

Proposta per la ripubblicizzazione del ramo idrico di ACEA

Coordinamento Romano Acqua Pubblica

dicembre 2012

1. L' Europa verso la ripubblicizzazione del servizio idrico....

In queste note ci occupiamo del fatto che è utile e possibile ripubblicizzare, in questa fase, il servizio idrico gestito da ACEA a Roma e nell'ATO2 del Lazio. Lo facciamo consapevoli del fatto che non solo è aperta nel nostro Paese e anche a Roma la partita della ripubblicizzazione del servizio idrico dopo la straordinaria vittoria referendaria del giugno 2011 e dopo il blocco alla privatizzazione definitiva imposto alla giunta Alemanno nella scorsa primavera-estate, ma che essa sta dentro un solco per cui, nel mondo e anche in Europa, si sta affermando una nuova idea della gestione pubblica e della tutela dei beni comuni, alternativa alla concezione per cui tutti i beni sono mercificabili e il mercato e la finanza assurgono a regolatori assoluti degli stessi e della loro fruizione.

Mentre gli anni '80 e '90 del secolo scorso e i primi anni del 2000 sono stati caratterizzati in tutt'Europa dall'apertura al mercato e da conseguenti processi di privatizzazione del servizio idrico, in questi ultimi anni siamo in presenza di una seria inversione di tendenza in proposito.

La maggioranza delle gestioni nell' Unione Europea rimane saldamente in mano pubblica e, soprattutto, cresce la scelta della ripubblicizzazione del servizio. Il dato di riferimento che prendiamo è relativo alle 44 città che nell'UE superano il milione di abitanti. Va tenuto presente che stiamo parlando di situazioni che risultano essere maggiormente appetibili per il settore privato rispetto a centri urbani di taglia inferiore e questo vale ancor più per le aree rurali. Di queste 44 città al di sopra del milione di abitanti, 16 (ovvero il 36%) sono gestite da privati o imprese miste mentre i gestori pubblici servono le rimanenti 28 città (corrispondenti al 64%). Delle 16 città gestite da privati o imprese miste, 8 si trovano in Gran Bretagna e Francia che rappresentano le roccaforti storiche delle multinazionali del settore. Il che, quindi, non rappresenta una novità nello scenario europeo. Altre 4 città si trovano nei nuovi Paesi membri dell'Ue, in cui l'affidamento a gestori privati è stato facilitato dalle particolarissime condizioni di transizione da un sistema socialista ad un'economia di mercato. Gli ultimi casi di

privatizzazione del servizio tra le maggiori città europee sono avvenuti intorno al 2000 ed hanno riguardato Atene, Bucarest e Sofia. Successivamente al 2000, l'unico cambio di gestione, sempre prendendo come riferimento le città con più di 1 milione di abitanti, è stato a favore del ritorno al settore pubblico con la rimunicipalizzazione del servizio a Parigi (gennaio 2010)¹. Va poi segnalato che in Olanda la legislazione nazionale in vigore dal 2004 esclude che il servizio idrico possa essere gestito con la presenza di soggetti privati, imponendo l'in-house come unica tipologia organizzativa ammessa, oppure, ancora, che il processo di rimunicipalizzazione stia procedendo in modo molto significativo in Francia, culla delle due più grandi multinazionali del settore, Suez e Veolia, dove ormai, oltre a Grenoble e Parigi, sono più di 40 le città che si sono avviate in tale direzione, tra cui Tolosa, Lione, Bordeaux e Lille.

All'origine di tale inversione di tendenza rispetto agli anni in cui spirava forte il vento del primato del mercato, a noi pare ci siano 2 punti di fondo. Il primo è rappresentato dall'esperienza concreta realizzata con l'ingresso dei soggetti privati nella gestione del servizio idrico e, al contrario, dei risultati raggiunti dove si è riavviata la ripubblicizzazione. L'ingresso dei soggetti privati ha generalmente comportato incremento dei costi e delle tariffe del servizio nonché notevoli problemi di trasparenza nella gestione. Sempre per stare in Francia, è sufficiente citare l'esperienza di Grenoble, prima città di un qualche rilievo che, a seguito della ripubblicizzazione avvenuta già nel 1989, ha visto triplicare gli investimenti a tariffe sostanzialmente costanti e la stessa vicenda di Parigi che, dopo la scelta di tornare alla gestione pubblica effettuata nel 2010, ha deciso dal 1° luglio dell'anno scorso di abbassare le tariffe dell'8%, arrivando a far risparmiare complessivamente agli utenti parigini ben 76 milioni di euro nel periodo 2011-2015, mentre, nei 20 anni di gestione mista pubblico-privata precedente, le tariffe erano aumentate cumulativamente del 260%. Possiamo vedere anche ciò che è successo nell'esperienza inglese, dove, ancora sotto l'influenza dell'ideologia dei governi della Thatcher, si è costruito un modello basato sulla privatizzazione integrale del servizio idrico e su un "forte" sistema di regolazione: ebbene, lì gli effetti sono stati quelli di un significativo sottoinvestimento e di una crescita sostenuta delle tariffe, tant'è che

¹ Vedi Emanuele Lobina- David Hall Scenari europei nella gestione dei servizi idrici, Psiru - University of Greenwich 2010

l'Inghilterra detiene il triste primato del maggior numero di famiglie (più del 10%) che si trovano in una situazione di "water poverty", l'indicatore che misura il fatto che le tariffe iniziano ad essere insostenibili rispetto al reddito familiare.

Il secondo punto rilevante riguarda la crescita progressiva di un movimento e di una sensibilità che in tutto il continente europeo mette sempre più all'ordine del giorno l'idea che l'acqua sia bene comune per eccellenza e che, dunque, non può essere affidata alle logiche di mercato. Ne sono buona testimonianza non solo l'esito straordinario dei referendum dell'anno scorso nel nostro Paese, con i quali la maggioranza assoluta dei cittadini italiani si è pronunciata contro la privatizzazione del servizio idrico e perché non si possano fare profitti con lo stesso, ma anche il referendum svolto a Berlino contro la gestione mista pubblico-privata e il recente referendum autogestito a Madrid che ha fatto emergere un grande consenso contro il ventilato progetto di privatizzazione. Così come si può citare un recente sondaggio compiuto in Inghilterra dal quale risulta che più del 70% della popolazione è favorevole al ritorno alla gestione pubblica del servizio idrico. Ciò che va sottolineato è che non siamo semplicemente in presenza di orientamenti diffusi e consolidati su questo tema, ma, soprattutto, che emerge un grande interesse e disponibilità da parte delle comunità per svolgere un ruolo attivo nella gestione dei beni comuni e che ciò va considerato una grande risorsa per disegnare un nuovo profilo del sistema di Welfare in tutto il continente.

.... e anche negli altri servizi pubblici locali

Probabilmente è meno noto che questa tendenza ad un ruolo più forte dell'intervento e della gestione pubblica inizia a manifestarsi in Europa nell'insieme dei servizi pubblici locali.

Uno studio del 2011 dell'Università di Lipsia su oltre 100 comuni tedeschi ha evidenziato "la tendenza verso una maggiore fornitura di servizi da parte del settore pubblico". Metà dei comuni con deficit di bilancio hanno messo in opera varie forme di ristrutturazione dei servizi comunali, ma mentre il 41% pensa a forme di cooperazione intercomunale, il 36% alla rimunicipalizzazione dei servizi, meno del 3% sta prendendo in considerazione

la privatizzazione. In Francia, i Comuni e le Regioni continuano a rimunicipalizzare servizi idrici o il trasporto pubblico. Persino nel Regno Unito, dove lo stesso governo nazionale spinge alla privatizzazione nei servizi di assistenza sanitaria e nel settore delle carceri, l'esternalizzazione è stata scarsamente usata dai comuni, nonostante fossero costretti a tagli del 7% in un anno.

In Germania vi è stata la maggiore espansione di servizi pubblici forniti direttamente dai comuni, in particolare nel settore dell'energia. Alcuni comuni tedeschi hanno inoltre preso altri servizi riportando in-house, ad esempio la gestione dei rifiuti e l'edilizia popolare. In Francia, come visto prima, è decisamente significativa la rimunicipalizzazione del servizio idrico e c'è una tendenza dei Comuni a riprendersi anche il trasporto pubblico e la gestione dei rifiuti. Nel Regno Unito, molte le autorità locali hanno riportato in house servizi che erano stati precedentemente esternalizzati, a partire da un'efficace rimunicipalizzazione di parti del trasporto pubblico a Londra, dove due importanti PPP (partnership pubblico privato) sono stati cancellati, utilizzando le clausole del contratto, e sostituiti dalla gestione diretta pubblica.

2. L' Azienda speciale come scelta di reale gestione pubblica

Insomma: non solo ormai è possibile tracciare un bilancio delle esperienze di privatizzazione del servizio idrico, e , più in generale, dei servizi pubblici locali, dal quale non è difficile vedere i risultati negativi generati per quanto riguarda le ricadute sui cittadini e sui lavoratori, ma appare sempre più evidente come la stagione della consegna al mercato di tali servizi sia entrata in una parabola discendente e come sia aperta una discussione importante e feconda su quali modelli di nuova gestione e di nuovo spazio pubblico occorre mettere in campo. Da questo punto di vista, l'insistenza con cui nel nostro Paese si tende a riproporre l'esperienza della privatizzazione, da una parte, segnala, a questo punto, un vero e proprio pregiudizio a favore di tale scelta e, dall'altra, anche un'arretratezza rispetto alla discussione presente in tutt'Europa.

Per quanto ci riguarda, riteniamo, invece, che si tratta di affrontare con chiarezza e determinazione il tema di una nuova gestione pubblica del servizio idrico: gestione

pubblica che incorpora in sé il superamento della modalità di gestione tramite SpA, finalizzate al raggiungimento del profitto e alla distribuzione degli utili e dei dividendi agli azionisti, che si propone di costruire una partecipazione più forte alla gestione della “res publica” e che sappia essere efficiente nell’utilizzo delle risorse. In questo senso, lo strumento gestionale più rispondente a quest’impostazione, con le specificazioni del caso, è senz’altro quello dell’ Azienda speciale. La possibilità di affidamento diretto del servizio idrico integrato ad un’ Azienda speciale (o ad un consorzio tra Comuni) è la novità più rilevante che è scaturita dall’abrogazione referendaria dell’art. 23 bis. Infatti la sentenza n. 24/2011 della Corte Costituzionale ha chiarito in modo inequivocabile che, in caso di abrogazione di quella normativa, sancita con il voto referendario della maggioranza dei cittadini italiani il 12-13 giugno scorsi, “conseguirebbe l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria”. Ciò significa che, dopo l’esito referendario, dal punto di vista giuridico, i soggetti deputati all’affidamento del SII, e cioè gli ATO, hanno piena libertà di scelta in proposito. Infatti, l’Unione Europea non indica in modo tassativo qual è il modello gestionale del servizio idrico, prescrivendo solo che, se si sceglie di “mettere sul mercato” la gestione dello stesso, allora occorre rispettare le regole della concorrenza, oppure, se si sceglie la gestione pubblica, ne consegue che occorre seguire le regole relative alle Amministrazioni pubbliche. Ora, dunque, assieme alle tre forme “canoniche” previste prima del pronunciamento referendario (affidamento tramite gara, affidamento diretto a SpA mista con gara “ a doppio oggetto”, per la scelta del socio privato e per la gestione operativa, affidamento diretto a SpA a totale capitale pubblico) si affianca la possibilità della gestione affidata ad un Ente di diritto pubblico (Azienda speciale o consorzio tra Comuni). Che questo sia l’esito referendario, al di là di pareri contrari che sono decisamente di parte e non sostenibili giuridicamente, lo ammette, per esempio, la stessa ANCI che nella nota interpretativa del 14 giugno 2011, sostiene che “non v’è dubbio che l’abrogazione dell’art. 23-bis e la ‘non reviviscenza’ dell’art. 113, comma 5, TUEL, non consentono di immaginare la persistenza di un divieto alla gestione in economia o mediante azienda speciale, che pure la Corte Costituzionale aveva ricostruito in forza della sostanziale continuità di disciplina tra gli artt. 35, l. 488/01 e 14, d.l. 269/03, e l’art.

23-bis; continuità oggi spezzata, appunto, dall'esito referendario e dalla contestuale abrogazione della disciplina del TUEL e di quella del d.l. 112/08".

Non solo. La nostra tesi è che la scelta di gestione tramite Azienda speciale è quella più coerente con l'esito referendario e rappresenta l'unica modalità di gestione realmente pubblica del servizio idrico. Infatti, da una parte, è evidente che le abrogazioni derivanti dai due quesiti referendari relativi al servizio idrico e ai servizi pubblici locali indicano con chiarezza che la gestione pubblica è la direzione politica scelta dalla maggioranza assoluta dei cittadini italiani, visto che lì va a parare il "combinato disposto" tra abrogazione dell'obbligo alla privatizzazione e abrogazione della possibilità di fare profitti sul servizio idrico; dall'altra, le caratteristiche specifiche dell'Azienda speciale fanno sì che essa risponda pienamente all'idea di gestione pubblica del servizio. Non c'è dubbio, infatti, che, anche a differenza della Spa a totale capitale pubblico (e a maggior ragione delle SpA miste), il fatto di muoversi nell'ambito del diritto pubblico, e non in quello privato, costituisce in sé un primo punto di discriminazione: essere soggetto di diritto pubblico, com'è l'Azienda speciale, significa assumere come propria finalità quella di svolgere un servizio con il vincolo del pareggio di bilancio, senza avere scopo di lucro, mentre la forma SpA, come dice il codice civile, ha come finalità quella di produrre utili da dividere tra i soci. Oltre a ciò, la scelta della forma gestionale dell'Azienda speciale significa mettersi definitivamente al riparo rispetto a possibili ipotesi future di privatizzazione: l'Azienda speciale non ha un capitale sociale suddiviso in azioni, che sono sempre teoricamente passibili di vendita, ma ha un capitale di dotazione conferito dall'Ente locale. Ancora: per quanto non ancora sufficiente, il meccanismo di funzionamento dell'Azienda speciale, rispetto alle SpA, amplia le possibilità di partecipazione e democrazia, in quanto le decisioni fondamentali (dallo Statuto al piano-programma, all'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi) passano attraverso il/i Consigli Comunali e non solo attraverso il Consiglio di Amministrazione. Ovviamente, la nostra idea di partecipazione è ben più ricca rispetto a quanto già previsto per la costruzione delle decisioni per l'Azienda speciale, ma non ci sfugge la differenza esistente con la forma SpA. Del resto, quest'idea di ampliamento delle forme di democrazia e partecipazione è, per noi, costitutiva essa stessa del processo di

ripubblicizzazione. Non si tratta, a questo proposito, di avanzare modelli già precostituiti, ma di avere ben chiaro che la ripubblicizzazione non è puramente un cambiamento, pur fondamentale, di forma giuridica: occorre, invece, sviluppare una discussione che possa approdare ad un'ipotesi sulla cui base ci sia un effettivo spostamento di potere decisionale verso i cittadini e i lavoratori, verso cioè quei soggetti che, assieme all'Ente locale, sono quelli interessati al fatto che l'acqua sia trattata come bene comune e che il servizio idrico sia realmente un servizio pubblico.

3. L' Azienda speciale per la gestione del servizio idrico nell'ATO2 del Lazio

A quest'approdo si giunge "naturalmente" anche guardando le ultime vicende della battaglia politica e sociale che si è giocata attorno ad ACEA nell'ultimo anno a Roma. Lo scontro che si è consumato e la vittoria che si è realizzata bloccando l'operazione della vendita del 20% delle azioni di ACEA possedute dal Comune di Roma non può, infatti, essere letto solo come un pur necessario contrasto ad una scelta che avrebbe definitivamente privatizzato ACEA, con lo scopo di fare semplicemente cassa per rimpinguare il bilancio del Comune stesso. In realtà, dietro quella scelta, ci stava, anche se non esplicitamente dichiarato, un obiettivo ben più ambizioso e pericoloso, e cioè quello di potenziare il ruolo di ACEA consegnata al mercato e privatizzata, rafforzandola nel suo ruolo di essere il più grande soggetto gestore del servizio idrico del Paese, estendendo la sua presenza nel Centro Italia, a partire dalla Toscana e dall'Umbria. Se si guarda bene, c'è un' "interessante" simmetria tra l'intenzione di costruire progressivamente una grande Multiutility del Nord, che dovrebbe gestire i fondamentali servizi pubblici locali di quell'area del Paese, e l'idea di dar vita ad una "grande ACEA", soggetto egemone nel Centro. Emerge, cioè, in controluce un progetto di riassetto dei poteri e un ridisegno del sistema dei servizi pubblici locali, che si configura come vera e propria "controriforma" del risultato referendario. Un progetto di presunta "modernizzazione" contrassegnata dal predominio del mercato e delle finanza (peraltro

in questo quadro non c'è nessun ruolo per il Mezzogiorno, ancora una volta abbandonato al proprio destino), sostenuta dall'idea di costruire grandi "players" industriali in grado di competere con altri grandi soggetti forti in Europa. Al fondo, un disegno che guarda ad un'ulteriore riduzione del perimetro dell'intervento pubblico, un'idea di Europa costruita sul mercato e sulla concorrenza, in cui l'unica possibilità per il "sistema Paese" è quella di dotarsi di proprie multinazionali per affrontare e non soccombere di fronte a quelle altrui!

Ma, proprio per questo, non si può guardare alla battaglia data e vinta per bloccare il processo di privatizzazione di ACEA voluto da Alemanno semplicemente come ad un fatto difensivo, per cui oggi saremmo tornati alla normalità. Quella battaglia, in realtà, è stata portatrice di un'idea ben più alta, alternativa allo scenario disvelato sopra, capace di incorporare la necessità di invertire una tendenza di fondo che durava da troppi anni e, da questo punto di vista, in forte continuità con l'esito referendario emerso nel 2011. Insomma, non si può non vedere che lo sbocco naturale di quell'importante fase di mobilitazione sociale e politica sta esattamente in un processo di riportare nelle mani pubbliche la gestione dei principali servizi pubblici, incominciando dal ramo idrico di ACEA. In questo senso, l'ipotesi di ripubblicizzazione del ramo idrico di ACEA si colloca in una linea di continuità con la battaglia della primavera-estate scorsa e, anzi, ne rappresenta la naturale evoluzione. Poi, sempre in linea con quanto sta succedendo in tutta Europa, pensiamo alla ripubblicizzazione del ramo idrico di ACEA come al primo passaggio per riportare sotto la gestione pubblica l'insieme di ACEA e, dunque, anche l'attività oggi svolta nel comparto energetico e ambientale.

4. Acea ed il suo comparto idrico

Acea Spa è controllata per il 51% da Roma Capitale. Il rimanente 49% è flottante quindi disponibile alla negoziazione in borsa. Attualmente il 26,55% è detenuto dal Gruppo Caltagirone e da GDF Suez. Il restante 22,45% è detenuto da azionisti con quote di partecipazione inferiori al 2%.

Il numero totale di azioni ACEA è 212.964.900 ed il valore delle azioni nel 2012 ha oscillato fra i 3,61 Euro ed i 5,43 Euro per una capitalizzazione totale al 30 novembre 2011 (valore azione 4,0260) di 856,12 milioni.

ACEA è stata privatizzata nel 1999 quando il Comune di Roma ha ceduto ai privati il 49% della società. Contestualmente alla privatizzazione sono state create apposite società per gestire il servizio idrico nei diversi ATO dove la società era già presente e negli anni successivi, con il progredire dell'ondata privatizzatrice, ACEA ha acquisito quote di altre municipalizzate estendendo il business idrico anche alla Toscana e la Campania.

Il settore idrico rappresenta il 45 per cento del business della società, di cui **il 63,6 per cento è relativo all'attività di ACEA ATO2**, la società controllata per il 96,46 per cento da Acea Spa, che gestisce il servizio idrico nell'Ambito Territoriale Ottimale 2 che con 3.700.000 abitanti e 112 comuni è il più grande d'Italia. Gli altri azionisti di ACEA ATO2 sono Roma Capitale (3,54%) ed i comuni dell'Ato 2 e le provincia di Roma con una partecipazione totale dello 0,0003%.

Nel comparto idrico ACEA Spa detiene partecipazioni di quote in ACEA ATO 5, ACEA GORI, ACQUA BLU ARNO BASSO, ACQUA BLU FIORENTINE, ACQUA BLU SRL, ACQUE, ACQUEDOTTO FIORA, CREA, GORI, INTESA ARETINA, LUNIGIANA ACQUE, NUOVE ACQUE, OMBRONE, PUBLIACQUA, SARNESE VESUVIANO, UMBRA ACQUE controllando una parte del servizio idrico nel basso Lazio, in Campania e in Toscana. Il valore complessivo di tali quote al 31 dicembre del 2011 ammonta a **142.798.650**

Un dato interessante che si ricava dal bilancio riguarda ACEA ATO 5, la società che gestisce il servizio idrico nel frosinate controllata per il 94,48 per cento da ACEA Spa. La società iscritta nel bilancio di ACEA SPA con un capitale sociale di 120 mila Euro. Com'è noto ACEA ATO 2 si trova in mezzo ad una bufera legale dovuta alle numerose inadempienze e illegalità, prima fra tutti quella di erogare un servizio in assenza di regolare contratto con gli utenti.

La gestione di ACEA non degli ultimi 13 anni non ha portato ai cittadini i vantaggi annunciati.

Attualmente il debito di ACEA Spa ammonta a 2,57 miliardi di Euro. Al 31 dicembre del 1999, anno della privatizzazione, il debito era pari a 666, 88 milioni di Euro.

Ciò è dovuto alla tendenza tipica della maggior parte delle utility di indebitarsi per garantire dividendi alti agli azionisti fra i quali gli enti locali che colpiti dai ripetuti tagli utilizzano le municipalizzate per fare cassa. La percentuale media distribuita da ACEA ai suoi azionisti è pari al 70 per cento degli utili.

5. ACEA ATO2, una mucca da mungere

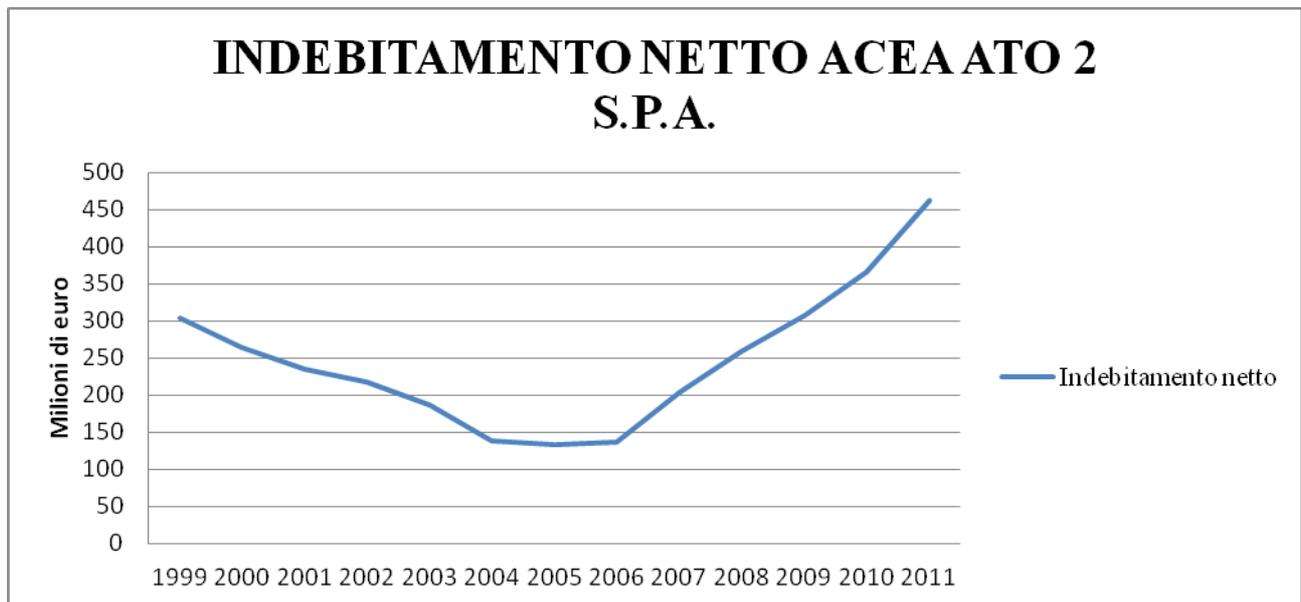
La strategia di ACEA Spa è quella di estrarre massimo profitto dalle sue controllate e di funzionare nei loro confronti come un istituto di credito, prelevandone gli utili e riprestandoli a tassi commerciali.

Nel caso romano di ACEA ATO 2, Acea Spa si comporta come una banca, prestando denaro a condizioni di mercato e applicando commissioni di affidamento. L'utile di Acea Ato 2 (mediamente 50 milioni di Euro) viene costantemente prelevato da Acea Spa, che lo ripresta ad Acea Ato 2 tramite una linea di credito intercompany.

Questa strategia, mirata esclusivamente alla massima estrazione del profitto, ha portato il debito complessivo della società a passare dai 345 milioni del 1999 (anno in cui acea è stata privatizzata) agli 844 milioni odierni. Al 31.12.2011 il credito di Acea Spa nei confronti di Acea Ato 2 Spa era pari a 480,50 milioni di euro. La parte rimanente del debito di Acea Ato 2 Spa è in gran parte verso **fornitori** (223,40 milioni euro), mentre il debito verso banche è minimo (8 milioni di euro).

La società non potendo contare sui suoi utili è incatenata in una spirale debitoria controllata principalmente da ACEA spa alla quale paga salatissimi interessi. Inoltre ACEA ATO 2 paga esclusivamente gli interessi e non rimborsa mai la quota capitale per questo il debito nei confronti di ACEA spa aumenta ogni anno.

Nel 2011, a fronte di un **MOL** (margine operativo lordo = utile dell'impresa prima di ammortamenti, accantonamenti, oneri e proventi finanziari, straordinari e imposte) simile a quello del 2010, gli oneri finanziari (interessi sul debito) sono più che triplicati. In particolare gli oneri nei confronti di Acea Holding sono passati da 5,78 milioni di euro nel 2010 a 17,72 milioni di euro nel 2011 (si tratta di oneri pagati *anche* sull'utile di Acea Ato 2 che viene reintrodotta nella società come finanziamento).



E' evidente che oltre alla massima estrazione di profitto, la strategia è mirata a complicare ulteriormente la ripubblicizzazione utilizzando la leva del debito e la completa dipendenza finanziaria di ACEA ATO2 da ACEA Spa. Questo a dimostrazione del fatto che i meccanismi finanziari utilizzati dalle multiutility tendono nel tempo a rendere la privatizzazione un fatto difficilmente reversibile.

Per questo è necessario agire subito prima che il conto diventi ancora più dilatato e di fronte a questa gestione dissennata la ripubblicizzazione assume una doppia valenza, portare a compimento l'esito referendario e al tempo stesso risanare e salvare il servizio idrico integrato di Roma e Provincia da un fallimento annunciato.

6. Il risanamento e la ripublicizzazione di ACEA ATO 2 in 5 mosse

1) Scorporare ACEA ATO2 ed il comparto idrico da ACEA Spa e creare un Azienda Speciale

Nonostante i reiterati tentativi di aggirare l'esito referendario, la sentenza della Corte di Cassazione 199/2012 che ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011 in quanto riproponeva la medesima *ratio* del primo quesito referendario, riafferma di fatto la libertà di auto-organizzazione degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici locali. In assenza di una volontà politica del governo nazionale di ottemperare alla volontà popolare gli enti-locali possono, anzi devono, sopperire a questo deficit democratico ed hanno oggi a disposizione tutti gli strumenti giuridici e normativi necessari.

Il Comune di Roma, considerato l'importante ruolo di ACEA nel settore idrico non solo nel Lazio, deve ottemperare all'esito referendario **deliberando lo scorporo del comparto idrico da ACEA Spa**. Il secondo quesito referendario che ha abrogato la remunerazione sul capitale investito rende di fatto la gestione del servizio idrico un'attività di carattere no-profit, quindi incompatibile con una società quotata in borsa che ha come finalità sociale quella della generazione di profitto. Tale delibera deve contestualmente includere **la creazione di un'Azienda Speciale di diritto pubblico**, che abbia il compito di riacquistare ACEA ATO2 nel più breve tempo possibile e **la progressiva vendita delle altre quote di partecipazione nel comparto idrico unicamente a soggetti di diritto pubblico**.

In questo modo il Comune di Roma di renderebbe protagonista di un'azione democratica di ampio respiro e di carattere interregionale.

2) Ricomprare ACEA ATO2 con strumenti di finanza pubblica

La nuova Azienda speciale avrebbe il compito di ricomprare ACEA ATO2 da ACEA SPA.

Ma quanto vale ACEA ATO2 ?

Il Coordinamento Romano Acqua Pubblica, avvalendosi di consulenti professionisti, ha effettuato una valutazione preliminare di Acea Ato 2 Spa utilizzando un metodo misto patrimoniale-reddituale. Tale metodo mira a far emergere il valore dell'azienda come sommatoria del patrimonio e dell'insieme dei redditi conseguibili in futuro dall'impresa.

Patrimonio. Il patrimonio netto dell'impresa al 31.12.2011 è pari a 683,396 milioni di euro di cui 398,46 milioni rappresentano le immobilizzazioni immateriali (costi di ricerca, sviluppo e pubblicità, concessioni, licenze e marchi, avviamento, ecc..). Si tratta di costi pluriennali che non generano valore per l'impresa. Le concessioni e l'avviamento generano valore, ma ai fini di questa valutazione sono stati considerati nell'analisi reddituale.

Il patrimonio di ACEA ATO 2 ammonta quindi a 284,93 milioni di euro che è stato ottenuto sottraendo dal patrimonio nettocontabile, il valore delle immobilizzazioni immateriali

Reddito. Sulla base dell'utile degli ultimi cinque anni il reddito medio annuo è risultato pari a **50,194 milioni di euro**. Attualizzando i redditi futuri per 22 anni, data di scadenza della concessione, a un tasso del 7% (profitto generato negli ultimi anni) si ottiene un valore reddituale pari a 516,34 milioni di euro.

Ripublicizzando. Ai fini della valutazione del valore d'azienda, se Acea Ato 2 Spa viene ripublicizzata si può azzerare il tasso di attualizzazione del 7%: i redditi futuri della società sarebbero infatti tutti reinvestiti e non sarebbe necessario garantire un rendimento del 7% agli azionisti privati. In tal caso il valore attualizzato di Acea Ato 2

Spa sarebbe pari al semplice valore patrimoniale, al netto delle immobilizzazioni immateriali, e quindi 284,93 milioni di euro.

Per rilevare Acea Ato 2 Spa sarebbe necessario riacquistare da Acea Spa il 96,4628% del capitale sociale, pari a 274,857 milioni di euro.

Una cifra pari a circa il 2% del debito del Comune di Roma che ha un per peso pro-capite di 65 Euro sugli abitanti della provincia di Roma.

Dove prendere i soldi?

Cassa Depositi e Prestiti, l'istituto finanziario che gestisce i risparmi postali di oltre venti milioni di persone, ma che dal 2003 è diventata anch'essa una SPA aprendo alla partecipazione alle fondazioni bancarie che oggi detengono il 30 per cento. Lo scopo di CDP è stato sempre quello di fornire mutui a tassi agevolati per gli enti locali ma a partire dal 2003 il suo campo d'azione è stato progressivamente allargato imboccando la strada della profitto e della redditività. Ma l'attività principale di CDP resta ancora oggi il credito verso gli enti locali e non vi è nessuna preclusione per il finanziamento verso Aziende Speciali volte alla gestione dei servizi pubblici locali.

Anche in questo caso la ripublicizzazione può assumere un'ulteriore valenza, ovvero quella di riportare la finanza pubblica al suo ruolo originale, sostenere gli enti locali negli investimenti e nella gestione dei servizi pubblici.

Semplicemente per fare una simulazione, ipotizzando l'attuale tasso di interesse praticato da CDP per finanziamenti agli Enti Locali al tasso fisso del 5,8%, i circa 275 milioni necessari darebbero luogo ad un **esborso annuale di circa 30,4 milioni per 13 anni**, sulla base di un piano di ammortamenti determinato a rate costanti comprensivo di quota capitale e interessi. Va inoltre tenuto presente che tale risorse sarebbero incamerate da ACEA capogruppo, di cui il Comune di Roma continua a detenere il 51%.

3) Risanare ACEA ATO2 rinegoziando il debito

Una volta riacquistata ACEA ATO 2 sarà poi necessario sostituire l'attività "bancaria" di Acea Spa con uno o più soggetti (banche, Cassa Depositi e Prestiti) che siano in grado di assorbire il debito intercompany che Acea Ato 2 Spa ha nei confronti di Acea Spa. Al 31.12.2011 tale debito era pari a **480,504 milioni di euro** e aveva una durata di tre anni. Al nuovo (o ai nuovi) soggetti finanziatori si dovrebbe chiedere di allungare la scadenza del prestito (per esempio da tre a venticinque anni), dilazionando il pagamento degli interessi e della quota capitale (ad oggi Acea Ato 2 Spa paga ad Acea Spa solo gli interessi e non la quota capitale).

Se si ipotizza un piano di ammortamento di un finanziamento a 25 anni con la Cassa Depositi e Prestiti al tasso fisso del 5,824% (attualmente applicato dalla Cdp ai comuni per finanziamenti a 25 anni) si ottiene un esborso **annuale** per Acea Ato 2 di circa **36,53 milioni di euro** comprensivi di interessi e quota capitale (si è ipotizzato un piano di ammortamento determinato con il metodo francese a rate costanti).



Come si vede dal grafico un piano di ristrutturazione del debito porterebbe ad una progressiva diminuzione dell'indebitamento finanziario netto, mentre se si ipotizza di proseguire con l'attuale gestione finanziaria il livello di indebitamento rischia di diventare incontrollabile.

La proiezione dell'indebitamento con l'attuale gestione (linea blu) si basa sulla media di aumento dell'indebitamento finanziario netto negli ultimi cinque anni disponibili (22,88% dal 2007 al 2011) escludendo l'incremento dal 2006 al 2007 in quanto considerato anomalo.

4) Garantire gli investimenti

Prendendo come parametro di riferimento l'attuale concessione fra ACEA ed ATO 2, il valore complessivo degli investimenti previsti nel periodo coperto dalla durata della concessione che scadrà fra 21 anni, è di € 2.066.000.000.

Al 31.12.2011 gli investimenti effettuati a consuntivo sono pari a 798.881.943 Euro

Considerando gli investimenti già effettuati, gli investimenti vincolanti in base alla convenzione sarebbero pari a 1.267.118.057 Euro e mediamente a **60,34 milioni di euro annui** per i 21 anni residui di convenzione.

5) Le risorse complessivamente necessarie per ACEA ATO2 risanata e ripubblicizzata

Attualmente (2011) Acea Ato 2 paga 17,72 milioni di interessi sul debito con Acea Spa e investe 149,1 milioni con un flusso di cassa pari a **127 milioni di euro** (utile + ammortamenti).

La tabella riassuntiva sotto riportata mostra come ipotizzando un investimento annuo obbligatorio di **60,34 milioni di euro** e un esborso annuale di **36,53 milioni di euro** per ripagare i debiti pregressi (inclusa la quota capitale), Acea Ato 2 Spa dovrebbe prevedere un esborso annuale di **96,87 milioni di euro**. A questo costi occorre aggiungere gli oneri relativi al prestito di 274,857 milioni di euro per la riacquisizione di ACEA ATO2, pari ad un esborso annuale di **30,4 milioni di euro per 13 anni**. Ai tassi di redditività attuali (flusso di cassa 2011 pari a 127 milioni di euro) Acea Ato 2 Spa riuscirebbe a sostenere nuovi investimenti e a ripagare il debito complessivo, sia quello per la rinegoziazione del pregresso sia quello per la riacquisizione.

Cash flow	Milioni di Euro
Investimenti	60,34
Restituzione debiti pregressi	36,53
Oneri per prestito CDP per ripubblicizzazione	30,4
TOTALE	127,2
Flusso di cassa	127

Tali riferimenti ci dicono che la ripubblicizzazione di ACEA ATO2 può avvenire basandosi sostanzialmente sulle risorse interne generate da ACEA ATO2 stessa. Vanno però tenuti in conto 2 elementi di una certa importanza e che possono modificare il quadro sopra accennato in modo significativo. Il primo è che, ovviamente, le simulazioni che abbiamo effettuato si basano su ipotesi non necessariamente “oggettive”. Semplicemente per esemplificare, abbiamo ragionato su tassi di interesse da corrispondere a CDP che sono sostanzialmente tassi di mercato, mentre riteniamo che, in una logica che torni ad essere quella originaria di CDP e quindi di finanziamenti agevolati agli Enti Locali e ai suoi servizi pubblici, essi potrebbero notevolmente

abbassarsi. Allo stesso modo, abbiamo preso in considerazione l'insieme del debito pregresso di ACEA ATO2 nei confronti di ACEA, senza "depurare" tale voce dalla politica della capogruppo che, in tutti questi anni, ha fatto volutamente lievitare l'entità del debito. Il secondo elemento è relativo al fatto che nei ricavi attuali di ACEA ATO2, e quindi nel flusso di cassa, è presente la remunerazione del capitale investito, che è stata abrogata dal 2° referendum sull'acqua e che ha un carattere di illegittimità e che siamo impegnati, anche con la nostra campagna di obbedienza civile, ad eliminare dalla tariffa. Ciò significa, che, solo a fronte di una decisione esplicita di ripubblicizzazione di ACEA ATO2 e "nelle more" del recepimento dell'esito referendario a livello nazionale, le risorse relative a tale voce possono considerarsi risorse a disposizione per sostenere il processo di ripubblicizzazione. Nel momento in cui, come siamo impegnati ad ottenere, sarà pienamente applicato l'esito referendario, è evidente che si tratterà di individuare ulteriori strumenti di finanza pubblica e di carattere fiscale che possano garantire le risorse necessarie a completare il processo di ripubblicizzazione. Solo a titolo esemplificativo, ragionando in un quadro dinamico, è ipotizzabile pensare di ricorrere a risorse che dovrebbero essere messe in campo da un nuovo quadro legislativo regionale (come fa la nostra proposta di legge di iniziativa popolare regionale) e nazionale (come fa la nostra proposta di legge di iniziativa popolare nazionale), dato che è evidente che, a fronte del pieno recepimento dell'esito referendario, diventa conseguente produrre un nuovo quadro normativo atto a sostenere gli investimenti necessari nel servizio idrico e lo stesso processo di ripubblicizzazione. Inoltre, è ragionevole, in quel mutato contesto, approfondire la possibilità di mettere in campo altri strumenti di finanziamento del processo di ripubblicizzazione, come potrebbe essere un' apposita tassa di scopo a livello territoriale, oppure l'emissione di buoni obbligazionari comunali o, ancora, l'emissione di un prestito obbligazionario da parte della stessa ACEA ATO2.

Insomma, quello che ci preme sottolineare è che, sia nel quadro dato che in uno dinamico, di evoluzione dell'attuale sistema di finanziamento del servizio idrico, esiste ed è concreta la possibilità della ripubblicizzazione e che essa è, in primo luogo, il frutto di una volontà politica che intende muoversi lungo quell'obiettivo.

6) Ottimizzare la gestione ed aprire alla partecipazione

Tra gli aspetti negativi del conto economico di Acea Ato 2 Spa si segnala il costo elevato del collegio sindacale, che è pari a 277 mila euro, a fronte di un costo per il consiglio di amministrazione di 205 mila euro. Ad ogni sindaco effettivo sono corrisposti 60.000 euro, mentre al presidente del collegio sindacale sono corrisposti 90.000 euro.

La riduzione del costo degli organi manageriale, affiancata ad un'ottimizzazione della gestione, permetterebbe di raggiungere più rapidamente il punto di pareggio.

Ma l'ottimizzazione ed il rinnovamento della gestione dell'azienda dovrà passare necessariamente attraverso la partecipazione attiva dei cittadini e dei lavoratori. Questo aspetto non è secondario ma parte integrante della presente proposta. Infatti la ripublicizzazione che vogliamo non coincide semplicemente con un'idea, pur essenziale, relativa alla natura giuridica di diritto pubblico del soggetto gestore ma spinge la definizione di pubblico verso quella di comune che implica il superamento della semplice delega alle istituzioni ed una partecipazione popolare diretta. Non esiste un modello compiuto e statico di partecipazione cittadina alla gestione di un servizio pubblico locale ed anche le esperienze avviate sono ancora agli esordi. Le regole della partecipazione non possono univoche e statiche, ma possono assumere caratteristiche specifiche a seconda del grado di consapevolezza e di apertura istituzionale che si realizza in quel determinato contesto socio-territoriale; inoltre, è necessario passare attraverso una fase di sperimentazione che può comportare pluralità di esperienze, su cui poter compiere le verifiche e gli approfondimenti del caso.

In ogni caso riteniamo che la partecipazione debba essere basata su due elementi fondamentali:

- possibilità di partecipazione ai processi decisionali da parte di cittadini e lavoratori
- possibilità di che tali processi incidano nelle scelte di gestione e non si riducano a mera consultazione.

Prendendo spunto da punti di forza e limite delle diverse esperienze di partecipazione già realizzate in Europa, un possibile modello potrebbe essere il seguente:

*** Informazione:** ciò va visto come prerequisito alla partecipazione. Va inteso non solo come atto di trasparenza delle discussioni e degli atti decisionali, ma come un sistema di informazione proattivo e costante verso tutti gli abitanti del territorio.

*** Partecipazione alla definizione degli indirizzi strategici:** prevedere almeno due sessioni pubbliche l'anno di presentazione e discussione delle scelte di fondo che riguardano il servizio idrico (obiettivi del servizio e sua qualità, tariffe, investimenti, bilancio economico ecc.). Tali sessioni potrebbero svolgersi in forma di Consigli Comunali aperti alla cittadinanza all'inizio e alla fine di ogni anno e, allo stesso modo, in Assemblee congiunte dei Consigli Comunali e della cittadinanza a livello dell'ATO di riferimento. Tali momenti assembleari non hanno carattere decisionale, che rimane in capo alle Assemblee elettive e all' ATO, ma sono un luogo di discussione e consultazione con i cittadini e le organizzazioni di rappresentanza;

*** Partecipazione alla gestione:** strutturare dei meccanismi che consentano ai cittadini di intervenire nella gestione del soggetto pubblico gestore. Una proposta concreta è quella di costituire un “Consiglio popolare dell’Acqua”, un modello simile a quello applicato a Grenoble, con il compito di “affiancare” e intervenire sull’attività degli ATO. Concretamente si tratterebbe di una rappresentanza dei cittadini singoli e organizzati in associazioni all'interno del Consiglio di Amministrazione al quale affiancare un Consiglio di sorveglianza, dove sia prevista la presenza dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

7) Il ruolo del lavoro nel processo di ripubblicizzazione

Da sempre pensiamo che il ruolo dei lavoratori nel processo di ripubblicizzazione e, più in generale, nella costruzione di un reale servizio pubblico sia un fattore assolutamente decisivo. I lavoratori sono i soggetti che “producono” il servizio e, dunque, la qualità del

lavoro è strettamente connessa alla qualità del servizio che viene erogato. Occorre capovolgere il modello “brunettiano”, per cui i lavoratori dei servizi pubblici sono fannulloni e privilegiati, e quindi è giusta una loro penalizzazione contrattuale e del loro sistema di diritti; si tratta, invece, di avere la consapevolezza che il loro protagonismo è parte essenziale di qualunque progetto di modifica e innovazione del ruolo del pubblico. Il che significa non solo costruire i giusti elementi di tutela, sia dal punto di vista contrattuale, sia rispetto alle garanzie occupazionali e al sistema dei diritti per tutti i lavoratori coinvolti nei processi di trasformazione, ma, ancor più, mettere in campo un percorso che possa supportare un loro ruolo attivo a favore di una nuova funzione dell'intervento pubblico. In particolare, è evidente che qualunque processo di scorporo necessita di un quadro di riferimento tale per cui non si determini neanche la percezione di una logica divisiva tra i lavoratori, alcuni posti in un ruolo preminente o comunque valorizzato e altri no: in questo senso, è necessario non solo riaffermare che il processo conclusivo al quale guardiamo, sia pure costruito a tappe differenti, è quello della ripubblicizzazione totale di ACEA, ma anche costruire percorsi di confronto, che appartengono in primo luogo ai lavoratori e alle loro rappresentanze sindacali, in grado di prefigurare unitarietà nelle condizioni di tutela di tutti i lavoratori, a prescindere da chi sarà immediatamente interessato al processo di ripubblicizzazione e chi no, facendo valere, in primo luogo, l'autonomia contrattuale che consenta di giungere a tale risultato. Nello stesso tempo, diventa fondamentale dar vita a quei meccanismi di carattere partecipativo, cui abbiamo fatto riferimento anche prima, per cui si possano effettivamente ricostruire elementi di identità e di legame sociale, in primo luogo con i cittadini che sono destinatari del servizio pubblico, da cui far scaturire anche reali punti di valorizzazione del lavoro. In questo senso, perché tutto ciò non rimanga su un piano astratto o puramente declamatorio, diventa necessario far valere una nuova capacità di intervento sull'organizzazione del lavoro e un rinnovato potere contrattuale dei lavoratori anche su quest'aspetto.

