



Audizione

su

AC 52 PDL “Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque” e AC 773 Pdl “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”

VIII COMMISSIONE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 18 dicembre 2018

Considerazioni su Pdl “Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque” (AC 52)

La Proposta di legge AC 52, del 23 marzo 2018, presentata dall’On. Daga e altri, recante “*Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque*”, introduce numerose novità di natura ordinamentale che impattano sia sulla regolazione che sulle modalità di gestione del servizio idrico integrato.

L’ANCI, pur condividendo l’obiettivo della proposta di legge, che è quello di garantire gli investimenti infrastrutturali e valorizzare il ruolo pubblico nel governo del servizio idrico integrato, si rilevano tuttavia alcune criticità rispetto al percorso tracciato dalla normativa in questione, che si rappresentano di seguito.

Peraltro, l’Anci ha sempre richiesto il finanziamento di un piano straordinario di investimenti per la manutenzione e l’ammodernamento della rete idrica, presupposto fondamentale di una gestione efficace ed efficiente del servizio pubblico universale.

Vediamo di seguito come la proposta di legge affronta tale tematica e quali le criticità a nostro avviso.

L’obiettivo prima descritto, è declinato, nel DDL in esame, sostanzialmente attraverso la definizione di **“servizio idrico integrato come un servizio pubblico locale di interesse generale non destinato ad essere collocato sul mercato in regime di concorrenza”**(art. 9, comma 1).

Corollario logico-giuridico di tale principio è la **cessazione di tutte le gestioni affidate a società di capitali e l’affidamento del servizio esclusivamente ad “aziende speciali” o “enti di diritto pubblico”** (art. 8, comma 3).

E’ disposta quindi una **fase transitoria per la trasformazione dei gestori attuali in aziende speciali ovvero organismi di diritto pubblico** - anche attraverso un preventivo scorporo di rami di azienda se necessario ad assicurare l’esclusività gestionale del servizio e della relativa contabilizzazione – che però risulta eccessivamente ridotta, al massimo 12 mesi (articoli 9 e 10).

Sul versante della **regolazione, del controllo e della definizione tariffaria**, il provvedimento dispone un cambiamento radicale dell’attuale modello di *governance* del settore, disponendo il superamento sia delle competenze regolatorie di ARERA, le quali sarebbero assegnate al Ministero dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, sia degli attuali Enti di Governo d’Ambito, sostituiti da “Consigli di Bacino”, con competenza territoriale limitata ai bacini o sub-bacini, individuati dalle Regioni.

Si tratta quindi di un intervento completo e profondo che incide su aspetti fondamentali quali: la regolazione, il modello di gestione, il finanziamento del servizio.

Ne derivano i seguenti **aspetti particolarmente impattanti per** le amministrazioni locali:

- **Finanziamento del S.I.I.**

Il sistema si finanzierebbe sostanzialmente attraverso due pilastri: **la fiscalità generale e la tariffa**. Il P.D.L. prevede che i costi di investimento siano coperti principalmente attraverso il ricorso alla “fiscalità generale e specifica” (art. 12). Ciò comporta evidentemente un conseguente aggravio dei costi a carico della finanza locale. Ad avviso di ANCI, un ricorso alla fiscalità generale non deve tradursi in un aumento della pressione fiscale ma deve essere finalizzato – ove adeguatamente finanziato con coperture certe e stabili - innanzitutto per superare i divari territoriali che sussistono sul lato degli investimenti e, in tal senso, deve essere gestito attraverso un mix di soluzioni fra tariffa e fiscalità.

Infine il provvedimento non si occupa del recupero dei costi ambientali connessi con la tutela della risorsa idrica dal punto di vista idrogeologico. Ciò è necessario al fine di poter, oggi e in futuro, fruire di un patrimonio ambientale integro dove la risorsa si genera ovvero, quasi prevalentemente, in zone montane soggette a frequenti dissesti. In tal senso la sentenza della Corte costituzionale n. 67/2013 aveva esplicitato che “la determinazione di un minimo della quota di investimento destinato alla tutela idrogeologica [...]”, rappresenta una delle “componenti di costo” per la determinazione della tariffa.

- **Quantitativo minimo vitale di acqua, indistintamente gratuito**

E' prevista l'erogazione del quantitativo minimo vitale garantito a tutti gli individui, pari a 50 litri al giorno, a prescindere da qualsivoglia considerazione o criterio (at. 3 comma 4); ciò va a copertura da parte della fiscalità generale. Sarebbe però opportuno verificare l'impatto di tale misura, al fine di evitare eventuali aggravii per i contribuenti di fascia reddituale medio-bassa che potrebbero trovarsi a finanziare anche l'approvvigionamento minimo vitale gratuito per gli utenti di fascia più alta, in quanto anche questi ultimi fruirebbero della gratuità, pur non avendone bisogno.

- **Gestione pubblica e dimensione del servizio**

L'AC 52 disegna un assetto gestionale completamente nuovo ed in tal senso prevede il superamento del concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) di gestione del servizio, sostituito da quello di “bacino o sub-bacino idrografico definito ai sensi dell'art. 54” del Testo Unico Ambientale, gestiti da un Consiglio di Bacino. Tali bacini, delimitati dalla Regioni, non potranno in ogni caso superare i confini provinciali o delle città metropolitane.

Le Regioni scelgono anche il modello di gestione del servizio, optando esclusivamente per l'azienda speciale o per un ente di diritto pubblico (art. 8, comma 3), con possibilità, per i

Comuni con meno di 5.000 abitanti appartenenti ad unioni di comuni o a comunità montane, di gestire il servizio in economia.

Tale aspetto interferisce con l'attuale autonomia decisionale degli enti locali – Assemblee d'Ambito e singoli Comuni, secondo le specifiche previsioni delle leggi regionali - rispetto alle forme di affidamento del servizio. Tale autonomia sulla scelta del modello di gestione sarebbe così compressa ovvero annullata.

Relativamente all'aspetto dimensionale, andrebbero poi tutelate le province montane di confine, alle quali, fra le funzioni fondamentali, spetta anche “la cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo” (comma 86 della legge 56/2014 ssmmii).

- Decadenza delle forme di gestione. Regolazione della fase transitoria

E' previsto che gli **affidamenti a terzi** con scadenza successiva al 31/12/2020, cessino a tale data.

Per le altre forme di gestione è invece disposta la trasformazione dei soggetti operanti nel settore attraverso scorporo di rami di azienda per le società quotate, **trasformazione delle società miste in società *in house*** e di queste ultime **in aziende speciali**, entro 12 mesi dal provvedimento. **Il termine di un anno dall'entrata in vigore della norma per la chiusura di tali procedimenti, presenta evidenti criticità rispetto ad operazioni di questa portata ed alla delicatezza del servizio erogato rispetto al quale vanno assolutamente evitate interruzioni nell'erogazione.** I processi di trasformazione sono poi condizionati da pareri esogeni, richiesti dalla disciplina civilistica (commi 6, 7 e 8 dell'art. 10), pertanto difficilmente i termini potrebbero essere rispettati, con le conseguenti problematiche.

Per quanto su indicato si ritiene quindi fondamentale migliorare il ddl temperando l'interesse pubblico alla fruizione universale del bene comune “acqua” con un modello di gestione che garantisca investimenti strutturali sui territori.

Ciò, ad avviso di ANCI, prescinde dall'obbligo di gestire attraverso un unico modello gestorio, come indicato nel provvedimento, ma può essere raggiunto anche attraverso una modalità di gestione societaria più flessibile, con l'obbligo di reinvestimento totale o prevalente degli utili (indicandone la percentuale), in attività collegate al servizio idrico, opportunamente defiscalizzati.

L'opzione a favore dell'Azienda speciale non può quindi rappresentare l'unica soluzione a disposizione degli enti locali, ma dovrebbe essere uno dei modelli che è possibile utilizzare, laddove più vicino al soddisfacimento del bisogno territoriali di riferimento.

Si concorda pienamente invece sul principio della partecipazione democratica dei cittadini ai processi di governo del Servizio idrico integrato (art. 15) ma, dal punto di vista operativo, l'iter andrebbe semplificato. Infatti andrebbe eliminato il passaggio che prevede specifiche norme regionali di

indirizzamento che costituirebbe un evitabile appesantimento del processo amministrativo ed una traslazione temporale degli obiettivi previsti.

- **Impatto economico**

- ✓ L'art. 9, comma 2, della PdL prevede espressamente che “*la gestione del servizio idrico è realizzata senza finalità lucrative*”. Ciò impedisce ai soci pubblici la riscossione dei dividendi sugli utili che generalmente i Comuni impiegano in attività utili per i loro cittadini e costituiscono poste positive di bilancio.
- ✓ A differenza delle società di capitali, dove il rischio per l'ente socio è limitato al valore del capitale sociale sottoscritto, nel caso delle aziende speciali manca una norma che limiti espressamente la responsabilità patrimoniale dell'ente pubblico proprietario.
- ✓ L'obbligo di procedere al riacquisto delle quote azionarie dei privati, in caso di società miste pubblico-private, ai fini del processo di trasformazione, non potrà prescindere dal rimborso ai privati stessi delle quote azionarie in loro possesso nonché, nel caso di terzi, dalla valutazione del valore residuo degli investimenti, con conseguenti costi per l'amministrazione pubblica.
- ✓ Il processo di trasformazione da società di capitali in aziende speciali comporterà una serie di costi fiscali obbligatori, nonché una serie di prevedibili “costi generali” connessi alla necessità di riorganizzare l'attività di impresa alla luce del nuovo assetto di *governance* della stessa (ad esempio, l'eventuale liquidazione degli amministratori uscenti).
- ✓ Elevato rischio di contenziosi, con conseguenti costi per i Comuni.

Infine, si sottolinea che desta forte preoccupazione la copertura finanziaria del processo di ripubblicizzazione del servizio idrico, sia rispetto alla necessità di far fronte ai relativi costi connessi, sia per assicurare i necessari investimenti, come previsto nella Proposta di legge che costituisce un Fondo ad hoc (art. 17).

Al fine di stimolare, su quest'ultimo ma fondamentale aspetto, un'attenta riflessione, si riportano alcuni dati di una recente ricerca (novembre 2018) condotta dal “Laboratorio REF ricerche”.

Secondo ricerca, il costo a carico della finanza pubblica della **c.d. “nazionalizzazione delle gestioni del servizio idrico”** (indennizzo gestore uscente coerente con il valore degli investimenti realizzati e non ammortizzati, scadenza anticipata della concessioni rispetto a quella naturale, indennizzo civilistico sul valore delle opere non ammortizzate realizzate dalle società quotate e miste, conguagli su costi pregressi non ancora riconosciuti in tariffa, specifiche clausole convenzionali) **sarebbe stimabile in circa 4-5 miliardi di euro.**

A ciò l'indagine aggiunge le ricadute economiche collaterali della prospettata **trasformazione delle società pubbliche in enti di diritto pubblico**, per rimborso dei finanziamenti accesi dalle società idriche in presenza di contratti rispetto alla risoluzione anticipata per mutamento natura societaria,

stimabili complessivamente in 10,6 miliardi di euro. Non sono computati i c.d. «costi di transizione» di difficile quantificazione quali: contenzioso fiscale, mancata nomina degli organi con conseguente vuoto decisionale, bilanci non approvati, disagi e oneri di riconciliazione dei contributi da lavoro in carico ai dipendenti nel passaggio dalla gestione INPS a quella INPDAP.

Va aggiunto ancora, sempre secondo il citato studio, uno scenario coerente con il **recupero del ritardo sugli investimenti** rispetto alla media dell'Europa, con un fabbisogno di almeno 5 miliardi di euro l'anno per i prossimi 20 anni.

Infine, con riferimento all'erogazione gratuita di 50 litri pro capite/giorno, il connesso onere è quantificato in circa 2 miliardi di euro all'anno.

Ne deriverebbe un impatto complessivo stimato – sempre secondo i dati di tale ricerca - di oltre 20 miliardi di euro.

I MAGGIORI ONERI PER LA FINANZA PUBBLICA

Ricorrenti

2 miliardi all'anno
quantitativo minimo vitale
gratuito per tutti

5 miliardi all'anno
risorse per gli investimenti

Una tantum

10,6 miliardi
rimborso finanziamenti accesi
dai gestori

4-5 miliardi
indennizzo ai gestori
«estromessi»

Fonte: elaborazioni REF Ricerche

Tali dati, in via prudenziale, andranno attentamente valutati ed analizzati e suggeriscono un percorso più graduale e una particolare attenzione alla revisione della rigidità del modello di gestione, anche al fine di verificare l'effettiva copertura finanziaria delle misure previste nel provvedimento che, almeno per come oggi formulato l'articolo 17, non sembra assicurare la necessaria stabilità per far fronte ai costi derivanti dall'analisi surriportata.

Infine, per quanto attiene invece l'altra proposta di legge in materia di acqua “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”(AC 773), presentata il 22 giugno 2018 con l'On Braga prima firmataria, la stessa riprende gli esiti del dibattito parlamentare svolto nella scorsa legislatura ed ha elementi alquanto differenti dalla proposta AC 52.

La Pdl 773 prevede di lasciare i poteri di regolazione in capo all'ARERA e sulla *governance* del servizio idrico integrato (SII), conferma sostanzialmente l'attuale quadro organizzativo. Aspetti essenziali risultano inoltre la qualificazione del S.I.I. come “servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività” e la gestione del servizio, in via prioritaria ma non esclusiva, tramite affidamento diretto *in house* a società pubbliche.