



Conferenza dei Comuni

dell'ATO del Servizio Idrico Integrato della provincia di Cremona

ESTRATTO DEL VERBALE DELLA SEDUTA DELLA CONFERENZA DEI COMUNI DEL 1° SETTEMBRE 2011

VERBALE N. 4/11

Il giorno 1 (uno) del mese di settembre 2011, alle ore 21.00, presso l'Auditorium AVIS di Cremona – Via Massarotti, 65, a seguito regolare convocazione indetta con nota del 10 agosto 2011 prot. 1711, inviata mediante pec agli Enti interessati, si è riunita, quale “Adunanza aperta” ai sensi dell’art. 9 del Regolamento, la Conferenza dei Comuni dell’ATO del Servizio Idrico Integrato della Provincia di Cremona.

Risultano presenti:

ENTI RICOMPRESI NELL'ATO	SINDACO O PRESIDENTE	EVENTUALE DELEGATO DEL SINDACO	PRESENTE	ASSENTE	VOTI QUOTE
CAPPELLA DE' PICENARDI	LENI RAFFAELE		X		437
ACQUANEGRA CREMONESE	LANFREDI LUCIANO		X		1.290
AGNADELLO	BELLI MARCO		X		3.719
ANNICCO	ACHILLI AMILCARE FRANCESCO		X		2.093
AZZANELLO	MOLASCHI ARSENIO	CORBANI MAURO (ASSESSORE)	X		727
BAGNOLO CREMASCO	AIOLFI DORIANO		X		4.837
BONEMERSE	GUARNERI LUIGI		X		1.453
BORDOLANO	BOTTINI DIEGO		X		599
CA' D'ANDREA	BRAGA AMILCARE		X		495
CALVATONE	PICCINELLI PIER UGO		X		1.282
CAMISANO	SCAINI ORNELLA	ABBIATI PAOLO (CONSIGLIERE)	X		1.332
CAMPAGNOLA CREMASCA	GUERINI ROCCO AGOSTINO			X	692
CAPERGNANICA	PICCO GIORGIO			X	2.057
CAPPELLA CANTONE	TADI PIERLUGI			X	579
CAPRALBA	LANZENI PIERLUIGI			X	2.465
CASALBUTTANO ED UNITI	DALDOS DONATO	VILLA DUILIO (CONSIGLIERE)	X		4.112
CASALE CREMASCO- VIDOLASCO	MAGHINI MARIA GRAZIA		X		1.837
CASALETTO CEREDANO	CASORATI ALDO		X		1.165
CASALETTO DI SOPRA	CRISTIANI LUCA			X	548
CASALETTO VAPRIO	BERGAMI MARCELLO	UBBIALI ALFREDO VICE SINDACO	X		1.765
CASALMAGGIORE	SILLA CLAUDIO		X		14.930
CASALMORANO	MANIFESTI ENRICO			X	1.681
CASTELDIDONE	GUALAZZI MARIO			X	580

CASTEL GABBIANO	MILANESI SANTO			X	473
CASTELLEONE	COMANDULLI CAMILLO LUIGI		X		9.610
CASTELVERDE	LAZZARINI CARMELO	LENA MARIO ANDREA (ASSESSORE)	X		5.597
CASTELVISCONTI	SISTI ALBERTO		X		347
CELLA DATI	RIVAROLI GIUSEPPE	SCARATTI GIANFRANCO (DELEGA PERMANENTE)	X		548
CHIEVE	ZABOIA LUIGI	DONZELLI GIUSEPPE (ASSESSORE) (DELEGA PERMANENTE)	X		2.217
CICOGLIO	FONTANA OTELLO			X	938
CINGIA DE' BOTTI	SOLDI CLAUDIO	ROSSI FABIO (VICE SINDACO) (DELEGA PERMANENTE)		X	1.329
CORTE DE' CORTESI CON CIGNONE	ROTTOLI LUIGI		X		1.125
CORTE DE' FRATI	AZZALI ROSOLINO		X		1.446
CREDERA RUBBIANO	FORTINI ALDO	POLLICELLA MARIO ASSESSORE	X		1.641
CREMA	BRUTTOMESSO BRUNO	PATRINI ANTONIO CONSIGLIERE COMUNALE (DELEGA PERMANENTE)	X		33.982
CREMONA	PERRI ORESTE	BORDI FRANCESCO (DELEGA PERMANENTE)	X		72.248
CREMOSANO	FORNAROLI MARCO		X		1.485
CROTTA D'ADDA	GEREVINI RENATO		X		679
CUMIGNANO SUL NAVIGLIO	BOSIO BATTISTA	MAINARDI BRUNO (ASSESSORE)	X		420
DEROVERE	SUARDI MASSIMO			X	324
DOVERA	MOSETTI FRANCO		X		3.943
DRIZZONA	CAVAZZINI IVANA		X		557
FIESCO	PIACENTINI GIUSEPPE		X		1.166
FORMIGARA	VAILATI WILLIAM MARIO			X	1.158
GABBIONETA-BINANUOVA	PEDRINI ITALO			X	964
GADESCO-PIEVE DELMONA	VIOLA DAVIDE	ACHILLI MARELLI (VICE-SINDACO)	X		1.992
GENIVOLTA	NOCI ALESSANDRO		X		1.201
GERRE DE' CAPRIOLI	GUERESCHI SILVIO			X	1.333
GOMBITO	BARUELLI BIANCA		X		648
GRONTARDO	SCARATTI IVAN		X		1.458
GRUMELLO CREMONESE ED UNITI	SCIO FABIO		X		1.938
GUSSOLA	CHIESA MARINO		X		2.981
ISOLA DOVARESE	FANTINI LUIGI			X	1.224
IZANO	GIAMBELLI LUCA			X	2.054
MADIGNANO	VENTURELLI VIRGINIO		X		3.029
MALAGNINO	SCANDOLARA ALESSANDRO	PRIORI SERGIO ASSESSORE (DELEGA PERMANENTE)	X		1.402
MARTIGNANA PO	GOZZI ALESSANDRO		X		1.788
MONTE CREMASCO	ZANINI ACHILLE LUIGI			X	2.324
MONTODINE	BRAGONZI OMAR		X		2.578

MOSCAZZANO	BRAMBINI GIUSEPPE		X		833
MOTTA BALUFFI	VACCHELLI GIOVANNI		X		1.011
OFFANENGO	PATRINI GABRIELE		X		5.829
OLMENETA	FELISARI RENZO		X		972
OSTIANO	LOCATELLI LORENZO	LUPI PIERA SINDACO DEL COMUNE DI VOLONGO	X		3.062
PADERNO PONCHIELLI	GAETANI AGOSTINO	GREGORI ENNIO (ASSESSORE) (DELEGA PERMANENTE)		X	1.499
PALAZZO PIGNANO	BERTONI ROSOLINO			X	3.888
PANDINO	DOLINI DONATO		X		9.090
PERSICO DOSIMO	ZILIOLI IN FARINA MONICA	SUPERTI FABRIZIO (VICESINDACO) (DELEGA PERMANENTE)	X		3.380
PESCAROLO ED UNITI	BUSIO FRANCA	COMINETTI GRAZIANO (ASSESSORE)	X		1.625
PESSINA CREMONESE	MALAGGI DALIDO			X	700
PIADENA	TOSATTO BRUNO		X		3.639
PIANENGO	CERNUSCHI IVAN			X	2.600
PIERANICA	BENZONI ANTONIO			X	1.174
PIEVE D'OLMI	CANEVARI BRUNO		X		1.278
PIEVE SAN GIACOMO	ZINI LIBERO		X		1.604
PIZZIGHETTONE	BIANCHI CARLA		X		6.743
POZZAGLIO ED UNITI	BACCINELLI DANTE			X	1.409
QUINTANO	ZECCHINI EMI	BARUELLI BIANCA SINDACO DEL COMUNE DI GOMBITO	X		915
RICENGO	ROMANENGHI FERRUCCIO			X	1.756
RIPALTA ARPINA	TORAZZI PIETRO		X		1.063
RIPALTA CREMASCA	BRAMBINI PASQUALE			X	3.368
RIPALTA GUERINA	DENTI GIANPIETRO		X		507
RIVAROLO DEL RE ED UNITI	VEZZONI MARCO		X		2.076
RIVOLTA D'ADDA	CALVI FABIO		X		7.950
ROBECCO D'OGGIO	PIPPERI MARCO			X	2.363
ROMANENGO	CAVALLI MARCO		X		3.043
SALVIROLA	PINI ROBERTO		X		1.169
SAN BASSANO	BASSANETTI CESIRA			X	2.205
SAN DANIELE PO	PERSICO DAVIDE		X		1.473
SAN GIOVANNI IN CROCE	ASINARI PIERGUIDO		X		1.904
SAN MARTINO DEL LAGO	MAGLIA DINO		X		494
SCANDOLARA RAVARA	MAGNI GIANMARIO)	X		1.516
SCANDOLARA RIPA D'OGGIO	AGNELLI PIERINO		X		635
SERGNANO	BERNARDI GIANLUIGI	MARLETTA FRANCESCO CONSIGLIERE COMUNALE (DELEGA PERMANENTE)	X		3.660
SESTO ED UNITI	VEZZINI CARLO		X		2.967
SOLAROLO RAINERIO	DEMICHELI CLEVIO			X	1.035
SONCINO	PEDRETTI FRANCESCO	GALLINA GABRIELE (VICE SINDACO)	X		7.700

SORESINA	MONFRINI GIUSEPPE	BERTUSI FABIO (VICE SINDACO)	X		9.286
SOSPIRO	ABRUZZI PAOLO		X		3.114
SPINADESCO	PECCATI FERRUCCIO.	ANDREA MANFREDINI (VICE SINDACO)	X		1.592
SPINEDA	CALEFFI DAVIDE	TORCHIO GIUSEPPE (CONSIGLIERE)	X		632
SPINO D'ADDA	RICCABONI PAOLO		X		6.982
STAGNO LOMBARDO	MAZZEO DONATELLA	BALDINI MAURIZIO (ASSESSORE)	X		1.529
TICENGO	GORLANI GIACOMO		X		443
TORLINO VIMERCATI	FIGONI GIUSEPPE REMIGIO			X	433
TORNATA	PENCI MARIO		X		519
TORRE DE' PICENARDI	BAZZANI MARIO		X		1.820
TORRICELLA DEL PIZZO	SACCHINI EMANUEL		X		697
TRESCORE CREMASCO	OGLIARI GIANCARLO		X		2.926
TRIGOLO	SACCHETTI CRISTIAN		X		1.758
VAIANO CREMASCO	CALZI DOMENICO		X		3.900
VAILATE	COFFERATI GIACOMO PIERDOMENICO			X	4.518
VESCOVATO	SUPERTI GIUSEPPE		X		3.955
VOLONGO	LUPI PIERA		X		566
VOLTIDO	VALENTI FABIO			X	434
					362.061

PRESENTI N. 84

ASSENTI N. 31

Si dà atto che nel corso della seduta non si sono verificati movimenti tra i rappresentanti degli Enti la cui presenza che rimane invariata fino alla conclusione della Conferenza che viene tolta alle ore 22,55.

Si dà atto altresì di quanto segue:

- ai sensi dell'art. 2 del Regolamento approvato con Deliberazione n 2 del 16 marzo 2011, la Conferenza ha sede nel Comune di Cremona, presso l'Ufficio d'Ambito;
- le funzioni di Segretario della Conferenza sono svolte, da Claudio Boldori – Direttore dell'Ufficio d'Ambito della Provincia di Cremona, in quanto, l'art. 3, comma 4, dello Statuto dell'Azienda Speciale, prevede che il suddetto Ufficio d'Ambito fornisca il supporto segretariale ed organizzativo della Conferenza dei Comuni.

Le funzioni di Presidente sono svolte dal Presidente della Conferenza dei Comuni, Raffaele Leni.

Partecipano alla Conferenza, l'Avv. Luca Guffanti e il Prof. Saverio Bratta quali consulenti dell'Ufficio d'Ambito della Provincia di Cremona.

Il Presidente procede nell'illustrazione degli argomenti oggetto di questa Conferenza informativa.

PRESIDENTE LENI:

Questo intervento non è un'assemblea deliberativa, ma bensì è un'assemblea pensata solo ed unicamente per uno scopo di approfondimento rispetto a quanto poi l'Azienda Speciale dovrà valutare appunto per formulare una proposta sul tipo di gestione, che dovrà compiere quelle opere necessarie per il nostro territorio rispetto al tema dell'acqua.

Era arrivata anche una richiesta da parte di alcuni Sindaci di fare questo momento, e così è stato.

Ringrazio per la disponibilità i tecnici qui presenti, perché di fatto hanno fatto un favore a venire qui questa sera per spiegare e per approfondire queste tematiche, ringrazio il Presidente dell'Azienda Speciale Denti per essere qui anche lui, per ascoltarci, in modo tale che possa avere l'intera panoramica di quello che può essere il nostro pensiero, e così, in sede di CDA, dell'azienda speciale, potrà sicuramente tenere conto di tutto ciò, per formulare insieme al resto dei Consiglieri, una proposta adeguata da portarci poi nell'altra assemblea che dovremmo fare il quattordici di settembre.

Grazie ancora, non vi rubo ulteriore tempo, lascerei sicuramente spazio all'Avvocato Guffanti per iniziare questa serata, dopodiché ci saranno gli interventi. Grazie.

AVVOCATO GUFFANTI:

Buonasera, un attimo che recupero un file che abbiamo preparato con la presentazione che vorremmo illustrarvi questa sera, sapendo che però del materiale e della documentazione vi è stata trasmessa con la convocazione di questa seduta.

Dicevo, abbiamo preparato delle slide per guidare un pochino la presentazione che vorremmo fare questa sera con voi, e attraverso queste slide daremo appunto una panoramica di quelli che sono i contenuti del documento che vi è stato inviato con la convocazione.

Partirei subito sfogliando queste slide. Vedete da questa sintesi dei contenuti, quelli che sono i temi che andremo a trattare, che sono gli stessi che avete trovato poi affrontati più diffusamente – diciamo così – nella relazione che vi è stata consegnata.

Il tema centrale di questa nostra illustrazione, riguarda le modalità di affidamento del servizio idrico integrato, per come sono oggi disciplinate a seguito del referendum dello scorso giugno, che è intervenuto abrogando il noto art. 23 Bis, che recava la disciplina per l'affidamento dei servizi di interesse economico generale, e che si applicava anche al servizio idrico integrato.

Primo punto da cui, però, vorrei partire, è quello che riguarda la soppressione delle Autorità d'Ambito, e quindi in particolare questa norma che è stata introdotta nella Finanziaria per il 2011 (rectius: 2010) e con cui lo Stato ha previsto il superamento delle Autorità d'Ambito che erano costituite, come nel vostro caso, nella forma di consorzi tra Enti Locali, stabilendo che fossero poi le Regioni a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle competenze finora esercitate dalle Autorità d'Ambito.

Questa norma ha trovato attuazione in Regione Lombardia con l'adozione appunto di una legge regionale, che sul finire dello scorso anno ha previsto il trasferimento di tutte le competenze e delle funzioni, già esercitate dall'Autorità di Ambito, in capo alle Province lombarde, con la sola eccezione dell'ATO della città di Milano, che storicamente, a cui era sempre stata riconosciuta un'autonomia e quindi una sua indipendenza all'interno della Provincia di Milano, per cui si è deciso, il legislatore regionale ha deciso, di conservare questa autonomia, prevedendo quindi che vi fossero due, prima Autorità di Ambito e oggi Enti competenti, la Provincia di Milano e il Comune di Milano, quest'ultima ovviamente con competenza sul suo territorio, la Provincia di Milano su tutta la residua parte del territorio provinciale, ad esclusione della città di Milano.

La norma regionale ha anche imposto alle Province, alla città e al Comune di Milano, la costituzione di un Ufficio di Ambito nella forma dell'azienda speciale, ciò che la Provincia di Cremona ha quindi fatto, nel marzo di quest'anno, con la costituzione dell'Azienda Speciale Ufficio di Ambito della Provincia di Cremona, che è operativa a partire dal 1 aprile 2011.

Quindi, la prima annotazione, che, credo sia in gran parte a tutti ben nota, è quella che riguarda l'allocazione delle funzioni, chi ha oggi la competenza in materia di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo anche della gestione, è la Provincia, che esercita queste funzioni attraverso l'Ufficio di Ambito.

I Comuni, che in origine erano titolari direttamente di queste funzioni e che poi le avevano esercitate per il tramite del Consorzio Autorità di Ambito, hanno oggi un ruolo diverso, che è il ruolo appunto che li vedi qui radunati nella Conferenza dei Sindaci, con poteri molto precisi e puntualmente individuati dalla legge, che concernono fondamentalmente l'espressione di pareri, che sono chiesti obbligatoriamente a voi e che sono oltretutto vincolanti nei confronti dell'Ente titolare delle funzioni e cioè della Provincia.

Questo quindi come premessa di carattere generale su quella che è l'attuale allocazione delle funzioni, che in Lombardia ha una sua strutturazione diversa da tutto il resto di Italia, proprio perché la Lombardia è stata la prima Regione in Italia a dare attuazione a quella norma nazionale che citavo prima, e ha scelto questa distribuzione delle funzioni, Provincia, Ufficio di Ambito e Conferenza dei Sindaci con poteri consultivi.

Passiamo ora al tema centrale che è oggetto della nostra presentazione, della presentazione di questa sera, l'art. 23 Bis del Decreto Legge 112 del 2008, era la norma che il legislatore nazionale aveva adottato, contenente la disciplina per l'affidamento dei servizi pubblici locali, che si applicava a tutti i servizi di rilevanza economica, con alcune eccezioni come il gas, l'energia, e che era destinata, come disciplina, a prevalere su tutte le discipline di settore incompatibili.

Nell'idrico, noi sappiamo che dopo la Legge Galli del 94, il legislatore delegato aveva adottato il decreto ambientale, il Decreto 152 del 2006, con cui aveva riscritto la disciplina, tra le altre, anche del servizio idrico integrato, ecco questa norma speciale e di settore, così come la norma generale contenuta nel Testo Unico

degli Enti Locali, che è l'art. 113, sono state superate dal 23 Bis, nel quale si andavano a rintracciare tutta la disciplina relativa a tutte le modalità di affidamento.

L'esito del referendum del giugno del 2011 ha determinato l'abrogazione del 23 Bis, abrogazione che ha avuto effetto dal 21 luglio di quest'anno, cioè dal giorno successivo alla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'esito del referendum.

Questa eliminazione dall'ordinamento dell'art. 23 Bis, non crea però come conseguenza un vuoto normativo, questo lo ha detto chiaramente la Corte Costituzionale, quando si è trovata ad affrontare la questione dell'ammissibilità dei quesiti referendari, perché, come sostenuto dalla Corte Costituzionale, dall'abrogazione della normativa nazionale del 23 Bis due sono le conseguenze che ne derivano, la prima è che non rivivono le norme nazionali che erano state abrogate dall'art. 23 Bis, queste una volta abrogate tali rimangono, non riprendono vigore o efficacia per effetto dell'eliminazione del 23 Bis dall'ordinamento, ma, questa è la seconda conseguenza, la più importante, il vuoto normativo non vi è, perché esiste una disciplina a livello comunitario a cui fare riferimento, una disciplina, a cui peraltro il 23 Bis si era a suo modo ispirato con l'introduzione di alcune norme specifiche che poi vedremo nel dettaglio.

Quindi, oggi con il superamento, con l'abrogazione dell'art. 23 Bis, la disciplina di riferimento è fondamentalmente quella posta a livello comunitario, vedremo che non è soltanto quella, nel senso che, ancora alcune norme nazionali hanno un loro impatto, una loro efficacia, quali norme nazionali? Quelle che non erano state abrogate dal 23 Bis, perché quelle, come ho detto prima, una volta abrogate tali sono rimaste anche oggi, ma quelle che, invece, erano rimaste – diciamo così – silenti, inefficaci, perché contrastanti con il 23 Bis.

Il 23 Bis di se aveva detto pongo nell'ordinamento una disciplina che è prevalente su tutte le discipline di settore, lo trovate lì nel terzo punto a partire dall'alto, questa prevalenza aveva determinato un'inefficacia, quindi, di quelle norme dell'ordinamento non compatibili, che è un effetto diverso da quello dell'abrogazione, perché il 23 Bis con il suo regolamento di attuazione ha provveduto ad eliminare talune norme, ma non tutte le norme relative ai servizi pubblici locali; quindi le norme che non sono state oggetto di un'esplicita abrogazione sono rimaste silenti, non hanno prodotto effetti, durante la vigenza del 23 Bis, ma una volta che il 23 Bis è stato espunto dall'ordinamento per effetto del referendum, tornano a produrre nuovamente efficacia, e questo ha un impatto, come poi vedremo, su alcune specifiche situazioni. Quindi le modalità di affidamento oggi contemplate quali sono?

Sono quelle dicevamo previste dall'ordinamento comunitario, e sono riassumibili fondamentalmente nelle tre modalità di affidamento che già il 23 Bis contemplava, quindi anzitutto la gara, quindi la selezione di un operatore mediante una procedura competitiva e ad evidenza pubblica, in secondo luogo l'affidamento ad una società mista pubblico – privata, cioè l'affidamento ad una società mista, dove il partner privato viene individuato anche qui con una gara, con una procedura competitiva e da evidenza pubblica.

Brevissimo inciso, si dice, si parla sempre di società mista e quindi di partner pubblico e privato, e va chiarito che, il partner privato, il soggetto privato è un soggetto da intendersi di diritto privato, ma può partecipare alla gara anche una società di diritto privato, che sia integralmente pubblica, quindi il socio privato della società mista può essere, purché sia selezionato anche con una gara, anche una società interamente pubblica che abbia partecipato a questa gara.

Terza modalità di affidamento, che l'ordinamento comunitario contempla come eccezione al principio della gara, che è, invece, la via ordinaria, nella duplice veste della gara tout court per la scelta del gestore o della gara per la selezione del partner privato, dicevo terza possibilità è invece l'affidamento diretto cosiddetto in house, quindi a favore di società a capitale interamente pubblico, che siano partecipate dall'Ente Locale che affida il servizio e che abbiano anche i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per gli affidamenti in house, che sono fondamentalmente due, poi li vedremo più nel dettaglio, la dipendenza gestionale, cioè la dipendenza nei confronti dell'Ente affidante sotto il profilo della gestione, dell'operatività della società, e l'altro requisito che è quello della dipendenza finanziaria, e che consiste nel fatto che, questo soggetto, questo operatore, deve produrre la parte più rilevante del proprio reddito nei confronti, come dire in attuazione di incarichi, di contratti affidati appunto dall'Ente che lo controlla.

Queste sono le tre modalità di affidamento previste dall'ordinamento comunitario, come dicevo prima, è evidente dalla rappresentazione che ne dà anche la slide, sono le stesse tre modalità che prevedeva il 23 bis, il quale, però, aveva introdotto appunto delle cautele, diciamo così, o meglio delle limitazioni, che riguardavano in particolare l'in house, laddove aveva previsto che questa modalità di affidamento fosse una ipotesi del tutto residuale, riservata a casi eccezionali, in cui sostanzialmente non vi era un mercato e quindi degli operatori in grado o interessati a dare soddisfazione alle richieste dell'Ente e quindi a gestire il servizio.

In quelle ipotesi in cui, appunto, non vi erano sostanzialmente operatori interessati alla gestione di un determinato servizio, era possibile il ricorso, soltanto in quei casi era possibile, il ricorso all'affidamento in house, che peraltro prevedeva anche un sub procedimento davanti all'Antitrust, che verificava effettivamente la ricorrenza di questi requisiti di eccezionalità per gli affidamenti in house.

Ecco, tutte queste limitazioni sono sostanzialmente eliminate per effetto dell'abrogazione dell'art. 23 Bis, perché sono limitazioni che l'ordinamento comunitario non conosce, anche per l'ordinamento comunitario l'affidamento in house è una modalità di affidamento che costituisce un'eccezione rispetto alla regola dell'affidamento con gara, ma i requisiti che sono richiesti perché sia possibile questo affidamento, sono quelli che ho richiamato prima e che poi vedremo meglio nel dettaglio più avanti.

Partendo dalla prima modalità di affidamento, quella mediante procedure a evidenza pubblica, questa, dicevo prima, è una modalità ordinaria di affidamento del servizio, per avvalersi della quale non occorrono né la sussistenza, né la dimostrazione di particolari presupposti o circostanze di fatto.

Ciò che connota questa modalità di affidamento è che la procedura di individuazione del soggetto gestore deve essere una procedura di tipo aperta, una procedura competitiva e ad evidenza pubblica, che deve quindi rispettare i principi generali che presiedono all'assegnazione dei contratti pubblici, e quindi quei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione, adeguata pubblicità, che trovate poi richiamati anche qui sopra nella slide.

L'affidamento diretto a società mista, è, invece, come dicevo, come ho anticipato prima, l'affidamento che viene fatto ad una società partecipata dall'Ente Pubblico e da un terzo soggetto che viene individuato con gara, che viene chiamato socio privato, ma, ripeto, può essere anche una società pubblica, comunque chi si è aggiudicato la gara per diventare appunto socio di questa società pubblica.

Si deve trattare, secondo l'ordinamento comunitario, di un partner di carattere industriale, cosa che anche il 23 Bis aveva messo in luce e in evidenza, cioè deve essere un socio in grado di apportare know-how e capacità tecniche e quindi di contribuire efficacemente al miglioramento delle performance gestionali del soggetto gestore.

Un'annotazione che qui viene fatta nella seconda parte della slide e che è interessante, è che in questo caso la partecipazione pubblica può anche essere di tipo indiretto, cioè non è necessario che al capitale sociale della società mista partecipino direttamente la Provincia e gli Enti Locali, divenendo loro azionisti della società mista, è possibile ipotizzare anche uno schema in cui gli Enti Locali, Provincia e Comune, partecipino alla società non direttamente, ma per il tramite di veicoli, che comunque devono avere certe caratteristiche, cioè devono essere veicoli al 100% pubblici, in modo che ci sia la possibilità di ricondurre integralmente la partecipazione detenuta da queste società al 100% pubbliche ai loro azionisti locali.

Quindi, se vogliamo provare a dare un po' di concretezza a questa ipotesi, è l'ipotesi che potrebbe vedere un ruolo ad esempio delle società patrimoniali dell'idrico, che sono società costituite ai sensi del 113 del Testo Unico degli Enti Locali, che sono proprietarie di asset necessari per l'erogazione del servizio idrico integrato e che hanno una caratteristica, devono rimanere sempre al 100% pubbliche, questo lo dice espressamente la legge, proprio perché sono le casseforti degli asset patrimoniali, la legge vieta che possano queste società essere oggetto anche di una sola parziale privatizzazione, perché questo toglierebbe una parte del patrimonio al controllo diretto ed integrale degli Enti Locali, quindi sono soggetti che ben si prestano a un ruolo ad esempio di questo tipo, e quindi a fare da anello di congiunzione, diciamo così, tra l'Ente Locale, Provincia o Comune che sia, e la società mista partecipata, che in questa ipotesi, quindi, sarebbe partecipata non solo, non esclusivamente dagli Enti Locali, ma anche dalle società patrimoniali, le quali sarebbero azioniste di questa società per conto degli Enti Locali che esse rappresentano.

Terza modalità di affidamento è poi l'in house providing, il cosiddetto affidamento in house, questa modalità di affidamento presuppone che sussistano tra l'Amministrazione affidante, che come dicevo all'inizio è la Provincia, e il soggetto affidatario alcuni requisiti, innanzitutto quello, vedete qui il riassunto, della dipendenza gestionale e cioè questo requisito consiste nella necessità che l'Ente affidante effettui sulla società un controllo analogo a quello che lo stesso Ente esercita sui propri servizi, perché ciò che connota l'istituto dell'in house providing è sostanzialmente questo, a livello comunitario si è riconosciuto che non è necessario fare una gara, quando noi abbiamo un affidamento che intercorre tra un soggetto pubblico e un altro soggetto, che seppur giuridicamente distinto, una società ad esempio di capitale, in realtà sostanzialmente non è un soggetto terzo, non è un soggetto estraneo all'Amministrazione, ma è, invece, una sorta di longa manus dell'Amministrazione, è riconducibile, latu sensu, all'apparato amministrativo; perché ci sia, però, questa possibilità di ricondurre, questo soggetto giuridico, all'Amministrazione, devono sussistere questi requisiti, quindi la dipendenza gestionale e cioè il potere dell'Amministrazione che affida, quindi della Provincia, di esercitare un controllo che è analogo a quello che la Provincia esercita sui propri

uffici, né più, né meno, e la dipendenza finanziaria, cioè la necessità che l'affidatario svolga la parte più rilevante, più importante della propria attività con l'Ente che lo controlla, non può avere una parte preponderante dei propri ricavi che deriva da affidamenti che vengono fatti da soggetti terzi o estranei.

Ultimo passaggio che viene fatto in questa slide e che è importante, è un richiamo ad una norma che è contenuta nel codice dell'ambiente, nel Decreto Ambientale, cioè nel 152 del 2006, che è una di quelle norme di cui parlavo prima all'inizio, cioè una di quelle norme che finché è stato in vigore il 23 Bis, non era più efficace, perché il 23 Bis, come abbiamo visto prima, prevaleva sulle norme di settore non compatibili.

Oggi che il 23 Bis non c'è più, questo comma 3 dell'art. 150, non essendo stato oggetto di alcuna abrogazione, torna, invece, ad esprimere pienamente la sua efficacia, ed è questo un articolo, che con specifico riferimento al servizio idrico integrato, dal 2006, aveva previsto che l'affidamento in house fosse possibile, ma soltanto a favore di soggetti partecipati in modo esclusivo e diretto dai Comuni o altri Enti Locali. Cosa vuol dire questo?

Che nell'ipotesi di in house, non è possibile, diversamente da quanto abbiamo visto per la società mista, che le società pubbliche, ad esempio patrimoniali, siano coinvolte nell'azionariato, cioè nel caso dell'affidamento in house abbiamo una norma di diritto positivo, che chiaramente impone la partecipazione diretta dei Comuni, quindi azionisti, soci del soggetto affidatario in house, devono essere solo ed esclusivamente Comuni e Provincia dell'ambito territoriale di appartenenza.

Ora, in questa ultima parte del mio intervento, si toccano, invece, alcune delle caratteristiche proprie di ciascuna di queste forme di gestione che abbiamo sin qui illustrato, dove sono prospettate o accennate meglio alcune questioni che riguardano poi gli aspetti economico finanziari, su cui lascerei la parola poi al Professor Bratta, magari comincio io ad introdurre, partendo dalla prima delle modalità di affidamento, cioè l'affidamento a terzi con gara.

Abbiamo qui voluto mettere in evidenza, come avete visto e letto nella relazione che vi è stata consegnata, che questa prima modalità di affidamento si caratterizza per il fatto che l'Ente affidante, quindi Provincia, Ufficio di Ambito, esercita il proprio ruolo fondamentale nella scelta del gestore, senza poter incidere, dopo che il gestore è stato scelto, in modo diretto sulla sua attività gestionale, nel senso che, poi c'è un rapporto paritetico tra, da un lato l'Ufficio di Ambito, la Provincia e l'Ufficio di Ambito, dall'altro il gestore individuato con gara, che è regolamentato da un contratto di servizio, ma - come dire - il gestore che è stato scelto e individuato con gara ha piena autonomia, nel rispetto del contratto di servizio e di tutte le prescrizioni che sono contenute nel Piano di Ambito, di organizzare la gestione, e quindi gli strumenti di controllo che ha l'Ente Pubblico sono concentrati, diciamo così si concentrano in quelli che sono gli strumenti di pianificazione, quindi il Piano di Ambito e nella costruzione degli atti di gara, che devono tendere alla selezione del miglior operatore. Questo ha un riverbero, poi anche sulla parte economico finanziaria.

L'altra forma di gestione, che è l'affidamento a società mista con un socio scelto con gara, vede un diverso ruolo dell'Ente Pubblico, che mentre abbiamo detto, invece, nella prima ipotesi non può incidere direttamente sull'attività gestionale che è rimessa alla responsabilità imprenditoriale del soggetto scelto, anche in relazione all'attività gestionale, perché l'Ente Pubblico diventa anche socio del soggetto gestore e quindi assume una duplice veste, un duplice ruolo, quello di soggetto programmatore, pianificatore, che controlla il gestore, ma dall'altro lato è anche socio, direttamente o indirettamente come dicevamo prima, cioè attraverso anche società ad esempio patrimoniali, dello stesso operatore, e quindi è coinvolto in quelle che sono le attività gestionali e in tutti i meccanismi decisionali della società mista.

Se è un socio di controllo e quindi ha una maggioranza del capitale, ipotizziamo 60%, questo ovviamente comporterà anche l'esercizio di corrispondenti diritti, quelli che si chiamano i diritti amministrativi, cioè diritti di voto in assemblea, la nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione con la indicazione del Presidente eccetera, quindi inciderà, avrà modo di incidere su quelle che sono le attività, le dinamiche gestionali della società mista, per cui il controllo non è, ed è scritto qui, solo di tipo esterno come Ente affidante, ma è anche un controllo interno ed organico proprio come partner societario.

Nell'ultima modalità di affidamento, quella di in house providing, qui il ruolo dell'Amministrazione diventa, invece, assorbente, perché in questo caso l'Amministrazione che affida il servizio, quindi Provincia e Ufficio di Ambito, opta per un modello di gestione, che è integralmente articolato al proprio interno, come dicevo prima l'affidamento, il presupposto dell'affidamento in house è che non vi sia sostanzialmente un'alterità, una distinzione tra soggetto affidante e soggetto affidatario, tanto che abbiamo detto che, uno dei presupposti fondamentali è che il soggetto affidante eserciti un controllo che è analogo, che è lo stesso che egli esercita sui propri uffici.

Con riferimento a questo modello gestionale, ovviamente questa riconduzione ad un unico centro di responsabilità, all'Ente Pubblico della intera fase gestionale, ha poi delle conseguenze anche sul piano economico finanziario. Quindi lascerei la parola al Professor Bratta.

PROFESSOR BRATTA:

Buonasera, vi rubo solo alcuni minuti per precisare i principali aspetti economico finanziari e chiarire alcuni elementi di natura tariffaria.

La nostra idea iniziale era quella di fare un intervento a due voci almeno nella parte finale, ma la difficoltà di gestione del microfono, mi ha portato a fare questa scelta di parlare alla fine degli argomenti di natura economico finanziaria.

Partiamo da quelli tariffari, perché è bene sapere in poche parole come si definisce la tariffa del servizio idrico. La tariffa del servizio idrico prevede che vengano coperti i costi del servizio idrico, e ci sono tre tipologie fondamentali di costi del servizio idrico, i cosiddetti costi operativi, che per essere concreti sono il costo del lavoro, piuttosto che le manutenzioni o l'energia elettrica, quindi i costi operativi, l'ammortamento, cioè il fatto che io utilizzo delle reti e degli impianti, che nel corso degli anni perdono il proprio valore, proprio perché vengono utilizzati come se fossero una qualsiasi automobile, e sono questi gli ammortamenti, la terza componente è quella della cosiddetta remunerazione del capitale investito che è stata toccata dal referendum e che ha al suo interno una componente, che però rimane invariata anche dopo il referendum, sicuramente, perché lo dice la stessa Corte Costituzionale, che è quella della copertura degli interessi passivi, che vengono sostenuti nei riguardi del mondo finanziario, che appunto finanzia le società idriche.

Le componenti della tariffa sono tre, costi operativi, ammortamenti e interessi passivi che vengono pagati, ora cosa accade a queste tre componenti nelle tre diverse modalità di affidamento?

Nel momento in cui si effettua una gara, una gara per il servizio, e quindi vince un soggetto, che da quel momento in avanti eroga completamente il servizio e sostituisce tutti gli operatori esistenti, lui sceglie le modalità di finanziamento migliori, che lui ritiene per se migliori, è chiaro che questo ha un impatto sulla tariffa, perché dal mio punto di vista, se sono dalla parte dell'Ufficio di Ambito e devo tutelare l'utente, dal mio punto di vista devono scegliere la soluzione migliore di equilibrio fra gli investimenti, cioè fra le spese richieste dalla gestione del servizio idrico e la tariffa del servizio idrico. Come faccio a tenere sotto controllo questo legame?

Lo faccio facendo una gara, mettendo ad esempio a base di gara il piano tariffario che il soggetto mi propone per partecipare ed eventualmente per vincere la gara stessa, perché esiste un legame ed è fondamentale tra gli investimenti e la tariffa del servizio?

Perché gli investimenti che vogliono dire, se mi permettete di banalizzare, che io compero dei tubi o compero degli impianti di depurazione, questi investimenti, queste spese, vanno poi finanziate, è come se io comperassi casa e devo trovare da qualche parte i soldi che non ho, se non li ho tutti, evidentemente se non li ho tutti, li cerco di solito nel cosiddetto mondo finanziario, per semplicità potremmo dire dalle banche.

È chiaro, che se io faccio molti investimenti o semplicemente faccio un certo volume di investimenti, ma ho pochi soldi, così come se compero una casa, chiedo tanti finanziamenti alle banche e pago tanti interessi passivi, così se faccio tanti investimenti o ho pochi soldi e sono un gestore idrico, chiederò tanti soldi alle banche e pagherò tanti interessi alle banche per il servizio idrico.

Esiste, quindi, un legame fondamentale, ripeto, tra investimenti e tariffa. Quando prima vi ho illustrato le tre componenti fondamentali della tariffa, costi operativi, ammortamento e interessi passivi, voi dovete pensare che i costi operativi possono essere, anzi per obbligo di legge, devono essere efficientati, cioè migliorati, ridotti ogni anno per obbligo di legge, e l'Autorità di Ambito o Ufficio di Ambito richiede che ci sia questo miglioramento nel corso degli anni, ma gli investimenti che vengono fatti, ripeto, per rinnovare la rete, estendere la rete, migliorare gli impianti di depurazione, adeguarsi alle nuove norme comunitarie, gli investimenti incidono su due componenti della tariffa, che come detto sono gli ammortamenti e gli investimenti, la variabile chiave, quindi, è quella degli investimenti, e l'equilibrio economico finanziario fondamentale, è quello tra gli investimenti da una parte e dall'altro lato la tariffa.

La tutela dell'utente, prevede che si scelga il mix migliore, l'equilibrio migliore tra gli investimenti da una parte e la tariffa dall'altro lato, perché io potrei far pagare una tariffa bassissima ai miei utenti e se mi permettete l'assurdo, perché è evidente che è un assurdo che nessuno accetterebbe, io faccio pagare poco ai miei utenti, semplicemente perché non faccio la fognatura e non faccio la depurazione, ed è evidente, ripeto, che nessuno accetterebbe questo, ma sarebbe una tariffa bassa, come pure potrei fare tutti gli investimenti possibili, però, questo si potrebbe tradurre in una tariffa insostenibile da parte degli utenti.

Ripeto, qui occorre nella tutela dell'utente, tenere in equilibrio le giuste esigenze di investimento, quindi di miglioramento di qualità del servizio e dall'altro lato di sostenibilità del costo del servizio, quindi di tariffa.

Torniamo alle modalità di affidamento, cosa capita con la gara? Con la gara, ripeto, c'è un soggetto che vince, tendenzialmente viene misurato sulla tariffa e lui sceglie come e quando finanziarsi.

Dal mio punto di vista, Ufficio di Ambito, devo controllare, e questo è fondamentale, che lui realizzi gli investimenti, questo è un tema fondamentale, perché la tariffa viene costruita in fase di pianificazione, ipotizzando un certo volume di investimenti.

Ora, quello che capita è che se gli investimenti vengono effettivamente realizzati, il gestore ha incassato le giuste somme, ha incassato ciò che effettivamente gli era dovuto per gli investimenti che si prevedevano e che ha realizzato.

Se gli investimenti non vengono realizzati, invece, succede che il gestore ha incassato somme che non gli sono dovute e che quindi dovrà restituire, quindi è importante controllare l'operato del gestore chiunque esso sia pubblico o privato, è assolutamente indifferente.

Nella società mista i capitali vengono apportati evidentemente, non solo dal soggetto vincitore della gara, ripeto al di là del fatto che sia pubblico o privato, nella società mista vengono apportati da due componenti, dalla cosiddetta componente pubblica e dalla cosiddetta componente privata, fermo restando che come precisava l'Avvocato Guffanti, la componente privata, è una componente privata di diritto, di natura giuridica, non di soggetto economico, in altri termini può essere un soggetto che partecipa alla gara e che la vince essendo di proprietà degli Enti Locali, però è comunque una società per azioni o una società a responsabilità limitata, in questo senso è un soggetto privato.

Nel momento in cui c'è una società mista, il beneficio che si può ricercare attraverso la società mista, è quello di chiedere innanzitutto che il privato apporti la propria quota ai mezzi propri della società, in realtà si può chiedere al privato o alla parte privata, di apportare una quota superiore alla quota di partecipazione; quindi, se io scelgo un privato con il 40% o con il 20%, io posso chiedere al privato che mi dia più del 40% o più del 20% dei mezzi propri della società, dei capitali della società, perché come è scritto nelle slide, posso mettere a base di gara alcune attività accessorie e posso chiedere al privato gestore, che mi faccia un'offerta, non solo per diventare azionista della società, ma anche per gestire quei servizi, quelle attività. E' chiaro che se è bravo a gestirle, mi fare un prezzo interessante, diventerà, ripeto, chi poi gestirà ad esempio l'attività di bollettazione, piuttosto che la realizzazione di un intervento di estensione delle reti e io posso chiedere, proprio perché do al privato in fase di gara questa possibilità, posso chiedere al privato dei capitali addizionali, aggiuntivi, rispetto al suo 20 o 40% di partecipazione alla società.

Nell'ultima modalità, l'in house, è evidente che c'è un solo soggetto, che è il soggetto pubblico, così come nella gara c'era un solo soggetto che, ripeto, ipotizziamo sia privato, ma in realtà è una società, al di là di chi sia poi il proprietario di quella società, ma così come nella gara c'è un unico soggetto coinvolto nell'apporto di capitali, così nell'in house, c'è un unico soggetto coinvolto nell'apporto di capitali.

È un soggetto pubblico, è un soggetto partecipato direttamente dagli Enti Locali, è un soggetto che deve apportare quei capitali necessari per avviare il piano degli investimenti e per ottenere finanziamenti dalle banche, che poi consentano evidentemente di completare il piano degli investimenti, posto che gli investimenti, ripeto, se mi permettete la banalizzazione e il raffronto con l'acquisto della casa, posto che gli investimenti non vengono mai finanziati completamente con mezzi propri, ma in parte con mezzi propri e in parte con debiti.

È chiaro che, in tutte e tre le forme di affidamento è importante per quello che ho detto e qui concludo, ridurre quanto più possibile il volume di debito, non perché il debito è cattivo o le banche sono cattive, ora ci possono anche essere opinioni di questo tipo, ma dal mio punto di vista, però, ve lo devo segnalare, perché prendere soldi dalle banche, come tutti sappiamo, comporta pagare interessi e gli interessi vanno in tariffa e questo vuol dire che se io metto pochi capitali e chiedo tanti soldi alle banche, l'utente pagherà di più per realizzare un definito piano di investimenti. Grazie.

PRESIDENTE LENI:

Grazie all'Avvocato Guffanti e al Professor Bratta per l'illustrazione direi approfondita. Se non volete attendere, aprirei il confronto, gli interventi, se qualcuno vuole già intervenire, se volete un attimino riflettere.

Prego Assessore Bordi.

ASSESSORE BORDI COMUNE DI CREMONA:

Buonasera a tutti.

Il processo di riorganizzazione del ciclo idrico integrato è aperto da molti, troppi anni e sicuramente è sempre più necessario addivenire ad una assetto stabile della sua gestione, che sia conforme alle prescrizioni normative vigenti ma anche idoneo al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di reale copertura della gestione integrata del ciclo idrico su tutto il territorio provinciale ed anche sostenibile dal punto di vista dell'impatto tariffario e di salvaguardia dell'importante patrimonio tecnologico ed organizzativo maturato dalle diverse aziende pubbliche da anni operanti sul territorio provinciale.

Tutti ben conosciamo le continue successioni di norme ed interpretazioni, che via, via si sono succedute negli anni fino all'ultimo referendum, che sicuramente non può essere sottovalutato, ma anche i successivi provvedimenti definiti o in fase di definizione che sfiorano più o meno direttamente la materia.

Il pregevole lavoro di sintesi, che è stato illustrato anche in questa serata, è sicuramente uno strumento di lavoro utile a favorire un consapevole processo decisionale da parte degli attori istituzionali a ciò deputati, ma non è sufficiente per rendere pienamente consapevole la decisione in merito al modello gestionale, necessitando di una adeguata visione e quantificazione industriale e finanziaria, magari anche accompagnata da una comparazione di sintesi degli elementi positivi o negativi delle diverse soluzioni esaminate.

E' da evitare, in quanto inopportuno, uno scontro ed una divisione su principi astratti, non pare utile dividerci tra favorevoli o contrari su una ipotesi di società mista senza conoscere o comunque esserci chiariti su che tipo di società mista, di quale ruolo possa essere riservato ad un privato e di quali apporti o benefici debbano essergli richiesti. Come anche optare semplicisticamente per una gestione "in house", senza aver specificatamente valutato gli impatti finanziari, vincolistici ed anche patrimoniali che la soluzione avrebbe sulle nostre realtà comunali.

E' pertanto sempre più urgente generare da parte dell'ATO, magari anche avvalendosi della disponibilità che mi risulta essere stata manifestata dalle società pubbliche operanti nel settore, un supporto informativo orientato ad offrire una visione completa dei vari scenari legalmente possibili, ma considerati sotto tutti gli aspetti economici, finanziari, organizzativi, patrimoniali, vincolistici.

Come ho detto in premessa, è da troppo tempo che si rinvia la scelta in merito al modello gestionale, ma pur tuttavia ritengo che, per gli elementi che ho sinteticamente sin qui cercato di rappresentare, non dobbiamo cadere, ancora una volta, come spesso in passato è accaduto, nell'errore di forzare con l'assillo di un termine ultimativo che non ha sin qui favorito l'adozione di una scelta, ma anzi la lacerazione di relazioni, invece, così importanti per dare risposte utili e concrete in un settore fondamentale per la vita delle nostre comunità.

Guai a nascondersi dietro una ennesima proroga per l'adozione di una scelta attendendo inermi che possa intercorrere chissà quale ulteriore sconvolgimento normativo, ma concordo invece nella necessità di prenderci il tempo che serve, senza interrompere come spesso precedentemente fatto, il lavoro istruttorio con l'obiettivo di creare le condizioni per far maturare una decisione, che ripeto deve essere fortemente consapevole in merito a tutti gli effetti generati, entro il minor tempo possibile, presumibilmente entro la fine del corrente anno, con la possibilità di attuazione delle scelte entro i successivi sei mesi. Un siffatto timing penso ci possa portare ad adottare non solo un modello gestionale idoneo a rispondere alla complessità degli aspetti prima citati, ma anche ad avere maggiori certezze in merito alla sua successiva concreta attualizzazione entro il primo semestre del prossimo anno. Grazie a tutti.

PRESIDENTE LENI:

Sindaco Silla.

SINDACO SILLA - COMUNE DI CASALMAGGIORE:

Intanto mi sento di ringraziare per questa serata, il Presidente Leni che ha creato l'occasione e ovviamente anche i consulenti che hanno fatto le loro relazioni, dico, però, fin da subito che condivido totalmente l'intervento che ha fatto l'Assessore Bordi del Comune di Cremona, lo dico fin da subito.

Provo a dire alcuni temi su cui, secondo me, come diceva giustamente l'Assessore Bordi, noi come Sindaci, dobbiamo sentirci in qualche modo vincolati, perché è chiaro, è stato molto chiaro l'intervento dei due consulenti, quindi sia da un punto di vista del taglio giuridico dell'intera questione, sia dal punto di vista del taglio, chiamiamolo così economico finanziario dell'intera vicenda, però qui loro per forza di cose hanno descritto quella che può essere la cornice del quadro, ai Sindaci il compito arduo, invece, di andare a dipingerlo quel quadro; quindi, come diceva giustamente Bordi, bisogna prendersi il tempo che è necessario per produrre questa scelta, per andare a fare il famoso quadro.

Intanto, noi non possiamo non tenere conto che, come dire, c'è stata una volontà popolare, adesso fino alla celebrazione del referendum c'era chi aveva una opinione, c'era chi ne aveva un'altra, chi ha votato in una maniera, chi ha votato in un'altra, chi non è andato a votare, per carità, però c'è un fatto ineccepibile, c'è

stata una volontà popolare molto ampia, di dimensioni tali, che va oltre a qualsiasi appartenenza politica nel senso di risultato, perché quel 56% dell'elettorato italiano è andato a votare, siccome mediamente ci va l'80% a votare nelle politiche, che è la percentuale più alta che si raggiunge, come dire c'è un 70% dell'elettorato che si esprime, che ha detto per me l'acqua è un bene pubblico e gradirei vedere una gestione pubblica di quel bene pubblico che si chiama acqua, e quindi, per come la penso io, è un dato da cui non possiamo non partire, che dobbiamo avere ben presente.

C'è poi anche il tema di questo esito del referendum, e in qualche modo se badiamo, al di là della schizofrenia a cui siamo tutti sottoposti, vedi l'ultima manovra finanziaria che verrà, che non sappiamo in che forma verrà votata dal Parlamento, però, se voi avete badato alla forma licenziata dal Governo, che andava ad introdurre l'ennesima liberalizzazione dei servizi pubblici locali, però, ha tenuto fuori il tema della gestione dell'idrico, volutamente e consciamente a pochi mesi dall'esito del referendum prima richiamato, quindi c'è anche quella cosa; dopodiché, come ci ha spiegato magistralmente l'Avvocato Guffanti, abbiamo il diritto comunitario che fa fede dopo l'abrogazione del 23 Bis eccetera, eccetera.

Abbiamo anche un contesto, ricordiamoci, perché siamo Sindaci alla fine, abbiamo un contesto in cui con le difficoltà e magari anche le diseconomie del caso, però, la gestione del ciclo idrico integrato va avanti, non è che noi non abbiamo l'acqua sul nostro territorio, abbiamo delle deficienze e carenze, ma abbiamo un servizio idrico che viene gestito.

C'è un patrimonio di aziende di fatto pubblica, al di là della questione giuridica che siano sostanzialmente o formalmente pubbliche, però noi ricordiamoci, dobbiamo ricordarci noi che siamo i Sindaci di questa Provincia e che a vario titolo partecipiamo alla gestione di queste società, esiste questo patrimonio di aziende pubbliche sulla gestione del servizio idrico sul territorio della Provincia di Cremona, e quindi anche qui noi non possiamo non valorizzare questo patrimonio gestionale costruito negli anni, cerco anche qui di provare a mettere alcuni paletti, questo almeno è il tentativo.

Quindi, a mio avviso per dirla ancora, come l'ha detto bene l'Assessore Bordi, per produrre una decisione, tutto tranne che farsi angosciare da una questione dei tempi, ma non per rimandare per l'ennesima volta la questione della scelta del modello, ma per ponderare fino in fondo qual è il modello che noi dobbiamo scegliere sul nostro territorio, e vagliare anche all'interno di quelle pre-modalità, poi io parlo e non ho alcun dubbio sul fatto che, per me l'acqua è un bene pubblico e dobbiamo trovare la maniera, norma alla mano, quindi in aderenza alla normativa vigente, di gestire in maniera chiaramente pubblica il servizio, sia da un punto di vista delle regole, quindi come regolatore e questo è scontato, ma anche dal punto di vista gestionale.

Mi dichiaro, permettete anche la piccola vena polemica, che in qualche modo qui molti Sindaci sono venuti lunedì a Milano, e siccome tra le tante partite aperte che ci sono in questo paese, le liberalizzazioni, anche questa volta vengono scelte a partire dalle società pubbliche costruite sul territorio, quando magari ci poteva essere anche l'occasione per cominciare ad alienare qualche società statale e provare a rimettere in sesto il bilancio pubblico.

Quindi, a maggior ragione io, al di là della maniera in cui la pensiamo, per carità, mi sento personalmente un di più rispetto alla difesa dei patrimoni di aziende pubbliche che noi abbiamo sul nostro territorio.

Ripeto, ho la consapevolezza che in questo mio intervento non dico nulla su qual è la scelta da fare, però, dico che, secondo me, oggi, a maggior ragione alla luce del referendum celebrato a giugno, la scelta va assolutamente ponderata.

Ci sono degli elementi che noi oggi consideriamo un dato di fatto, che è il Piano di Ambito, mi riferisco in particolare all'intervento del professore, che è intervenuto sulle questioni economico finanziarie, come giustamente lui diceva, c'è da una parte il tema della gestione che produce dei costi, ma c'è anche il tema degli investimenti possibili da andare a fare.

Noi su questo territorio provinciale abbiamo ragionato su un Piano di Ambito che aveva un valore di svariate centinaia di milioni di Euro, non mi ricordo neanche le cifre, guardo Claudio Boldori che è sempre precisissimo, però vicino ai 600 milioni di Euro in una prima fase, poi si è ridimensionato, si è ridotto un po' ed anche qui lo dico in maniera molto grossolana, a quanto ci siamo attestati Boldori con il Piano di Ambito per gli investimenti?

DIRETTORE BOLDORI:

Quello vigente 570 milioni di euro.

SINDACO SILLA - COMUNE DI CASTELMAGGIORE:

...anche qui deve essere chiaro a tutti, come dire lo rappresento io, che sostengo una gestione pubblica, non ci sono le condizioni per sostenere un Piano di Ambito di 570 milioni di Euro.

Lasciamo stare come è uscito, come è stato calcolato eccetera, eccetera, è chiaro che non ci sono le condizioni per sostenere un Piano di Ambito di quel genere, per sostenere gli investimenti.

Quindi, anche qui richiamando ad un senso di responsabilità, in particolare noi Sindaci, con la Provincia, bisogna mettere mano a quel Piano di Ambito e svilupparlo secondo criteri sicuramente molto differenti rispetto a quello che ha portato un Piano di Ambito di 570 milioni di Euro, perché poi alla fine, come giustamente diceva il professore, è la tariffa che mi va a sostenere questo Piano di Ambito, e siccome la questione, che ci sia una componente privata o che non ci sia una componente privata, non è una questione di lana caprina e non sfugge a nessuno, è anche chiaro che il Piano di Ambito che noi vogliamo adottare, secondo me è anche importante alla luce della scelta che noi vogliamo fare.

Quindi, per tutti questi elementi, ripeto ancora quello che ha detto l'Assessore Bordi, secondo me è assolutamente necessario che noi ci prendiamo i tempi davvero necessari per costruire la scelta migliore per questo territorio.

PRESIDENTE LENI:

Grazie.

Giuseppe Torchio.

GIUSEPPE TORCHIO – COMUNE DI SPINEDA:

...cose opportune, che sono già state dette dai colleghi prima di me. Cioè noi avevamo lasciato negli anni scorsi un'intesa, che era stata mediata dal consulente D'Apolito, che aveva portato alla grammatura o pesatura nelle società per la realizzazione di un soggetto pubblico consortile, o società delle società definita Cremona Acque, dove c'era già una percentuale, comprese anche le partite passive derivanti dagli investimenti, di AEM per esempio per l'assorbimento della ramo depurazione, circa 40 milioni, e anche il dibattito che i colleghi più anziani ricorderanno, sui cosiddetti riscontri passivi, di SCRP.

Era già stato definito un percorso. Vi era la presenza di un dividendo impugnato dalla direzione delle entrate e vinto in prima battuta di 3 milioni di Euro, si è alla seconda fase che sarà definita nei prossimi mesi a Brescia, per dimostrare come la gestione del servizio idrico generasse anche degli attivi all'interno del sistema pubblico, talvolta leggo degli articoli di primari rappresentanti delle Amministrazioni e degli Enti Locali, e forse non si vergognano di se stessi, immaginando che il pubblico sia il luogo della perdizione e della distrazione delle risorse, mentre in realtà ha saputo sviluppare sul territorio anche degli esempi positivi in termini di investimento, se no (espresso in dialetto) "chiuderemmo la bottega e andremmo a casa tutti", noi che siamo i rappresentanti di questo sistema.

La mia domanda dopo aver visto, in trentacinque anni di Amministrazione Pubblica, una serie di situazioni che sono andate all'esatto opposto di quelle che erano le predicazioni di partenza, penso alla privatizzazione per esempio delle case di riposo, la prima cosa che ha fatto, la Cassa Depositi e Prestiti, è stata di dire: bene, avete perso la vostra natura pubblica, adesso dateci indietro i mutui e i mutui della cassa, gli amministratori dei Comuni sanno che costano penso molto, o qualche cosa, comunque sempre meno dei cosiddetti derivati finanziari che qualcuno incautamente ha fatto.

I derivati finanziari non li ha fatti la Cassa Depositi e Prestiti, li ha fatti il sistema bancario, come dei titoli tossici e tutta una serie di situazioni, che ad esempio il Comune di Milano ha messo in una grande difficoltà, e che ha comportato decine e decine di milioni di situazioni di sofferenza.

Se vogliamo rimanere in un ambito dove si parla tra galantuomini, il sistema pubblico dà la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici, sia pure supportati da un piano di gestione legato alla tariffa, ma che sia realistico, ed è già stato detto, inutile il libro dei sogni, paga pantalone, lo sappiamo, paga la tariffa, paga il cittadino.

È impensabile che noi persino nelle malghe, negli ovili, possiamo portare nel libro dei sogni l'acqua potabile e la sua depurazione, dobbiamo fare delle scelte di taglio di quel piano megagalattico di 570 milioni, perché sarà supportato comunque non dai benefici che il privato verrà, perché non ho mai visto nessuna carità dei privati rispetto ad un sistema di servizi pubblici locali, è il business, è l'impresa, è la managerialità, posso parlare di una competizione tra pubblico e privato, ma le nostre aziende sono avviate ad un modello gestionale unico, ad una società unica, che è nelle condizioni di potere gestire questo processo, perché ha la professionalità, il know-how, la managerialità, all'interno in un'azione di sintesi per gestire questi aspetti.

Non mi vergogno di questo sistema, ne sono fiero, penso che si possano introdurre delle economie di scala, così come lo abbiamo chiesto prima sul sistema dei Comuni piccoli, anche sul sistema delle società, basta

che ci sia la volontà politica, e il Comune di Cremona che è il proprietario unico della più grande delle società insieme a Padania, e magari SCRP, ha dato la dimostrazione che vuole andare in un processo di questa natura.

Sono convinto che, una volta deliberata anche la questione della società pubblica che si vuole realizzare, come chiedono gli amici del comitato, si possa anche aprire una fase nella quale definire con grande ponderazione quelli che sono i costi, non ho nessuna fregola, non ho nessuno che è venuto a bussare alla mia porta da parte degli imprenditori privati di questo settore, nemmeno da parte delle banche.

L'abbiamo già fatte operazioni di alienazione dei sistemi autostradali, abbiamo già ceduto una serie di altre questioni, ci chiedono di fare degli ambiti ottimali per il gas, dove le poche lire che potevamo prendere come Comune ci vengono postergate all'infinito, ci hanno diluito tutte le possibilità anche sulle tesorerie e sulla loro gestione, alla fine dobbiamo stare molto attenti prima di cedere quello che è frutto della nostra fatica, dei nostri investimenti, perché dentro il sistema pubblico ci sono i mutui che sono stati pagati dai nostri Comuni, che sono stati pagati per il 20% dall'Amministrazione Provinciale, che hanno reso la possibilità di realizzare in 115 Comuni, in ognuno di essi, gli impianti idropotabili, gli impianti di depurazione, gli impianti anche di servizio intercomunale, o con delle partecipazioni che vanno in taluni casi anche fuori Provincia con una serie di servizi che sono stati realizzati.

Questo è uno degli elementi di qualità, questo è uno degli elementi di valore e alla fine penso che il tempo, anche la riflessione rispetto all'iter parlamentare dove sono emerse delle eccezioni di costituzionalità rispetto al testo del 13 di agosto presentato dal Governo, e non è finito il dibattito, hanno fatto bene a dirlo, perché già alla I Commissione Affari Costituzionali, che non mi risulta sia presieduta da un Di Pietrista o da qualcheduno scatenato della Sinistra estrema, ma da forze responsabili di Governo, ha eccepito rispetto al testo del Governo stesso, che dice che, ad un certo punto bisogna che ci sia la società privata con il 40%, l'in house non può andare a 900 mila e oltre e tutte queste situazioni, che alla fine sono state contestate, perché ignorano quello che è il risultato di due referendum, lo dice il testo che è stato scritto al termine dei lavori e che rinvia ai successivi delle altre Commissioni, appare necessario per evitare possibili censure di costituzionalità e perché sia assicurato il pieno rispetto della volontà popolare, un'attenta verifica delle compatibilità di tale nuova disciplina, con gli effetti abrogativi indicati nel referendum del 12 e 13 giugno 2011 relativi rispettivamente alle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali, di rilevanza economica e alla determinazione della tariffa dei servizi idrico integrato in base alla remunerazione del capitale investito.

Questo lo dice il 24 agosto la I Commissione Affari Costituzionali del Senato, e sapete che, di ora in ora, c'è un'evoluzione di tutto il pacchetto.

Oggi ho saputo che sugli Enti Locali, avete sentito che non sono i 3 miliardi di sconto, ma sono 1.800.000, gli altri li danno attraverso un'altra forma e via dicendo.

Il discorso del riscatto della Naia e dei contributi nel periodo universitario qui è stato modificato, può darsi che rispetto all'azione che stanno facendo i referenti dell'ANCI e delle altre sigle a livello di rappresentanza degli interessi locali, ci sia anche un adeguato del quadro nelle prossime settimane.

Di fronte, allora, ad un continuo sommovimento, è buona la linea che è emersa di una consapevole prudenza, che non sia infinita e che recuperi il lavoro che era già stato fatto con fior di consulenze retribuite nelle passate Amministrazioni, che aveva già determinato anche la pesatura, perché se tutte le volte bisogna ripartire da zero, evidentemente non arriveremo mai alla definizione, gli studi che già sono stati pagati due, tre, quattro, cinque volte, e ben lo sanno quelli delle aziende che li hanno voluti sostenere.

SINDACO DOLINI - COMUNE DI PANDIN):

Anzitutto ringrazio i consulenti per la presentazione che ci hanno fatto questa sera, riassumendo un po' il punto della situazione per quanto riguarda le varie forme di affidamento previste.

Devo dire che, ormai credo che abbiamo fatto un po' l'abitudine a vederli, sono abbastanza familiari, anche perché a questo livello di dettaglio credo che li abbiamo capiti.

Quello di cui io avverto il bisogno è di scendere ad un livello un po' più approfondito, per capire veramente quale di queste forme è la più adatta alle nostre esigenze, e quindi mi associo a quanto diceva l'Assessore di Cremona nel primo intervento, con la richiesta di poter vedere un po' di numeri in fila per capire effettivamente di cosa stiamo parlando, perché io, mi dispiace, ma non riesco a valutare quale forma sia più idonea, e intanto che facciamo questo lavoro, mi associo anche a quanto diceva Silla a proposito del Piano di Ambito.

Noi non ce lo possiamo permettere un Piano di Ambito di queste dimensioni, è stato costruito qualche anno fa, credo che quasi nessuno di noi fosse Sindaco all'epoca, e secondo un metro di valutazione che oggi non è

più reale, cioè oggi noi non possiamo immaginarci di gestire nei prossimi anni un Piano di Ambito di questo genere.

Usiamo questo tempo tutti quanti, ognuno a casa sua, a rifare un po' le valutazioni di che cosa veramente serve nei prossimi anni per realizzare un servizio idrico integrato, che sia ciò che veramente serve, e non ciò che piacerebbe avere in un quadro di riferimento di grande disponibilità finanziaria.

Questo è un modo di non far passare il tempo inutilmente, ma di impiegarlo in modo utile, in modo tale che si possono fornire alle tabelle di valutazione delle varie forme di gestione, dei dati che siano più aderenti a quelle che sono le realtà effettive del nostro territorio, piuttosto che i numeri che oggi vediamo, e su cui non so chi possa valutare con certezza l'attendibilità.

Volevo fare un'osservazione, è già stato detto molto, però riguardo al fatto che, l'abolizione del 23 Bis comunque rimette in gioco la normativa Europea, è vero, il tecnicismo del referendum è stato impostato in modo tale che questo è l'effetto, però credo che noi di questo dobbiamo dare una lettura politica, e questo è importante, perché non possiamo disconoscere un fatto, perché sono convinto che ciascuno di noi va a prendere a caso dieci persone che sono andate a votare al referendum e gli chiede che cosa è il 23 Bis, secondo me otto o nove gli dicono che non hanno la più pallida idea di che cosa sia, perché la gente non è andata a votare per abolire il 23 Bis, la gente è andata a votare perché vuole l'acqua pubblica, giusto o sbagliato che sia, e noi dobbiamo prendere atto di questa manifestazione che si è affermata in una dimensione, non è mai successo prima in Italia, può non piacere, però è così.

Dico, che se noi oggi procedessimo in tempi celeri a approvare un modello di gestione che preveda un affidamento a società mista, da un punto di vista formale non fa una grinza, perché è previsto, la normativa Europea lo prevede fra le varie possibilità, ma dal punto di vista politico saremmo letti dalla cittadinanza come coloro che hanno tradito la volontà popolare a pochi mesi dalla sua manifestazione in modo così plateale, e questo credo che non convenga a nessuno in questa fase.

Seconda cosa, è vero che la normativa Europea è lì e si può usare, ma noi abbiamo anche alla fine di questo processo una normativa nazionale, che è di una confusione che credo che non ci sia mai successo prima, abbiamo una legge regionale sulla base della quale si sta procedendo a fare questo processo, che è sottoposto ad un ricorso da parte del Governo.

Abbiamo una responsabilità del ciclo idrico che è stata tolta ai Comuni per affidarla alle Province, mentre abbiamo un Governo che sta dicendo che abroga le Province, non so chi si dovrà occupare del ciclo idrico a questo punto, i Comuni non ce l'hanno più, le Province ce l'hanno, ma vengono abrogate.

Credo, anche per le cose che sono state dette prima, che in attesa che si chiarisca anche un quadro di riferimento generale, non sia attendismo, ma sia un atto di saggezza, e non credo che convenga forzare la mano in questo momento e correre il rischio di andare ad una spaccatura, perché poi questo si verificherebbe nella prossima assemblea rispetto ad una scelta, che indebolirebbe tutto il territorio e noi questo di nuovo non ce lo possiamo permettere.

PRESIDENTE LENI:

Prego Direttore Boldori.

DIRETTORE BOLDORI:

Era solo per una precisazione. Avevo risposto ad una richiesta del Sindaco Silla su cos'era l'ammontare del Piano di Ambito attuale, ed è 570, ed è quello che è stato approvato nel dicembre del 2007, però vorrei dire, come voi tutti sapete, uno degli impegni, che attualmente la Provincia ha assegnato all'Ufficio di Ambito, ed è nella fase poi di elaborazione, è quella di aggiornare quel Piano di Ambito, anche perché quel Piano di Ambito che era su base trentennale, adesso, in base alle disposizioni regionali, deve essere ridotto su base ventennale, e quindi questi importi a cui abbiamo fatto riferimento erano quelli vecchi, che troveranno certamente una diminuzione ed una modifica, tenuto conto che, il criterio con il quale li abbiamo costruiti, e credo che a suo tempo sia stato detto, li abbiamo costruiti sulla base delle esigenze e dei fabbisogni, che ci sono venuti dal territorio e in particolar modo dalle aziende e dai Comuni. Qualcuno ora ritiene che le esigenze che sono state rappresentate siano sopravvalutate.

Se siete voi per primi che dite che le vostre esigenze le avete presentate in modo direi eccessivo, se volete possiamo adottare qualche metodo che viene utilizzato anche a livello nazionale dei tagli orizzontali.

Credo che poi la scelta che andrà fatta, è una scelta certamente importante, ed è comunque una scelta che verrà portata a questa Conferenza, nel momento in cui l'Ufficio di ambito avrà definito il nuovo piano su base ventennale, verrà presentato il nuovo elenco degli interventi, così come emerge sulla base dei dati che abbiamo sinora rilevato.

PRESIDENTE LENI:

Grazie Dottor Boldori.

Prego Sindaco Chiesa.

SINDACO CHIESA- COMUNE DI GUSSOLA:

La mia impressione è che mi sembra che, penso, non abbiamo la possibilità o perlomeno la volontà o il coraggio di decidere, penso che da questo punto di vista nessuno mi possa contestare.

Sappiamo benissimo qual è stato l'esito del referendum, ma non mi sembra opportuno ritornare con il discorso referendum, saremmo ripetitivi. Al referendum c'è stato un risultato netto e nessuno può metterlo in discussione, ma penso che nella figura che siamo qui a rappresentare dobbiamo avere il coraggio di decidere. Sono due anni che sono Sindaco, sono due anni che noi parliamo della possibilità e della decisione da intraprendere, e questa decisione la si tenta ancora di rimandare.

Quindi, non so se la volontà sia quella di dire: va bene c'è stato il referendum, di conseguenza devo rispettare quello che è stato l'esito del referendum, mi sembra una cosa giusta, però dobbiamo deciderci Signori. Forse io mi sento un Sindaco fortunato, perché dopo più di dieci anni, quest'anno con grosse fatiche abbiamo deliberato 90 mila Euro alla gestione e al rifacimento e alla manutenzione del mio impianto di depurazione, quindi prima di fine anno sono a posto, ma in questa maniera, in questa tregua, mi sa che tanti dovremmo rimandare, dovremmo rimandare a quando?

Non capisco cosa poi succederà, che novità ci saranno tra sei mesi, perché io su queste cose non ho forse la competenza o probabilmente la capacità di capire.

Di fronte agli interventi che sono stati fatti precedenti al mio, è chiaro che io so come la pensa Claudio, rispetto il suo pensiero, non ho niente da dire e da recepire, non voglio assolutamente fare polemiche, però mi sembra che, se un domani si debba decidere se rimandare o meno, decidere o meno, mi sembra che chiaramente i Comuni di grosse dimensioni abbiano probabilmente un'influenza incredibile, mi sembra che stasera ho sentito l'opinione del Comune di Cremona e mi sembra contraria rispetto a quanto già avevano manifestato.

Alla stregua di queste decisioni, di queste manifestazioni, secondo me, fra due anni saremmo ancora qui a decidere cosa fare, scusate.

PRESIDENTE LENI:

Prego Andrea Manfredini.

MANFREDINI VICE SINDACO - COMUNE DI SPINADESCO:

Buonasera a tutti.

Sicuramente quanto è stato detto da due dei Comuni più importanti della Provincia, sicuramente ha un valore notevole sulla nostra assemblea, ma la cosa che dovrebbe, in questo periodo ipotetico di riflessione ulteriore su questa problematica, ci si dovrebbe concentrare su cosa vogliamo fare da grandi, fare da grandi vuol dire cosa vogliamo fare delle nostre aziende pubbliche, parlo come Comune di Spinadesco per cui siamo solo con Padania Acque, però Cremona ha la sua AEM, ha la sua partecipazione in Padania, come del resto altri Comuni partecipano anche sul cremasco.

Cosa vogliamo fare? Da quanto ci è stato esposto, mi sembra di aver capito che, se vogliamo mantenere le nostre aziende, che fino ad oggi hanno lavorato molto bene e ci hanno, come sottolineavano anche alcuni, dato la possibilità di avere anche degli utili, se li vogliamo mantenere, mi sembra di aver capito che il modello della mista è l'unico che potrebbe in qualche modo farle vivere ancora, ovvero la patrimoniale nella parte di capitale e le gestionali potrebbero partecipare ed avere qualche chance di essere il socio privato all'interno della mista.

Lo scenario dell'in house, invece, ci dà uno scenario forte, perché dovremmo prendere le nostre aziende, scorporare i rami di azienda, farli confluire all'interno della pancia del Comune, della Provincia, e a quel punto lì generare la nuova società.

Questa è un'operazione importante, perché vorrebbe dire dimenticarci di quello che è il patrimonio che le nostre società fino ad oggi ci hanno consegnato, ovvero un buon servizio idrico, dai rubinetti del Comune di Spinadesco esce della buona acqua, depuriamo tutte le reti fognarie, non abbiamo problemi di fognatura e questo sul 99 o 90% circa di tutto il territorio provinciale, vuol dire che i tecnici, chi lavora all'interno delle nostre società, sta lavorando e ha lavorato molto bene.

Se vogliamo, quindi, impegnare del tempo, cerchiamo di capire cosa fare di queste aziende, perché un rimando di questo tipo può portare solamente a – come diceva il Sindaco Chiesa – a non prendere una decisione, però, di fatto, una società che gestisca il ciclo idrico è importante soprattutto per eliminare quelle che sono quelle gestioni in economie che noi piccoli Comuni facciamo fatica, perché non abbiamo supporto tecnico, perché non abbiamo risorse finanziarie, e non riusciamo a portare avanti con un discorso di economicità ed efficienza. Grazie.

PRESIDENTE LENI:

Giuseppe Trespidi, prego.

GIUSEPPE TRESPIDI – PRESIDENTE COMMISSIONE PROVINCIALE AFFARI ISTITUZIONALI:

Non ho titolo ad intervenire sull'argomento di stasera, perché - come dire – sono qui solamente per dare una notizia di servizio, che va un po' nella linea di quello che diceva Bordi che vuol capire.

A livello provinciale come Commissioni Affari Istituzionali e Garanzia abbiamo messo in piedi una Commissione congiunta per mercoledì prossimo alle 17 in sala del Consiglio Provinciale, dove avremo un po' le cose che sono state chieste stasera, avremo le esperienze che ci porteranno due società in house, quindi in controtendenza un po' a quello che veniva detto qua, di Lodi e di Bergamo, dove ci racconteranno un po' la loro esperienza, le loro difficoltà o i vantaggi e gli svantaggi che incontrano in una gestione che è prevista anche per la normativa che abbiamo.

Credo che, comunque la riflessione e poi chiudo, che la riflessione da fare sia anche questa, cioè il nostro fine sono i nostri cittadini, non sono le aziende, per cui quando affrontiamo tutta la tematica, dobbiamo fare in modo che il risultato finale sia quello che è uscito, che è stato chiesto sia dall'Assessore Bordi, ma dai diversi interventi, che il fine, comunque, deve essere quello che ai nostri cittadini diamo un buon servizio al minor costo possibile.

Sulla questione del Piano di Ambito, non credo che, il Piano di Ambito definito abbia bisogno di tagli orizzontali o le richieste che erano state fatte a suo tempo erano fuori luogo e quindi non servivano, oppure servono, quindi la questione io l'affronterei in modo completamente diverso, comincerei a stabilire un po' di priorità e dire: okay, il piano ventennale lo facciamo di 400 milioni o lo facciamo di 200, ma comunque deve essere un arco che va anche oltre, perché altrimenti vuol dire che fino ad oggi il Piano di Ambito è stato un po' la storiella che ci siamo raccontati.

Quindi, o ha senso il Piano di Ambito costruito, e quindi stabiliamo le priorità e dopo interveniamo, però, credo che andare a rivederlo con i tagli lineari ci diciamo che non abbiamo lavorato bene.

PRESIDENTE LENI:

Altri interventi? Prego.

VENTURELLI SINDACO MADIGNANO:

Una brevissima puntualizzazione anche da parte mia, visto che molte cose sono già state dette e sulle quali è inutile che ritorni.

Gli aspetti tecnici sono stati abbondantemente illustrati e penso che non ci sia molto da aggiungere, credo che oggi noi siamo chiamati a dare un indirizzo politico a chi poi deve decidere, e secondo me sulla base di quello che ho espresso in questi mesi, cioè dobbiamo tenere conto di un giudizio che va nel senso del rispetto della legislatore referendario, e delle novità tecniche che sono emerse a seguito di questo esito referendario.

Imposterei il tema in questo modo, è evidente che in maniera onesta dobbiamo giudicare l'esito del referendum, che nel voto ci sia stato anche una forte componente antigovernativa è indubbio, però è altrettanto vero che, in maniera molto chiara, l'indirizzo generale dei cittadini è stato altrettanto evidente, ossia una decisa volontà a favore della gestione pubblica dell'acqua. Riconoscere questo, credo che sia importante.

Sul piano tecnico, secondo me, dal mio punto di vista le novità importanti che la norma oggi, sia pur contraddittoria, ci consegna è questa, da un lato viene riconosciuto a pieno titolo l'affidamento del modello gestionale in house, prima non era così, ricordo che già allora sostenni che secondo me questa poteva essere la scelta più opportuna, però, precedentemente aveva buon gioco chi mi diceva che comunque era considerata una forma residuale della gestione, oggi, invece, a pieno titolo anche il modello di gestionale in house, è possibile ed è da perseguire, e questo non è un dato da tenere in seconda considerazione.

L'altro aspetto, che secondo me è importante, al di là delle richieste che qualche Sindaco ha fatto, che condivido di soppesare un attimo le decisioni, lo dice anche la manovra bis recentemente approvata, dove

dice: vi do tempo un anno per verificare un po' le vostre condizioni locali per quanto riguarda i servizi a rilevanza economica, facendo precedere, prima di decidere in un senso o nell'altro, un'istruttoria che vi chiarisca bene come stanno le cose, e non è una cosa di poco conto lo dice la legge, non è una richiesta di un Sindaco che dice sarebbe opportuno fare così, ma la legge stabilisce che entro un anno gli ambiti locali sono chiamati a fare queste cose.

L'altro elemento importante, è che a questo punto tornano nelle mani dei Sindaci tutte le opzioni possibili, prima eravamo un po' condizionati nelle scelte, oggi, invece, possiamo spaziare e quindi assumere delle scelte che sono molto più ampie rispetto a prima.

Non sono per rinviare le decisioni, ma sono per fare in modo che, in questi mesi che abbiamo di fronte, decidiamo qualcosa, questa secondo me è la cosa più importante che dovremmo fare.

Quali sono a mio avviso le cose che dovremmo assumere e fare prima di decidere in maniera convinta le nostre scelte?

L'illustrazione che è stata fatta, pregevole, è ovviamente generale, occorre fare in modo che queste cose che ci sono state dette vengano calate nella realtà, cioè non è vero che questi modelli valgono comunque dappertutto nello stesso modo, in alcune realtà può andare bene un modello, in altre può andare bene un altro.

Noi dobbiamo cominciare a capire qual è stata fino ad oggi la gestione nostra, e se abbiamo dei rilievi significativi da muovere alla gestione attualmente in corso, qualcuno di voi ha elementi per dire che è meglio abbandonare quello che oggi abbiamo per passare al privato, perché siamo certi che le cose andranno meglio?

Evidenziamoli, a me pare che finora nessuno abbia mai sollevato questo problema, e quindi questo è un dato. Quindi, se applichiamo le cose riferite alla nostra realtà, oggi mi pare che nessuno si lamenti del fatto che, la gestione idrica del nostro servizio, è da superare o da accantonare.

Se questo è vero, diciamo anche che, tutto sommato in questi anni una pianificazione ragionevole, ben fatta dei nostri investimenti, ci ha portato un servizio dignitoso in tutta la Provincia e lo abbiamo fatto con i soldi nostri, con degli investimenti nostri, quindi con la nostra volontà senza alcun apporto di capitali privati esterni, quindi vuol dire che è possibile ottenere qualche risultato, addirittura prima si diceva che, abbiamo anche accantonato degli utili nella gestione che abbiamo fatto in questi anni, vuol dire che, tutto sommato la scelta che finora abbiamo compiuto, è una scelta che può dare anche dei profitti.

Cosa fare nei prossimi mesi? Ritorno su un concetto che a me pare importante, proprio perché come diceva prima Chiesa decidiamo qualcosa, a me pare che non sia da abbandonare l'ipotesi che qualche anno fa non ero Sindaco, però, qualcosa in questi giorni ho leggiucchiato, dove si pensava come prima ipotesi di aggregare le società dei servizi che oggi sono sul territorio.

Non occorre che siano fuse, basta un ATI per poter arrivare anche ad un'assegnazione in house di queste società, ma facciamolo, esistono dati che ci possono permettere di farlo, quindi se nelle prossime settimane cominciamo da qui, a fare in modo che le nostre sei, sette società, che oggi gestiscono il servizio idrico integrato possono essere messe insieme, è un primo passo importante, per dimostrare che è possibile farlo e per non essere secondi a nessuno.

Voglio dire, lo ha fatto Lodi, Lodi aveva quattro società del genere, è riuscita a metterle insieme, non lo ha fatto venti anni fa, lo ha fatto l'anno scorso, ed oggi ha una gestione in house, con le quattro società che si sono messe insieme, saranno ATI, prossimamente sarà unica società, o lo è già.

Quindi, se da qualche parte, non lontano da noi, è stato fatto, perché non possiamo provare anche noi? L'invito che io faccio è questo.

Una seconda considerazione, è chiaro che la tariffa è composta da investimenti, c'è però una piccola diversità, se gli investimenti li fanno i Comuni ovviamente i costi che andiamo a sobbarcarci sono quelli, se a questi investimenti partecipa anche il privato, poco o tanto, la remunerazione sul capitale che viene investito gliela dobbiamo compensare, non sarà più sette, sarà qualcosa in meno, ma il profitto che il privato fa è indiscutibile che sia riconosciuto e sia concesso.

Questo potremmo evitarlo, se riusciamo a fare una gestione diversa da quello che viene proposto da una società direttamente in gara diretta, oppure in una società mista.

Chiudo, spesso volte chi sostiene queste cose viene tacciato di una sorta di ideologismo, preconetto, e così via, secondo me, invece, è una cultura amministrativa che è diversa da quelli che, invece insistono a puntare su qualcosa di diverso, è possibile avere una cultura che dice: tutto sommato, visto che il bene che è in discussione è l'acqua, si possa cercare di avere un'opzione diversa rispetto a quelli che i servizi idrici, indipendentemente da quello che viene trattato, debba essere condiviso con il privato?

PRESIDENTE LENI:

Prego.

BAZZANI SINDACO DI TORRE DE' PICENARDI:

Mentre i relatori parlavano, mi è venuta in mente la conferenza stampa di Tremonti quando ha presentato il decreto anticrisi, paragonava questa crisi ad un gioco elettronico con dei mostri, che ogni tanto appaiono, con dei provvedimenti si sconfigge il mostro, ma poi subito dietro ne compare un altro. Perché dico questo?

Mi sembrava la stessa metafora, noi avevamo un mostro, era il 23 Bis, è stato fatto un referendum, il 56 – 57% degli italiani è andato a votare, convinto di avere sconfitto il mostro, invece, mentre parlavano i relatori, scopriamo che avere abolito il 23 Bis, significa mettere in auge tutta una serie di altre norme, per cui è ancora possibile star qui a discutere di società miste, tutto quanto, come diceva Venturelli prima, abbiamo ancora tutto il ventaglio delle decisioni da prendere.

Credo che, in un paese serio, di fronte a questo risultato elettorale, questo discorso non dovrebbe più essere possibile, sia a livello parlamentare che noi, dovremmo applicare, provare, individuare delle norme che rendono possibile, se non è possibile, applicare quella che è stata una chiara volontà popolare.

Ho partecipato alla raccolta di firme ai banchetti, ed era impressionante, non dovevi neanche spiegarlo alla gente che cosa era il 23 Bis, il concetto era che l'acqua era un bene pubblico e doveva restare a gestione pubblica, non bisognava neanche fare la fatica di rincorrere la gente, la gente veniva ai banchetti, firmava e la gente è andata a votare, nonostante la massiccia campagna dei telegiornali di Minzolini e quanto altro, che invitavano ad andare al mare.

Signori, io sono contro i rinvii, ma sono per una decisione che non ha alternative, una decisione inodore, incolore, insapore come deve essere l'acqua, rispettiamo la volontà popolare e studiamo il sistema migliore per gestire in house il servizio idrico dei nostri Comuni.

PRESIDENTE LENI:

Altri interventi?

Penso che, questa sera, abbiamo dato la possibilità al Presidente Denti di raccogliere quello che è il nostro pensiero, ci sono occasioni ulteriori di approfondimento la settimana entrante, quindi a questo punto direi attendiamo di vedere quando sarà e se sarà formulata la proposta dell'Azienda Speciale, a quel punto penso che non sarà una perdita di tempo, ma un ulteriore approfondimento, quello di trovarci e di esaminare quello che l'Azienda Speciale ci proporrà.

Grazie per essere venuti, grazie per i vostri contributi, ci riaggiorniamo. Buona serata.

Sono le ore 22,55 quando la seduta viene tolta.

Affidamento del servizio idrico integrato e caratteristiche delle forme di gestione

BP Consulting

Ufficio d'Ambito

PROVINCIA DI CREMONA

S.Z.A.
Studio Legale

GENERAL OVERVIEW

- Affidamento del servizio idrico integrato
 - La soppressione delle Autorità d'Ambito: la normativa nazionale
 - (segue): la normativa regionale
 - L'art. 23bis e il referendum abrogativo
 - Le modalità di affidamento previste dall'ordinamento comunitario
 - (a) l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica
 - (b) l'affidamento diretto a società mista
 - (c) l'affidamento *in house*
- Caratteristiche delle forme di gestione
 - (a) affidamento a terzi con gara
 - (b) affidamento a società mista con socio scelto con gara
 - (c) affidamento mediante *in house providing*

La soppressione delle Autorità d'Ambito: la normativa nazionale

Art. 2, comma 186-bis, l. n. 191/2010:

«Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n.152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge».

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 128/2011, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla regione Veneto in relazione al comma 186-bis, precisando che tale disposizione «riserva al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati».

(segue): la normativa regionale

In attuazione dell'art. 2, c. 186-*bis* della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), dal 1° gennaio 2011 le funzioni già esercitate dalle Autorità di ambito, come previste dall'art. 148 del d.lg. n. 152/06 e dalla normativa regionale, sono attribuite alle province, ad eccezione dell'ATO della città di Milano, per il quale tali funzioni sono attribuite al Comune di Milano (nuovo art. 48, c. 1, l.r. n. 26/03).

Le province e il Comune di Milano, per l'ambito della città di Milano (quali enti responsabili degli ATO), costituiscono in ciascun ATO, nella forma di cui all'art. 114, c. 1, del d.lg. n. 267/2000 e senza aggravio di costi per l'ente locale, un'azienda speciale, denominata Ufficio di ambito, dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile (nuovo art. 48, c. 1-*bis*, l.r. n. 26/03).

La Provincia di Cremona, con d.c.p. n. 40 del 21 marzo 2011, ha costituito, a far tempo dal 1 aprile 2011, l'azienda speciale «Ufficio d'Ambito della Provincia di Cremona».

L'art. 23bis e il referendum abrogativo

L'art. 23bis del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008 e poi modificato dalla l. n. 166/2009:

- dettava disposizioni in materia di affidamento dei servizi pubblici locali;
- da applicare ai servizi di rilevanza economica (con talune eccezioni);
- e prevalenti sulle relative discipline di settore con esse incompatibili;

con la conseguenza che:

le modalità di affidamento del servizio idrico integrato, già dettate dall'art. 113, d.lg. n. 267/2000 e poi dall'art. 150, d.lg. n. 152/2006, venivano integralmente disciplinate dall'art. 23bis, d.l. n. 112/2008.

L'esito del referendum tenutosi nel giugno 2011 ha determinato l'abrogazione dell'art. 23bis (a far data dal 21 luglio 2011), senza tuttavia creare una lacuna normativa; **come chiarito dalla Corte Costituzionale (sent. n. 24/2011), infatti, da tale abrogazione consegue la diretta applicazione nel nostro ordinamento della normativa comunitaria.**

Le modalità di affidamento previste dall'ordinamento comunitario

L'affidamento della gestione del servizio idrico integrato avviene:

- *in via ordinaria*,

(a) mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive e ad evidenza pubblica;

(b) a società a partecipazione mista pubblica e privata;

- *in via eccezionale*,

(c) a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta *in house*.

(a) l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica

E' una **modalità ordinaria** di affidamento del servizio;

ne deriva che **per avvalersi di tale forma di affidamento non occorrono la sussistenza e la dimostrazione di particolari presupposti o circostanze di fatto.**

Le procedure devono essere **competitive e ad evidenza pubblica**

e cioè rispettose dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di **economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione**, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

(b) l'affidamento diretto a società mista

- ☐ Prima dell'affidamento si deve procedere alla **selezione del socio privato mediante le medesime procedure** («competitive» e «ad evidenza pubblica») previste per l'affidamento con gara.
- ☐ La procedura di selezione deve riguardare la scelta di un **socio industriale**.

Partecipazione pubblica

La partecipazione degli enti locali alla società mista può essere anche di tipo indiretto e, quindi, per il tramite di società integralmente pubbliche (quali le società patrimoniali), che possono così venire valorizzate nell'ambito della gestione complessiva del servizio idrico integrato.

Come noto tali soggetti devono, in quanto società patrimoniali (ex art. 113, co. 13 T.U.EE.LL.), mantenere inalterata nel tempo la loro partecipazione pubblica totalitaria: tale caratteristica garantisce dunque che la loro partecipazione nella società mista sia sempre (anche in futuro) esclusivamente ed integralmente riconducibile agli enti locali.

(c) l'affidamento *in house*

L'affidamento *in house* presuppone che fra l'Amministrazione affidante e il soggetto affidatario sussistano i requisiti di:

(a) dipendenza gestionale, consistente nella necessità che l'ente affidante effettui sulla società un *controllo analogo a quello dal medesimo ente esercitato sui propri servizi*;

(b) dipendenza finanziaria, consistente nella necessità che l'affidatario svolga la parte più importante della propria attività con l'ente che lo controlla.

Inoltre, in attuazione dell'art. 150, c. 3, d.lgs. n. 152/2006, il soggetto affidatario *in house* dev'essere partecipato «*esclusivamente e direttamente da comuni o altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale*», dovendosi perciò **escludere**, da un lato, qualsiasi partecipazione – anche minoritaria – di soggetti privati o di soggetti pubblici estranei all'ambito e, dall'altro, **la partecipazione degli enti locali in via indiretta** (non risultando quindi ammissibili partecipazioni indirette degli enti locali per il tramite di società a partecipazione pubblica).

Caratteristiche delle forme di gestione:

(a) affidamento a terzi con gara

L'affidamento con gara si caratterizza per il fatto che la funzione d'indirizzo e pianificazione dell'ente affidante si concentra principalmente nella scelta dell'aggiudicatario, **senza possibilità di incidere direttamente sulla gestione**, se non nell'ambito dei poteri di vigilanza e controllo che saranno disciplinati dal contratto di servizio.

In questa modalità gestionale, infatti, l'attuazione della pianificazione d'ambito è integralmente rimessa agli strumenti cui la società selezionata con gara ricorre secondo le proprie dinamiche imprenditoriali, essendo la società unicamente vincolata al raggiungimento degli obiettivi previsti dall'ente affidante.

Ciò vale, in particolare, con riguardo al **reperimento delle risorse finanziarie** destinate a supportare l'attuazione del piano degli investimenti, compito che – nella forma gestionale in esame – resta unicamente **affidato alla società individuata con gara**.

Caratteristiche delle forme di gestione:

(b) affidamento a società mista con socio scelto con gara

Il modello gestionale mediante società mista consente di selezionare attraverso la gara un soggetto in possesso di specifiche professionalità e di ottenere una **sinergia tra pubblica amministrazione e soggetto privato**.

Questa modalità gestionale permette all'Amministrazione di esercitare un **controllo** non solo esterno, come ente affidante, ma **anche interno ed organico**, come *partner* societario, sul soggetto incaricato della gestione.

Il coinvolgimento di un *partner* privato comporta un duplice vantaggio: (i) la possibilità che il suo apporto alla società mista si estenda, oltre alla gestione del servizio idrico in senso stretto, anche allo **svolgimento di ulteriori attività** connesse all'attuazione della pianificazione d'ambito (con una maggior tutela dell'utente sul piano qualitativo, a seguito della realizzazione degli investimenti); (ii) la possibilità di **massimizzare lo standing creditizio** della società mista e la sua **dotazione finanziaria e patrimoniale** rispetto alle risorse necessarie all'attuazione della pianificazione d'ambito (con una maggior tutela dell'utente sul piano tariffario, per i minori costi finanziari ricadenti in tariffa).

Caratteristiche delle forme di gestione:

(c) affidamento mediante *in house providing*

L'*in house providing* si caratterizza per il ruolo assorbente dell'amministrazione pubblica competente all'affidamento del servizio (e, dunque, la Provincia), che opta per un **modello di gestione articolato integralmente al proprio interno**, senza l'apporto di alcun soggetto proveniente dal mercato.

Con riferimento all'operatività del soggetto *in house* rispetto all'attuazione della pianificazione d'ambito, in questo modello gestionale (in modo simmetricamente opposto a quanto accade nel caso dell'affidamento a società individuata mediante gara) il **reperimento delle risorse finanziarie** destinate a supportare l'attuazione del piano degli investimenti resta un **compito integralmente affidato alla società pubblica** e quindi, in ultima istanza, agli enti locali partecipanti, con le derivanti difficoltà conseguenti dai noti vincoli in materia di accesso al credito.

Poiché tali vincoli limitano la possibilità, da parte degli enti, di dotare il soggetto affidatario di adeguate risorse finanziarie mediante mezzi propri, ciò potrebbe prospettare sia la necessità di un **ricorso all'indebitamento** particolarmente elevato, sia l'applicazione di tassi di interesse più sfavorevoli, con il conseguente innalzamento dei relativi costi finanziari, fattore che inciderebbe negativamente sulla tariffa idrica.

FINE PRESENTAZIONE

agosto 2011

BP Consulting

Ufficio d'Ambito
PROVINCIA DI CREMONA

S.Z.A.
Studio Legale

Del che si è redatto il presente verbale che viene sottoscritto come appresso.

PRESIDENTE DELLA CONFERENZA DEI
COMUNI

(Raffaele Leni)

f.to Leni

IL SEGRETARIO/DIRETTORE DEL
CONSORZIO “AUTORITA’ D’AMBITO
CREMONESE”

(Claudio Boldori)

f.to Boldori

Il verbale della Conferenza del è stato letto approvato nella seduta del come risulta
dal verbale n.

- senza formulare rilievi
- con i rilievi riportati nell’atto medesimo cui si fa riferimento

IL SEGRETARIO/DIRETTORE DEL CONSORZIO
“AUTORITA’ D’AMBITO CREMONESE”

(Claudio Boldori)

f.to Boldori