cosiddetti *depositos de cabecera*, che hanno la funzione di regolare i picchi giornalieri e settimanali di domanda). Per distribuzione domiciliaria, o *servicio en baja*, si intende invece il trasporto della risorsa dai depositi locali fino all'abbonato.

La gestione separata dell'approvvigionamento prevede che il singolo *Municipio* ceda parte della titolarità del servizio a favore di un ente che ne assume la gestione, nelle fasi a monte della filiera, in un ambito plurimunicipale. Tale ente è responsabile del riempimento dei *depositos de cabecera* dei comuni, e organizza l'attività di approvvigionamento conformandosi alle necessità dei *Municipios* e alle risorse disponibili in ogni momento, nell'ottica di minimizzazione dei costi e di sfruttamento delle economie di scala.

La creazione di un ente di siffatte caratteristiche presuppone che:

- i) i singoli municipi si accordino sulla natura giuridico-amministrativa dell'ente da definire (*mancomunidad, consorcio, empresa publica, ecc.*) e sulla configurazione dell'organo di governo;
- ii) tutti i Comuni integrati cedano all'ente gestore dell'approvvigionamento *en alta* le proprie concessioni amministrative per lo sfruttamento coordinato delle risorse (sorgenti, pozzi, rii, ecc.) Tale cessione verrà compensata dal diritto alla somministrazione minima di un *caudal* medio per ogni Municipio, salvo razionamento in casi di scarsità delle risorse;
- iii) venga istituita una tariffa di vendita dell'acqua *en alta*, da corrispondere al soggetto responsabile dell'approvvigionamento da parte dei singoli comuni. La regolazione tariffaria può ispirarsi al criterio di massima solidarietà – nel qual caso viene applicato a tutti i *municipios* lo stesso prezzo, indipendentemente dai costi sostenuti per ognuno – oppure può istituire distinte tariffe in funzione dei costi e degli investimenti sostenuti per ognuno;
- iv) venga stabilito un piano di finanziamento degli investimenti;
- v) venga approvato un regolamento per la prestazione del servizio *en alta*, che fissi, tra gli altri, anche il regime di incorporazione di nuovi *municipios* e la quota di entrata corrispondente.

Uno dei vantaggi di questa tipologia gestionale è che rende possibile l'integrazione tra le fasi superiori della filiera idrica e quindi la gestione congiunta delle risorse e delle attività di adduzione, potabilizzazione e distribuzione (per lo meno fino ai depositi municipali). I singoli *municipios* effettueranno la distribuzione domiciliaria attraverso il sistema di gestione prescelto. La dimensione del Comune è un elemento importante per la scelta tra gestione pubblica e privata: i *municipios* di

dimensione media o grande potranno optare indifferentemente per uno o per l'altro modello, mentre per i *municipios pequeños* sarà consigliabile affidare il servizio a un'impresa privata, dall'esperienza, solvibilità e dimensione adeguata per apportare le competenze tecniche ed economiche necessarie per una gestione efficiente. Gli esempi più noti di questa tipologia sono il *Consortio de Aguas de Tarragona (Catalunya)*, il *Consortio de Aguas de Bilbao (País Vasco)* e la *Aigües Ter Llobregat (ATLL)*, impresa pubblica che gestisce l'approvvigionamento *en alta* nell'intera regione catalana.

3.3 *Gestione integrata del servizio da parte di un ente "supramunicipal"*

Questo modello trae origine, in genere, da un'evoluzione del precedente: l'ente che gestisce le fasi a monte assume anche la gestione della distribuzione domiciliaria. L'ente che presta il servizio integrato in un unico *municipio*, generalmente capoluogo di una provincia o di un'area metropolitana, vede ampliato il suo ambito per ragioni differenti, quali un nuovo ordinamento giuridico a livello autonomico o un accordo tra altri comuni confinanti.

Le società affidatarie sono a partecipazione interamente pubblica perché la gestione delle risorse idriche, in ambito allargato, è una competenza considerata indelegabile da parte dell'amministrazione.

Una gestione ottimale delle risorse idriche può, infatti, risultare poco compatibile con la logica imprenditoriale privata, che punta a massimizzare i benefici di breve periodo. Inoltre alcuni aspetti della gestione della rete *en alta*, specie per quanto riguarda la programmazione degli investimenti, sono strettamente interconnessi all'attività di pianificazione territoriale, che è competenza specifica degli enti locali. Tra i pregi del modello vi è innanzitutto la capacità di raggiungere dimensioni efficienti per lo sfruttamento delle economie di scala.

Gli esempi più noti sono le imprese pubbliche *Canal de Isabel Segunda (Comunidad de Madrid)*, *EMASESA (Empresa Municipal de Aguas de Sevilla S. A. – Siviglia)* e *Aguas de la Comarca de Pamplona (Comunidad Foral de Navarra)*.

Bibliografia

- Fernández Pérez D. (2002), "Los ocho mil monopolios del agua urbana", *Revista de obras públicas*.
- Sala y Pericas A. (2003), "El abastecimiento del agua. ¿Gestión pública o gestión privada?", *Revista de obras públicas*.
- Sanz Pérez E. (2001), "Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales – Primera parte: Los abastecimientos urbanos de agua potable a los núcleos de población de hasta 50000 habitantes", *Ingiería Civil* n.123.
- Galán Serrano R. (1998), "Consideraciones sobre el marco jurídico regulador de la actuación de la administración en la gestión de servicios públicos", *Papel de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* n. 13.
- Crs Proaqua (2005) - *AneA BLUEBOOK – I dati sul Servizio Idrico Integrato in Italia*, pp 104-111.

Siti web di interesse

- <http://hispagua.cedex.es>
<http://www.aeas.es>
<http://www.ief.es>

Curriculum vitae dell'autrice

Alice Bacigalupo Frequenta il corso di dottorato in Economia Applicata e Metodologie Quantitative presso l'Università di Genova, nell'ambito del quale svolge ricerche sull'economia del settore idrico.