



AGENZIA TERRITORIALE DELL'EMILIA-ROMAGNA PER I SERVIZI IDRICI E RIFIUTI

CONSIGLIO LOCALE PER LA PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

sede - Provincia di Reggio Emilia - via Guido da Castello, n. 13 - 42121 REGGIO EMILIA
tel. 0522 444481 -444484 - fax 0522 444457 - mail ass.pianificazione@mbox.provincia.re.it

ATTO DI INDIRIZZO

UNA PROPOSTA CHE GUARDA ALLE NUOVE GENERAZIONI: UN SOGGETTO PUBBLICO PER LA GESTIONE DELL'ACQUA REGGIANA.

Premesso che

il territorio reggiano è davanti ad un bivio: avviare le procedure per una gara per l'affidamento del Servizio Idrico Integrato o affidare direttamente il Servizio ad un ente di proprietà pubblica (società o azienda speciale) titolare della concessione;

le normativa europea non consentirà più alle società con capitale misto di poter mantenere la gestione del Servizio Idrico Integrato in assenza di gare e che pertanto non sarà possibile continuare l'attuale rapporto senza introdurre dinamiche di competitività tra più gestori;

gli Enti Locali reggiani hanno avviato un percorso di confronto per la scelta del futuro modello per la gestione del Servizio Idrico Integrato a seguito del referendum del giugno 2011;

in questo percorso i Sindaci, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, dei consumatori ed economiche, delle associazioni ambientaliste e del Comitato Acqua Bene Comune hanno incontrato gli esperti invitati dalla Provincia ed hanno analizzato alcuni esempi, animando un dibattito che si è protratto per tutto il secondo semestre del 2012;

durante gli incontri sono stati prodotti e raccolti alcuni contributi tecnici di cui viene allegato l'indice al presente atto.

Il territorio della provincia di Reggio Emilia può vantare una lunga storia di efficienza e qualità nell'interesse delle proprie comunità nell'organizzazione e gestione del proprio servizio idrico integrato.

L'intera sistema della rete acquedottistica, fognaria e di depurazione realizzato sino al 2005 è attualmente conferito ad una società interamente controllata dai comuni della provincia di Reggio Emilia grazie a scelte lungimiranti compiute in anni passati.

Il sistema degli acquedotti, in particolar modo, vanta performance di assoluta efficienza con percentuali di dispersioni tra le più basse d'Italia ed un sofisticato sistema di telecontrollo capace di garantire rapida individuazione dei problemi sulle reti e altrettanta tempestiva capacità di intervento e di manutenzione.

L'efficienza del sistema acquedottistico fognario e di depurazione è soprattutto il frutto di una efficace capacità di programmazione e di una adeguata garanzia di investimento sul sistema costantemente attuata nel corso dei decenni. In particolare, negli anni recenti, l'investimento medio annuo sul sistema delle reti si atesta intorno ai 20 milioni all'anno.

Il "bene acqua" nel territorio della provincia di Reggio Emilia è universalmente riconosciuto per la sua qualità e affidabilità grazie, in particolare, ad una costante, efficace ed efficiente capacità di intervento, di verifica e di controllo compiuto con trasparenza e professionalità delle competenti autorità pubbliche.

Negli anni recenti le politiche degli enti locali, nel territorio reggiano, hanno conseguito rilevanti risultati in materia di risoluzione degli sprechi e di intelligente gestione del consumo idrico. La diffusione delle colonnine cosiddette "dell'acqua del Sindaco" sono solo una delle azioni in questo senso.

Ritenuto che

deve essere considerata la differenza tra il risultato "tecnico-giuridico" del referendum e quello politico: se è vero 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 o tramite gara) non è un concetto astratto, ma deve essere una conseguenza degli obiettivi che una comunità si pone: universalità del servizio, qualità della risorsa e sua conservazione, elevati livelli di depurazione, tariffe sostenibili, strumenti di partecipazione e confronto in merito alla trasparenza delle scelte decisionali;

sul piano della capacità di realizzare investimenti sia il modello pubblicistico che quello misto pubblico-privato (nell'attuale contesto di crisi) presentano numerose criticità, mentre sul lato della partecipazione sociale la complessa articolazione societaria ha reso difficoltosa la valutazione delle strategie e dei costi della gestione del Servizio Idrico Integrato;

Rilevato che

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 ri-pubblicizzazione delle gestioni (oltre 40 casi in Francia e circa 80 nelle principali città europee);

in Italia il quadro è assai variegato e la normativa seguita al referendum, sia in materia di gestioni che di tariffe, è ancora precaria e pesano alcune rilevanti incognite, quale la possibile applicazione del patto di stabilità sugli investimenti contratti dal nuovo soggetto pubblico per la gestione del servizio idrico integrato;

la partecipazione popolare e il dinamismo dei comitati è un dato politico importante, che comporta la ricerca di nuovi modelli di coinvolgimento responsabile dei cittadini, nelle proprie rappresentanze sociali o nel ruolo di utenti, al controllo ed alla gestione di questi servizi.

Preso atto che

la scelta di un modello pubblicistico prevede un importante processo di riorganizzazione rispetto al modello gestionale del nostro territorio e questo perchè IREN, come diretta discendente di ENIA ed AGAC, è un'azienda multiservizi che opera in maniera integrata (sia nell'accesso al credito che nella proprie attività) in un contesto normativo che prevede discipline diverse per i diversi settori;

la nascita di un soggetto di esclusiva proprietà pubblica per la gestione dell'acqua prevederebbe il suo subentro ad IREN nell'ammortamento degli investimenti realizzati dal 2005 in avanti; situazione che dovrebbe verificarsi anche in caso di gara, ed è superabile sia con un nuovo piano di ammortamento da realizzare a carico del nuovo soggetto (cessione di ramo d'azienda) sia con un accordo societario fatto con l'attuale gestore (scissione parziale non proporzionale);

un nodo da sciogliere, in caso di gestione del servizio tramite un soggetto pubblico, è quello delle risorse per gli investimenti: una volta definito il livello degli investimenti necessari per il nostro territorio e deciso un piano tariffario, è necessario effettuare una completa ricognizione del patrimonio disponibile della società pubblica "AGAC infrastrutture", di tutti gli ammortamenti in corso, dei costi operativi allo scopo di comprendere quali condizioni patrimoniali avrebbe il nuovo soggetto per poter ottenere le risorse per realizzare le opere necessarie al mantenimento ed al consolidamento della qualità del Servizio Idrico attualmente registrata;

le valutazioni compiute dagli esperti chiamati dal Consiglio Locale e ciò che è emerso nei casi esemplari esaminati, forniscono una risposta affermativa alle questioni sollevate ma è necessario passare dalla fase di riflessione e dibattito a quella di attuazione, prevedendo un vero e proprio studio propedeutico all'affidamento ad un soggetto pubblico del servizio idrico integrato, escludendo dunque l'ipotesi di una gara.

Considerato infine che

la dimensione ideale per il nuovo affidamento potrebbe essere quella dei 44 comuni presenti nel Consiglio Locale di Reggio Emilia oggi serviti da IREN;

a differenza del settore rifiuti o dell'energia la gestione del Servizio Idrico Integrato prevede l'utilizzo di una risorsa (l'acqua) presente nel nostro territorio e l'esperienza di AGAC dimostra che il bacino provinciale ha già dimensioni sufficienti per la creazione di economie di scala rilevanti;

il SII non può essere oggetto di scelte basate su posizioni pregiudiziali (sia in senso pubblicistico che in senso liberista) che non considerino la peculiarità di questo servizio, la cui rilevanza è tale da rendere storica qualsiasi decisione venga assunta oggi;

la strada della gestione tramite gara difficilmente potrebbe essere rivista in futuro, soprattutto qualora la compagine del gestore uscito dalla gara diventasse molto ampia o venissero attivati processi di fusione o di cessione di rami operativi d'azienda;

un soggetto pubblico potrebbe consentire, invece, il mantenimento di un rapporto con l'attuale gestore (che tuttavia non coinvolgerebbe la concessione ma solo singole attività) come erogatore di quei servizi "trasversali" rispetto ad altri settori (rifiuti o energia) per cui è più conveniente una gestione integrata, mantenendo tuttavia la strategia gestionale del Servizio;

un soggetto pubblico, in quanto non chiamato a distribuire utili, potrebbe considerare tra le proprie priorità l'attivazione di politiche tariffarie orientate agli aspetti sociali (reddito e carichi familiari) ed ai comportamenti virtuosi dell'utenza (riduzione dei consumi pro-capite).

Il Consiglio Locale di ATERSIR

considerando determinante, affinché la decisione intrapresa con questo atto possa essere integralmente attuabile, l'esclusione dalle attuali normative relative al patto di stabilità (costi di personale, limiti di spesa e investimenti) dei soggetti partecipati dai Comuni a totale proprietà pubblica che operano nella gestione dei

servizi idrici integrati; nonché una più chiara definizione delle norme sulla partecipazione dei Comuni nelle società pubbliche;

atteso che il presente atto ha il valore del provvedimento propositivo previsto dall'art. 8, 6° comma, della legge regionale n. 23/2011;

DELIBERA

A) di esprimere nei confronti del Consiglio d'Ambito di ATERSIR la propria volontà e determinazione affinché la concessione del Servizio Idrico Integrato del territorio della Provincia di Reggio Emilia (ad esclusione del Comune di Toano) sia affidata ad un soggetto pubblico posseduto dai Comuni, secondo quanto previsto dalle normative nazionali ed europee, evitando quindi l'avvio delle procedure di gara;

B) di richiedere all'Agenzia l'attivazione di tutti gli atti necessari per assegnare la concessione del Servizio Idrico Integrato del territorio della Provincia di Reggio Emilia (ad esclusione del Comune di Toano) al soggetto pubblico di cui sopra;

C) di richiedere al Comune di Reggio Emilia, anche per conto dei Comuni del territorio soci dell'attuale gestore (IREN) e della società degli assets AGAC Infrastrutture, di effettuare un'analisi propedeutica alla nascita del soggetto pubblico in modo che, scorporando il ramo deputato alla gestione del servizio idrico dall'attuale gestore ed accorpando i cespiti patrimoniali detenuti dalla società degli assets, sia in grado di rispondere ai criteri giuridici, tecnici ed economici di solidità ed affidabilità; in particolare dovranno essere valutati i seguenti aspetti:

- possibilità e condizioni per acquisire il ramo del Servizio Idrico integrato mediante scissione parziale non proporzionale;
- capacità di contrarre prestiti per la realizzazione dei piani di investimento già previsti sino al 2023;
- funzioni minime da trasferire al nuovo soggetto pubblico da IREN nel breve periodo e definizione degli obiettivi e dell'assetto gestionale del nuovo soggetto (Statuto e Contratto di Servizio);
- individuazione delle attività mantenibili in outsourcing nel medio periodo sfruttando le eventuali sinergie che l'organizzazione multiservizi presente nel nostro territorio potrebbe generare;
- coinvolgimento dei lavoratori nel processo di riorganizzazione.

D) di indicare orientativamente nel 2013 i tempi massimi per la definizione dell'assetto giuridico, economico e tecnico-gestionale di medio periodo e nel primo semestre del 2014 i tempi per formalizzare, approvare e pubblicare gli atti costitutivi del nuovo soggetto, da rendere operativo entro e non oltre il 1° luglio del 2014.

E) di sollecitare e richiedere con forza in ogni sede politica e istituzionale l'esclusione dei soggetti pubblici operanti nel Servizio Idrico Integrato dall'applicazione delle attuali norme sul patto di stabilità; nonché di farsi parte attiva presso l'autorità AEEG affinché, così come avvenuto in passato, le gestioni pubbliche del Servizio Idrico Integrato non siano penalizzate sulle politiche tariffarie;

D) la prosecuzione dell'attività del Forum per l'acqua con la finalità di monitorare il percorso sancito con il presente atto.

L'atto d'indirizzo è stato approvato a maggioranza nella seduta del 21 dicembre 2012: 24 voti favorevoli dei 25 presenti (astenuito il Sindaco di Guastalla) pari al 75,11% delle quote totali.

allegato

PERCORSO DI APPROFONDIMENTO DELLA TEMATICA DEL MODELLO GESTIONALE PER IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO CHE HA COINVOLTO I SINDACI ED I COMPONENTI DEL FORUM

- 1 ^ audizione in data 27 giugno 2012 degli esperti: Prof. Emanuele Lobina, docente presso la Business School dell'Università di Greenwich, e Prof. Antonio Massarutto, docente presso l'Università di Udine e Direttore di ricerca presso l'Istituto di economia e politica dell'energia e dell'ambiente dell'Università Bocconi di Milano.

Materiale disponibile: registrazione audio.

- 2 ^ audizione dei professori Lobina e Massarutto in data 8 ottobre 2012 a seguito delle osservazioni dei componenti del Forum provinciale per l'Acqua

Materiale disponibile: registrazione audio; files di presentazione.

- audizione in data 22 novembre 2012 del direttore generale Paolo Lanari e della direttrice amministrativa Barbara Cumin di IRISACQUA srl di Gorizia, società *in house* affidataria del SII per la provincia di Gorizia, in merito all'esperienza di costituzione e di avvio della gestione scorporata dalla precedente multiutility Iris spa.

Materiale disponibile: registrazione audio.

- audizione in data 13 dicembre del Dr. Alessandro Gargani - vice segretario generale ANCI - che ha illustrato una ricerca su alcuni casi italiani di gestione pubblica del Servizio Idrico Integrato.

Materiale disponibile: registrazione audio, file di presentazione.

- audizione in data 13 dicembre 2012 dell'Ing. Eugenio Bertolini - direttore operativo Iren Emilia - che ha spiegato la situazione tecnico-economica in essere del Servizio Idrico Integrato del territorio provinciale di Reggio Emilia.

Materiale disponibile: registrazione audio, file di presentazione.

Altri approfondimenti conoscitivi.

scheda di valutazione comparativa dei due modelli gestionali: affidamento in house o azienda pubblica/affidamento tramite gara, elaborata dai professori Lobina e Massarutto (in corso di elaborazione).

Incontri sul tema svolti dal coordinatore Mirko Tutino:

- 12 ottobre 2011, Prof. Antonio Massarutto,
- 7 novembre 2011, Prof. Emanuele Lobina,
- 18 novembre 2011, Dott. Giancarlo Peterlongo - Direttore Settore Acquedotti - Amiacque S.r.l., Milano;
- 21 novembre 2011, Prof. Massimo Florio del Dipartimento Scienze Economiche, Università degli Studi di Milano;
- 17 ottobre 2012, Prof. Alberto Lucarelli, Docente di Diritto Pubblico Università di Napoli, assessore ai Beni Comuni del Comune di Napoli;
- 9 novembre 2012, direttore generale Francesco Berton e direttore amministrativo Andrea Guastamacchia della società Acqueveronesi scrl di Verona, affidataria in house del SII per 73 comuni dell'ATO Veronese.