ACQUA PUBBLICA

lo stato dell'arte nel Comune di Cotronei

[Peppe Guarascio]

Come spero ormai sappiate, l'Associazione culturale Cotroneinforma e il Coordinamento Calabrese Acqua Pubblica "Bruno Arcuri", suffragati da un'ampia risposta popolare, hanno condotto nei mesi passati la battaglia per la reinternalizzazione del Sevizio Idrico Integrato nel Comune di Cotronei.

Il percorso è stato lungo e tortuoso ma, nonostante le numerose difficoltà, si è riusciti nell'intento di consegnare all'Ufficio Protocollo i moduli con le firme necessarie (530 quelle raccolte) per la discussione in Consiglio Comunale di una proposta di Delibera di Iniziativa Popolare.

La proposta di delibera aveva come oggetto: **Rescissione della convenzione stipulata con la società Soakro SpA, modifica dello Statuto Comunale e contestuale istituzione di un tavolo tecnico per la creazione di una Azienda Speciale partecipata di diritto pubblico per la gestione del servizio idrico integrato.**

Mentre si compiva detto percorso si manifestava in più di una occasione la volontà dell'Amministrazione Comunale di voler gestire il servizio in via transitoria – vista anche la perdurante ed insanabile criticità della SoAKro S.p.A. – almeno fino all'emanazione da parte della Regione Calabria delle norme che dovrebbero regolamentare la gestione del servizio stesso.

Tutto ciò in un quadro normativo sovraffollato e ingarbugliato di cui si fa un breve richiamo.

NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE

La legge 152/2006 il così detto Testo Unico Ambiente è ancora il riferimento normativo fondamentale per quanto riguarda il servizio idrico integrato. Così modificato:

1) l'articolo 149-bis, introdotto con lo SbloccaItalia, al primo comma prevede che **«L'ente di governo dell'ambito**, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, **delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo** provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica»;

2) successivamente, con la Legge di stabilità 2015, venne aggiunto un secondo periodo al prima comma, «**L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house**, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale».

LEGGE DI STABILITÀ 2014

In termini generali alcuni commi della legge di stabilità sono intervenuti sulle norme che regolano le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dipendenti dagli Enti Locali.

L'idea portante è quella di valutare l'economicità della gestione.

Il riferimento di fondo è quello che aziende speciali, istituzioni e società partecipate devono avere un risultato economico positivo, altrimenti ciò comporta serie conseguenze sull'Ente Locale di riferimento.

Se si ha un risultato economico negativo, a partire dal 2015, gli Enti Locali proprietari o partecipanti sono obbligati ad accantonare in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

DECRETO "SBLOCCA ITALIA"

Il decreto ha costruito un piano complessivo di aggressione ai beni comuni.

In particolare sul servizio idrico integrato, contiene delle norme che miravano a rilanciare i processi di privatizzazione in pieno contrasto con l'esito del referendum del 2011.

Con l'art. 7 si è modificata infatti quella parte del Testo Unico Ambientale che riguarda la gestione del servizio idrico integrato. Tre sono apparse le modifiche più pericolose:

1) modifica del principio cardine su cui si basava la disciplina, con il passaggio da "unitarietà della gestione" a "unicità della gestione";

2) imposizione progressiva del gestore unico per ogni ambito territoriale che sarà scelto tra chi già gestisce il servizio per almeno il 25% della popolazione che insiste su quel territorio, ovvero le grandi aziende e/o multiutilities;

3) imposizione al gestore che subentra di corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall'AEEGSI (Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico), ciò rischia di rendere più onerosi e quindi difficoltosi i processi di ripubblicizzazione.

Questo provvedimento appare ispirarsi al principio dell'individuazione di poli aggregativi nelle grandi aziende e multiutilities.

Ciò si configura come un primo passaggio propedeutico alla piena realizzazione del piano di privatizzazione e finanziarizzazione dell'acqua e dei beni comuni che il Governo sembrava voler definire compiutamente con la legge di stabilità.

LEGGE DI STABILITÀ 2015

L'articolo 43 "Razionalizzazione delle società partecipate locali", appare decisamente pesante perché da una parte **limita l'affidamento "in house"** (nella sua concezione comunitaria, quindi sia ad S.p.A. totalmente pubbliche, sia ad aziende speciali) **rendendolo oneroso per le casse degli Enti Locali e dall'altro favorisce le privatizzazioni**.

Infatti, stabilisce:

1) l'obbligo per l'ente locale, che effettua la scelta "in house", ad accantonare "pro quota nel primo bilancio utile" e ogni triennio una somma pari all'impegno finanziario corrisponden-

te al capitale proprio previsto;

2) che i finanziamenti derivanti da risorse pubbliche devono essere prioritariamente assegnati ai gestori privati o a quelli che hanno deliberato aggregazioni societarie. Ovvero le risorse pubbliche devono essere date in primis ai privati o a quei soggetti in via di privatizzazione.

3) che gli enti locali possono usare fuori dai vincoli del patto di stabilità i proventi dalla dismissione delle partecipazioni.

Sembra evidente, dunque, come questa legge di stabilità, in maniera più esplicita del decreto "Sblocca Italia", indichi la direzione della privatizzazione dei servizi pubblici, incentivando esplicitamente le dismissioni di quote dei comuni e favorendo economicamente i soggetti privati e i processi di aggregazione.

LEGGI REGIONALI

L'Ente di governo regionale calabrese doveva adeguarsi alle modifiche normative nazionali. Lo ha fatto con:

1) **Delibera Giunta Regionale n. 183 del 12.6.2015**, con la quale è stata individuata, a norma dell'articolo 147, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, l'**Autorità Idrica della Calabria**, ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio idrico integrato nel territorio comprendente l'intera circoscrizione territoriale regionale;

2) Delibera Giunta Regionale n. 256 del 27.07.2015, con la quale è stato approvato il disciplinare per "l'individuazione ed il funzionamento dell'ente di governo d'ambito per il servizio idrico integrato - Autorità Idrica della Calabria;

3) Delibera Giunta Regionale n. 461 del 12/11/2015, con la quale è stata approvazione l'integrazione al Disciplinare approvato con DGR 256 del 27.7.2015.

Inoltre esiste una proposta di legge "**Norme in materia di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche – Organizzazione del sistema idrico integrato – Istituzione dell'autorità idrica calabrese**" che è un testo di legge in cui si evidenzia con forza il ruolo della Sorical SpA.

Sorical SpA da trasformare in una SpA a totale capitale pubblico e, quindi socializzando le perdite, che continuerà a detenere la competenza di fornire l'acqua all'ingrosso all'Autorità Idrica Calabrese e pertanto al Soggetto Gestore Unico.

LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Si ricorda inoltre che da luglio 2013 è depositata la **Legge di Iniziativa Popolare "Tutela, governo e gestione pubblica del ciclo integrato dell'acqua"** sottoscritta da 11 mila cittadini calabresi.

La proposta, tra i vari punti:

1) indica le finalità del governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua;

2) stabilisce i principi relativi alla tutela e alla pianificazione della risorsa idrica;

3) definisce il servizio idrico come servizio pubblico locale di interesse generale;

4) stabilisce che la Regione dovrà individuare entro dodici mesi dall'approvazione della legge gli Ambiti di Bacino Idrografico;

5) istituisce un nuova azienda pubblica denominata "Acqua Bene Comune Calabria" che dovrà subentrare alla So.Ri.Cal. S.p.A. (in perenne liquidazione);

6) disciplina il governo di "Acqua Bene Comune Calabria" che, in ossequio alle finalità generali che costituiscono la *mission*, è improntato alla trasparenza e alla partecipazione delle comunità locali e della cittadinanza;

7) istituisce l'esercizio del governo partecipativo del servizio idrico integrato;

8) vincola il gestore del servizio a erogare un minimo quantitativo vitale individuato in 50 litri a persona.

SCHEMA ACCORDO QUADRO TRA IL COMUNE DI COTRONEI E LA SOCIETÀ SOAKRO SPA

Tale quadro normativo non consente una univocità di interpretazione sui futuri accadimenti della scelta intrapresa dal Consiglio Comunale tenutosi il 30/11/2015.

Infatti nel consiglio suddetto l'amministrazione ha sancito l'approvazione, con i soli voti della maggioranza, di uno «**schema accordo quadro tra comune di Cotronei e la Società SoAKro SpA per il subentro dell'ente comunale nella gestione provvisoria ed esclusiva del servizio idrico integrato**» e contestualmente ha approvato la **modifica dell'articolo 10 dello Statuto Comunale**.

L'amministrazione ha approvato lo schema di accordo non senza polemiche in seno al consiglio stesso, visto che dopo un primo dibattimento del 21/10/2015 si era arrivati ad un rinvio, su richiesta dei gruppi di minoranza, per meglio approfondire alcuni aspetti tecnico-finanziari poco chiari.

La scena si è ripetuta, sostanzialmente identica, nell'adunanza del 30 novembre.

Le perplessità più volte ribadite dal consigliere Scavelli potrebbero anche avere una loro validità, ma è nella constatazione della penuria di capacità amministrativa che gli enti politici sovraordinati (Governo e Regione in primis) dimostrano che bisogna ascrivere la scelta, anche coraggiosa, dell'Amministrazione Comunale.

Infatti, è proprio nelle pieghe delle falle normative nazionali esistenti che si è potuto addivenire a questo risultato e, quindi, non è del tutto vero che la svolta amministrativa possa essere considerata illegittima.

In questo quadro però non mancano gli aspetti poco chiari come la mancanza di un piano industriale e/o di un progetto di massima sulle modalità di gestione del servizio.

Cotroneinforma e Bruno Arcuri avrebbero preferito una scelta ben diversa, la **rescissione unilaterale della convenzione stipulata con la SoAKro SpA** per inadempienze acclarate da parte della stessa società, che si esplicitano con **antieconomicità, inefficacia e inefficienza del servizio prestato**.

A conferma di quanto esposto sulla legittimità della scelta amministrativa, si riporta un estratto dell'articolo del Consigliere di Stato Claudio Contessa, *L'in house providing quindici anni dopo: cosa cambia con le nuove direttive* (Roma, novembre 2014)[1], per precisare che:

«Al riguardo, occorre premettere che l'ordinamento europeo prevede che la prestazione dei servizi di interesse degli organismi pubblici e l'esercizio delle concessioni possa avvenire essenzialmente sulla base di *due principi fondamentali* (la cui contestuale applicazione può comportare rischi di vere e proprie antinomie):

a) (da un lato) **il principio della piena e incoercibile libertà, per i soggetti pubblici,** di organizzare come meglio ritengono le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse, senza che l'Ordinamento europeo possa imporre l'adozione di una particolare modalità gestionale (ad es.: il regime di affidamento con gara) rispetto a un'altra (ad es.: il regime di internalizzazione ed autoproduzione);

b) (dall'altro) **il principio della piena apertura concorrenziale dei mercati degli appalti e delle concessioni**.

E' tuttavia fondamentale osservare (e si tratta di **un'osservazione troppo spesso sottaciuta nel dibattito nazionale**) che il principio *sub b*) presenta una *valenza* – per così dire – *sussidiaria* rispetto al principio *sub a*) (ossia, rispetto al principio della libertà nella scelta del modello gestionale).

In definitiva, ***la prima scelta*** **che viene demandata alle amministrazioni è quella di optare fra il regime di autoproduzione e quello di esternalizzazione** (modelli che risultano posti dall'Ordinamento europeo su *un piano di assoluta equiordinazione*) e, solo se si sia optato per il secondo di tali modelli, incomberà sull'amministrazione l'obbligo di operare nel pieno rispetto dell'*ulteriore principio* della massima concorrenzialità fra gli operatori di mercato.

Tale premessa – apparentemente scontata – risulta invece del tutto necessaria al fine di sgomberare il campo da un convincimento tanto diffuso nell'esperienza nazionale, quanto – ad avviso di chi scrive – non condivisibile: quello secondo cui l'internalizzazione e l'autoproduzione (di cui l'*in house providing* rappresenta una delle forme principali) costituirebbero altrettante eccezioni rispetto al modello paradigmatico costituito dall'affidamento a terzi tramite gara, in quanto tali considerate con sostanziale sfavore da parte dell'Ordinamento europeo.

In realtà, la corretta impostazione della questione impone un ribaltamento pressoché integrale di tale prospettiva: **è la scelta nel senso dell'autoproduzione** (anche attraverso il modello dell'*in house providing*) **che**, laddove legittimamente esercitata, **impedisce sul piano sistematico ed operativo di invocare il ricorso al modello di apertura alla concorrenza al mercato**.

[...] Nel giugno del 2009, poi, la Grande Sezione della Corte ha inoltre ribadito il principio in questione in termini ancora più chiari, affermando che "***un'autorità pubblica può adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi e*** [può] ***farlo altresì in collaborazione con altre autorità pubbliche***".

E il medesimo principio è stato ulteriormente ribadito al *considerando* 5 della *direttiva settori classici*, secondo cui "***è opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva***"».

MODIFICA DELL'ARTICOLO 10 DELLO STATUTO COMUNALE

Nella medesima seduta con la deliberazione n. 33 il consiglio ha approvato la modifica dello Statuto Comunale, «su sollecitazione dell'Associazione Cotroneinforma», – così come si legge nella premessa del Presidente del Consiglio Comunale – per come segue:

«*Il Comune riconosce l'acqua quale patrimonio dell'umanità e lo status dell'acqua come bene comune pubblico. Riconosce l'accesso all'acqua come diritto naturale, inalienabile di ogni essere vivente. Afferma il principio che tutte le acque, superficiali e sotterranee, anche se non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa da utilizzare secondo criteri di solidarietà e rispetto degli equilibri ecologici. Il Servizio idrico integrato e' di interesse generale. La proprietà delle infrastrutture e delle reti del servizio idrico integrato e' pubblica e inalienabile. La gestione del servizio idrico integrato e' effettuata esclusivamente da soggetti interamente pubblici o a controllo pubblico con meccanismi che garantiscano la partecipazione sociale*».

Le nostre richieste erano ben diverse e molto più stringenti e restrittive nei confronti delle possibilità di manovra delle future società di gestione del servizio. Ciò poiché, essendo solo una modifica statutaria, sarebbe stato necessario inserire tutti i vincoli prescrivibili per impedire le aberranti nefandezze del passato.

Ad esempio nella proposta di delibera si chiedeva di modificare l'articolo 10 dello statuto inserendo il comma 2 così come segue: «*L'acqua è un bene comune, un diritto umano universale non assoggettabile a meccanismi di mercato. L'accesso all'acqua potabile è un diritto umano, universale, inalienabile e il minimo vitale deve essere garantito a chiunque. Il servizio idrico integrato è un servizio pubblico essenziale di interesse generale. La proprietà e la gestione del servizio idrico integrato devono essere pubbliche e improntate a criteri di equità e solidarietà (anche in rapporto alle generazioni future) e rispetto degli equilibri ecologici*».

Rileggendo il comma proposto balzano agli occhi una serie di omissioni sostanziali.

1) Si chiedeva di affermare che il Servizio Idrico Integrato è un servizio pubblico essenziale di interesse generale, non che il Servizio idrico integrato «*e' di interesse generale*», frase in cui manca l'affermazione fondamentale di «***servizio pubblico essenziale***».

2) Si chiedeva di affermare che «***L'acqua è un bene comune,***

un diritto umano universale non assoggettabile a meccanismi di mercato», dicitura che precludeva l'utilizzo del servizio come una possibile fonte di lucro e quindi conseguentemente di trattare il servizio come «***privo di rilevanza economica***».

3) Si chiedeva di affermare che «***L'accesso all'acqua potabile è un diritto umano, universale, inalienabile e il minimo vitale deve essere garantito a chiunque***» con cui si esprimeva l'auspicio che a nessuno possa essere interrotto il servizio e che il *minimo vitale* – 50 litri al giorno così come stabilito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità – debba essere garantito a chiunque.

Infine, l'ultimo periodo della modifica dello statuto recita che «*La gestione del servizio idrico integrato e' effettuata esclusivamente da soggetti interamente pubblici o a controllo pubblico con meccanismi che garantiscano la partecipazione sociale*», da cui si deduce, quindi ed in sintesi, che **anche i privati possono accedere**, visto che non se ne esclude la partecipazione.

In definitiva se la scelta di reinternalizzare il servizio da parte dell'amministrazione era stata definita precedentemente *anche coraggiosa*, la modifica dello statuto può senz'altro essere definita carente, timorosa e accomodante.

In sostanza la modifica statutaria è un elenco di principi, tutti ampiamente condivisibili, che non incarnano però lo spirito autentico con cui era stata presentata la proposta di Delibera di Iniziativa Popolare e, probabilmente, non sarà di ausilio nella battaglia contro la ventilata futura privatizzazione dei servizi pubblici locali voluta fortemente dal Governo Renzi.

Gli incontri preparatori (uno formale ed uno informale), che pur abbiamo avuto con parte dell'amministrazione, ci avevano indotto a credere nella reale disponibilità a recepire parti sostanziali della proposta da noi avanzata, ma queste nostre speranze sono state disilluse.

RICORSO AL TAR PER LA MANCATA DISCUSSIONE DELLA DELIBERA DI INIZIATIVA POPOLARE

In una delle ultime comunicazioni si ricordava che il Consiglio Comunale di Cotronei «ha l'obbligo di discutere la proposta di delibera entro sessanta giorni dalla presentazione. Se ciò non accadesse le associazioni proponenti intimano di adire alle vie legali, facendo ricorso agli organi competenti dello Stato».

Ciò non è accaduto. Negli incontri preparatori con l'amministrazione si è discusso anche di questo.

Nonostante continuassimo a ritenere che non vi fosse nessun elemento ostativo alla convocazione del Consiglio Comunale Aperto per la discussione della Delibera di Iniziativa Popolare abbiamo declinato, almeno per il momento, la possibilità di ricorrere a TAR perché ritenevamo più utile discutere nel merito della questione e non perdersi in beghe amministrative.

Il Popolo ha diritto ad una risposta. Restiamo in attesa di un pubblico dibattito visto che non abbiamo avuto la possibilità di esprimerci nella pubblica adunanza consiliare.

AZIENDA SPECIALE

L'obiettivo ultimo era ed è la costituzione dell'Azienda Speciale partecipata di diritto pubblico.

Nulla vieta che dal contesto comunale ciò possa essere esportato a quello provinciale, se e quando la Regione Calabria avrà legiferato in materia, vista la nuova folle avventura del Consorzio dei Comuni che ricalca fedelmente gli irrisolvibili vizi della SoAKro SpA.

Infatti, come abbiamo visto precedentemente, con la Legge di Stabilità 2014 si è venuto a creare un insieme di norme che si differenzia in modo significativo dalle precedenti impostazioni.

In particolare, non si parla più di assoggettamento di aziende speciali e società a totale capitale pubblico al Patto di stabilità degli Enti Locali.

Questa impostazione viene dunque messa da parte, per affermare, invece, un approccio per cui **i singoli soggetti gestionali devono presentare un risultato economico positivo**.

Quest'accantonamento dell'assoggettamento al Patto di stabilità degli Enti Locali fa venir meno uno degli alibi "preferiti" dalle amministrazioni locali che non volevano procedere alla ripubblicizzazione dei servizi pubblici.

Esse accampavano il ragionamento che costruire un unico bilancio consolidato tra Ente Locale e soggetti gestori avrebbe esteso una serie di vincoli alle Aziende speciali che ne avrebbero minato il funzionamento.

Allo stesso modo, **questa nuova impostazione fa giustizia della teorizzazione della situazione di "maggior sfavore" della gestione tramite l'Azienda speciale rispetto a quella della S.p.A. a totale capitale pubblico "in house". Infatti, ormai, queste due soluzioni gestionali sono equiparate**.

Abbiamo in programma per il mese di gennaio un incontro pubblico, in cui ospiteremo Marco Bersani di Attac Italia, per discutere di tutto ciò.

NOTE

1 Il presente contributo costituisce l'estratto di un volume di imminente pubblicazione (C. CONTESSA, D. CROCCO, *Guida alle nuove direttive europee sugli appalti e sulle concessioni*).

FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA