

*Via mail*

Prot. n. P/AD-70647

Torino, 10 ottobre 2018

Gentile  
On.le Federica DAGA  
Deputata  
Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
Piazza Montecitorio  
00186 ROMA

Oggetto: contributi e proposte Pdl AC 52 Daga.

*Gentile Onorevole,*

si accoglie con piacere l'invito a fornire, sulla proposta di legge da Lei promossa, contributi e valutazioni che si basano sull'esperienza della SMAT – società pubblica che gestisce il servizio idrico integrato nell'area metropolitana di Torino in favore di oltre 2,2 milioni di abitanti.

Va riconosciuto che la Pdl AC 52 ha il merito (art 3.3) di stabilire chiaramente la **priorità dell'utilizzo idropotabile** su tutti gli altri usi nonché di contemplare il **mutuo aiuto fra bacini idrografici** con disparità di risorsa. Sono anche molto apprezzabili sia la previsione di incentivi per servire gratuitamente l'acqua di rete da parte di bar e ristoranti (art. 3.8), sia la validità del ruolo del MATTM nella regia dei Distretti di bacino (art. 4.9), sia l'obbligatorietà di utilizzare laboratori accreditati per le analisi di un bene così indispensabile qual è l'acqua potabile (art. 6.5).

Alla luce dell'esperienza di una Società a totale partecipazione pubblica che è riuscita negli anni ad unificare il servizio idrico integrato in 293 Comuni (dal più piccolo Comune d'Italia – Moncenisio con 29 abitanti – alla Città di Torino), che per statuto non può consentire l'ingresso a soci privati ed il cui utile di esercizio è destinato a finanziare gli investimenti, ci corre l'obbligo di segnalare alcuni dei seguenti punti che si ritengono molto critici.

### **1. Modello gestionale**

La gestione del servizio idrico integrato è un'**attività di tipo industriale** e deve essere affidata ad imprese efficienti, tecnologicamente avanzate, con criteri di attenzione al sociale ed in grado di finanziare cospicui piani di investimento: nel nostro paese esistono imprese pubbliche

moderne ed efficienti, orientate alla tutela dell'interesse pubblico ed alla qualità del servizio offerto, mentre nel contempo sono evidenti gli esempi di gestione diretta da parte di Amministrazioni pubbliche o di Aziende speciali che confermano significativi limiti nell'efficienza gestionale, nei livelli di qualità di servizio e nelle capacità di investimento.

Le Aziende Speciali (unica forma di gestione prevista dal Pdl) hanno l'obiettivo del pareggio di bilancio con l'implicito **sostegno diretto da parte degli Enti Locali** sia per l'attivazione degli investimenti, sia per il ripiano delle eventuali perdite di esercizio: tale situazione avrà come inevitabile effetto il blocco o la limitazione degli investimenti di cui il territorio ed il Paese hanno evidente bisogno.

Nel caso di SMAT si evidenzia come i Comuni Soci abbiano approvato piani di investimenti particolareggiati ed ambiziosi di oltre 2,5 miliardi di € di cui 1 miliardo già eseguito ed 1,5 miliardi da realizzare entro il 2033, con totale ripianamento del debito durante il periodo di affidamento anche grazie al reimpiego per autofinanziamento degli utili di esercizio e senza chiedere alcuna garanzia ai Comuni Soci.

La trasformazione di SMAT in Azienda Speciale Consortile può comportare la necessità di rimborsare subito l'indebitamento esistente, pari a € 382 milioni e di trovare adeguate garanzie per i nuovi finanziamenti, pari ad ulteriori € 240 milioni per un totale di oltre € 600 milioni: tali garanzie dovranno essere assicurate dai Comuni consorziati.

Si ritiene quindi che la trasformazione prima della scadenza naturale dell'affidamento comporti da un lato un onere irragionevole a carico dei Comuni e dall'altro condizioni fortemente la realizzazione dei necessari investimenti.

Il passaggio dal regime civilistico a quello pubblicistico avrà come effetto anche una **forte burocratizzazione** degli atti con conseguente peggioramento dell'operatività, con l'introduzione per esempio nel caso di SMAT della necessità di far approvare annualmente da tutti i 293 Consigli Comunali atti formali quali il budget triennale e suo aggiornamento, il piano programma, il bilancio preventivo, il rendiconto consuntivo, ecc..

Pertanto, la prescrizione di affidare la gestione del servizio ad Aziende Speciali o comunque nell'ambito di Enti di diritto pubblico (art. 8.3) e non consentendo anche l'opzione a società pubbliche partecipate unicamente da Enti Locali, forti altresì di un complesso sistema di garanzie come quello delle società di capitali (nei quali al controllo analogo esercitato dall'Ente Locale si unisce il controllo esercitato da un Collegio Sindacale, una Società di Revisione Contabile, un Organismo di Vigilanza, ecc.), rappresenta una ipotesi estremamente critica.

Infatti i modelli proposti hanno lo scopo specifico di soddisfare esigenze di carattere generale, aventi caratteristiche **non industriali** e che per di più si prestano a maggiori ingerenze politiche, elementi questi che già nel 1994 – a seguito delle inchieste di “*mani pulite*” avevano

indotto il Parlamento a varare una legge che obbligava alla trasformazione delle Aziende Speciali e dei Consorzi previsti dal TUEL in Società governate dal Codice Civile, con chiare responsabilità per gli amministratori e gli organismi di controllo.

Si evidenzia, infine come le Aziende Speciali Consortili più significative che operano nel territorio della Regione Piemonte si trovino in gravi difficoltà economico-gestionali che possono preludere al loro commissariamento, per non parlare di possibili misure concorsuali.

Un esempio fra tutte l'Azienda Speciale Consortile ASA di Castellamonte per la gestione di servizi pubblici locali ove, a fronte di un "buco" di 80 milioni di euro ed a valle di una difficoltosa riallocazione del personale e della liquidazione di tutti gli asset aziendali, il Commissario Straordinario incaricato ha chiesto il ripiano di 37 milioni di euro ai Comuni Consorziati, attualmente in fase di contenzioso.

**Alla luce di quanto sopra, si chiede che venga almeno ripresa l'opzione prevista all'articolo 8.3 della precedente versione della Pdl, che prevedeva la gestione mediante Aziende speciali o mediante Società interamente pubbliche partecipate dagli Enti Locali, lasciando invariato l'attuale assetto fino alla conclusione dell'affidamento per le Società che rispondono ai requisiti di qualità del servizio, sostenibilità della tariffa, sviluppo degli investimenti secondo i parametri fissati dall'Autorità di Regolazione.**

**Si segnala peraltro che tale opzione risulta coerente con il "Contratto di Governo per il cambiamento" che (punto 2 Acqua Pubblica) prevede la costituzione di Società di servizi per la gestione pubblica dell'acqua.**

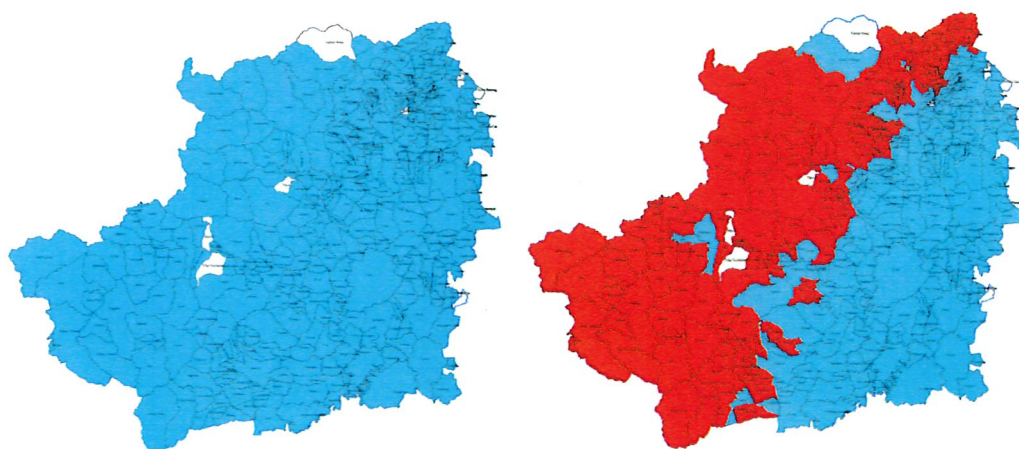
## ***2. Aggregazione delle gestioni***

Con la reintroduzione del concetto di "**unitarietà**" di gestione al posto di "**unicità**" (art. 4.6.a), si rischia di favorire la coesistenza di soggetti gestori in forme "**ibride**" di cui la fantasia giuridica è sempre pregna e che consentiranno il mantenimento di aziende di piccole e medie dimensioni con un effetto diametralmente opposto a quelli di gestione efficiente ed economica e di razionalizzazione delle partecipate pubbliche.

## ***3. Adesione facoltativa al Gestore d'Ambito***

L'adesione facoltativa dei **Comuni con meno di 5.000 abitanti** situati in area montana (art. 4.4) non può che comportare la frammentazione gestionale proprio nelle aree dove viene prodotta buona parte della risorsa idrica e dove è necessario intervenire con politiche di respiro sovra-comunale a tutela della stessa. SMAT è negli anni riuscita a dare vita a grandi opere infrastrutturali sovracomunali (fra le quali ricordiamo l'Acquedotto della Valle di Susa in fase di collaudo, l'Acquedotto della Valle Orco in avanzato corso di progettazione che complessivamente serviranno 68 Comuni per oltre 300.000 abitanti) che non sarebbero certamente state attuate in presenza di autonomie gestionali frammentate.

Qui di seguito, si riporta a sinistra lo schema dell'attuale situazione gestionale nell'Ambito Territoriale Ottimale ATO3 – Torinese ed a destra quella che verrebbe potenzialmente a crearsi con l'applicazione della regola dell'adesione facoltativa dei Comuni con meno di 5.000 abitanti (evidenziati in azzurro i comuni che hanno aderito alle regole d'Ambito, in bianco quelli ancora non riuniti ed in rosso i 135 Comuni montani con meno di 5.000 abitanti che potrebbero optare per la gestione autonoma). Si evidenzia che per agevolare l'aggregazione, la Regione Piemonte ha imposto il versamento alle Unioni di Comuni (già Comunità Montane) di un contributo che supera i 15 milioni di euro all'anno per interventi a contenimento del dissesto idrogeologico.



#### ***4. Attività prevalente/esclusiva***

La preclusione di svolgere il servizio come “*attività in via esclusiva*” (art. 10.7) impedirà ad aziende virtuose e avvezze all'innovazione di svolgere la propria opera anche al di fuori del proprio ambito territoriale: sarebbe auspicabile il mantenimento dell'attuale previsione normativa che prescrive a carico dell'affidatario *in-house* di sviluppare l'attività prevalente (almeno per l'80%) a favore del proprio affidante.

#### ***5. Regolazione***

Il **passaggio da un'Autorità indipendente al Ministero dell'Ambiente delle prerogative regolatorie** (art. 8.7) rischia di far ripercorrere gli errori del passato: per ben 15 anni dalla riforma del 1994 il Ministero dell'Ambiente non ha messo mano al metodo tariffario, sebbene ne fossero a tutti evidenti i limiti dei quali soffriva e solo con l'affidamento delle prerogative regolatorie all'Autorità si è registrato un significativo passo in avanti della qualità del servizio e del livello degli investimenti che è stato raddoppiato nel periodo 2012-2015 e che ci si attende sia quadruplicato a fine 2019.

## 6. Utile d'impresa

L'“*utile di impresa*” in quanto differenziale fisiologico fra ricavi e costi viene generato ogni qual volta un soggetto regolato riesce a gestire il servizio sostenendo costi inferiori a quelli **efficienti** riconosciuti, ossia ogni qual volta consegue maggiori efficienze rispetto a quelle imposte dal Regolatore. Risulta invece necessario normare la **destinazione** di tale utile e prevedere che le aziende che gestiscono il servizio idrico integrato siano tenute a **destinare gli utili generati ad autofinanziamento dei propri investimenti**, con il fine di limitare il ricorso temporaneo a supporti finanziari esterni (siano essi pubblici, sia privati).

In tale senso opera già la SMAT i cui Comuni soci si sono già da tempo obbligati, sulla base del Piano degli Investimenti e del Piano Economico-Finanziario, a riservare ad autofinanziamento non meno dell'80% degli utili generati e a devolvere non più del 20% ai Comuni Soci, vincolandoli alla realizzazione di opere per la promozione di attività di tutela ambientale.

In **conclusione**, per le motivazioni sopra riportate, **si chiede che venga eliminato dalla Pdl l'obbligo di trasformazione obbligatoria di tutte le Società a totale capitale pubblico in Aziende speciali, lasciando invariato l'attuale assetto fino alla conclusione del periodo di affidamento, consentendo in tal modo di attuare anche il piano di investimenti già approvato da Comuni Soci.**

**Si evidenziano forti perplessità** sull'adesione volontaria al Servizio Idrico Integrato da parte dei comuni montani, sull'unitarietà di gestione, sul limite operativo territoriale, sul trasferimento delle attività di regolazione al Ministero dell'Ambiente.

**Si ribadisce, invece, la piena condivisione** degli obiettivi che propongono la valorizzazione delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente, la qualità dell'acqua, l'accesso universale al servizio, la sostenibilità della tariffa e l'assenza di finalità lucrative nella gestione del servizio idrico integrato.

Cordiali saluti.

L'Amministratore Delegato

Marco Ranieri



Il Presidente

Paolo Romano

