

## PROVINCIA DI TORINO

### DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE

(proposta dei cittadini titolari dei diritti di partecipazione ai sensi del Capo X, Sezione I, articoli n. 75, 76 e 77 dello Statuto della Provincia e dell'articolo 8 del Testo Unico degli Enti Locali)

#### OGGETTO . TRASFORMAZIONI DI SMAT SPA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE

I cittadini residenti nella provincia di Torino che sottoscrivono la presente proposta di Deliberazione intendono portare a compimento il percorso iniziato molti anni fa verso la ripresa in mano pubblica della proprietà e gestione, partecipativa e senza scopo di lucro, del Servizio Idrico Integrato del nostro territorio.

Il timore che un bene comune come l'acqua potesse venir sottratto alla proprietà e gestione pubblica si presentò già negli anni ottanta, con le politiche dell'Organizzazione Mondiale del Commercio miranti a convincere e/o costringere i Governi nazionali a sottoscrivere l'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi - AGCS. Contro questa eventualità il Consiglio Provinciale di Torino si espresse chiaramente con l'ordine del giorno risalente al 2005<sup>1</sup> di adesione agli Stati Generali Europei contro l'AGCS. È stato promotore dell'adesione dei Comuni della Provincia alla Convenzione europea per la promozione dei Servizi Pubblici<sup>2</sup> e contro la Direttiva Bolkestein<sup>3</sup> di liberalizzazione dei servizi nel mercato unico europeo. Va ricordato altresì il Seminario organizzato dalla Provincia di Torino all'Istituto Avogadro il 15 dicembre 2005 dal titolo "Gli Enti locali tra AGCS e Direttiva Bolkestein" e l'impegno assunto dall'allora presidente della Provincia di Torino M. Bresso con la sottoscrizione della Risoluzione Finale del 3° Forum Mondiale delle Autorità Locali tenutosi a Porto Alegre nel 2003, di mantenere in mano pubblica la proprietà e gestione dei Servizi Pubblici Locali<sup>4</sup>.

Ma alle dichiarazioni di principio non sempre seguirono atti politico-amministrativi conseguenti.

L'ondata liberalizzatrice ha portato anche nella nostra provincia alla trasformazione delle aziende municipali dei servizi pubblici essenziali, a partire dall'acqua, in aziende di capitali nella forma di società per azioni destinate a produrre utili con i quali remunerare il capitale investito dagli azionisti. La finalità propria delle municipalizzate di erogare servizi essenziali al benessere, sviluppo e coesione sociale della collettività ha quindi ceduto il passo alla priorità del profitto e del lucro a beneficio del capitale investito. La fine degli anni 90 ha visto compiersi il processo di privatizzazione di tutti i beni comuni torinesi, compreso il più essenziale di essi, l'acqua.

L'unificazione di AAM, lo storico acquedotto comunale, con il Consorzio Po-Sangone che aveva unito i primi 10 Comuni della cintura torinese nella realizzazione e gestione dell'impianto d'avanguardia di depurazione, fornì l'occasione di trasformare la natura giuridica dei due enti. Fuoriusciti dal governo di diritto pubblico SMAT e Consorzio Po-

<sup>1</sup> Ordine del giorno n 16957/2005 approvato dal Consiglio Provinciale del 1° marzo 2005

<sup>2</sup> Lettera protocollo n. 419738/2005 del 10 ottobre 2005 inviata dal Presidente del Consiglio provinciale a tutti i Comuni della provincia di Torino e loro Sindaci per sollecitare l'adesione

<sup>3</sup> Ordine del giorno n 16952/2005 approvato dal Consiglio Provinciale del 1° marzo 2005

<sup>4</sup> Risoluzione finale del 3° Forum Mondiale delle Autorità Locali per l'inclusione sociale, Porto Alegre, 2003

Sangone entrano in quello del diritto privato e nello specifico nella forma giuridica della Società per azioni SMAT - Società Metropolitana Acque Torino con un numero di soci giunto ormai a 286 Comuni ed Enti Locali azionisti.

La trasformazione non si rivelò indolore non solo perché le agevolazioni fiscali previste dalla legge italiana furono dichiarate in contrasto con il diritto comunitario e distorsive del mercato dei capitali, con decisione della Commissione (2003/193/UE a firma Mario Monti)<sup>5</sup> ma anche per una serie di operazioni pseudo-industriali che si rivelarono – e tuttora risultano – dannose sotto l'aspetto ambientale (diga di Combanera)<sup>6</sup>, economico (le ingenti passività accumulate nella gestione dell'acquedotto di Palermo)<sup>7</sup> e negative per l'immagine dell'Azienda.

Ma i veri proprietari dell'Azienda – i cittadini torinesi - pur ignorando anche questi fatti negativi della gestione dell'Azienda, non hanno mai ritenuto che il principale dei beni comuni, l'acqua, fosse una merce da gestire secondo logiche di mercato a fini di lucro, e a lungo hanno creduto ad affermazioni improvvise e fuorvianti secondo le quali a preservare l'acqua dalla schiavitù del mercato fosse sufficiente la decisione dell'ATO3 di affidare la gestione del servizio direttamente alla loro azienda SMAT al 100% pubblica, senza ricorrere alla gara internazionale e con ciò evitando che interessi economici privati interferissero nella gestione della loro Azienda. L'equivoco è stato alimentato ulteriormente dalla decisione di ripartire gli utili, non secondo i principi comuni alle società di capitali; ma optando per criteri che, se da un lato corrispondono maggiormente alle esigenze dei Comuni, dall'altro evidenziano ulteriormente la contraddizione tra la forma della S.p.A. e il perseguimento di interessi di pubblico servizio<sup>8</sup>.

Per anni si è dovuto subire la stanca ripetizione dell'impossibilità di una trasformazione della Società per Azioni in Azienda Speciale consortile di diritto pubblico, adducendo fantomatiche direttive comunitarie rivolte alla privatizzazione dei servizi pubblici locali. Solo di recente pare generalmente acquisito il fatto che l'UE non obbliga a privatizzare alcunché ma pretende – giustamente – comportamenti non ambigui nel campo della concorrenza : gli Stati Membri e le loro Amministrazioni locali devono scegliere la forma di gestione di diritto pubblico o di diritto privato dei loro Servizi pubblici, e attenersi alla scelta compiuta.

Non solo, quindi, l'Unione europea riconosce che "[...] *le autorità pubbliche competenti (Stato, Regioni, Comuni) sono libere di decidere se fornire in prima persona un servizio di interesse generale o se affidare tale compito a un altro ente (pubblico o privato)*"<sup>9</sup> ma più di recente la Corte Europea di Giustizia ha ribadito che "*... un'autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi (sentenza Stadt Halle e RPL Lochau, punto 48)*"<sup>10</sup>.

La gestione pubblica di un servizio di interesse economico generale è quindi ammessa dai principi e dalle regole del diritto comunitario che possono applicarsi direttamente nell'ordinamento italiano, anche in assenza – com'è il caso attuale - di una disciplina

<sup>5</sup> v. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:077:0021:0040:IT:PDF> v. anche Gazzetta Ufficiale UE L77/21 del 24.3.2003

<sup>6</sup> v. documento Legambiente Piemonte Valle d'Aosta del 3 novembre 2008 "Torna un preoccupante progetto che credevamo archiviato"

<sup>7</sup> v. Agenzia per i Servizi Pubblici Locali della Città di Torino, Relazione anno 2010, pagg. 24 e 25

<sup>8</sup> v. Statuto Smat, Art. 28, Ripartizione degli utili

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM(2004) 374

<sup>10</sup> Sentenza Corte Europea di Giustizia: C-324-08 del 13.11.08, punto 48

nazionale di adeguamento, come del resto riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011".

La trasformazione di SMAT in azienda speciale consortile è del resto implicita nello statuto dell'azienda :

**ART. 9 – Azioni.**

**9.1.** *Il capitale della società è interamente pubblico.*

*Possono entrare nella società gli enti locali o loro forme associative il cui territorio sia compreso nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 Torinese (A.A.T.O. 3), quale definito nell'Allegato B Legge Regionale 20 gennaio 1997 n. 13,  
(...)*

**ART. 10 - Trasferimento di azioni.**

**10.1.** *I Comuni possono trasferire le proprie azioni esclusivamente a favore di enti locali o loro forme associative compresi nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 Torinese.*

La suddetta scelta statutaria SMAT trova efficace corrispondenza nello Statuto della Provincia che, in attuazione di una proposta di deliberazione di iniziativa popolare, all'**Art. 63bis - Servizio Idrico** dichiara espressamente che

*1. La Provincia assume tra i propri fini quello di una forte regolazione pubblica tesa alla salvaguardia degli interessi degli utenti e si impegna a:*

*a) considerare l'acqua un bene comune non privatizzabile e di conseguenza il servizio idrico integrato come privo di rilevanza economica.*

*Pertanto la Provincia garantisce, nell'ambito delle proprie competenze, che gli eventuali utili generati dalla gestione del servizio idrico integrato siano reinvestiti nel servizio stesso;*

*b) garantire che la proprietà della rete di acquedotto, distribuzione, fognatura e depurazione sia pubblica e inalienabile;*

*c) assicurare ai cittadini dei Comuni del territorio provinciale la massima qualità ed efficienza del servizio idrico integrato, la tutela delle acque, l'uso razionale della risorsa, l'accessibilità per tutti, l'equità delle tariffe tramite un sistema che tuteli le fasce deboli e favorisca il risparmio idrico.*

E all'art. 64, comma 5bis, ribadisce:

*“La Provincia assume tra i propri fini la partecipazione, in cooperazione con gli altri enti territoriali, all'organizzazione del servizio idrico integrato e garantisce, nell'ambito delle proprie competenze, la gestione della rete e l'erogazione del servizio esclusivamente mediante enti o aziende interamente pubblici.*

*6. Nello svolgimento dei servizi pubblici la Provincia può avvalersi della collaborazione di organizzazioni di volontariato e dell'associazionismo.*

*7. Per tutte le forme di gestione dei servizi devono essere, comunque, assicurate idonee modalità di informazione, partecipazione e tutela degli utenti.*

A suggello di tale inequivocabile scelta è intervenuto il risultato elettorale dei referendum del 12 e 13 giugno 2011 che in provincia di Torino ha visto il trionfo del Sì con 1.034.562 voti pari al 95,34% al primo quesito e con 1.042.204 voti pari al 95,79 al secondo quesito.

Un così chiaro e diffuso orientamento largamente maggioritario dei cittadini torinesi avrebbe meritato una sollecita e adeguata risposta delle istituzioni locali e nazionali. E invece, a distanza di 8 mesi ormai da quell'evento nulla trapela ancora su come le Istituzioni intendono dargli attuazione.

Non resta allora che ricorrere agli strumenti democratici di cui i cittadini/elettori possono disporre e – sostituendosi ai consiglieri provinciali – proporre la presente deliberazione di iniziativa popolare.

Da quanto sopra evidenziato risulta ormai indispensabile riconsiderare l'attuale struttura giuridica, organizzativa e gestionale di SMAT S.p.A. cui la Città di Torino detiene la partecipazione maggioritaria direttamente con n. 3.159.497 azioni, e indirettamente, per il tramite della controllata Finanziaria Città di Torino S.r.l. n. 336.700 azioni, complessivamente pari al 65,31% del Capitale Sociale mentre la Provincia di Torino detiene n. 1.097 azioni pari allo 0,02 %.

Il servizio idrico integrato è, dunque, per espressa previsione normativa e per chiara volontà popolare, un servizio pubblico e tale deve rimanere. I proventi dello stesso devono far fronte in via esclusiva al miglioramento dell'accesso all'acqua di qualità per tutta la popolazione ed alla tutela delle risorse idriche potabili, secondo modalità alle quali risulta estranea ogni logica di profitto.

In questo ambito di riferimento, va inquadrata la realtà nella quale opera SMAT S.p.A., società che garantisce il servizio idrico integrato in 286 Comuni, tutti ricompresi nel territorio provinciale e da essi partecipata.

Un altro elemento caratteristico della gestione SMAT che non ha del tutto affossato la sua storia e natura di ente pubblico, è il riequilibrio dei rapporti di forza all'interno del suo consiglio d'Amministrazione nel quale l'azionista Città di Torino, pur detenendo la quota largamente maggioritaria del capitale, non può prevalere sulla volontà degli altri Comuni soci ed ha bisogno che una parte almeno di essi condivida le sue scelte per poterle adottare.

L'Art. 17.2 dello Statuto SMAT stabilisce infatti che: “L'assemblea ordinaria e straordinaria, nella prima convocazione e nelle successive, delibera con il voto favorevole dei Soci che rappresentano il 75% (settantacinque per cento) del capitale sociale.”

Queste peculiarità operative, gestionali e organizzative appaiono incoerenti con l'attuale modello giuridico di SMAT, quello, cioè, della società commerciale per azioni e, dunque, di una società di capitale dotata di personalità giuridica di diritto privato, organizzata per il perseguimento della maggior redditività possibile e modellata non già per privilegiare il coinvolgimento sistematico nelle scelte gestionali dei soci di minoranza ovvero dei piccoli azionisti (e, tanto meno, degli utenti del servizio), bensì per garantire la massimizzazione dei profitti.

SMAT, al contrario, risulta essere, per le ragioni sopra evidenziate, del tutto aderente quanto a vocazione e finalità perseguita al modello organizzativo ed operativo dell'Azienda speciale consortile delineata dagli artt. 31 e 114 d.lgs. 267/2001 e s.m.i. e dagli artt. 64, 67 e 71 dello Statuto della Provincia di Torino.

SMAT, infatti, ha come obiettivo quello di garantire il soddisfacimento dell'interesse collettivo di tutta la comunità presente sul territorio nel quale la stessa opera ad un accesso universale e di qualità alla risorsa primaria costituita dall'acqua, in primo luogo quella per uso umano; finalità inattuabile ove si ipotizzi che il perseguimento degli scopi operativi debba consentire di generare un profitto economico da distribuire ai soci.

Da ciò discende che SMAT S.p.A. meglio riuscirà a perseguire i propri fini abbandonando la struttura di società commerciale per azioni e trasformandosi in Azienda speciale consortile di diritto pubblico a norma degli artt. 31 e 114 d.lgs. 267/2001 e s.m.i., e degli artt. 64,67 e 71 dello Statuto provinciale, finalizzata esclusivamente alla produzione, erogazione e gestione del Servizio idrico integrato nel territorio degli enti locali consorziati.

Va ancora sottolineato che l'art. 2500-septies c.c., introdotto – con decorrenza 1° gennaio 2004 – dall'art. 6 d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, ha addirittura reso espressamente possibile

la trasformazione eterogenea (in precedenza oggetto di ampio dibattito dottrinale e di contrastati orientamenti giurisprudenziali) da società di capitali a consorzi, società consortili, società cooperative, comunioni di azienda, associazioni non riconosciute e fondazioni e viceversa, imponendo unicamente che *“la deliberazione de[bb]a essere assunta con il voto favorevole dei due terzi degli aventi diritto, e comunque con il consenso dei soci che assumono responsabilità illimitata”* (comma 3) .

Ne discende che nulla osta alla trasformazione di SMAT S.p.A in Azienda speciale consortile.

Ne consegue, infine, che l'Azienda speciale consortile SMAT dovrà essere orientata esclusivamente alla produzione, erogazione e gestione del Servizio idrico integrato nel territorio degli enti locali consorziati, senza fini di lucro e – al fine di garantire una gestione trasparente, democratica e volta alla tutela degli interessi della collettività servita – essa dovrà essere retta da uno Statuto che fissi principi fondamentali a presidio di quelle esigenze, principi che possono essere così riassunti:

- a) l'Azienda dovrà, in via esclusiva, operare nell'ambito della produzione, erogazione e gestione del Servizio idrico integrato nel territorio degli enti locali consorziati;
- b) l'Azienda non potrà perseguire fini di lucro anche in via indiretta;
- c) l'Azienda dovrà garantire la effettiva partecipazione della popolazione residente nel territorio degli enti locali consorziati alle scelte qualificanti relative alla produzione, erogazione e gestione del Servizio idrico integrato;
- d) l'Azienda dovrà garantire la partecipazione dei propri dipendenti alle scelte qualificanti relative all'organizzazione del lavoro.

La trasformazione di SMAT nel senso auspicato richiede quindi anche la stesura e approvazione di un nuovo Statuto dell'Azienda, nel rispetto dei principi prima indicati, e la promozione dell'adesione all'iniziativa degli altri Enti locali soci di SMAT S.p.A.

Nell'intento di far sì che tali obiettivi vengano al più presto realizzati, i sottoscritti cittadini hanno deciso di ideare e di fornire all'Amministrazione provinciale lo strumento normativo che affermi il quadro della svolta auspicata: la presente proposta di deliberazione d'iniziativa popolare che passiamo di seguito ad illustrare.

Il primo comma dispone la trasformazione di SMAT S.p.A in Azienda speciale consortile secondo le disposizioni di legge in vigore.

Il secondo ne indica le modalità di realizzazione mentre il terzo comma accompagna la trasformazione di SMAT all'indicazione delle finalità aziendali e all'individuazione degli strumenti di partecipazione democratica alla sua gestione, su un modello da costruire ma del quale esistono già significative anticipazioni in Italia e in Europa: dal Comune di Napoli ai Comuni di Grenoble e di Parigi, all'elaborazione in merito prodotta dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua Pubblica

Il quarto comma dà mandato al Presidente della Provincia di Torino, come soggetto di governo di area vasta, di operare al fine di raggiungere il consenso alla suddetta trasformazione da parte dei Comuni e Comunità Montane componenti l'AATO3 Torinese

Il quinto comma attribuisce alla struttura provinciale il compito di predisporre tutti gli atti necessari a rendere pienamente attuati i principi espressi, e di modificare i regolamenti incompatibili,

Tutto ciò premesso,

#### IL CONSIGLIO PROVINCIALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nel quale, fra l'altro, all'articolo 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali e Provinciali,

Dato atto che i pareri di cui all'articolo 49 del suddetto Testo Unico sono:

.....

Con voti.....

### DELIBERA

1- che SMAT S.p.A. c.c., sia trasformata in Azienda speciale consortile di diritto pubblico a norma degli artt. 31 e 114 d.lgs. 267/2001 e s.m.i. e degli artt. 64, 67 e 71 dello Statuto, finalizzata esclusivamente alla produzione, erogazione e gestione del Servizio idrico integrato nel territorio degli enti locali consorziati;

2- di dar mandato alla Giunta di predisporre entro 120 giorni dall'esecutività delle presente deliberazione e d'intesa con gli altri soci, uno schema di Statuto dell'Azienda speciale consortile SMAT, da sottoporre all'approvazione del Consiglio provinciale – per la successiva ratifica da parte di SMAT Spa;

3- di stabilire che lo Statuto dovrà essere redatto nel rispetto dei seguenti principi:

a) l'Azienda dovrà, in via esclusiva, operare nell'ambito della produzione, erogazione e gestione del Servizio idrico integrato nel territorio degli enti locali consorziati;

b) l'Azienda non potrà perseguire fini di lucro anche in via indiretta;

c) l'Azienda dovrà garantire la effettiva partecipazione della popolazione residente nel territorio degli enti locali consorziati alle scelte qualificanti relative alla produzione, erogazione e gestione del Servizio idrico integrato;

d) l'Azienda dovrà garantire la continuità dei rapporti di lavoro in vigore e la partecipazione dei propri dipendenti alle scelte qualificanti relative alla organizzazione del lavoro.

4- di dar mandato al Presidente della Provincia di promuovere l'adesione degli Enti locali soci di SMAT S.p.A. a quanto deliberato;

5- di dar mandato agli Uffici provinciali di assumere tutti gli atti e di eseguire tutti gli adempimenti amministrativi conseguenti al presente deliberato.