



**Spett.le Ente Idrico Campano
Distretto Sannita**

protocollo@pec.enteidricocampano.it

Oggetto: Consultazione pubblica ex art. 5 comma 2 d.Lgs.175/2016 sulla proposta di deliberazione adottata dal Consiglio di Distretto Sannita dell'Ente Idrico Campano di scelta della forma di gestione del SII.

In riferimento all'oggetto, il sottoscritto dr Giovanni Seneca (c.f.SNCGNN70h02a783k), nato a Benevento il 02.06.1970, in qualità di presidente del Comitato Sannita Acqua Bene Comune (c.f. 92074660629) con sede in Benevento via A. Meomartini 1, legalmente registrato dinanzi all'Agenzia dell'Entrate quale associazione per la tutela dei cittadini e per la difesa della gestione pubblica dell'acqua, con la presente, formula le seguenti

OSSERVAZIONI

La scelta di affidare la gestione del SII dei Comuni facenti parte del Consiglio di Distretto Sannita dell'Ente Idrico Campano ad una società mista pubblica – privata non viene condivisa da questo Comitato perché non rispondente alle esigenze dei territori ed ai principi di efficienza, efficacia ed economicità cui essa deve essere improntata per quanto di seguito sarà esposto.

Secondo la normativa europea e nazionale (art. 149-bis, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006 e 14 D.Lgsvo 201/2022) l'affidamento del servizio idrico integrato può essere concesso o attraverso una società mista pubblica- privata (cd. PPP), come avvenuto o ad un soggetto totalmente privato o a soggetti totalmente pubblici (società in house o altre forme consentite quali azienda speciale o consortile).

Non vi è una espressa preferenza per l'una o l'altra soluzione, stante l'imprescindibile autonomia organizzativa degli enti locali di affidare o meno il detto servizio al mercato, che trova corrispondenza nel principio comunitario di autonomia istituzionale. Principio richiamato dalla giurisprudenza comunitaria nonché dalla Direttiva 2014/23/UE del parlamento Europeo e del Consiglio oltre che del principio di coesione economico-sociale e territoriale (cfr. artt. 3 e 14TUE).

Si legge anche nella relazione accompagnatoria della proposta di delibera che, secondo una interpretazione giurisprudenziale, la scelta di affidamento di un servizio pubblico ad una società totalmente pubblica sarebbe residuale o un'eccezione, rispetto alla regola di ricorre al mercato, per cui sarebbe possibile farvi ricorso solamente laddove si motivi adeguatamente il c.d. fallimento del mercato, vale a dire la radicale impossibilità di ottenere quella prestazione sul mercato.

Ma tanto non preclude affatto la sua legittima percorribilità prioritaria, come è già avvenuto con risultati soddisfacenti in altre realtà del Mezzogiorno.

Il diritto europeo consente, infatti, di derogare alle regole della concorrenza e ,quindi, di affidare senza gare il servizio in autoproduzione a soggetti imprenditoriali di diritto pubblico che si muovono secondo non le regole del profitto, ma a quelli dell'interesse esclusivo pubblico.

In tal senso l'art. 106 paragrafo 2 del TFUE stabilisce che *“Le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico (o aventi carattere di monopolio fiscale) sono sottoposte alle norme del trattato e in particolare alle regole di concorrenza “nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”.*

L'affidamento diretto ad una impresa pubblica o il ricorso all'*in house providing* non lede la concorrenza ed il mercato ed è considerata coerente anche con l'esigenza di fornire una pronta attuazione agli investimenti pubblici finanziati tramite il P.N.R.R., che impone una maggiore valorizzazione dei principi dell'auto-organizzazione e dell'efficienza, superando, per l'appunto, quelli predetti della “gara ad ogni costo” e del conseguente “mercato irrazionale”.

In tale ottica, riveste una fondamentale importanza l'art.10 del D.L. n. 77/2021, convertito con modifiche dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108 (rubricato “Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici”), che, anzitutto, ha ampliato l'area applicativa del ricorso all'*in house providing*.

Esso, infatti, dispone che, al fine di “sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea 2014-2020 e 2021-2027”, le P.A. possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, “del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”.

In secondo luogo, la norma, al comma 3, reca una disciplina *ad hoc* sulla motivazione del ricorso alla formula dell'*in house providing* in deroga al mercato, prevedendo che “ai fini dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la valutazione della congruità economica dell'offerta riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali”.

Infine, il comma 4 della disposizione in esame statuisce che le Regioni, le Province autonome e gli enti locali “per il tramite delle amministrazioni centrali dello Stato, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo delle società di cui al comma 1 per la promozione e la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale finanziati da fondi europei e nazionali”.

Secondo il Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi (*parere del 7 ottobre 2021 n. 1614/21*), quest'ultima disposizione sembrerebbe introdurre la possibilità per gli Enti territoriali di avvalersi del supporto tecnico-operativo di tutte le società *in-house*, ancorché sotto il controllo statale, stipulando con le società a partecipazione pubblica delle apposite convenzioni attuative onerose, ai sensi del comma 5 dell'art. 10 D.L. n. 77/2021.

Non appare, pertanto, sostenibile che solo una società mista o privata possa dare garanzia di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, rispetto ad altre soluzioni.

Per operare attraverso società *in house*, si prevedono determinati requisiti come la soggettività giuridica, il cd. controllo analogo ed il vincolo di prevalenza, ovvero sia che oltre l'80% delle attività siano effettuate nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice, e che dai medesimi debba discendere almeno l'80% del fatturato.

Requisiti che testimoniano come la presenza del socio pubblico diventa ancora più penetrante sia in termini di partecipazione, sia in termini decisionali, dove, invece, in una società mista, more solito, le cariche decisionali sono appannaggio del socio privato, vedi amministratore delegato che tende a privilegiare gli obiettivi, sia pur legittimi e normali per un investitore privato, del perseguimento dell'utile rispetto all'interesse pubblico ed alla tutela ai diritti fondamentali sia dell'individuo che dell'ambiente sottesi alla funzione del servizio idrico. I paventati vantaggi descritti per optare per un PPP e cioè "*Potere decisionale pubblico sulla gestione del servizio*" e del "*Controllo pubblico sulla società anche mediante gli strumenti privatistici previsti dal codice civile per le società di capitali*" sono più formali che sostanziali.

L'acqua è non solo un bene comune, ma soprattutto un bene pubblico extra commercio e perciò la sua gestione dovrebbe essere pubblica e garantita direttamente dalle istituzioni.

L'ipotesi di un'azienda speciale consortile, quale soggetto di diritto pubblico, sarebbe stata la soluzione perseguibile, dato che essa presenterebbe notevoli benefici sul piano fiscale e dei rapporti di lavoro, poiché applicherebbe le stesse regole dell'azienda speciale.

Inoltre la sua peculiarità è che non fa utili e, per questo, può reinvestire i proventi nella manutenzione delle reti a beneficio dei cittadini abbattendo anche i costi del servizio.

Soluzione che è stata adottata a Napoli, ove l'azienda speciale ABC gestisce da oltre 13 anni il servizio idrico in maniera efficiente ed economica: tariffe basse e percentuale di dispersione della rete pari al 32%, di gran lunga inferiore alla media nazionale; bilanci approvati e bassa morosità.

La scelta del gestore pubblico ha trovato la sua conferma anche in Puglia attraverso Acquedotto Pugliese s.p.a, le cui azioni detenute prima al 100% dalla Regione sono ora state cedute in parte ai Comuni destinatari del servizio idrico integrato.

L'approdo all'affidamento del servizio ad una società mista non appare, secondo questo Comitato né soddisfacente né compiutamente motivata.

Gli elementi significativi riportati che hanno indotto alla scelta dell'affidamento sono stati essenzialmente: il superamento della necessità dell'impegno di risorse economiche-finanziarie da parte dei Comuni e l'apporto del know-how di un soggetto industriale già attivo nel settore industriale ed il conseguente apporto di capitali per il subentro del nuovo gestore e per gli investimenti infrastrutturali programmati da codesto Ente Idrico.

L'art.14 del citato d.Lgs .n. 201/2022 prevede ,però, al comma 2, tra le motivazioni che conducono alla scelta della modalità di gestione anche l'analisi..... "dei risultati prevedibilmente attesi in

relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30".

Il comma 3 poi dispone: *Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta.....*

Di questo, al di là delle affermazioni di principio e valutazioni generiche, nulla traspare sull'esame operato sull'efficienza e i risultati delle precedenti gestioni.

In particolare, per quanto attiene alla società mista Gesesa S.p.a., facente parte del gruppo Acea s.p.a che gestisce il servizio idrico integrato nel capoluogo ed in molti comuni della provincia di Benevento, sono evidenti i risultati negativi della gestione che avrebbero dovuto far propendere per altra soluzione.

- a) Mancata soluzione dell'inquinamento per tetracloroetilene (sostanza cancerogena) dell'acqua prelevata dai pozzi che, pur risultando paradossalmente potabile, viene comunque distribuita alla collettività, ma necessariamente miscelata con l'acqua pura del Biferno.
- b) Attività di depurazione delle acque non del tutto lineare, stante un procedimento penale in corso. A tal riguardo si sottolinea anche un'ulteriore questione. Non risultano depositati in un conto vincolato intestato a codesto EIC, come prescrive l'art. 155 del D.Lgs. 156/2002 la quota di tariffa per la fognatura e depurazione, riscuotibili ove il servizio è esistente in base alla nota sentenza della Corte Costituzionale n.335/2008. Nel caso specifico, come da Relazione è "circa l'88% della popolazione del Distretto, residente negli agglomerati". Sul punto ad esplicita richiesta di questo Comitato ex L.241/90 e D.lgs..33/2013 sulla esistenza e quantità di tali vi è stata la risposta elusiva ed in parte inconferente sia del gestore che di codesto Ente. E' pur vero che essi rientrano nei costi di esercizio, ma comunque, data la loro destinazione vincolata, essi dovrebbero risultare anche dalla contabilità. Viene da domandarsi se tali somme entreranno a far parte del valore di subentro.
- c) Dispersione idrica nella percentuale del 58-60%, mai diminuita. In tal caso non si può certo affermare che siano stati fatti investimenti e apportati sia know-how, che capitali; elementi come innanzi detto, ritenuti essenziali e dirimenti per la scelta della società mista.

In qualsiasi rapporto contrattuale, tali situazioni avrebbero determinato alla scadenza temporale quanto meno la sua risoluzione e la scelta di altro gestore, o meglio, di diversa modalità di gestione del servizio.

Per quanto attiene alle tariffe praticate, pur se esse sono state contenute nel periodo di vigenza del rapporto, sicuramente le stesse con il nuovo gestore lieviteranno e tali aumenti ricadranno sull'utenza e non sulla fiscalità pubblica, come sostengono i fautori della privatizzazione del servizio.

Anche l'altro gestore Alto Calore Servizi s.p.a. in cui ricadevano n. 33 comuni sanniti, non è esente da dati negativi, vista la procedura di concordato di continuità cui è stato sottoposto per l'evidente incapacità della governance. In ogni caso i Comuni non sanniti spingono per il risanamento dello stesso e per il mantenimento della gestione pubblica, nonostante tutto. È notizia di oggi che più della metà dei creditori hanno già aderito al concordato, anche se si dovrà attendere al 27 maggio per attendere la chiusura del concordato.

Nessuna valutazione si evince per le gestioni in economia interessanti altri 24 comuni della provincia di Benevento, i cui risultati in termini di efficienza efficacia, economicità, soprattutto per l'utenza, e trasparenza sono stati più che sufficienti, tanto è che la loro volontà di non aderire alla costituenda società Sannio Acque s.r.l è stata palesata e non del tutto rinnegata.

In conclusione, questo Comitato, sulla scorta delle spiegate motivazioni, esprime il proprio dissenso alla costituenda società Sannio Acque s.r.l. e alla scelta di affidare il SII per i Comuni ricadenti nel territorio del Distretto Sannita di codesto Ente idrico campano ad una società mista pubblico-privata.

Benevento, 8/5/2024

Il presidente
dott. Giovanni Seneca