

Spett.le
Commissione Ambiente, Territorio
Lavori Pubblici della
Camera dei Deputati
com_ambiente@camera.it

Oggetto: Osservazioni alle proposte di legge C52 e C773

Egredi Onorevoli,

facendo seguito all'audizione del 7 novembre scorso presso la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, vi trasferiamo alcuni documenti aziendali che hanno il fine di illustrare la filosofia e la mission dell'Azienda ABC, unitamente ad una nota riepilogativa delle osservazioni di merito già rappresentatevi personalmente.

Va premesso che ABC è un'azienda speciale, ed in quanto tale ente strumentale del Comune di Napoli, affidataria del servizio idrico integrato per la città di Napoli in forza di una Convenzione trentennale assentita dall'Amministrazione e stipulata in data 17 dicembre 2015.

L'obiettivo dell'ABC è quello di estendere la sua gestione all'ambito distrettuale di riferimento, coincidente – secondo quanto previsto dalla legge regionale vigente (L.R. 15/2015) - con 32 comuni ricadenti nella Città metropolitana di Napoli.

La Convenzione di affidamento è stata impugnata innanzi al TAR Campania da un gestore locale (Acquedotti scpa) e dall'ATO2 (ATO di riferimento, secondo la precedente impostazione normativa) che hanno eccepito, sostanzialmente, una carenza di poteri del Comune ad affidare il servizio. Il Tribunale amministrativo, anche in sede di gravame, ha rigettato i ricorsi e riconosciuto la validità della Convenzione.

Tuttavia, in sede giudiziaria è emerso che l'efficacia dell'affidamento resta comunque condizionata alle decisioni che assumerà l'Ente idrico campano (EIC), vale a dire l'ente che, in virtù della succitata legge regionale, ha il potere di affidare il servizio per il distretto regionale di riferimento.

Per inquadrare il contesto nel quale è sorta ABC, vale la pena premettere che a seguito degli esiti del referendum del 2011, l'Amministrazione comunale di Napoli ha ritenuto di procedere alla ripubblicizzazione del servizio idrico trasformando la propria ex municipalizzata che lo gestiva da oltre cento anni, e da circa 15 nella forma di società per azioni a totale capitale pubblico (ARIN SpA), in un'Azienda Speciale (ABC Azienda Speciale).

Il mezzo giuridico con il quale è stata eseguita la trasformazione è quello previsto dall'art. 2500 comma septies c.c., che prevede la possibilità di effettuare una trasformazione

eterogenea da società di capitali a “consorzi, società consortili, società cooperative, comunioni di azienda, associazioni non riconosciute e fondazioni”.

In particolare, per rispondere pienamente alla volontà referendaria, il Comune di Napoli ha individuato la forma di Azienda Speciale, quale unica forma di ente che garantisca la gestione pubblica ed efficiente del servizio idrico, senza il rischio che questo ultimo fosse scalabile da terzi, soprattutto privati.

Prima di addivenire al merito delle osservazioni relative alle proposte di legge in discussione, desideriamo innanzitutto allegare lo Statuto dell’Azienda (all. 1), ponendo in evidenza alcuni suoi elementi fondanti, che ci sembrano maggiormente significativi dell’esperienza di ripubblicizzazione del servizio e dell’idea di gestione ad essa sottesa.

Ne sottolineiamo, quindi, il Preambolo, nel quale si rivendica la natura di bene comune della risorsa idrica, precisando che l’utilizzo dei beni comuni deve orientarsi secondo logiche non coincidenti con quelle proprie del libero mercato e deve essere eseguito nel rispetto del principio di salvaguardia intergenerazionale delle utilità.

Lo Statuto di ABC prevede innanzitutto che gli eventuali utili di esercizio (art. 36) vengano reinvestiti nella azienda attraverso diversi fondi o destinati alla alfabetizzazione ecologica o a finanziare un istituito fondo di solidarietà internazionale.

Tale fondo di solidarietà internazionale (art. 28) è volto a sostenere progetti di accesso alla risorsa idrica che siano gestiti attraverso forme di cooperazione partecipata dalle comunità locali dei paesi di erogazione e dei paesi di destinazione, ed è pensato nell’ottica di una progressiva eliminazione degli squilibri economici e sociali mediante una buona pratica di governo dell’acqua bene comune.

Questo fondo viene finanziato nella misura dell’1% dell’utile di esercizio.

Inoltre, in un’ottica di partecipazione democratica, lo Statuto prevede l’istituzione di un Comitato di Sorveglianza (art. 41), con funzioni di consultazione, controllo, informazione, ascolto, concertazione e dibattito di tutti i soggetti portatori di interessi collettivi.

Esso è composto da 21 membri: l’assessore all’acqua pubblica dell’Amministrazione comunale, che lo presiede, 5 rappresentanti degli utenti, 5 rappresentanti del mondo ambientalista, 5 dipendenti di ABC e 5 membri nominati dal Consiglio comunale.

Con il medesimo fine, ABC, con Delibera del proprio Organo Amministrativo n. 66 del 5 ottobre 2018 (all. 2), ha promosso l’istituzione di un Consiglio Civico, che ha una funzione consultiva e propositiva per l’elaborazione e la predisposizione dello schema di Piano ecologico e partecipato di cui all’art. 16 dello Statuto aziendale.

Venendo finalmente al merito delle proposte di legge C52 e C773, recanti disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque, ci sembra che l’esperienza di ABC aderisca maggiormente all’ipotesi prospettata dal disegno di legge AC52 presentato, quale prima firmataria, dall’Onorevole Daga.

In questa prospettiva, ci auspichiamo che il nostro contributo possa essere particolarmente utile ad apportare alcune integrazioni che scaturiscono da un'esperienza diretta di ripubblicizzazione e dalle concrete criticità applicative che si sono incontrate durante questo percorso.

Si allega, quindi, la mail con la quale ABC ha relazionato in merito alle osservazioni relative al disegno di legge, indicando i punti che andrebbero reconsiderati ed approfonditi (all. 3).

In linea generale, vorremmo subito chiarire anche in questa sede che la trasformazione della Spa in Azienda Speciale non ha inciso sulla qualità e sull'efficacia del servizio reso, né sulle disponibilità economiche della nostra Azienda.

Sotto questo ultimo aspetto, in particolare, va considerato che ad oggi ABC, come tutte le società che gestiscono il servizio idrico indipendentemente dal loro assetto organizzativo, si sostiene sulla tariffa.

Per quanto attiene alla capacità finanziaria, strettamente collegata alla capacità di attivare investimenti significativi, essa si fonda sulla disponibilità economica dell'Azienda ed eventualmente dell'ente locale di riferimento, così che le società in house e le Aziende Speciali vivono le stesse difficoltà derivanti da una generale mancanza di liquidità in capo ai propri enti di riferimento.

In questo senso, appare sicuramente condivisibile che l'introito tariffario possa essere integrato dalla fiscalità generale da dedicare prevalentemente agli investimenti. Questo aspetto, infatti, consentirebbe anche ai soggetti pubblici di ricorrere ad importanti fonti economiche per attuare investimenti sulle reti e colmare un gap infrastrutturale importante nel paese.

Le criticità pratiche riscontrate, invece, sono quelle indicate nella mail allegata e riguardano, sostanzialmente, la necessità di riattualizzare il modello societario dell'Azienda Speciale e degli enti pubblici, sui quali si impernia il disegno di legge, in un'ottica di flessibilità burocratica, snellezza ed efficacia operativa.

Nel rimandare, quindi, ad una lettura completa degli spunti contenuti nella suddetta mail, in questa sede si ritiene comunque opportuno ritornare sulle criticità principali, che sono le seguenti:

1) Inadeguatezza, mancanza o poca chiarezza della disciplina di riferimento dell'Azienda Speciale.

Va segnalato che il DPR 902/1986 risulta estremamente datato e va rivisto profondamente con il fine di oliare meccanismi decisionali che appaiono troppo macchinosi (basti pensare, solo a titolo di esempio, al fatto che per un atto ordinario, quale quello di rilasciare un mandato legale che esula dal recupero crediti connesso alle attività istituzionali dell'ente, occorre una Deliberazione autorizzativa del Consiglio di Amministrazione – v. art. 33 del DPR 902/1986).

A ciò si aggiunga che le normative specialistiche di settore sono espressamente destinate alle società partecipate o alle società del codice civile e non si riferiscono mai direttamente alle

Aziende Speciali, probabilmente a causa del fatto che questa articolazione dell'ente pubblico è rimasta inutilizzata per vari anni.

Questa lacuna rappresenta una criticità importante, in quanto impone agli operatori un continuo ricorso all'interpretazione delle norme, finalizzato ad adattare le norme sul caso delle Aziende Speciali, con un elevato margine di incertezza e di errore.

E' emblematico l'esempio della normativa antimafia, una normativa delicatissima per evidenti motivi, il cui art. 85 del D. Lgs. 159/2011 prevede per ogni tipologia di ente e società, ma non per l'Azienda Speciale, un'indicazione specifica dei soggetti che debbano essere sottoposti alle relative verifiche previste dalla legge.

Un altro esempio è quello del testo unico sulle partecipate (D. Lgs. 175/2016 – c.d. Legge Madia) che si riferisce alle società partecipate e non alle Speciali.

Ancora, va segnalato che la legge sulla mobilità (L. 147/2013), oggi abrogata, nella sua formulazione originaria prevedeva una inspiegabile discriminazione verso le Aziende Speciali che, pur rientrando nel novero dei soggetti legittimati ad assumere un servizio pubblico, potevano accedere alle relative procedure solo per il personale in uscita e non per quello in entrata.

Infine, la disciplina delle assunzioni, che prevede la necessità di uno specifico indirizzo da parte dell'ente di riferimento, in mancanza del quale è difficile risalire ad una chiara norma prescrittiva.

2) Difficoltà nell'approvazione di atti fondamentali.

Come conseguenza del punto 1, va rilevato che gli atti fondamentali di un'Azienda Speciale devono essere deliberati in sede di Consiglio comunale. L'Azienda Speciale non è dotata di un'assemblea del socio, come la SpA, così che le facoltà approvative sono rimesse al Consiglio dell'Ente di riferimento.

Ciò si riflette sulle complesse modalità di approvazione dei bilanci dell'Azienda, ma ancora di più, nel caso di specie di ABC, sulle modalità di adesione dei Comuni del distretto di riferimento all'Azienda Speciale nel caso in cui essa fosse designata quale gestore del relativo territorio.

In tal caso, infatti, tutti i consigli comunali dei 32 Comuni interessati dovrebbero votare una delibera di adesione.

In sintesi, occorre ripensare le procedure di funzionamento che, allo stato, sono troppo farraginose e non si conciliano con le esigenze di velocità decisionale connesse all'ordinaria gestione di un'Azienda che gestisce un servizio pubblico di natura industriale.

3) Gratuità delle cariche.

L'art. 6 comma 2 del DL 78/2010 implica che le cariche ricoperte in un'Azienda Speciale siano onorifiche.

Naturalmente, questa previsione impedisce di coinvolgere nella gestione professionalità adeguate al ruolo.

4) Oneri di trasformazione.

All'atto della trasformazione della società per azioni in Azienda Speciale, ABC è andata incontro a contestazioni di carattere fiscale, che sono oggetto di un contenzioso con l'Agenzia delle Entrate.

Si è generato, inoltre, un problema sull'applicazione della norma previdenziale che prevede che il ricongiungimento dei contributi (che consegue alla trasformazione dal momento che essi passano dalla gestione INPS a quella ex INPDAP) avvenga onerosamente.

Questa previsione normativa ha inspiegabilmente e discriminatoriamente posto a carico dei dipendenti un significativo onere economico derivante semplicemente dalla trasformazione dell'Azienda in ente pubblico.

Si ritiene, quindi, che la legge debba porre rimedio alle suddette criticità, garantendo, in linea generale, che la trasformazione in Azienda Speciale o in altro ente pubblico non debba generare alcun onere né alcuno svantaggio in capo all'Azienda, in capo all'Amministrazione che la delibera, nonché in capo ai dipendenti interessati.

In conclusione, e ferme restando le altre osservazioni proposte nella mail allegata, l'efficacia della gestione del servizio idrico, quale servizio di carattere industriale, da parte di un ente pubblico va garantita attraverso un profondo ripensamento del modello dell'Azienda Speciale e dell'ente pubblico in generale.

Solo ottenendo questo obiettivo la legislazione italiana potrà finalmente garantire, nel concreto, il rispetto degli esiti referendari del 2011, eliminando una sostanziale iniquità di trattamento che sfavorisce il modello organizzativo pubblico rispetto a quello privato.

Nell'auspicio che il nostro contributo possa essere stato apprezzato e nel ringraziare per il coinvolgimento, si rinnova la totale disponibilità dell'Azienda ad un ulteriore confronto su queste tematiche.

Il Commissario Straordinario di ABC

Sergio D'Angelo

