GIU' LE MANI DALL'ACQUA!

PROGETTO

PER LA RIPUBBLICIZZAZIONE

DEL SERVIZIO IDRICO

DELLA PROVINCIA DI SAVONA

Comitato Savonese Acqua Bene Comune - Via Concordia, 8 – Ceriale (SV)

INTRODUZIONE

- L'acqua è un bene essenziale alla vita, un bene comune e un diritto umano universale e come tale va gestito, nonché conservato per le future generazioni;

- le infrastrutture necessarie a garantire a tutte e a tutti l'accesso all'acqua sono, di fatto, un monopolio naturale

- Il risultato dei referendum del 12 e 13 giungo del 2011 ha profondamente modificato l'assetto normativo riguardante i servizi pubblici locali e, in particolare, il servizio idrico. La maggioranza assoluta delle cittadine e dei cittadini italiani si è espressa a favore della gestione pubblica e partecipata del servizio idrico.

- Per chiarezza, dobbiamo considerare la differenza tra il risultato "tecnico-giuridico" del referendum e quello politico: se è vero infatti che il referendum non impone la scelta di un modello interamente pubblico è anche vero che il dibattito della campagna referendaria ed il conseguente voto popolare ha lanciato alla politica un messaggio chiaro e che, nella gerarchia dei servizi pubblici da mantenere in capo al pubblico (sia in termini di controllo che di gestione), l'acqua è considerata dai cittadini al primo posto;

- Il modello gestionale, pubblico con affidamento diretto o privato tramite gara, non è un concetto astratto, ma una conseguenza degli obiettivi che una comunità si pone.

- Nel caso la scelta sia quella di un modello pubblico vuol dire che la nostra comunità ha come obiettivo:
  a) l'universalità del servizio,
  b) la qualità della risorsa e la sua conservazione per le generazioni future;
  c) elevati livelli di depurazione;
  d) tariffe sostenibili;
  e) strumenti di partecipazione e confronto in merito alla trasparenza delle scelte decisionali.

- Il contesto europeo, alla luce delle esperienze seguite alle gare, dopo un'ondata di liberalizzazioni in cui il pubblico si era posto nella sola funzione di controllo, sembra orientarsi verso una ripubblicizzazione delle gestioni.
  Oltre 40 casi in Francia (spicca fra tutti il caso di Parigi) e i circa 80 nelle principali città europee (tra cui Berlino).

- In Italia il quadro è assai variegato ma un numero crescente di Comuni, singoli o consorziati, hanno scelto o hanno intrapreso la strada verso una gestione pubblica e partecipata: Napoli, Reggio Emilia, Piacenza, Vicenza, Palermo, Torino, Imperia solo per ricordare i più Importanti. Inoltre numerosi sono i Comuni che da sempre hanno una gestione pubblica, come, per esempio, Milano.

LA SITUAZIONE SAVONESE

Le caratteristiche principali della situazione savonese sono:

1) un numero consistente di comuni sotto i 1000 abitanti e per i quali è prevista la salvaguardia in base al comma 5 art. 148 del D.Lgs. 152/2006. (*Ferma restando la partecipazione obbligatoria all´Autorita` d´ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l´adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato e` facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunita` montane, a condizione che gestiscano l´intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorita` d´ambito competente.* (tabella 1);
2) la frammentazione delle gestioni, sia tra acquedotti e depurazione, sia, soprattutto, tra Comuni.

3) la problematica relativa alla mancanza di depurazione per il comparto di Ponente (Albenga, Villanova d'Albenga, Garlenda, Ortovero, Alassio, Laigueglia, Andora, Testico, Stellanello), situazione per la quale siamo a rischio di infrazione comunitaria.

LE PROPOSTE PER UNA GESTIONE UNITARIA PUBBLICA E PARTECIPATA.

La proposta che abbiamo elaborato per arrivare all'individuazione del gestore unitario della Provincia di Savona (La L.R. 21/12/2012, n. 50 ha modificato l'articolo 5 della L.R. 29/12/2010, n. 23 recependo la cessazione, stabilita al 31/12/2012 dal D.L.. n.216/2011, delle Autorità d'Ambito di cui già alla cosiddetta Legge Galli, affidandone in via transitoria le funzioni alle Province sino al 31/12/2013), tiene conto dei 3 punti riguardanti la situazione attuale ma, anche e soprattutto:

- del fatto che numerosi comuni della nostra Provincia, tra i quali Savona, Albissola Marina, Bardineto, Cairo Montenotte, Celle Ligure, Mallare, Mioglia, Noli, Pietra Ligure, Quiliano, Rialto, Toirano, Tovo San Giacomo e Vado Ligure, hanno votato delibere in Consiglio Comunale o, ancor, più, modificato il loro statuto comunale definendo l'acqua un Bene Comune, un diritto inalienabile di ogni cittadino e il servizio idrico privo di rilevanza economica. Atto non formale che indica che questi comuni, ancor prima della campagna referendaria, erano e sono per una gestione pubblica e partecipata del servizio idrico e che l'acqua non è una merce;
- della volontà espressa nel referendum del giugno 2011 da 131.425 cittadine e cittadini savonesi che recandosi alle urne e votando al 95% SI, hanno abrogato la legge che privatizzava i servizi pubblici locali e cancellato i profitti dalla gestione del servizio idrico, indicando con chiarezza la loro volontà che la gestione del Servizio Idrico fosse pubblica e partecipata.

L'analisi della situazione attuale ci dice che, per quanto riguarda la gestione degli acquedotti, la situazione è la seguente:

1) 30 comuni per un totale di 17.019 abitanti sono al di sotto dei 1000 abitanti e soggetti a salvaguardia (tabella 1);
2) 21 comuni per un totale di 88.265 abitanti sono soggetti a gestioni pubbliche o sono in presenza di una concessione a privati scaduta (tabella 2)
3) 2 comuni per un totale di 12.440 abitanti sono soggetti ad una gestione tramite Società Pubbliche (tabella 3)
4) 15 comuni per un totale di 146.315 abitanti sono soggetti ad una gestione da parte di soggetti privati (tabella 4)
5) Il Comune di Andora andrà con la Provincia di Imperia.

Quindi il 78,5% dei comuni e il 45,5% della popolazione è servita da gestioni pubbliche degli acquedotti.

Per quanto riguarda invece le gestioni della depurazione si può dire che la totalità della nostra provincia è servita da gestori pubblici (tabella 5) o da gestioni dirette da parte dei Comuni (tabella 6). Per quanto riguarda il Ponente, visto il fallimento del progetto della Depuratore Ingauno, i comuni di questa zona andranno a depurare al depuratore consortile di Borghetto Santo Spirito.

TABELLA 1 – Comuni al di sotto dei 1000 abitanti per i quali è prevista la salvaguardia
Comma 5 art. 148 del D.Lgs. 152/2006.

	COMUNE	Popolazione
1	ARNASCO	563
2	BALESTRINO	535
3	BARDINETO	634
4	BORMIDA	453
5	CASANOVA L.	766
6	CASTELBIANCO	287
7	CASTELVECCHIO R.B.	194
8	ERLI	244
9	GARLENDA	956
10	GIUSTENICE	895
11	GIUSVALLA	425
12	MAGLIOLO	709
13	MASSIMINO	130
14	MIOGLIA	561
15	MURIALDO	871
16	NASINO	224
17	ONZO	223
18	ORCO FEGLINO	814
19	OSIGLIA	470
20	PALLARE	934
21	PIANA CRIXIA	816
22	PLODIO	550
23	PONTINVREA	822
24	ROCCAVIGNALE	710
25	STELLANELLO	754
26	TESTICO	200
27	URBE	869
28	VENDONE	431
29	VEZZI PORTIO	690
30	ZUCCARELLO	289
	TOTALE	**17.019**

TABELLA 2 – Acquedotto - Gestioni pubbliche o concessione a privati scaduta

	COMUNE	Popolazione		
1	CISANO S.N.	1568		
2	ALBENGA	22690	Ilce	Scaduta nel 2007
3	ALBISOLA SUPERIORE	10921	Acquedotto di Savona	Scaduta nel 2005
4	ORTOVERO	1090		
5	LAIGUEGLIA	1521		
7	BOISSANO	2061		
8	BORGHETTO S.S.	5075		
9	BORGIO VEREZZI	2095		
10	CERIALE	5277		
11	PIETRA LIGURE	8591		
12	TOIRANO	2089		
13	TOVO SAN GIACOMO	2165		
14	FINALE LIGURE	5500		
15	SASSELLO	1765		
16	CALIZZANO	1583		
17	COSSERIA	1034		
18	DEGO	1948		
19	MALLARE	1293		
20	MILLESIMO	3250		
21	SPOTORNO	3803	Acquedotto di Savona	Scaduta nel 2009
22	NOLI	2946	Acquedotto di Savona	Scaduta nel 2013
	TOTALE	**88265**		

TABELLA 3 - Acquedotto - Gestione tramite Società Pubbliche

	COMUNE	Popolazione	Acquedotto
1	ALASSIO	10449	SCA
2	VILLANOVA D'ALB.	1991	SCA
	TOTALE	**12.440**	

TABELLA 4 – Acquedotto - Gestioni private

	COMUNE	Popolazione	Acquedotto	Scadenza
1	LOANO	10567	SAN LAZZARO	2022
2	ALBISSOLA MARINA	5623	Acquedotto di Savona S.p.a.	2029
3	BERGEGGI	1147	Acquedotto di Savona S.p.a.	2029
4	CELLE LIGURE	5307	Acquedotto di Savona S.p.a.	2017
5	FINALE LIGURE	6345	ILCE S.p.a.	
6	QUILIANO	7032	Acquedotto di Savona S.p.a.	2028
7	SAVONA	59907	Acquedotto di Savona S.p.a.	2029
8	STELLA	2935	Acquedotto di Savona S.p.a.	
9	VADO LIGURE	7991	Acquedotto di Savona S.p.a.	2029
10	VARAZZE	13458	Acquedotto di Savona S.p.a.	2029
11	ALTARE	2211	ACQUEDOTTO DI SAVONA	2029
12	CENGIO	3777	ACQUEDOTTO DI SAVONA	
13	CAIRO MONTENOTTE	13419	COMUNE - SAP	2026
14	CARCARE	5662	COMUNE - SAP	
15	PALLARE	934	COMUNE CONSORZIO SAP	
	TOTALE	**146315**		

TABELLA 5 – Depurazione – Gestione società pubbliche

	COMUNE	Popolazione	Gestore
1	BALESTRINO	535	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
2	BOISSANO	2061	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
3	BORGIO VEREZZI	2095	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
4	BORGHETTO S.S.	5075	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
5	CERIALE	5277	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
6	LOANO	10567	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
7	PIETRA LIGURE	8591	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
8	TOIRANO	2089	SERVIZI AMBIENTALI S.P.A.
1	ALBISOLA SUPERIORE	10921	CONSORZIO DEP. SV. SPA
2	ALBISSOLA MARINA	5623	CONSORZIO DEP. SV. SPA
3	BERGEGGI	1147	CONSORZIO DEP. SV. SPA
4	CELLE LIGURE	5307	CONSORZIO DEP. SV. SPA
5	FINALE LIGURE	11845	CONSORZIO DEP. SV. SPA
6	NOLI	2946	CONSORZIO DEP. SV. SPA
7	QUILIANO	7032	CONSORZIO DEP. SV. SPA
8	SAVONA	59907	CONSORZIO DEP. SV. SPA
9	SPOTORNO	3803	CONSORZIO DEP. SV. SPA
10	ORCO FEGLINO	814	CONSORZIO DEP. SV. SPA
11	VADO LIGURE	7991	CONSORZIO DEP. SV. SPA
12	VARAZZE	13458	CONSORZIO DEP. SV. SPA
13	VEZZI PORTIO	690	CONSORZIO DEP. SV. SPA
14	ALTARE	2211	CIRA
15	BORMIDA	453	CIRA
15	CAIRO MONTENOTTE	13419	CIRA
16	CARCARE	5662	CIRA
17	COSSERIA	1034	CIRA
18	DEGO	1948	CIRA
19	MALLARE	1293	CIRA
20	PALLARE	934	CIRA
21	PLODIO	550	CIRA
	TOTALE	**195.278**	

Tabella 6 - Depurazione – Gestioni dirette da parte dei Comuni

	COMUNE	Popolazione	
1	BARDINETO	634	COMUNE
2	CALIZZANO	1583	COMUNE
3	GIUSVALLA	425	COMUNE
4	MASSIMINO	130	COMUNE
5	MILLESIMO	3250	COMUNE
6	MIOGLIA	561	COMUNE
7	MURIALDO	871	COMUNE
8	OSIGLIA	470	COMUNE
9	PIANA CRIXIA	816	COMUNE
10	PONTINVREA	822	COMUNE
11	ROCCAVIGNALE	710	COMUNE
	TOTALE	**10.272**	

In questo quadro l'Assemblea dei Sindaci deve:

1) porsi l'obiettivo della costruzione di un'Azienda Speciale Consortile composta dalle gestioni pubbliche esistenti nel comparto acquedottistico e in quello della depurazione.
2) I soggetti che si trovano sotto la gestione privata con scadenze che vanno dal 2017 al 2029 rimarranno con tale gestione fino alla scadenza naturale della convenzione, fatta salva la verifica di legittimità degli affidamenti. Alla scadenza entreranno a far parte dell' Azienda Speciale Consortile della Provincia di Savona.
3) Aprire un tavolo partecipato tra tutti i soggetti interessati (comuni, provincia, comitato savonese acqua bene comune, associazioni dei consumatori, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, lavoratori del settore ecc.) per la definizione, attraverso la discussione e l'approfondimento delle varie tematiche, di tutte le questioni che si porranno.
4) Approvare una delibera di Consiglio che raccolga tutti gli elementi sopra esposti e impegni la Giunta e il Sindaco a muoversi nella direzione della costruzione dell'Azienda Speciale Consortile per la gestione del Servizio idrico Integrato della nostra provincia (***vedi bozza allegato 1***).

In questo modo sarà possibile procedere in tempi ragionevolmente rapidi verso la costituzione di un soggetto unitario pubblico e partecipato e definire una tariffa (cosa per altro possibile anche senza il soggetto unitario) in grado di sostenere le spese di collettamento dei comuni del Ponente al depuratore di Borghetto Santo Spirito (ricalcolate rispetto a quelle richieste dalla regione Liguria e dalla Provincia di Savona a suo tempo e conseguenti alla costruzione del Depuratore Ingauno a Villanova d'Albenga che non si farà più) in modo da evitare le sanzioni europee.

Le tematiche che si dovranno affrontare saranno tante e complesse. Quello che è però altrettanto certo è che solo la partecipazione può dare risposte forti ed autorevoli nel processo di costruzione di un soggetto pubblico e partecipato, efficace ed efficiente.

1) Meccanismi partecipativi. Sia nella fase di costruzione dell' Azienda Speciale Consortile, sia in quella successiva riguardante la gestione vera e propria, ci dovremo porre l'obiettivo di costruire meccanismi partecipativi certi che permettano a tutti i soggetti interessati di poter portare il loro contributo di idee e proposte, di verificare lo stato del lavoro che si sta facendo, di controllare la regolare esecuzione delle decisioni prese. (***vedi allegato 2***).
2) Azienda Speciale Consortile. E' importante dar vita ad una Azienda Speciale Consortile che, come recita l'art. 114 del Testo unico degli Enti Locali, è "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale". Si tratta pertanto di un **ente di diritto pubblico,** diverso dal comune o dalla provincia da cui dipende funzionalmente. (***vedi allegato 3***).
3) Patto di stabilità. E' evidente che sottoporre le Aziende speciali al Patto di stabilità significa, in primo luogo, estendere anche ad esse ciò che si è verificato per gli Enti Locali, e cioè costruire una condizione per cui esse avranno grosse difficoltà ad effettuare investimenti. Non ci vuole molto per vedere che questa diventerà la strada per favorire i processi di privatizzazione. (***vedi allegato 4)***
4) Investimenti e finanziamento. Solo un meccanismo realmente alternativo di finanziamento del sistema può garantire gli ingenti investimenti necessari. E' questo il senso di fondo della nostra proposta, che risale già all'elaborazione della nostra proposta di legge di iniziativa popolare del 2007. Al posto del "full cost recovery", occorre costruire un nuovo meccanismo tariffario e ricorrere sia alla finanza pubblica che alla fiscalità generale. (***vedi allegato 5)***
5) Legittimità degli affidamenti ad Acquedotto di Savona e Acquedotto San Lazzaro (Loano). Il parere del CONVIRI del novembre 2011 pone seri dubbi sulla legittimità di molti degli affidamenti a soggetti privati del servizio acquedottistico. (***vedi allegato 6)***
6) Trattamento dei lavoratori/trici nel passaggio da privato a pubblico (***vedi allegato 4)***
7) Limiti nelle assunzioni negli Enti Locali (***vedi allegato 4)***
8) Problema dei comuni sotto i 1000 abitanti
9) Problema dei comuni a cui è scaduto l'affidamento ad Acquedotto di Savona

BOZZA DI DELIBERA CONSILIARE

Il Consiglio Comunale di ……

PREMESSO

che l'acqua è un bene essenziale alla vita, un bene comune e un diritto umano universale e che come tale va gestito, nonché conservato per le future generazioni;

che le infrastrutture necessarie a garantire a tutte e a tutti l'accesso all'acqua sono, di fatto, un monopolio naturale

che il 12 e 13 giugno 2011 la maggioranza assoluta del popolo italiano ha votato "SI" ai quesiti referendari relativi alla gestione del servizio idrico, con i quali si proponeva l'uscita della gestione dell'acqua dalle leggi del mercato e l'uscita dei profitti dalla gestione dell'acqua;

che il rispetto dell'esito referendario chiede a tutti gli enti locali, singoli ed associati, di compiere gli atti e le azioni conseguenti per intraprendere una piena gestione pubblica del servizio idrico e il suo riconoscimento come servizio di interesse generale privo di rilevanza economica;

VISTO

le sentenze della Corte Costituzionale 26/2011 (ammissibilità dei due quesiti referendari in quanto la normativa residua, immediatamente applicabile, non presenta elementi di contradditorietà) e 199/2012 (l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni)

il DPR 116/2011, pubblicato sulla GU il 20/7/11, che dice che dal giorno successivo è fatto obbligo a chiunque spetti di osservare e far osservare l'esito referendario

Il parere n. 267 del Consiglio di Stato del 25 gennaio 2013 nel quale si sostiene che l'abrogazione del 7% di "remunerazione del capitale investito", aveva effetto immediato a partire dal 21 luglio 2011, data di promulgazione dell'esito referendario

La straordinaria frammentazione delle gestioni del Servizio Idrico nella nostra Provincia e la necessità di giungere all'individuazione di un gestore unitario

Che spetta all'ente locale di riferimento la scelta delle forme di gestione del servizio idrico integrato; un principio, questo, ribadito anche dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) nella nota interpretativa del 14 giugno 2011, dove è dato leggere 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*".

che una gestione efficiente ed efficace del servizio idrico integrato comporta considerevoli investimenti in termini di manutenzione straordinaria delle reti idriche e di nuove opere che realizzino la piena gestione integrata del servizio idrico stesso;

che le variabili obiettivo del Patto di Stabilità e le relative metodologie di calcolo sono state modificate periodicamente in senso sempre più restrittivo, compromettendo le possibilità di definizione di politiche anche di medio periodo da parte delle Amministrazioni Locali;

che gli investimenti per il riammodernamento e il completamento delle reti idriche, oltreché necessari per non incorrere in procedure di infrazione da parte dell'Unione Europea, sono essenziali per fornire un servizio universale e di qualità e possono svolgere un'importante funzione anticiclica producendo occupazione socialmente ed ambientalmente utile;

che i vincoli imposti dal Patto di Stabilità bloccano cifre importanti nei bilanci comunali, producendo avanzi di amministrazione e residui passivi che potrebbero essere usati per gli investimenti, impedendo agli Enti Locali, ed in particolar modo ai più virtuosi, di utilizzare le risorse a disposizione per la realizzazione di opere sempre più necessarie;

che nel corso degli anni la funzione della Cassa Depositi e Prestiti è radicalmente mutata, passando, attraverso la sua privatizzazione avvenuta nel 2003, da unico ente finanziatore a tassi calmierati degli investimenti degli Enti Locali a soggetto finanziatore a tassi di mercato con finalità di redditività per gli azionisti;

che non è ulteriormente sopportabile il sacrificio richiesto agli Enti Locali, soprattutto in considerazione del peggioramento dei conti pubblici, nonostante il positivo contributo degli Enti Locali stessi;

che è necessario ripristinare livelli di reale autonomia –impositiva ed amministrativa- di tutti gli Enti Locali, a partire dai Comuni;

che beni comuni come l'acqua, il territorio, l'energia e i rifiuti e servizi pubblici essenziali come quelli deputati a garantire un welfare locale di qualità appartengono alla comunità e non possono in alcun modo essere sottratti alla stessa, condizionandone la fruizione da parte di tutti i cittadini e limitandone la piena partecipazione al loro governo e alla loro gestione democratica;

IMPEGNA IL SINDACO E LA GIUNTA COMUNALE

a) ad agire, nella piena osservanza dell'esito referendario e in accordo con gli altri sindaci, affinchè la gestione del Servizio Idrico Integrato della Provincia di Savona sia realmente pubblica e partecipata;
b) ad agire affinchè si costituisca un tavolo partecipato da tutti i soggetti interessati (Provincia, Comuni, Comitato Savonese Acqua Bene Comune, Associazioni dei Consumatori, lavoratori dei vari servizi idrici della provincia) che individui il percorso più utile ed efficace per giungere all'obiettivo della ripubblicizzazione del Servizio Idrico nella Provincia di Savona;
c) a rivolgere un formale invito, sempre in accordo con gli Enti Locali savonesi, al Presidente del Consiglio dei Ministri, affinché il Governo e il Parlamento pongano in essere un provvedimento volto all'esclusione dal patto di stabilità di tutti gli investimenti finalizzati alla realizzazione dei servizi essenziali alla comunità e riconducibili alle categorie dei beni comuni e del welfare locale;
d) a rivolgere un formale invito al Presidente del Consiglio dei Ministri, affinché il Governo e il Parlamento pongano in essere un provvedimento volto a ripristinare l'antica funzione della Cassa Depositi e Prestiti, quale ente finanziatore a tassi calmierati degli investimenti degli Enti Locali;
e) a convocare, entro un mese dall'approvazione della presente deliberazione, un Consiglio Comunale aperto, in modo da aprire il confronto con l'intera cittadinanza su questi temi e sulle possibili azioni successive da intraprendere.

ALLEGATO 2

La partecipazione dei cittadini e dei lavoratori nella gestione pubblica del servizio idrico

Da sempre, per noi, la gestione pubblica non è mai stata semplicemente confinata ad un'idea, pur essenziale, relativa alla natura giuridica di diritto pubblico del soggetto gestore, ma è sempre stata connotata dal procedere e dallo sviluppo della partecipazione dei cittadini e dei lavoratori in essa. Per noi, nel momento in cui dicevamo e diciamo che "si scrive acqua, si legge democrazia", era ed è chiaro che non si trattava di uno slogan, ma di un punto sostanziale del nostro concetto di ripubblicizzazione. Detto in altri termini, **per noi, il processo di ripubblicizzazione è fortemente connesso all' idea di democrazia partecipativa**

Democrazia Partecipativa è per noi il superamento della mera delega alle istituzioni ed implica una partecipazione popolare diretta da parte di tutte/i le/gli abitanti e le/i lavoratrici/tori; alla pianificazione ed alla gestione del servizio idrico integrato in cui le/gli abitanti e le/i lavoratrici/tori si approprino dei dati e delle informazioni e abbiano il diritto e la sovranità di decidere. Ora, anche per sua natura, quest'ultimo concetto non si sposa necessariamente con l'indicazione di un modello preciso; anzi, è la stessa costruzione delle forme adeguate di democrazia partecipativa che va pensata come un elemento processuale. Esse non sono fissate una volta per sempre, 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.

Le riflessioni che seguono vanno dunque prese come semplice pista di lavoro, da sperimentare, modificare, aggiustare in corso d'opera. Il punto di partenza di questi spunti di ragionamento sta nella costruzione progressiva di un intreccio tra forme di democrazia diretta e forme di democrazia rappresentativa: da questo punto di vista, l'ispirazione che proviene dall'esperienza di Porto Alegre, pur sapendo, ovviamente, che essa non è esportabile a mo' di fotocopia, rimane tuttavia un punto di riferimento molto importante. Si può ipotizzare di lavorare, allora, su uno schema basato su tre momenti di fondo:

- **diritto all'informazione**, che va visto come prerequisito alla partecipazione. Si tratta, in primo luogo, non solo di rendere pubbliche le discussioni e gli atti decisionali, ma ancor più di pensare a come si organizza un percorso di informazione costante a tutti gli abitanti del territorio;
- **fase della partecipazione/discussione assembleare.** Questo passaggio, mutuato dall'esperienza del bilancio partecipativo, si può basare sul fatto di avere **due sessioni pubbliche annuali 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 nei quali si può far valere la voce dei cittadini, in forma organizzata o meno;
- **fase della partecipazione/gestione.** Si può pensare, oltre alla fase della discussione assembleare che interviene sul piano delle decisioni "strategiche", di dar vita a momenti partecipativi di carattere maggiormente strutturato, che intervengono nella gestione del soggetto pubblico gestore e lo accompagnano nelle scelte sul piano più strettamente gestionale. Da questo punto di vista, si può approfondire l'idea di costituire un "**Consiglio popolare dell'Acqua"**, un po' rifacendoci all'esperienza compiuta a Grenoble, con il compito di "affiancare" e intervenire sull'attività degli ATO, sia il fatto di essere presenti negli organi di gestione del soggetto gestore pubblico. Ciò può concretizzarsi nella scelta che ci sia una **rappresentanza dei cittadini e delle loro forme organizzate all'interno del Consiglio di Amministrazione** e sia nel prevedere che, accanto al Consiglio di Amministrazione, si dia vita anche ad un **Consiglio di sorveglianza, dove sia prevista anche la presenza dei lavoratori e dei loro rappresentanti.**

Comunque, le forme sperimentate dovranno contenere almeno due elementi fondamentali:

- possibilità di partecipazione ai processi di democrazia partecipativa da parte di tutte/i le/gli abitanti e le/i lavoratrici/tori;

- possibilità di che tali processi incidano nelle scelte di gestione e non si riducano a mera consultazione, evitando il rischio di cooptazione subalterna e preservando l'autonomia dei movimenti.

Nel caso vengano proposti dalle amministrazioni organismi che non abbiano le caratteristiche suddette il nostro compito consisterà nel lavorare perché esse assumano il più possibile tali caratteristiche in relazione alle possibilità date dalle situazioni concrete e nel continuare ad operare perchè si creino reali istituti di democrazia partecipativa.

La schematicità di questi punti sono anche il prodotto voluto che deriva dalla necessità di svolgere una discussione ben più forte e compiuta su questo tema, con la consapevolezza che essa non può essere

sganciata dalla pratica e dalla sperimentazione concreta che sapremo produrre nella costruzione di un nuovo spazio pubblico democratico.

1. L'Azienda speciale: caratteristiche generali

L'Azienda speciale, come recita l'art. 114 del Testo unico degli Enti Locali, è "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale". Si tratta pertanto di un **ente di diritto pubblico,** diverso dal comune o dalla provincia da cui dipende funzionalmente. La personalità giuridica, che si acquisisce con l'iscrizione al registro delle imprese, fa dell'azienda speciale un soggetto di diritto a sé stante, indipendente e diverso dall'ente locale che lo ha costituito. All'Ente Locale compete l'approvazione degli atti fondamentali dell'azienda speciale: il piano - programma comprendente il contratto di servizio che disciplina i rapporti tra Ente Locale e Azienda, i bilanci economici di previsione pluriennale e annuale, il conto consuntivo e il bilancio di esercizio. Anche lo statuto, al momento della costituzione dell'azienda speciale, viene approvato dal consiglio comunale/ provinciale. Sempre all'Ente locale competono il conferimento del capitale di dotazione, la determinazione di finalità, indirizzi e obiettivi, esercitare la vigilanza, verificare i risultati della gestione e provvedere alla copertura degli eventuali costi sociali. Compete, invece, all'azienda procedere autonomamente al perseguimento dei fini posti dell'ente locale godendo di ampia autonomia imprenditoriale. L'acquisizione della personalità giuridica avviene per la prima volta con la legge 142/90 e questo fatto è ciò che maggiormente differenzia l'Azienda speciale con le precedenti Aziende speciali "municipalizzate".
L'azienda speciale rientra, inoltre, nella categoria degli enti pubblici economici (Cass. Sez. un. 15 dicembre 1997, n. 12654) cioè degli enti di diritto pubblico la cui attività, pur se strumentale rispetto al perseguimento di un pubblico interesse, ha per oggetto l'esercizio di un'impresa ed è uniformata a regole di economicità perché ha l'obiettivo del pareggio di bilancio. L'acquisto della personalità giuridica da parte dell'azienda speciale, comporta, oltre l'iscrizione nel registro delle imprese, la sua assoggettabilità al regime fiscale proprio delle aziende private (Cons. Stato, III, 18 maggio 1993, n. 405) ed alla disciplina di diritto privato per quanto attiene al profilo dell'impresa e per i rapporti di lavoro dei dipendenti (T.A.R. Liguria, II, 24 maggio 1995, n. 272). Ciò, ad esempio, significa che **i contratti collettivi di lavoro non sono necessariamente quelli del settore pubblico, ma quelli stabiliti dalle parti in riferimento al settore merceologico di appartenenza** (contratto gas-acqua per i settori del gas e dell'acqua, autoferrotramvieri per il trasporto pubblico locale, igiene ambientale per la gestione dei rifiuti ecc.). Situazione più complessa, che affronteremo dopo nello specifico, riguarda le modalità di assunzione nelle Aziende Speciali.
Allo stesso modo, **l'Azienda speciale è soggetto passivo di imposta e, dunque, assoggettata al pagamento di IRES e IRAP.**
Visto il profilo della personalità giuridica dell'azienda speciale, la giurisprudenza ha posto in rilievo l'applicabilità alla medesima di alcune disposizioni tipiche del diritto privato, per esempio per quanto attiene alle materie lavoristiche, in virtù della sua natura di ente pubblico economico; è necessario d'altro canto evidenziare anche l'altro elemento fondamentale che connota l'istituto in questione, cioè il rilevato carattere "strumentale dell'ente locale". Al carattere strumentale si ricollega l'esigenza che le attività poste in essere siano finalizzate al conseguimento degli stessi scopi che l'ente locale si prefigge, cioè il soddisfacimento degli interessi della collettività locale e lo sviluppo della stessa.
I vincoli che legano l'Azienda speciale al Comune sono quindi cosi stretti, sul piano della formazione degli organi, degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza, da farla ritenere "elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso Ente territoriale" (Corte Cost., 12 febbraio 1996 n.28). **L'Azienda speciale, quindi, pur con l'accentuata autonomia derivantele dall'attribuzione della personalità giuridica è parte dell'apparato amministrativo che fa capo al Comune e ha connotati pubblicistici.** L'attribuzione della personalità giuridica non ha mutato tale natura, ma l'ha solo configurata come un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici, distinto dal Comune, con una propria autonomia decisionale, e ha reso possibile, per l'esercizio di un'attività che ha rilievo economico, l'effettuazione di scelte di tipo imprenditoriale, cioè l'organizzazione dei fattori della produzione secondo i modelli propri dell'impresa privata (compatibilmente peraltro con i fini sociali dell'Ente titolare) per il conseguimento di un maggiore grado di efficacia, di efficienza e di economicità del servizio pubblico. Guardando alla gestione del servizio idrico, e quindi ad un territorio composto solitamente da una pluralità di Comuni presenti nell'ATO, **appare del tutto evidente che, in questi casi, l'assetto dell'Azienda speciale sia di tipo consortile.** Per l'Azienda speciale consortile, quindi, valgono tutti i ragionamenti sviluppati prima; inoltre essa, rispetto alla ordinaria azienda speciale, si caratterizza per la presenza di un organo in più: l'assemblea consortile. Mentre l'azienda speciale è amministrata e gestita soltanto dal Consiglio di Amministrazione (per forza di cose ristretto e di modeste dimensioni), nell'assemblea consortile sono rappresentati tutti gli enti consorziati attraverso i sindaci o assessori delegati.

2. Come arrivare alla costituzione e/o alla trasformazione in Azienda speciale

Prima di passare all'analisi del contesto normativo in materia di gestione del servizio idrico integrato è utile ricostruire i passaggi legislativi successivi al referendum in merito alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Infatti va ricordato che il 1° quesito refe rendario, avendo ad oggetto l'art. 23 bis L. 133/08 e successive modifiche il quale disciplinava per l'appunto la modalità di affidamento e gestione dei servizi a rilevanza economica, è intervenuto non solo sul servizio idrico ma, nello specifico, anche sulla gestione dei rifiuti e del trasposto pubblico locale.

Il 13 Agosto 2011 il Governo ha approvato il decreto legge 138/2011 (cd. decreto di Ferragosto) convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011, il cui art. 4 era rubricato "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea". Tramite tale articolo sostanzialmente veniva riproposta la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell'art. 23-bis abrogata con i referendum del 12-13 giugno 2011 pur esludendo il servizio idrico. Va inoltre ricordato che l'art. 4 aveva subito numerose modifiche, in particolare per effetto dell'art. 9, co. 2, lett. n) l. n. 183/2011 (cd. legge di stabilità 2012) e dell'art. 25 d.l. n. 1/2012 convertito con modificazioni dall'art. 1, co. 1 l. n. 27/2012, nonché dell'art. 53, co. 1, lett. b) d.l. n. 83/2012, in fase di conversione. Le modifiche sopravvenute avevano limitato ulteriormente le ipotesi di affidamento dei servizi pubblici locali comprimendo ancor di più le sfere di competenza regionale in materia di SPL di rilevanza economica. Pertanto diverse Regioni, sin dall'autunno scorso, hanno promosso ricorsi di fronte alla Corte costituzionale chiedendo di definirne l'illegittimità costituzionale. Il 20 Luglio u.s. la Corte ha depositato la sentenza 199/2012 relativa a tali ricorsi dichiarando incostituzionale l'art. 4 e le successive modifiche per palese violazione dell'art. 75 della Costituzione con il quale si disciplina l'istituto referendario. La Consulta ha riconosciuto che "*l'impugnato art. 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis".* […] Poi prosegue al punto 5.2.2 del considerato in diritto "*La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.*"

Pertanto, a seguito di tale sentenza si può sostenere che a livello normativo in materia di gestione dei servizi pubblici locali le lancette dell'orologio siano tornate indietro al 21 luglio scorso quando sono entrati in vigore i decreti del Presidente della Repubblica n.113 e n. 116 i quali hanno formalmente abrogato le norme oggetto dei referendum. Dunque ad oggi per chiarire il quandro normativo sui SPL (in particolare servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti e trasporto pubblico locale) è opportuno richiamare quanto la Corte costituzionale ha sancito nella sentenza di ammissibilità del 1° quesito (Sentenza n. 24/2011 relativa al referendum n. 149 "Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Abrogazione"): "*Nel caso in esame, all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte − sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica."* […] "*appare evidente che l'obiettiva ratio del quesito n. 1 va ravvisata, come sopra rilevato, nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-bis, che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico).*" In conclusione per i suddetti servizi pubblici locali la legislazione vigente è quella comunitaria, mentre per gli altri, ossia quelli eslusi dall'art. 23 bis vale la disciplina di settore mai toccata dal referendum.

Per tornare all'analisi della modalità di gestione del SII, **la possibilità del suo affidamento diretto 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, come ribadito poc'anzi, ha chiarito in modo inequivocabile che la disciplina di riferimento è quella 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".

La possibilità di arrivare ad una gestione realmente pubblica tramite Azienda Speciale, peraltro, deve misurarsi con la grande diversità delle situazioni gestionale in essere. Non va dimenticato, infatti, che, se le forme gestionali più diffuse nel servizio idrico sono le SpA a totale capitale pubblico, le SpA miste, di cui le più rilevanti sono anche quotate in Borsa, e, in un numero limitato, alcune SpA totalmente private, continuano ad esistere, in particolare dove gli ATO non hanno mai affidato il servizio, anche forme gestionali realizzate tramite Consorzi e, ancor più, con la gestione diretta in economia, così come non è indifferente la variabile relativa ai tempi di scadenza delle concessioni in essere, oppure se siamo in una situazione in cui l'ATO ha già provveduto o meno all'affidamento del servizio, o, ancora, se esiste la possibilità di rescindere motivatamente le convenzioni esistenti. Tutto ciò da luogo ad una casistica effettivamente molto diversificata e complessa, per cui non si può dettare una sorta di regola generale, valida per tutti, ma **le singole situazioni vanno approfondite caso per caso. E' però possibile fissare alcuni punti di riferimento di fondo con cui orientarsi all'interno di tale panorama diversificato.**

Il primo punto di riferimento è rappresentato dalla situazione nella quale sia possibile la trasformazione e/o trasferimento di azienda, da Spa (a totale capitale pubblico, mista o privata) in Azienda speciale. In questo contesto, il passaggio più semplice si verifica quando si tratta di passare da una SpA a totale capitale pubblico monoutility ad un'Azienda speciale. In questo caso, sostanzialmente tutta la questione chiama in causa un fatto di pura volontà politica, non esistendo un problema di risorse da impegnare per liquidare soci privati, e comporta le normali problematiche di trasformazione d' azienda, da SpA a totale capitale pubblico ad Azienda speciale, anch'essa, come abbiamo visto prima, azienda dotata di personalità giuridica. Non a caso, abbiamo detto che occorre partire da qui, dalla trasformazione della SpA a totale capitale pubblico in Azienda speciale, per affermare il processo di ripubblicizzazione del servizio idrico nel nostro Paese, in considerazione del fatto che, da una parte, ciò è relativamente semplice e, dall'altra, che tali gestioni ancora oggi coprono più del 50% delle gestioni del SII nel nostro Paese, a partire da grandi realtà come, oltre a Napoli che ha già iniziato a costruire il percorso di ripubblicizzazione, Torino, Milano, Venezia, Palermo, la Puglia, la Sardegna e altre ancora.

Più complesso, ma sempre affrontabile, è lo scenario relativo al passaggio da SpA mista, con la presenza di almeno un socio privato, o, ancor più, di SpA mista multiutility (magari quotata in Borsa) in Azienda speciale, dove si tratta di affrontare anche il tema delle risorse a disposizione per riacquisire le quote dei soggetti privati e di misurarsi, nel caso delle multiutility, anche con il tema dell'eventuale scorporo del ramo idrico. Ovviamente, il tema delle risorse non si pone se siamo in presenza o vicini alla scadenza della concessione o se esistono i termini per arrivare alla rescissione della convenzione (ma qui, come vediamo dopo, esiste la questione della costituzione ex novo di un'Azienda speciale). Rispetto al reperimento delle risorse, quando il tema esiste, si possono esperire varie possibilità, diverse delle quali rientrano nel capitolo, che affrontiamo più avanti, quando parliamo del finanziamento del SII in generale. Fondamentalmente, in ogni caso, si può ragionare lungo 3 vie di recupero delle risorse per la ripubblicizzazione:

- le risorse interne alla SpA che gestisce il servizio idrico, già accumulate o previste nel futuro. Da questo punto di vista, occorre verificare l'esistenza delle riserve di capitale mobilizzabili (in molti casi cospicue) e ragionare sugli utili possibili da realizzare negli anni futuri;
- la possibilità di emettere bond locali finalizzati alla ripubblicizzazione della gestione del SII;
- l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti. Su questo piano è importante sottolineare che la CC.DD.PP. è già intervenuta in passato e si ipotizza che possa continuare a farlo (vedi la vicenda megautility del Nord e ACEA) per favorire i processi di privatizzazione, mentre è assolutamente ragionevole pensare che essa possa sostenere, al contrario, i processi di ripubblicizzazione.

Il secondo punto di riferimento di fondo è relativo alla situazione dove, invece, non siamo in presenza di una trasformazione/trasferimento d'azienda, da SpA ad Azienda speciale, ma dove la costituzione dell'Azienda speciale avviene ex novo. Tale situazione si può verificare quando viene a scadenza la concessione oppure quando si può rescindere la convenzione esistente. In questi casi, ovviamente non c'è un problema di necessità di risorse per riacquisire eventuali quote di proprietà di soggetti privati, ma occorre affrontare il tema relativo al passaggio dei lavoratori dalla gestione precedente alla nuova. Mentre nel caso di trasformazione/trasferimento di azienda si può far valere il passaggio diretto dei lavoratori alla nuova azienda,

nel caso in cui ci troviamo di fronte alla costituzione ex novo di un'Azienda speciale si tratta di passare attraverso uno specifico accordo sindacale che normi la mobilità dei lavoratori con passaggio diretto dall'azienda precedente alla nuova Azienda speciale, anche sulla base degli impegni esistenti nell'attuale contratto nazionale di lavoro Federgasacqua.
Altre criticità della gestione tramite Azienda speciale vengono sollevate, più in generale, soprattutto da parte di chi osteggia tale soluzione e spesso in modo strumentale, su altre due questioni. La prima è l'assoggettamento al Patto di Stabilità Interno relativo agli Enti Locali. Su questo punto, oltre alla considerazione che ciò non è ancora operante (il decreto liberalizzazioni prevede che esso scatti a partire dal 2013 a seguito di un decreto ministeriale da mettere a punto entro l'ottobre di quest'anno) e che dunque si tratta di lavorare perché questa prescrizione non si realizzi, vale il ragionamento che sviluppiamo più avanti, e a cui rimandiamo, per evitare le penalizzazioni che derivano dall'applicazione del patto di stabilità, ma ancor più il fatto che tale situazione, nonché i provvedimenti in materia di personale, valgono sia per le Aziende speciali che per le SpA a totale capitale pubblico. Detto in altri termini, a chi sostiene che i vincoli introdotti dall'assoggettamento al patto di stabilità anche delle Aziende speciali rende tale scelta gestionale "impraticabile", va fatto notare che ciò allora vale anche per le SpA a totale capitale pubblico, e , che, dunque, quest'obiezione comporta l'idea di volersi orientare verso la privatizzazione del servizio idrico. L'altra obiezione che, in genere, viene presentata è quella che riguarderebbe l'appesantimento del meccanismo decisionale delle Aziende speciali, in specie quelle consortili, che deriva dal fatto che bilanci preventivi e consuntivi, oltre che altri atti fondamentali, vanno approvati dai consigli comunali (che possono anche essere numerosi, nel caso di Aziende speciali consortili), mentre le Spa avrebbero procedure decisamente più snelle. Ora, a parte che la "snellezza" dei meccanismi decisionali delle SpA, il più delle volte, si è tradotta in opacità e scarsa trasparenza, su questo punto non si può che osservare che il funzionamento delle Aziende speciali riporta potere di decisione nelle mani dei consigli comunali, finora espropriati nelle scelte di fondo che riguardano la gestione dei servizi pubblici e che, semmai, vanno trovati ulteriori modalità di coinvolgimento dei cittadini e dei lavoratori. Se poi qualcuno intende, invece, sollevare la questione del "potere di veto" anche di un solo consiglio comunale, allora non si tratta altro che far rilevare che, generalmente, i meccanismi decisionali non prevedono l'unanimità ma la costruzione di maggioranze, semmai pesate tra numero dei comuni interessati e loro popolazione (vedi, in proposito, i meccanismi di funzionamento delle Assemblee degli ATO).

L'assoggettamento al Patto di Stabilità degli Enti Locali

A seguito della già citata sentenza 199/2012 della Corte costituzionale è possibile sostenere un'interpretazione della complessa normativa di risulta, in base alla quale sarebbero escluse dal patto di stabilità interno le società in house nonche' le aziende speciali affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali. Quest'interpretazione si fonda sul seguente ragionamento. L'art. 4 prevedeva l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società cosiddette "in house". La dichiarazione d'illegittimità di tale articolo ne fa dunque decadere gli effetti anche in questo ambito.
Analogamente, le aziende speciali erano state assoggettate al patto di stabilità interno sulla base dell'art. 25, co. 2, lett. a) d.l. n. 1/2012 convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2012, Ma la disposizione inerente al principio relativo all'assoggettamento al patto di stabilità è stata annullata dalla cit. sentenza n. 199 e, quindi, anche la sua reiterazione in altra sede normativa è da ritenersi illegittima, per invalidità derivata.
Inoltre la stessa Corte costituzionale, con sent. 325/2010, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, comma 10, lettera a) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, limitatamente alla parte in cui si dava mandato al Governo di prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno. La questione è stata ritenuta fondata, in quanto l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno non attiene alla materia di competenza legislativa esclusiva statale.
Pertanto, anche alla luce di tale sentenza, il patto di stabilità non si applicherebbe a società *in house* ed aziende speciali affidatarie dirette di servizi pubblici locali, nonostante l'art. 25 del decreto liberalizzazioni del governo Monti disponga che le Aziende speciali (e anche le SpA a totale capitale pubblico) dal 2013 siano sottoposte al patto di stabilità interno, con un decreto ministeriale da mettere a punto entro l'ottobre di quest'anno. In ogni caso, a nostro avviso, è importante tenere in considerazione i seguenti ragionamenti in quanto vi vengono rilevate diverse criticità.
In particolare sugli effetti di tale sentenza si rimanda ad alcune note di approfondimento predisposte dal Prof. A. Lucarelli che si allegano al presente documento.
Il Patto di stabilità interno fissa le regole cui devono attenersi gli Enti Locali per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati dalle Leggi finanziarie (ora Leggi di stabilità), in relazione ai parametri di deficit e debito pubblico che derivano dagli impegni assunti a livello europeo (da Maastricht al recentissimo Patto fiscale di questi giorni). Esso ha dunque una lunga storia ed è stato modificato più volte, dopo essere stato introdotto per la prima volta con la legge finanziaria 1999, in senso sempre più restrittivo: inizialmente esso indicava degli obiettivi di carattere programmatorio generale per poi passare gradualmente a fissare grandezze vincolanti relative anche all'andamento della spesa corrente. Allo stato attuale, il Patto di stabilità interno è stato normato con la legge di Stabilità 2012, n. 183 del 12 novembre 2011. Per quanto riguarda gli Enti Locali (con esclusione delle Regioni, che seguono una normativa a parte), esso è costruito sulla base dell'art. 31 e riguarda per il 2012 i Comuni con più di 5000 abitanti, mentre dal 2013 i Comuni interessati sono tutti quelli con più di 1000 abitanti. Il meccanismo è abbastanza complesso, ma per dare un'idea di fondo di come è determinato, e quindi a grandi linee, si può far riferimento ai seguenti passaggi: in primo luogo, si calcola il saldo finanziario tra entrate e spese finali del Comune costruito in termini di competenza mista, e cioè competenza per la parte corrente e cassa per la parte in conto capitale (ricordo che la competenza registra un'entrata/uscita quando ne sorge l'obbligo giuridico, quindi accertamento o impegno, mentre la cassa registra un'entrata/uscita quando ne avviene la regolazione finanziaria, quindi incasso o erogazione). Il secondo passaggio consiste nell'applicare alla media della spesa corrente del comune nel triennio 2006-2008 la percentuale indicata al comma 2 dell'art. 31 della legge 138 (per esempio il 15,6% per il 2012 per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti). Tale valore va diminuito di un importo pari al taglio dei trasferimenti statali cui il Comune è stato interessato, che costituisce il saldo-obiettivo da rispettare. Si arriva, infine, alla determinazione della "manovra" da compiere, che è il "miglioramento" cui il Comune deve attenersi, che è pari alla differenza tra il saldo-obiettivo da rispettare e il saldo finanziario determinato con il primo passaggio. Inoltre, sempre la legge 183 prevede che le percentuali da applicare alla media della spesa corrente saranno rideterminate dal 2013, stabilendo due classi di "virtuosità" in cui collocare gli Enti Locali e graduando in modo differenziato su di esse l'impatto del Patto di stabilità. I parametri per stabilire queste due classi di virtuosità sono numerosi, comprendendo l'autonomia finanziaria dei Comuni, l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente, il tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e anche le operazioni di dismissioni di partecipazioni societarie.
Per dirla in estrema sintesi, **il Patto di stabilità interno è stato il principale responsabile delle politiche restrittive cui sono andati incontro i Comuni e gli Enti Locali in questi anni. In particolare, la conseguenza più rilevante dell' intervento del Patto di stabilità è stato quello di ritardare e diminuire di molto gli investimenti; quello che poi si prospetta con la nuova versione del Patto stesso dal 2012 in avanti è anche un ridimensionamento della spesa corrente, e, quindi, anche della spesa sociale.**

Secondo uno studio di IFEL (Fondazione dell'ANCI) sulla situazione finanziaria dei Comuni, nel triennio 2008-2010 il saldo finanziario medio nazionale dei Comuni è stato di 26,5 euro procapite e ciò è stato realizzato attraverso la concomitante riduzione delle entrate e delle spese complessive, con le prime che si sono ridotte di oltre 12,5 euro e le seconde che hanno subito una contrazione decisamente più marcata, di poco superiore ai 39 euro pro capite. Quest'ultimo risultato, peraltro, deriva una crescita delle spese correnti di quasi 39 euro e da una riduzione delle spese in conto capitale di 78 euro. Detto in altri termini, in questi ultimi anni i Comuni hanno sostanzialmente bloccato gli investimenti e ritardato i pagamenti degli stessi e, d'ora in avanti, come già detto, sorte analoga toccherà alla spesa corrente.
Se poi un Comune non ha rispettato il Patto di stabilità, le conseguenze sono assai pesanti: limitazione delle spese di parte corrente, divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, divieto assoluto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.
E' evidente che sottoporre le Aziende speciali al Patto di stabilità significa, in primo luogo, estendere anche ad esse ciò che si è verificato per gli Enti Locali, e cioè costruire una condizione per cui esse non saranno più in condizioni di effettuare investimenti. Non ci vuole molto per vedere che questa diventerà la strada per favorire i processi di privatizzazione: ci toccherà sentire con ancor più forza il refrain, che i nostri detrattori usano già abbondantemente adesso, che "siccome il servizio idrico ha necessità di molti investimenti, questi li può garantire solo l'ingresso del privato".
E' utile inoltre aver presente che, sia alle Aziende speciali che alle SpA a totale capitale pubblico, oltre all'assoggettamento al Patto di stabilità, vengono imposte (alle Aziende speciali con il decreto sulle liberalizzazioni, mentre per le SpA a totale capitale pubblico ciò esisteva da prima) le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale e il contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria. Il che significa, solo per esemplificare, che scatta il blocco del turn-over (una sostituzione ogni 5 lavoratori che cessano l'attività), nonché il blocco dei contratti nazionali e della contrattazione integrativa che vige per i settori del pubblico impiego. Anche se tutto ciò non sembra di facile applicazione, visto che ai lavoratori del settore idrico si applica il contratto di settore Federgasacqua, ciò non toglie che si prefigura un deciso peggioramento delle loro condizioni che , invece, non si verificherebbe lì dove c'è la presenza di soggetti privati.

Per quanto ci riguarda, non potremo che **contrastare con forza qualsiasi** scelta che preveda di assoggettare le Aziende speciali al rispetto del patto di stabilità interno. O, meglio, per essere più precisi, non è tanto il fatto in sé da contrastare (ha una sua ratio che Enti strumentali della Pubblica Amministrazione rientrino nei conti dell'Ente locale di riferimento), quanto **soprattutto la decisione che le Aziende speciali siano sottoposte a questo Patto di stabilità**, che è congegnato appositamente per impedire agli Enti Locali di procedere ad una seria politica di investimenti e, più in generale, per imporre una linea di tagli e di ridimensionamento delle risorse a disposizione degli Enti locali.
Da questo punto di vista, occorre mettere in campo un'iniziativa di mobilitazione e di proposta per arrivare alla scadenza di ottobre in termini tali da poter giungere ad una modifica dell'attuale modello di patto di stabilità . Si tratta di muoversi almeno lungo quattro direzioni:

1. **la costruzione di una proposta di riformulazione del Patto di stabilità**, da far tornare alla sua versione originaria, e cioè di fissazione di un saldo generale di natura finanziaria, lasciando così maggiore libertà di scelta agli Enti locali nella fissazione delle politiche di entrate e di spesa:
2. **l'esclusione, in ogni caso, degli investimenti effettuati per i servizi pubblici essenziali dai meccanismi di calcolo del Patto di stabilità;**
3. **l'approntamento di una strumentazione "ad hoc" per finanziare, in modo agevolato, gli investimenti nei servizi pubblici essenziali** (ma su questo torniamo subito dopo quando parliamo del sistema di finanziamento del servizio idrico);
4. **l'eliminazione dei meccanismi di penalizzazione occupazionale e retributiva per i lavoratori delle Aziende speciali.**

Su queste ipotesi va predisposto un percorso di confronto e interlocuzione con le Associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province, che iniziano timidamente a muoversi nella direzione da noi indicata. **Soprattutto va lanciata una campagna, sulla falsariga di quanto facemmo a proposito della modifica degli Statuti Comunali, per far approvare dai Consigli Comunali e Provinciali prese di posizione a supporto della nostra impostazione (vedi, in allegato, proposta di o.d.g. in materia di Patto di stabilità, servizi pubblici essenziali, ruolo della Cassa Depositi e Prestiti).**

Le proposte in tema di nuovo sistema di finanziamento del servizio idrico

Indicare la strada della ripubblicizzazione del servizio idrico tramite la gestione di soggetti di diritto pubblico comporta necessariamente mettere a punto una proposta che si misuri con la necessità di finanziamento del sistema, in particolare rispetto agli ingenti investimenti da realizzare. E ciò a maggior ragione in uno scenario che **da quando il mercato e le scelte privatizzatici sono diventate dominanti nel servizio idrico, e cioè negli ultimi 15 anni in termini progressivi, gli investimenti sono drasticamente diminuiti e stanno ben al disotto di quanto sarebbe necessario.** Il primo dato eclatante (fonte elaborazioni CoViRi su dati ISTAT) riguarda il vero e proprio crollo degli investimenti che si è realizzato tra gli inizi degli anni '90 e i primi anni 2000, gli anni in cui iniziano ad affermarsi i processi di privatizzazione: si passa dai circa 2 mld. euro annui a circa 700 mil. annui, praticamente 2/3 in meno. L'altro punto di riferimento di fondo è rappresentato dallo scostamento rilevante tra gli investimenti previsti e quelli realizzati. Utilizzando i dati del CoViRi (Rapporto sullo stato dei servizi idrici, luglio 2009), risulta che negli ultimi 3 anni presi in considerazione, il tasso di realizzazione degli investimenti è pari al 56%: rispetto ai 5,9 mld. euro di investimenti già previsti nei Piani d'Ambito, ne sono stati realizzati circa 3,3 mld. Se è pur vero che la indeterminatezza del quadro legislativo può aver inciso in termini negativi sugli investimenti e sulla possibilità di accesso al credito, questi semplici dati rendono ben chiara una situazione per cui, rispetto ai circa 40 mld. di investimenti necessari nei prossimi 20 anni per il servizio idrico integrato (o, se si preferisce ai 60 mld. per i prossimi 30 anni), il sistema attuale non è assolutamente in grado di realizzare quest'obiettivo.

Non ci vuole molto ad individuare le **cause di questa situazione fallimentare**. Esse sono insite nel meccanismo di fondo delle logiche di privatizzazione del servizio idrico integrato, e, per questo, hanno radici strutturali e non modificabili se non si cambia proprio l'approccio di funzionamento del sistema. Infatti, il crollo degli investimenti e lo stato cronico di sottoinvestimento risiedono principalmente in **due fattori: il primo è la gestione di carattere privatistico del servizio, affidata alle SpA e, dunque, orientate al raggiungimento del profitto.** E' evidente che la non effettuazione degli investimenti previsti costituisce una delle voci principali su cui intervengono le SpA per massimizzare i profitti, assieme all'incremento delle tariffe e dei consumi. A maggior ragione ciò si verifica per gli investimenti volti alla ristrutturazione delle reti e per le nuove opere, che notoriamente implicano risorse rilevanti e danno ritorni economici solo nel lungo periodo.

Il secondo fattore sta nel meccanismo di finanziamento del sistema, il "full cost recovery", e cioè il caricare sulla tariffa tutti i costi di finanziamento, compresi quelli degli investimenti. Ciò, come i fatti dimostrano, determina in realtà una non copertura piena dei costi di investimento, a meno di prevedere incrementi tariffari assolutamente insostenibili dal punto di vista sociale e/o di sovrastimare i consumi d'acqua previsti. Insomma, il risultato finale è che gli investimenti previsti non vengono realizzati, come del resto sono costretti ad ammettere anche il Co.Vi.Ri. e la stessa Federutility.

In verità, **solo un meccanismo realmente alternativo di finanziamento del sistema può garantire gli ingenti investimenti necessari.** E' questo il senso di fondo della nostra proposta, che risale già all'elaborazione della nostra proposta di legge di iniziativa popolare del 2007. Al posto del "full cost recovery", occorre costruire un **nuovo meccanismo tariffario e ricorrere sia alla finanza pubblica che alla fiscalità generale.** Più in particolare, la nostra ipotesi, elaborata e presentata nel corso della campagna referendaria e aggiornata alla luce dell'aggravamento della crisi economica e sociale, prevede che la tariffa copra i costi di gestione, gli ammortamenti per la parte degli investimenti finanziati con la finanza pubblica più il costo degli interessi del capitale, prevedendo comunque un'articolazione della tariffa sulla base delle fasce di consumo, mentre la fiscalità generale è chiamata ad intervenire per coprire il costo del quantitativo minimo vitale (50 lt/abitante/giorno) e un'altra parte di investimenti. Per quanto riguarda la suddivisione degli investimenti, la fiscalità generale copre quelli relativi alle nuove opere (circa 23, 2 mld in 20 anni), mentre la finanza pubblica interviene per garantire gli altri circa 16,8 mld. di investimenti relativi alla ristrutturazione delle reti.

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

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

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

Per quanto ci riguarda, invece, come detto sopra, un nuovo metodo tariffario deve essere coadiuvato dall'intervento della finanza pubblica e della fiscalità generale e dovrà sì avere uno schema nazionale unitario, ma applicato e definito a livello territoriale. Anche per questo, è utile riuscire a leggere le situazioni economiche e finanziarie dei soggetti gestori e intervenire nel merito delle scelte che si compiono a livello dei singoli ATO (da questo punto di vista in allegato trovate lo studio approntato dal Comitato acqua pubblica di Torino sulla lettura dei bilanci delle aziende).

Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche

Supporto vigilanza risorse idriche

COVIRI
- 6 DIC. 2011

Prot. N. 8496

Dott. Vincenzo Genduso
Sindaco Comune di TAGGIA
Via San Francesco, 441
18018 TAGGIA (IM)

ATO IMPERIESE
Piazza Roma, 2
18100 IMPERIA

Oggetto: Richiesta parere. Riscontro nota del 21 novembre 2011 "affidamento SII gestore unico – gestioni esistenti".

Con riferimento alla nota indicata in oggetto, si trasmette l'unito parere di pari data e numero della presente, espresso dalla Commissione nella seduta del 6 dicembre corrente.

Prof. Ing. Roberto PASSINO

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Via Cristoforo Colombo 44 - 00147 Roma
Tel. 0657225244 Fax 0657225290 e-mail: coviri.segreteria@minambiente.it

Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche

Parere n. 8496 Roma, - 6 DIC. 2011

NELLA riunione odierna, in presenza del prof. Roberto Passino, presidente, del cons. Massimiliano Atelli, commissario, del dott. Guido Cace, commissario, del dott. Renato Cocchi, commissario, commissario, e del dott. Sergio Cristofanelli, segretario verbalizzante;

VISTO l'art. 161, comma 4, lett. i), del d.lgs. n. 152 del 2006, a norma del quale la Commissione esprime pareri in ordine a problemi specifici attinenti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, su richiesta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle regioni, degli enti locali, delle Autorità d'ambito, delle associazioni dei consumatori e di singoli utenti del servizio idrico integrato;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Taggia pervenuta con nota del 21 novembre 2011;

RELATORE il prof. Passino;

la Commissione

esprime il seguente parere.

Con nota del 21 novembre 2011, il Comune di Taggia, socio dell'Autorità d'ambito Imperiese, ha formulato una richiesta di parere concernente l'affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO di riferimento.

In particolare, si chiede se le gestioni di Amat S.p.A. (società a capitale misto pubblico – privato), Aiga S.p.A. (società a capitale misto pubblico privato) , Secom S.p.A. (società interamente pubblica) e Amaie S.p.A. (società interamente pubblica) « alla luce della normativa ad oggi in vigore, possano considerarsi prive dei requisiti per continuare nelle rispettive gestioni successivamente all'affidamento del s.i.i. al gestore unico».

Il Comune, altresì, evidenzia che la Commissione con nota 26 giugno 2007, n. 74, aveva già manifestato il proprio parere circa la posizione di ciascuna società relativamente al regime della decadenza di cui all'art. 113, c. 15-bis, del d.lgs. n. 267/2000. Il citato parere recitava:

> *« a – la gestione di AMAT di Imperia, ex azienda speciale del Comune stesso di Imperia, decade il 31 dicembre 2007, oppure all'individuazione del gestore di ambito se anteriore;*
> *b – la gestione del servizio di acquedotto in comune di Pontedassio da parte di Amat spa scade il 31 dicembre 2007 in quanto trae origine dal trasferimento diretto in suo favore, datato 19 agosto 2005, della concessione – peraltro senza gara – effettuata dal Comune alla Società Italiana per il Gas di Torino nel 1991;*

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Via Cristoforo Colombo 44 – 00147 Roma
Tel. 0657225244 Fax 0657225290 e-mail conviri.segreteria@minambiente.it

c – la gestione del servizio di acquedotto da parte di AMAIE spa, ex municipalizzata di Sanremo, in comune di Sanremo scade il 31 dicembre 2007, oppure all'individuazione del gestore di ambito se anteriore, in quanto affidata sine titulo in data 18.10.2001;
d - in comune di Ospedaletti la gestione del servizio di acquedotto da parte di AMAIE s.p.a., ex municipalizzata del comune di Sanremo, scade il 31 dicembre 2007, oppure all'individuazione del gestore di ambito se anteriore, in quanto affidata senza gara in data 13 marzo 1980;
e – la gestione dei servizi di fognatura e depurazione da parte di SE.COM. s.p.a. – avente causa da un consorzio di comuni della Valle Argentina - nel territorio dei medesimi comuni soci scade il 31.12.2007, oppure all'individuazione del gestore di ambito se anteriore, in quanto trae origine da un affidamento senza gara, e sine die, effettuato nel 1982. »

Tutto ciò premesso, si esprimono le seguenti considerazioni:

La disciplina concernente l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo al servizio idrico integrato, è stata interessata, successivamente al parere del 2007, da numerosi interventi legislativi che hanno ridefinito in modo sostanziale sia le modalità di affidamento ordinario, sia la relativa disciplina transitoria. Tuttavia, ai fini della richiesta in oggetto, ciò che anzitutto rileva è la disciplina relativa alle competenze in materia di affidamento e gestione del servizio idrico integrato. Sul punto già il parere del 2007 argomentava:

«Quanto agli affidamenti posti in essere dagli stessi enti locali dopo l'emanazione della citata legge 36/94, anche se previo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica, essi non possono ritenersi beneficiari delle deroghe citate, poiché con la legge 36/94 ogni competenza organizzativa del s.i.i. è delegata alle AATO, residuando in capo agli enti locali la sola titolarità di tale servizio in assenza, si ritiene opportuno sottolineare, di qualsiasi potere di esercizio dello stesso. Di conseguenza, laddove siano in atto affidamenti effettuati da enti locali dopo l'emanazione della legge 36/94, ritenuti provvisoriamente ammissibili solo in quanto il lungo tempo trascorso prima dell'individuazione del gestore unico di ambito può aver costretto il singolo ente locale ad assumere provvedimenti di affidamento del servizio al fine di garantire la soddisfazione dell'utenza, tali affidamenti proseguiranno soltanto sino all'individuazione del gestore unico di ambito.
Pertanto, in ordine agli affidamenti effettuati dagli enti locali sembra di poter concludere affermando che i soli ad essere esclusi dalla cessazione al 31.12.2007 sono quelli fatti con gara, prima dell'entrata in vigore della legge 36/94, a società ed imprese consortili, come previsto dall'art. 10, comma 3 della stessa legge.»

Sul medesimo argomento si è ripetutamente espressa in modo univoco la giustizia amministrativa; tra le altre, si riportano due sentenze secondo le quali *«dal momento della costituzione dell'Ente di ambito tutte le funzioni in materia di servizi idrici dei comuni e delle province consorziati sono esercitate dall'Ente di ambito medesimo, restando sottratta agli enti territoriali partecipanti al consorzio obbligatorio l'esercizio di un potere diretto sugli impianti e la possibilità di incidere, con propria autonoma delibera, sulla gestione del servizio (TAR Campania Napoli I Sezione 17 giugno 2008 n. 5968; TAR Campania, Napoli, I, 29.12.2005, n. 20674)».* In particolare, l'operatività di una concessione deliberata da un Comune per la gestione del s.i.i. dopo la l. n. 36/1994 *«(in via generale incompatibile con il nuovo sistema) può quindi ritenersi ammessa, solo nei limiti in cui essa sia giustificata dalle esigenze di continuità del servizio e, pertanto, non oltre il momento in cui il servizio stesso sia stato affidato al gestore unico individuato dalla competente Autorità di Ambito. » (Cons. St. n.4528/2011).*

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare — Via Cristoforo Colombo 44 — 00147 Roma
Tel 0657225244 Fax 0657225290 e-mail convirl.segreteria@minambiente.it

Nel caso di specie, trattandosi di gestioni non salvaguardate, ai sensi dell' art. 9, c. 4, della l. n. 36/1994, affidate dai Comuni successivamente alla l. n. 36/1994 stessa, devono essere considerate illegittime, *ab origine*, perché affidate da enti che hanno agito in mancanza del relativo potere.

Il Presidente e Relatore
prof. ing. Roberto Passino

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare — Via Cristoforo Colombo 44 — 00147 Roma
Tel. 0657225244 Fax 0657225290 e-mail: convirs.segreteria@minambiente.it