

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AL SEMINARIO DEL 22 GENNAIO 2012 DEL FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA

VERSO LA RIPUBBLICIZZAZIONE DELLE GESTIONI DEL CICLO INTEGRATO DELLE ACQUE

di Maurizio Montalto¹

1.1. IL CICLO INTEGRATO. 1.2. IL PIANO D'AMBITO. 1.3. LA GESTIONE PUBBLICA. 1.4. LE PRIVATIZZAZIONI. 2.1. LO SCENARIO LOCALE. 2.2. LE SOLUZIONI. 2.3. LE RETI DEI SINDACI. 2.4. IL PUBBLICO PURO, MA RARO. 3. I PROCESSI DI RIPUBBLICIZZAZIONE: ALCUNI CASI. 3.1. IL TRENINO. 3.2. LA CAMPANIA. 3.2.1. NAPOLI E DINTORNI. 3.2.2. L'ACQUA DEL VESUVIO. 3.3. LA SICILIA.

1.1. Il ciclo integrato

La gestione del ciclo integrato delle acque in Italia è affidata agli ATO: gli Ambiti Territoriali Ottimali sono enti pubblici, consorzi obbligatori tra Comuni ². Ogni regione con legge ha stabilito il perimetro degli Enti d'Ambito che ricadono nel proprio territorio decidendo quali sono i Comuni che vi rientrano ³. Gli ATO hanno il compito di pianificare il ciclo integrato delle acque,⁴ di affidarne la gestione, di determinare le tariffe e di controllarne l'andamento

¹L'autore. Maurizio Montalto, Napoli 1970. Specialista in "diritto e gestione dell'ambiente" è avvocato e giornalista pubblicista. E' stato Commissario scientifico (COVIS) del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di tutte le Direzioni Generali, componente dell'Osservatorio sul Diritto all'Acqua per lo stesso dicastero e componente del Coordinamento per la gestione dell'emergenze rifiuti in Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Già Professore a contratto di Tutela Penale dell'Ambiente del Territorio presso la II Università di Napoli, è membro dell'Ufficio di Presidenza Nazionale dei Centri di Azione Giuridica di Legambiente e presidente dell'IRCECH (International Research Center for Environment and Cultural Heritage). Nel 2011 è stato insignito della medaglia al merito dell'Ordine forense "per l'impegno profuso in favore dell'ambiente". Ha pubblicato: *Le vie dell'acqua - tra diritti e bisogni* ed. Alegre 2006, *La Guerra del rifiuti - da Korogocho a Napoli* ed. Alegre 2007, *La casa ecologica* ed. Simone 2009, *L'acqua è di tutti* ed. L'Ancora del Mediterraneo 2010.

² Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali - Articolo 31 - Consorzi "1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. [...] 7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali."

³ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - "Norme in materia ambientale" _pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96 - SEZIONE III - GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE - TITOLO I - PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE "ART. 148 _(autorità d'ambito territoriale ottimale) 1. L'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente e alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze a essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche [...]"

⁴ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - "Norme in materia ambientale" _pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 -

garantendo i cittadini. In origine l'ATO aveva l'obbligo di affidare la gestione del SII a un unico soggetto per l'intero suo perimetro, normative successive hanno eliminato il vincolo e consentito una gestione unitaria⁵: è possibile cioè una ripartizione della gestione interna all'ATO a condizione che non si sacrifichi il ciclo integrato delle acque.

1.2. Il Piano d'Ambito

Al di là della dimensione del territorio di riferimento, le gestioni devono puntare alla realizzazione pratica del Piano d'Ambito, che è il progetto complessivo per realizzare il ciclo integrato, di cui ogni Ente d'Ambito deve disporre. Il Piano d'Ambito è atto logicamente propedeutico all'affidamento. L'approccio ambientale alla gestione idrica è chiaramente in contrasto con l'attuale tendenza a far coincidere il territorio degli ATO, o comunque di gestione del Servizio Idrico con il perimetro delle Città, delle Province o con quello delle Regioni⁶; in nome di un'assunta semplificazione amministrativa o di una ripartizione determinata su base politica, si sacrifica il motivo stesso d'esistenza degli Enti d'Ambito⁷: garantire la gestione sostenibile del ciclo integrato delle acque programmata attraverso l'atto fondamentale, il Piano d'Ambito.

Supplemento Ordinario n. 96 - SEZIONE III - GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE - TITOLO I - PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE
ART. 141 _(ambito di applicazione) "2. Il servizio idrico integrato e' costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie."

⁵ Decreto Legislativo 16 gennaio 2007 n°. 4 - Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale. "13. All'articolo 147, comma 2, lettera b), ed all'articolo 150, comma 1, le parole: «unicità della gestione» sono sostituite dalle seguenti: «unitarietà della gestione» .

⁶ Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 Dicembre 2007, n. 244) Art. 2 comma 38 - *Rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa* - "38. [...] le regioni, nell'esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato [...] procedono [...] alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica: a) in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia [...] di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso;"

⁷ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - "Norme in materia ambientale" _pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96 - SEZIONE III - GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE - TITOLO I - PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE - ART. 147 _(organizzazione territoriale del servizio idrico integrato) "2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;"

1.3. La gestione pubblica

Quello di elaborazione del piano è il luogo nel quale sostanzialmente si manifesta l'intenzione di andare verso la gestione pubblica o quella privata alternativamente. Le due soluzioni devono fare chiaramente riferimento a due modelli organizzativi diversi, ognuno compatibile con la natura e gli strumenti di cui dispongono i diversi soggetti da incaricare. Una soluzione valida per il privato, con l'obiettivo dichiarato anche nella recente legislazione,⁸ di assicurare un'economia di scala attraverso accorpamenti della misura utile, può essere fallimentare per il pubblico, che ha l'obiettivo di garantire il riconoscimento pieno del diritto all'acqua, che può perseguire attraverso un modello organizzativo diverso. Naturalmente lo stesso ragionamento vale per la soluzione inversa. Il modello dimensionato sulla gestione pubblica, non consente necessariamente al privato di realizzare il profitto che auspica, potrebbe rischiare un'esperienza fallimentare. Cosicché il Piano d'Ambito che definisce l'organizzazione è uno strumento fondamentale a garanzia del diritto all'acqua; con esso di fatto si decide se favorire una gestione pubblica o privata. Meglio ancora! Un piano d'ambito col quale si tenda alla gestione pubblica può puntare a essere poco appetibile per i privati; ciò sposta di fatto il luogo del conflitto ad una fase pianificatoria, che precede l'affidamento della gestione e che può indurre il privato a desistere dal candidarsi. Dunque, lì dove il Piano d'Ambito sia tarato sulla gestione privata, la ripubblicizzazione formale rischierà di non funzionare. Quest'assunto non ha validità assoluta poiché vi sono molti fattori che possono concorrere a invalidarlo, ma costituisce certamente un riferimento generale imprescindibile.

1.4. Le privatizzazioni

In fasi storiche relativamente recenti il disastro prodotto dalle gestioni degli Enti Pubblici ha lasciato spazio a proposte di soluzioni, che una volta adottate, hanno peggiorato le condizioni; le privatizzazioni hanno, infatti, rivelato in breve tempo la propria identità. Lo scopo di lucro è prevalso da subito sull'obiettivo di garantire il diritto all'acqua. Infatti, la legislazione che ha disciplinato il settore idrico ha trovato applicazione diffusa nella parte in cui introduceva le privatizzazioni, ma è stata altrettanto diffusamente disapplicata nella parte in cui imponeva

⁸ art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - 7. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale.

l'attuazione del ciclo integrato delle acque. La captazione, l'adduzione, gli scarichi, la depurazione e le reti duali avrebbero dovuto costituire il ciclo integrato delle acque organizzato in territori più o meno vasti e tali da garantire la riduzione dei consumi, la qualità delle risorse idriche e la riduzione dell'impatto dei reflui.⁴ Naturalmente, il percorso virtuoso delineato dalla norma avrebbe comportato costi elevati, storicamente compatibili con le gestioni pubbliche, ma in competizione con lo scopo di lucro, quando le gestioni sono affidate a SpA.

Gli orientamenti nazionali, il favor privatizzazioni, sono il frutto anche della pressione delle lobby internazionale, che hanno programmato e stanno attuando l'appropriazione delle risorse fondamentali a livello planetario. Le politiche della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale vanno in questa direzione.

2.1. Lo scenario locale

Questo a grandi linee lo scenario generale dal quale partire per analizzare il livello locale dove le situazioni sono estremamente diversificate. I motivi di ciò sono tanti. Alcuni ATO hanno deliberato sulla gestione affidandola, altri non l'hanno ancora fatto. Alcuni Comuni hanno trasferito la gestione del SII alla società indicata dall'ATO, altri si rifiutano di farlo. Le società affidatarie dei servizi alle volte sono totalmente private, in altri casi sono miste o a totale capitale pubblico. Gli affidamenti in Italia poi sono temporalmente sfalsati e la durata residua dei contratti varia; non c'è quindi coincidenze tra le scadenze delle convenzioni. Il modo in cui è stato appaltata la gestione varia: l'affidamento può essere stato con gara o senza, così come la vendita di quote della società al privato. In alcuni casi, il contratto col gestore è cessato poiché rientra tra le scadenze programmate per il 2010 con il cd. Decreto Ronchi,⁹ prima che fosse abrogato dal referendum. Vi sono casi in cui il gestore privato è inadempiente, ve ne sono altri in cui è talmente indebitato da essere in condizione da dover fallire o di essere messo in liquidazione. Alcuni Comuni continuano a gestire direttamente il sistema idrico, altri si sono affidati a proprie Aziende Speciali. Alcuni Comuni si sono collegati ad altri Comuni e hanno costituito insieme consorzi di gestione ai quali i Comuni stessi hanno affidato il

⁹ Art. 15. Adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. *Il testo dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 25 giugno 2008, n. 147, S.O., convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 21 agosto 2008, n. 195, S.O. (omissis) 8. Il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 e' il seguente:(omissis) e) le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessita' di apposita deliberazione dell'ente affidante.*

servizio. Vi sono casi in cui nello stesso territorio o nello stesso Comune la gestione del ciclo è frammentata e affidata a diversi soggetti: chi fa l'adduzione è soggetto diverso da quello che si occupa della captazione piuttosto che delle fognature o della depurazione. Talvolta v'è un mix di gestione pubblica e privata del ciclo.

L'esperienza insegna che le vicende presentano peculiari e imprevedibili complessità, che emergono solo dalla conoscenza approfondita del caso da trattare. Le diversità e la casistica sono tali da non consentire d'individuare un'unica via da seguire e da indicare alle Amministrazioni che vogliono andare verso la ripubblicizzazione del servizio idrico. Dal Trentino alla Sicilia, passando per la Campania, le storie cambiano; le vicende di privatizzazione presentano analogie e diversità radicali e vanno conosciute e affrontate singolarmente. In moltissimi casi possono essere risolte a favore della gestione pubblica.

2.2. Le soluzioni

Bisogna mettere in campo soluzioni che siano un misto di strategia politica e analisi normativa. Di base non si può non considerare che la competenza a decidere sulle gestioni è degli Ambiti Territoriali Ottimali. In essi l'organo sovrano è l'Assemblea dei Sindaci. Le decisioni sono adottate con le maggioranze fissate nelle norme regolatrici. Non è sufficiente quindi convincere un Sindaco, bisogna ragionare con tanti di essi e sostenerli nel marciare uniti.

I Comuni sono le amministrazioni più vicine ai cittadini, in Italia circa 8.000. I grandi Comuni sono complessi, nonché più appetibili ai privati, e la distanza dai Sindaci crea facilmente un'incomunicabilità tale da rendere più arduo il nostro compito. La centralità e la forza poi dei grandi Comuni li induce a imporsi sui piccoli, mortificandoli e provocando spaccature. Puntare direttamente su Comuni piccoli o medi può avvicinarci all'obiettivo di ripubblicizzazione. Ciononostante non possiamo escludere nessuna ipotesi di lavoro purché vi sia l'impegno e la possibilità di raggiungere i punti di equilibrio utili al perseguimento dell'obiettivo.

A titolo esemplificativo possiamo formulare un'ipotesi di lavoro. I piccolissimi comuni, quelli con meno di 1000 abitanti,¹⁰ sono favoriti nel processo di ripubblicizzazione soprattutto se

¹⁰ All'articolo 148, del dlgs 152/06 il comma 5 cita: «5. Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente.»

rientrano nelle comunità montane. L'impegno economico e tecnologico utile a fornire il servizio idrico li rende poco interessanti ai fini del lucro: territori vasti e impervi nei quali realizzare e gestire reti idriche per fornire un servizio a pochissimi cittadini. I costi sono elevati. In questi luoghi, non a caso, la legislazione ha lasciato storicamente ampio spazio all'ipotesi di gestione pubblica.

I Comuni Italiani al di sotto dei mille abitanti sono più di 1800 e superano di oltre il 20% il totale nazionale. La Puglia è la Regione col numero più basso di piccoli Comuni; in Piemonte, invece, se ne contano più di cinquecento sotto ai mille abitanti e solo 33 che superano i ventimila.¹¹ Il dato interessante che emerge dalle analisi è che nel nord Italia vi sono i 2/3 del totale nazionale dei Comuni sotto ai mille abitanti, mentre il centro e il sud insieme ne contano solo un terzo. Su questa base non possiamo escludere che si debba impiantare una strategia che veda percorsi di ripubblicizzazione diversificati per aree geografiche. L'obiettivo della gestione pubblica pura, a cura diretta dei Comuni, può essere riaffermato proprio nei luoghi in cui non è necessario ricorrere all'utilizzo di un modello come l'Azienda Speciale imposto dalle dimensioni industriali. I Comuni che vogliono occuparsi direttamente della gestione idrica devono essere autorizzati dall'Assemblea dei Sindaci in seno all'Ato. Lì dove è diffusa un'identità d'interessi è possibile che le amministrazioni locali si supportino a vicenda. I Comuni possono sostenersi l'un l'altro nel deliberare che ognuno sia assegnatario della gestione del SII nel proprio territorio. Una "Rete dei Sindaci" che abbia un pensiero condiviso, ha un peso specifico diverso da quello dei singoli Comuni e può affrontare l'Assemblea decidendo il proprio destino.

Questo tipo di analisi dei dati ci induce a riflettere sulla necessità di raccogliere ed elaborare altre informazioni utili e sulla base di esse pianificare e diversificare le strategie di ripubblicizzazione del servizio idrico integrato in tutt'Italia.

Il metodo proposto è solo uno spunto di riflessione teorica, assolutamente confutabile, ma anche uno dei tanti approfondimenti dai quali si potrebbe partire per cercare le possibili soluzioni. Per individuare, poi, la strada da percorrere, all'analisi teorica deve necessariamente seguire una verifica sul piano empirico delle singole vicende. In questo modo si potrà conseguire un risultato concreto. Una sorta di progetto in progress da elaborare per ogni questione.

¹¹ fonte: <http://www.youblisher.com/p/164620-Comuni-infriori-a-1.000-abitanti/>.

2.3. Le Reti dei Sindaci

Ripubblicizzare l'Italia impone di occuparci di aree quanto più vaste è possibile. Secondo l'ultimo censimento se sommiamo la popolazione di tutti i capoluoghi regionali contiamo 9.628.711 abitanti su 110 Comuni, a fronte di una popolazione complessiva di più di 60 milioni di persone, che vive nel paese. E', dunque, importante partire dai Comuni piccoli e medi, poiché significa impegnarsi sulla ripubblicizzazione di quasi 8000 Comuni a favore di circa 50.997.731 persone. Deve essere sollecitata la nascita di Reti di Sindaci di Comuni medi e piccoli, come luogo di aggregazione e soggetto politico trasversale. I Sindaci di buona volontà hanno la necessità di essere sostenuti, di procurarsi informazioni e condividere il percorso. Nelle Assemblee dei Sindaci dell'Ato, i Comuni insieme assumono un ruolo decisivo nella soluzione da adottare per consentire la gestione pubblica pura del ciclo integrato delle acque, attraverso un impegno diretto della macchina comunale, o in via subordinata a mezzo Azienda Speciale ex art. 114 TUEELL o Consorzi ex art. 31 del TUEELL, quando la gestione del servizio ha una dimensione industriale. La formazione di Reti dei Sindaci se sostenuta dal Forum può essere un utile strumento per ripubblicizzare su vasta scala.

2.4. Il pubblico puro, ma raro.

Le privatizzazioni in Italia si sono affermate diffusamente, le gestioni pubbliche sono solo residuali, ma sono esperienze dalle quali trarre insegnamenti poiché funzionano. La gestione pubblica ha consentito di tenere basse le tariffe e di risolvere le problematiche del servizio senza contenzioso, in un rapporto semplice e spesso informale con l'Amministrazione. Capita nel piccolo Comune di Roccapiemonte che resiste alle pressioni delle multinazionali dell'acqua, piuttosto che nei Comuni di Vairano, Sperone e Baiano che insieme gestiscono il servizio a partire dalle fonti.

3. I processi di ripubblicizzazione: alcuni casi.

L'analisi formulata non è completa se non la arricchiamo con un minimo di casistica, che ci consenta di conoscere un metodo di lavoro.

3.1. Il Trentino

La vicenda di Trento merita approfondimenti. La società incaricata della gestione è cessata dall'affidamento poiché sono decorsi per intero i termini contrattuali. Le amministrazioni si dichiarano favorevoli a una gestione pubblica. Il caso però è complicato dal fatto che il privato nel corso della gestione ha acquistato le reti idriche, come riportano alcuni organi di stampa. Il pubblico, quindi, si trova nella condizione paradossale che per prendere in mano la gestione deve chiedere la concessione degli impianti al privato. Le privatizzazioni hanno stravolto il sistema e invertito i ruoli tra pubblico e privato. L'autonomia normativa del territorio potrebbe essere un'ancora di salvezza. Lo statuto speciale del Trentino Alto Adige stabilisce quando gli acquedotti possono essere demaniali e come possono diventarlo (cfr. art.8 dello Statuto), mentre all'art. 9, comma 9, dello Statuto sono individuati gli strumenti per disciplinare l'uso dell'acqua. Tendenzialmente le reti potrebbero essere espropriate sulla base di una legge ad hoc, che consenta alle amministrazioni locali di riacquistare gli impianti versando una cifra equa, senza dover sopportare il costo eccessivo e impossibile del prezzo fissato dal privato.

3.2. La Campania

Passando per il centro Italia, in Campania, possiamo indagare un paio di casi interessanti. La vicenda Napoli e quella dell'ATO3 Sarnese Vesuviano sono geograficamente vicine, ma assai diverse.

3.2.1. Napoli e dintorni

A Napoli, l'Ato di competenza è impegnato da più di un decennio nel tentativo di privatizzare il servizio idrico. Già nel 2003 si deliberò la costituzione di una SpA mista cui affidare la gestione. Nel 2006 i comitati a difesa dell'acqua pubblica ottennero la revoca della delibera. Nel 2010 l'Ato tentava ancora una volta la privatizzazione con l'affidamento della gestione a una SpA a totale capitale pubblico. I comitati dell'acqua hanno paralizzato l'azione dell'Ente con ricorso al Tar e pressioni politiche. Il processo di affidamento si è frenato. Allo stato a Napoli la gestione del servizio idrico è frammentata, il ciclo è per i due terzi pubblico e per un terzo privato: l'adduzione è gestita da una SpA, la depurazione da un'Azienda Speciale

Consortile ex art. 31 TUEELL e le fognature dal Comune. Nel 2010 la Giunta comunale recepiva uno studio di fattibilità elaborato da giuristi del Forum, da Legambiente e dall'Ordine degli Avvocati e deliberava la ripubblicizzazione della SpA prevedendone la trasformazione in Azienda Speciale. Il Testo Unico degli Enti Locali del 2000 prevede la trasformazione delle Aziende Speciali in Spa¹², ma non l'ipotesi inversa. Le modifiche al codice civile del 2003 hanno, però, autorizzato qualsiasi tipo di trasformazione di Enti: alcune ipotesi sono state tipizzate, cioè indicate chiaramente nel codice, altre no¹³. La trasformazione di SpA in Azienda Speciale non è disciplinata. Ma ciò che non è vietato, è consentito, cosicché è stato possibile proporre questa soluzione: una trasformazione eterogenea atipica. Alla fine del 2011 il Consiglio Comunale approvava in via definitiva la ripubblicizzazione della società di adduzione dell'acqua. Le trasformazioni delle SpA devono essere per atto pubblico notarile; il passaggio deve essere dunque formalizzato affinché si realizzi. La storia, però, non finisce qua. La competenza ad affidare il servizio idrico in via definitiva non è del Comune, ma dell'Ato che impegna un territorio più vasto della singola città. Cosicché quando la gestione del ciclo integrato sarà tutta pubblica a Napoli bisognerà unificarla, per poi chiedere all'ATO di affidare il servizio al nuovo Ente Pubblico compatibilmente col Piano d'Ambito. In Provincia di Caserta, che allo stato rientra nello stesso Ato sta nascendo una Rete di Sindaci (capofila Pignataro Maggiore) che può impegnarsi per sé e per soccorrere Napoli. La battaglia si sposta quindi nell'assemblea dei Sindaci alla quale bisogna arrivare attrezzati: bisogna disporre dei numeri per decidere la gestione pubblica. L'Ato potrebbe voler andare in altra direzione per vanificare il risultato raggiunto.

3.2.2. L'acqua del Vesuvio

L'altra vicenda campana, quella dell'Ato 3 Sarnese Vesuviano è completamente diversa. L'Ato ha dato in affidamento il servizio idrico a una SpA mista.

Attualmente si sta indagando sull'ipotesi di cessazione dell'incarico alla SpA. Potrebbe rientrare tra le scadenze previste dal Decreto Ronchi per il 2010. In tal caso l'Ato potrebbe procedere oltre e affidarsi ad altro gestore. Accorrendo i numeri, l'Assemblea potrebbe già deliberare la gestione pubblica. Se così non fosse, al fine di far cessare la privatizzazione, sarà necessario concentrarsi sulla situazione gravemente debitoria della Società di gestione. Le società miste sono storicamente uno strumento di trasferimento delle risorse pubbliche al

¹² cfr. art.115 dlgs 267/2000

¹³ cfr. art. 2498 e ss. del Codice Civile

privato, producendo debiti a carico della collettività. E così è avvenuto. Le tariffe, nonostante siano divenute altissime e insostenibili, non sono sufficienti a coprire i debiti. Bisogna spezzare questa catena almeno per fermare la produzione di altro debito.

La società potrebbe fallire¹⁴. La giurisprudenza in materia di fallimento delle SpA a totale capitale pubblico è ondivaga; nell'ipotesi le SpA gestiscano servizi pubblici locali talvolta sono considerate alla stregua degli enti pubblici e quindi non fallibili. La giurisprudenza campana va in direzione opposta (cfr. Fallimento Pomigliano Ambiente SpA, Mita SpA). Non pare vi siano dubbi sulla fallibilità della SpA quando la società è mista. Essa è considerata alla stregua di ogni altra SpA totalmente privata e quindi esposta al fallimento quando la mala gestio e la condizione debitoria lo impongano. Nel caso di fallimento cessa ogni rapporto, in primis l'affidamento della gestione.

La SpA in questione ha poi reso un servizio che non ha sempre garantito la qualità dell'acqua ed è esposta a un accertamento dell'inadempimento contrattuale, che pure può portare alla cessazione del rapporto, senza voler escludere la presa d'atto della necessità della messa in liquidazione volontaria. Su questi fronti è impegnata una Rete di Sindaci (capofila Palma Campania), che intende andare verso la ripubblicizzazione; è necessario che ci si unisca per raggiungere i numeri per decidere la cessazione del servizio e la ripubblicizzazione nell'assemblea dei Sindaci.

3.3. In Sicilia

La gestione delle SpA in generale punta al lucro e spesso non è compatibile con l'obbligo di fornire un servizio di qualità. L'inadempimento contrattuale in alcuni casi è stato accertato. La società che gestisce il ciclo integrato delle acque in provincia di Palermo (Cinisi, Montelepre, Corleone..) attualmente è in liquidazione proprio per questo motivo. Il processo è chiaramente in una fase molto avanzata, l'assenza di vincoli col gestore favorisce certamente la possibilità di ripubblicizzare. Ma le decisioni si prendono con le maggioranze. Ora si lavora alla costruzione di una Rete di Sindaci (Capofila Montelepre e Corleone) che punti al pubblico e a non ripetere la recente esperienza di privatizzazione.

¹⁴ Legge fallimentare: Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 cfr. <http://www.altalex.com/index.php?idnot=2888> per scaricare il testo aggiornato