

## PROCESSO VERBALE ADUNANZA CCXII

### DELIBERAZIONE CONSIGLIO PROVINCIALE DI TORINO

**23 luglio 2013**

Presidenza: Sergio BISACCA  
Giancarlo VACCA CAVALOT

Il giorno 23 del mese di luglio duemilatredici, alle ore 13.30, in Torino, piazza Castello n. 205, nella Sala del Consiglio Provinciale “E. Marchiaro”, sotto la Presidenza del Presidente Consiglio Sergio BISACCA e, per la restante parte, del Vice Presidente Giancarlo VACCA CAVALOT e con la partecipazione del Segretario Generale Benedetto BUSCAINO e, per la restante parte, del Vice Segretario Generale Nicola TUTINO, si è riunito il Consiglio Provinciale come dall'avviso del 19 luglio 2013 recapitato nel termine legale - insieme con l'Ordine del Giorno - ai singoli Consiglieri e pubblicato all'Albo Pretorio on-line.

Sono intervenuti i Consiglieri:

Alessandro ALBANO - Roberto BARBIERI - Sergio BISACCA - Costantina BILOTTO - Claudio BONANSEA - Patrizia BORGARELLO - Erica BOTTICELLI - Roberto CAVAGLIA' - Vilmo CHIAROTTO - Giovanni CORDA - Loredana DEVIETTI GOGGIA - Davide FAZZONE - Antonio FERRENTINO - Eugenio GAMBETTA - Carlo GIACOMETTO - Domenico GIACOTTO - Salvatore IPPOLITO - Nadia LOIACONI - Michele MAMMOLITO - Gerardo MANCUSO - Gerardo MARCHITELLI - Angela MASSAGLIA - Dario OMENETTO - Michele Paolo PASTORE - Raffaele PETRARULO - Cesare PIANASSO - Nicola Felice POMPONIO - Ettore PUGLISI - Renzo RABELLINO - Caterina ROMEO - Daniela RUFFINO - Giuseppe SAMMARTANO - Giampietro TOLARDO - Maurizio TOMEO - Giancarlo VACCA CAVALOT - Pasquale VALENTE - Carmine VELARDO.

Sono assenti il Presidente della Provincia Antonio SAITTA e i Consiglieri: Giuseppe CERCHIO - Roberto CERMIGNANI - Erika FAIENZA - Franco PAPOTTI - Umberto PERNA - Domenico PINO - Claudia PORCHIETTO - Gian Luigi SURRA.

Partecipano alla seduta gli Assessori: Gianfranco PORQUEDDU - Piergiorgio BERTONE - Mariagiuseppina PUGLISI - Roberto RONCO - Ida VANA - Antonio Marco D'ACRI.

Sono assenti gli Assessori: Carlo CHIAMA - Alberto AVETTA - Marco BALAGNA.

Commissioni di scrutinio:

Michele MAMMOLITO - Dario OMENETTO - Ettore PUGLISI.  
Michele MAMMOLITO - Dario OMENETTO - Domenico GIACOTTO.

*(Omissis)*

**OGGETTO: Proposta di deliberazione presentata dai Consiglieri Sammartano, Ippolito, Massaglia, Loiaconi, Bonansea, Corda, Albano, Pino, Devietti Goggia, Barbieri, Mancuso, Ferrentino e Velardo avente quale oggetto: “Gestione del servizio idrico pubblico integrato a seguito dell’esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011”.**

N. Protocollo: 29158/2013

**OGGETTO: Proposta di deliberazione dei cittadini titolari dei diritti di partecipazione ai sensi del Capo X, Sezione 1, artt. n. 75, 76 e 77 dello Statuto della Provincia e dell'art. 8 del T.U. degli EE.LL. avente quale oggetto: "Trasformazione di SMAT S.p.A. in Azienda Speciale Consortile".**

N. Protocollo: 29273/2013

\* \* \* \* \*

Il **Presidente del Consiglio**, pone in discussione le deliberazioni sopracitate ed i cui testi sono allegati rispettivamente sotto le lettere **A)** e **B)**.

*(Seguono:*

- *l'intervento del Consigliere Sammartano che illustra la deliberazione prot. 29158/2013 e presenta un emendamento allegato sotto la lettera C);*
- *l'intervento dell'Assessore Ronco;*
- *gli interventi dei Consiglieri Botticelli, Loiaconi, Devietti Goggia, Pastore, Barbieri e Corda;*
- *l'intervento del Consigliere Petrarulo che presenta n. 3 emendamenti allegati rispettivamente sotto le lettere D), E) e F);*
- *gli interventi dei Consiglieri Ferrentino, Pomponio, Massaglia e Cavaglià;*  
*per i cui testi si rinvia al processo verbale stenotipato e che qui si danno come integralmente riportati).*

~ ~ ~ ~ ~

Il **Presidente del Consiglio**, non essendovi più alcuno che domandi la parola, pone ai voto l'emendamento N. 1, **allegato sotto la lettera D)**:

Non partecipano al voto = 1 (Botticelli)

La votazione avviene in modo palese, mediante l'utilizzazione di sistemi elettronici:

Presenti = 32  
Astenuiti = 1 (Giacometto)  
Votanti = 31

Favorevoli 3

(Petrarulo - Puglisi - Rabellino)

Contrari 28

(Albano - Barbieri - Bilotto - Bisacca - Bonansea - Cavaglià - Chiarotto - Corda - Devietti Goggia - Fazzone - Ferrentino - Giacotto - Ippolito - Loiaconi - Mammolito - Mancuso - Marchitelli - Massaglia - Omenetto - Pastore - Pianasso - Pomponio - Romeo - Ruffino - Sammartano - Tolardo - Vacca Cavalot - Velardo)

**L'emendamento risulta respinto.**

~ ~ ~ ~ ~

**Il Presidente del Consiglio, pone ai voto l'emendamento N. 2, allegato sotto la lettera E):**

Non partecipano al voto = 1 (Botticelli)

La votazione avviene in modo palese, mediante appello nominale:

Presenti = 33  
Astenuiti = 2 (Borgarello - Giacometto)  
Votanti = 31

Favorevoli 3

(Petrarulo - Puglisi - Rabellino)

Contrari 28

(Albano - Barbieri - Bilotto - Bisacca - Bonansea - Cavaglià - Chiarotto - Corda - Devietti Goggia - Fazzone - Ferrentino - Giacotto - Ippolito - Loiaconi - Mammolito - Mancuso - Marchitelli - Massaglia - Omenetto - Pastore - Pianasso - Pomponio - Romeo - Ruffino - Sammartano - Tolardo - Vacca Cavalot - Velardo)

**L'emendamento risulta respinto.**

~ ~ ~ ~ ~

**Il Presidente del Consiglio, pone ai voto l'emendamento N. 3, allegato sotto la lettera F):**

Non partecipano al voto = 1 (Botticelli)

La votazione avviene in modo palese, mediante appello nominale:

Presenti = 33  
Votanti = 33

Favorevoli 2

(Petrarulo - Rabellino)

Contrari 31

(Albano - Barbieri - Bilotto - Bisacca - Bonansea - Borgarello - Cavaglià - Chiarotto - Corda - Devietti Goggia - Fazzone - Ferrentino - Giacometto - Giacotto - Ippolito - Loiaconi - Mammolito - Mancuso - Marchitelli - Massaglia - Omenetto - Pastore - Pianasso - Pomponio - Puglisi - Romeo - Ruffino - Sammartano - Tolardo - Vacca Cavalot - Velardo)

**L'emendamento risulta respinto.**

~ ~ ~ ~ ~

**Il Presidente del Consiglio, pone ai voto l'emendamento N. 4, allegato sotto la lettera C):**

Non partecipano al voto = 2 (Botticelli - Petrarulo)

La votazione avviene in modo palese, mediante appello nominale:

Presenti = 32  
 Astenuti = 3 (Borgarello - Giacometto - Rabellino)  
 Votanti = 29

Favorevoli 27

(Albano - Barbieri - Bilotto - Bisacca - Cavaglià - Chiarotto - Corda - Devietti Goggia - Fazzone - Ferrentino - Giacotto - Ippolito - Loiaconi - Mammolito - Mancuso - Marchitelli - Massaglia - Omenetto - Pastore - Pianasso - Pomponio - Romeo - Ruffino - Sammartano - Tolardo - Vacca Cavalot - Velardo)

Contrari 2

(Bonansea - Puglisi)

**L'emendamento risulta approvato.**

~ ~ ~ ~ ~

Il **Presidente del Consiglio**, pone ai voti la deliberazione, comprensiva dell'emendamento testè approvato il cui testo è allegato sotto **la lettera G**) ed il cui oggetto è sottoriportato:

**OGGETTO: Proposta di deliberazione presentata dai Consiglieri Sammartano, Ippolito, Massaglia, Loiaconi, Bonansea, Corda, Albano, Pino, Devietti Goggia, Barbieri, Mancuso, Ferrentino e Velardo avente quale oggetto: "Gestione del servizio idrico pubblico integrato a seguito dell'esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011".**

N. Protocollo: 29158/2013

Non partecipano al voto = 1 (Botticelli)

La votazione avviene in modo palese, mediante appello nominale:

Presenti = 33  
 Astenuti = 2 (Borgarello - Giacometto)  
 Votanti = 31

Favorevoli 29

(Albano - Barbieri - Bilotto - Bisacca - Bonansea - Cavaglià - Chiarotto - Corda - Devietti Goggia - Fazzone - Ferrentino - Giacotto - Ippolito - Loiaconi - Mammolito - Mancuso - Marchitelli - Massaglia - Omenetto - Pastore - Pianasso - Pomponio - Puglisi - Romeo - Ruffino - Sammartano - Tolardo - Vacca Cavalot - Velardo)

Contrari 2

(Petrarulo - Rabellino)

**La deliberazione prot. N. 29158/2013 risulta approvata.**

~ ~ ~ ~ ~

Il **Presidente del Consiglio**, pone ai voti la deliberazione il cui oggetto è sottoriportato:

**OGGETTO: Proposta di deliberazione dei cittadini titolari dei diritti di partecipazione ai sensi del Capo X, Sezione 1, artt. n. 75, 76 e 77 dello Statuto della Provincia e dell'art. 8 del T.U. degli EE.LL. avente quale oggetto: "Trasformazione di SMAT S.p.A. in Azienda Speciale Consortile".**

N. Protocollo: 29273/2013

Non partecipano al voto = 4 (Borgarello - Botticelli - Giacometto - Puglisi)

La votazione avviene in modo palese, mediante l'utilizzazione di sistemi elettronici:

Presenti = 30

Votanti = 30

Favorevoli 2

(Petrarulo - Rabellino)

Contrari 28

(Albano - Barbieri - Bilotto - Bisacca - Bonansea - Cavaglià - Chiarotto - Corda - Devietti Goggia - Fazzone - Ferrentino - Giacotto - Ippolito - Loiaconi - Mammolito - Mancuso - Marchitelli - Massaglia - Omenetto - Pastore - Pianasso - Pomponio - Romeo - Ruffino - Sammartano - Tolardo - Vacca Cavalot - Velardo)

**La deliberazione prot. N. 29273/2013 risulta respinta.**

*(Omissis)*

Letto, confermato e sottoscritto.

In originale firmato.

Il Vice Segretario Generale  
F.to N. Tutino

Il Presidente del Consiglio  
F.to S. Bisacca

/ar

ALLEGATO A

CONSIGLIO PROVINCIALE DI TORINO

*All. N. 5 al punto f) dell'o.d.g.*

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE PRESENTATA DAI CONSIGLIERI SAMMARTANO IPPOLITO, MASSAGLIA, LOIACONI, BONANSEA, CORDA, ALBANO, PINO, DEVIETTI, BARBIERI, MANCUSO, FERRENTINO E VELARDO AVENTE QUALE OGGETTO: "GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO PUBBLICO INTEGRATO A SEGUITO DELL'ESITO DEL REFERENDUM DEL 12 E 13 GIUGNO 2011".

N. Protocollo: 29158/2013

**IL CONSIGLIO PROVINCIALE**

**PREMESSO**

l'esito della consultazione referendaria promossa dai comitati a tutela dell'acqua del 12 e 13 giugno del 2011, eliminando dall'ordinamento l'obbligo giuridico di ricorrere al "mercato" per gestire l'acqua pubblica, ha confermato che l'acqua è un bene comune che richiede di fatto modalità di gestione pubblicistiche senza più contaminazioni di sorta con il modello privatistico anche se totalmente in mano pubblica come le società in house;

in tale ottica il modello di elezione è rappresentato dall'azienda speciale l'unica in grado, a giudizio dei Comitati di tutela, di rapportarsi coerentemente con il valore pubblico del bene da tutelare e con una gestione effettivamente orientata all'esclusivo interesse della collettività di riferimento;

sempre a giudizio degli stessi dopo l'abrogazione, all'esito della consultazione referendaria, sia dell'articolo 23/bis della legge 133/2008 che del D.P.R. 168/2010 il vuoto normativo venutosi a creare può essere agevolmente colmato applicando all'ordinamento interno i principi comunitari che, contrariamente alla normativa abrogata, non obbligano alla gestione dell'acqua pubblica attraverso il ricorso agli strumenti del diritto privato né tanto meno vietano la gestione diretta del servizio;

i principi comunitari, infatti, lasciano ampia facoltà organizzativa all'autonomia locale fino a ricomprendere, conseguentemente, la modalità pubblicistica come forma organizzativa per la gestione di un servizio pubblico locale come quello idrico;

tale ricostruzione trova autorevole fondamento nelle decisioni della Corte Costituzionale dove con la sentenza 26 del 2011 ebbe a riconoscere che *all'abrogazione dell'articolo 23/bis non consegue alcuna riviviscenza delle norme del testo unico sull'ordinamento locale (113 e 113/bis) in precedenza abrogate dal suddetto articolo e che l'unico effetto dell'esito della consultazione è l'immediata applicabilità dei principi dell'ordinamento comunitario almeno fino a quando il legislatore nazionale non abbia ritenuto di provvedere in maniera diversa;*

di seguito con la successiva pronuncia 199/2012 dove ebbe a riconoscere espressamente che *la mancanza di una disciplina organica in tema di servizi pubblici locali, non determina alcun vuoto legislativo incolmabile stante la presenza di numerose previsioni comunitarie applicabili alla materia ed in grado di costituire riferimenti idonei a soddisfare il principio di legalità;*

## IN TALE CONTESTO

il Comitato Acqua Pubblica, nel rispetto del percorso delineato dallo Statuto della Provincia e dal Regolamento sul funzionamento del Consiglio Provinciale ha formalizzato una proposta di deliberazione finalizzata alla trasformazione in Azienda Speciale Consortile della società che in ambito provinciale gestisce il servizio idrico integrato;

alla stregua della proposta che precede SMAT - la società di capitali partecipata a larga maggioranza dalla Città di Torino e per la differenza da altri 286 Comuni della provincia, dalla Provincia stessa, da FCT Srl, da C.I.D.I.U. e da Patrimonio Città Settimo Torinese S.r.l. e che ha come oggetto "l'esercizio delle attività che concorrono a formare il servizio idrico integrato come definito dall'art. 4 lett. f) Legge 5.1.1994 n. 36" - dovrebbe evolvere in azienda speciale consortile;

e la declinazione del principio sotteso dalla scelta referendaria dovrebbe potere essere attuato senza penalizzazioni del sistema dal momento che, sempre a giudizio dei proponenti:

- a. la trasformazione di che trattasi dovrebbe poter essere attuata come trasformazione eterogenea nel solco tracciato dall'articolo 2500-septies che per autorevoli commentatori della materia non ha carattere tassativo ma meramente esemplificativo;
- b. la trasformazione, quindi, dovrebbe poter essere attuata senza involgere le implicazioni fiscali che invece conseguirebbero alla previa necessità di estinguere l'organismo esistente ed alla costrizione "ex novo" del soggetto di gestione;
- c. tutti i soci aderiscano spontaneamente alla conversione in azienda consortile senza esercitare la facoltà di recesso insita in tutte le ipotesi di trasformazione dell'oggetto o della struttura societaria e senza impegnare i nuovi consorzisti nella liquidazione finanziaria delle relative partecipazioni;
- d. l'azienda speciale, nella specie dell'azienda speciale consortile, rappresenti un modello operativo applicabile alla fattispecie anche in assenza di una specifica per il recupero del modello organizzativo da parte della legislazione esistente; al riguardo infatti il modello dell'azienda speciale abrogato dal D.P.R. 168/2010 non rivive come naturale conseguenza dell'abrogazione dello stesso D.P.R. e, pertanto, la possibilità di operare o meno attraverso l'azienda speciale è tema da risolvere in via di ricostruzione da parte dell'interprete in assenza di specifici elementi testuali;

## QUANTO SOPRA PREMESSO

in esito al contesto in cui può trovare attuazione la proposta all'esame pare necessario, preliminarmente, rilevare come il progetto di "trasformazione eterogenea" ipotizzato non trovi unanimità di consensi dato il tenore dell'art. 2500-septies c.c. - che testualmente recita:

*"Le società disciplinate nei Capi V, VI, VII del presente Titolo [ossia società per azioni (Capo V), società in accomandita per azioni (Capo VI) e società a responsabilità limitata (Capo VII)] possono trasformarsi in consorzi, società consortili, società cooperative, comunioni di azienda, associazioni non riconosciute e fondazioni.*

*Si applica l'articolo 2500-sexies, in quanto compatibile.*

*La deliberazione deve essere assunta con il voto favorevole dei due terzi degli aventi diritto, e comunque con il consenso dei soci che assumono responsabilità illimitata.*

*La deliberazione di trasformazione in fondazione produce gli effetti che il Capo II del Titolo II del Libro Primo ricollega all'atto di fondazione o alla volontà del fondatore."*;

alla stregua che precede l'apertura, infatti, verso figure tradizionalmente estranee allo schema societario quali consorzi, comunioni d'azienda, associazioni non riconosciute, fondazioni - dalla data della riforma suscettibili di trasformazione in continuità di gestione - non significa

necessariamente che l'istituto possa operare anche oltre i casi specificamente elencati e, pertanto, che possa supportare la trasformazione da società per azioni in azienda speciale od azienda speciale consortile come propone la deliberazione di iniziativa popolare;

in materia, anzi, l'eccezionalità della fattispecie dovrebbe indurre più a professione di prudenza che alla generalizzazione dell'istituto contrariamente, invece, a quanto parte della dottrina sostiene quantomeno per il fatto che la proposizione di segno contrario non ha trovato eccessivo conforto nella giurisprudenza di merito che, invece, pare orientata per un'applicazione tassativa del dato normativo appena declinato; ed in tema non si può non citare una decisione del 2010 della Corte d'Appello di Torino per la quale *“La trasformazione eterogenea è definita dal legislatore della riforma con norme formulate in modo tale da rendere assai dubbia la possibilità di un'interpretazione analogica che consente di ritenere ammissibile anche la trasformazione delle società di persone nei diversi enti indicati: se il legislatore avesse voluto lasciare aperta la possibilità di qualsiasi trasformazione tra società ed enti diversi non si vede per quale motivo avrebbe dovuto limitare l'ambito della trasformazione eterogenea alle società di capitali”*;

quanto precede ha portato la Tecnostruttura della Città di Torino a concludere, nel pronunciarsi, sulla proposta all'esame che ove l'ipotesi della trasformazione da SpA in Azienda Speciale consortile a mente dell'art. 2500 septies non dovesse risultare esigibile, la trasformazione in azienda speciale si potrebbe realizzare solo in due momenti, il primo dei quali consistente nella previa messa in liquidazione di Smat con la sua conseguente estinzione e la successiva costituzione dell'azienda speciale consortile;

il che, però, non sarebbe un fatto meramente formale implicando risvolti di ordine fiscale tutt'altro che trascurabili specie in ordine alla tassazione delle plusvalenze ed all'equilibrio generale dell'operazione;

sempre in ordine alla verifica delle condizioni di praticabilità della proposta se quella fiscale costituisce una pregiudiziale da cui il decisore politico non può certo prescindere non essendogli certo consentito di perseguire obiettivi suscettibili di pregiudicare i fondamentali di solidità della gestione quello dell'attualità del modello gestionale proposto costituisce argomento addirittura dirimente rispetto alla fattibilità della proposta stessa;

al riguardo, infatti, sulla praticabilità dell'azienda speciale, consortile o meno che sia, per la gestione di servizi pubblici locali non esiste unanimità di posizioni nella pubblicistica specializzata;

anzi i cultori della materia si caratterizzano per una netta divisione di campo tra coloro che ritengono l'azienda speciale modello sufficientemente delineato dall'articolo 114 del Testo Unico sull'ordinamento locale e, pertanto, tale da poter essere integrato nelle sue finalità e nelle sue funzioni dall'autonomia normativa propria delle autonomie locali e coloro che, al contrario, ritengono tale modello gestionale ammissibile solo all'esito di una specifica scelta legislativa fin qui assente. Ed il fatto, poi, che il codice per l'ambiente non annovera più l'azienda speciale tra i possibili modelli gestionali dopo averlo riportato fino alla riforma del 2010 costituisce per tale corrente di pensiero la riprova dell'imponibilità di una diversa tesi;

alle perplessità, poi, di ordine istituzionale si sono aggiunte di recente anche quelle correlate alla più recente legislazione finanziaria che nell'edizione ultima del luglio 2012 ha introdotto il divieto per le autonomie locali di istituire *“agenzie enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione”*;

al riguardo non si ignora che anche su tale arresto non esiste unanimità di vedute e che la conclusione è contestata da altra corrente di pensiero sotto il profilo che nella vicenda non verrebbero coinvolte funzioni amministrative o funzioni fondamentali dal momento che quella in

argomento non è tra quelle considerate espressamente tali dall'articolo 24 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale né dalla legge della scorsa estate sul contenimento della spesa pubblica e che, pertanto, il divieto imposto dalla norma, in quanto di stretta interpretazione non potrebbe essere esteso oltre le ipotesi enunciate;

### **CIÒ PREMESSO**

non pare che questa possa essere la sede per posizionamenti che troveranno composizione tra qualche tempo all'esito di precise scelte da parte del legislatore o di più approfondite ricostruzioni da parte della giurisprudenza;

pare, però, che questa debba essere la sede in cui prendere atto che l'adesione al modello gestionale proposto in un contesto come quello delineato rischia di non essere esente da esiti potenzialmente suscettibili di compromettere piuttosto che esaltare il ruolo di governo da parte della mano pubblica;

allo stato, infatti, la scelta tra l'una piuttosto che l'altra opzione non può costituire l'esito di una mera scelta di principio ma causa l'incertezza di un quadro legislativo aggravato da una produzione normativa succedutasi nel tempo senza vocazione alcuna per la coerenza deve farsi carico di scontare la necessità di una valutazione in termini di opportunità tra mantenere un modello gestionale, quello attuale, che per quanto perfettibile si è rivelato fin qui in grado di rispondere agli obiettivi di garanzia di qualità e di generalizzazione del servizio pubblico sottese dalla proposta all'esame ovvero virare verso una diversa modalità di gestione la cui fattibilità, però, nei termini prefigurati non può essere sottratta al rischio di diverso pronunciamento da parte degli organi amministrativi e giurisdizionali deputati al controllo ed alla validazione delle scelte amministrative;

più che di scelte generali, od ideali, si tratta infatti di valutare i rischi correlati a tale opzione e solo all'esito delle stesse valutare se sia il caso di rischiare di compromettere i fondamenti di una gestione piuttosto che riorientare la gestione in house in ottica referendaria;

### **ED IN TALE OTTICA**

oltre alle riserve prima declinate, ed oggetto di valutazioni suscettibili di incidere sulla gestione all'esito di successivi accertamenti amministrativi o di pronunce giurisprudenziali, ce ne sono da affrontare altre che potrebbero avere un impatto immediato sulla gestione, quali quelle legate ai mutui con istituti bancari ed alla clausola di risoluzione che li caratterizza per l'ipotesi di mutamento della struttura societaria;

sul tema, infatti, non pare di potere prescindere dalle annotazioni critiche della Tecnostruttura della Città di Torino che, dopo essersi fatta carico di evidenziare il valore nominale dei finanziamenti in corso e quello residuo al 31 dicembre 2012, ricorda come in tutti i contratti di finanziamento sono presenti clausole di garanzia a tutela degli Enti finanziatori tra le quali:

- Il diritto di risoluzione da parte del finanziatore in caso di operazioni straordinarie, tra le quali la trasformazione;
- l'obbligo del rispetto di parametri, patrimoniali e finanziari che potrebbero essere compromessi da un'erosione del Patrimonio Netto (correlata al recesso di soci o per effetto degli oneri pluriennali e delle migliorie su beni di terzi spesati interamente a c/economico);

infine va valutata la possibilità che gli enti finanziatori richiedano maggiori garanzie ai Soci, come non bastasse, poi, non si può prescindere dall'assenza, allo stato, di certezze sull'orientamento generale dei restanti comuni soci;

al riguardo, infatti, non si può non annotare come l'acquisizione attuale rappresenta l'esito di un momento favorevole che ha permesso, contrariamente anche alle più rosee aspettative, il superamento della precedente frammentazione delle gestioni;

la proposta di trasformazione rischia di rimettere il tutto in gioco dal momento che non è scontato che le amministrazioni subentrate a quelle che nel 2003 avevano condiviso l'accorpamento delle gestioni mantengano il patto anche nella nuova versione dello strumento associativo;

ed anche se il numero delle defezioni non può, allo stato, essere immaginato non si può escludere che la trasformazione possa alimentarle se non altro per godere della valorizzazione degli assetti patrimoniali in un contesto, per altri versi, di generale sofferenza sul fronte finanziario;

per quel che precede pur se la direttiva 200/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 stabilisce al considerando n. 1 che l'acqua non è un prodotto commerciale bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale e pur se l'art. 144 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 s.m.i. ribadisce in coerenza del resto con l'art. 822 cod. civ., che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato e costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà l'azienda speciale non costituisce certo l'unico modello attraverso cui perseguire e salvaguardare tale finalità;

nel contesto del territorio provinciale, anzi, ed in particolare per il bacino oggi riferibile a SMAT spa, dal 1945 ad oggi la gestione del servizio idrico è sempre stata attuata soltanto da enti pubblici sia direttamente che tramite soggetti partecipati e controllati secondo il modello dell'*in house providing*;

dal 1997, poi, con l'approvazione della LR13/97, le comunità locali torinesi hanno intrapreso il percorso virtuoso che ha visto nascere l'Autorità d'Ambito ATO3 per il governo del sistema idrico integrato e corrispondentemente consolidarsi il superamento delle precedenti gestioni frammentate dello stesso sistema, trovando nell'*in house providing* uno strumento quanto mai duttile nell'ottica dell'aggregazione delle gestioni;

### **IN TALE CONTESTO**

nel 2000 è nata Smat SpA quale oggi è grazie all'unificazione di Acque Metropolitane SpA e Azienda Po Sangone per unificare i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in funzione del servizio idrico integrato previsto dalla legge Galli;

sin dall'inizio i soci proprietari di SMAT sono stati, direttamente o indirettamente, gli stessi Comuni costituenti la provincia di Torino, che a tutt'oggi detengono il 100% delle azioni;

le ondate di liberalizzazioni e privatizzazioni nei servizi pubblici locali italiani con i tentativi di messa in discussione dell'*in house providing* hanno portato i soci pubblici a riaffermare il ruolo pubblico di SMAT attraverso modifiche al suo statuto finalizzate non solo a garantire la legittimità dell'affidamento *in house*, visto come garanzia della qualità del servizio, della congruità delle tariffe e del controllo pubblico del servizio stesso ma anche a contrastare possibili evoluzioni verso il mercato assoggettandone le trasformazioni a vincoli di maggioranza sempre più gravosi;

negli anni immediatamente precedenti il 2011, anche a seguito della crisi economica che ha richiesto l'accelerazione dell'apertura di nuovi mercati alle regole della concorrenza, le politiche di privatizzazione dei servizi pubblici locali hanno ottenuto concreti strumenti normativi che hanno messo in discussione, come mai era successo prima, la natura pubblica anche del servizio idrico integrato;

l'esito del referendum popolare celebrato il 12-13 giugno 2011, peraltro, non ha escluso ma confermato la legittimità e la coerenza dell'adesione al modello dell'*in house providing* impiegato da parte delle istituzioni di cui al territorio provinciale e relativamente al bacino riferibile a SMAT spa nel momento in cui, abrogando l'art. 23-bis d.l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in l. 6 agosto 2008 n. 133 s.m.i., ha rifiutato l'indirizzo di cui a quella norma che, indicando quale formula organizzativa privilegiata l'affidamento all'esterno, aveva limitato gravemente la scelta dell'autoproduzione;

### **QUINDI**

non è necessitato né necessario il ritorno all'azienda speciale in luogo dell'attuale società per azioni partecipata secondo modalità di controllo analogo dagli enti locali;

in particolare appare immotivato riconoscere alla forma giuridica dell'azienda speciale l'unico modo legittimo di adempiere all'esito referendario laddove a livello europeo, sia nella dottrina economica che nella pratica aziendale, viene riconosciuta alle società per azioni piena capacità di gestire i beni comuni secondo i principi di corretta fruizione diretta delle comunità locali, attraverso l'esplicitazione dei vincoli a cui la gestione societaria deve essere assoggettata in termini di salvaguardia della risorsa attraverso opportuni investimenti, destinazione degli utili e partecipazione dei cittadini e dei lavoratori. Il legislatore italiano e la giurisprudenza hanno d'altra parte considerato vieppiù marginale la forma giuridica dell'azienda speciale, fin da quando il sistema si è orientato a partire dagli anni '90 verso la trasformazione delle stesse aziende speciali che gestivano servizi pubblici locali in società per azioni per conseguire obiettivi di trasparenza delle decisioni, di capacità di accesso al credito e di conduzione manageriale della gestione aziendale;

le argomentazioni di cui alla sentenza 26 gennaio 2011 n. 24 della Corte Costituzionale di ammissione del referendum di abrogazione dell'art. 23-bis sono state sviluppate in stretta connessione e coerenza con il percorso motivazionale della precedente sentenza della Corte Costituzionale 17 novembre 2010 n. 325, che al par. 6.1. aveva stabilito che l'eliminazione dell'art. 23-bis non segna comunque il ritorno alla gestione tramite azienda speciale in ragione di un principio generale costituito dal divieto di gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'Ente locale;

### **IN GENERALE**

l'impiego di una modalità di gestione tramite soggetto di diritto pubblico, quale è l'azienda speciale, non può prescindere dal rispetto dei limiti posti dalla stessa legislazione che non contempla l'utilizzo dell'azienda speciale per i servizi pubblici di rilievo economico;

il modello dell'azienda speciale non esenta ma anzi aggrava, rispetto al modello societario, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica tanto in ordine al rispetto del patto di stabilità che alla gestione del personale;

che vincoli quali quelli appena ricordati paiono difficilmente conciliabili con le esigenze di flessibilità che richiede la gestione di un servizio pubblico essenziale quale quello all'esame;

l'azienda speciale, peraltro, è strumento correlato alla gestione mono - soggettiva ed è poco adattabile, in assenza di riforme, alla gestione associata, la mancanza, infatti, di un organo assembleare obbligherebbe a formalizzare gli indirizzi generali attraverso deliberazioni dei singoli consigli comunali con un aggravamento delle procedure incompatibile con la natura e le esigenze del servizio;

l'esito del referendum, quindi, non deve indirizzare verso pesanti modifiche gestionali ma costituire la spinta a valorizzare ulteriormente l'assetto *in house providing* già adottato con

riferimento all'area riferibile a SMAT spa nel solco di una politica consolidata di gestione pubblica dell'acqua;

i principi di fondo affermati con i referendum del 2011 devono e possono trovare concretizzazione, quindi, non in un aleatorio e rischioso ritorno a forme di gestione inattuali, ma con opportuni rafforzamenti delle regole statutarie all'interno della situazione societari attuale per consentire:

- il recepimento dei principi referendari relativi alla salvaguardia della risorsa ed alla cancellazione, nella gestione, di qualsiasi logica di profitto;
- La salvaguardia dell'attuale situazione di eccellenza della gestione del servizio idrico pubblico integrato;
- l'approfondimento ed il presidio politico del complesso quadro mondiale attuale e futuro della gestione della risorsa idrica che potrà richiedere in futuro ulteriori interventi a difesa della risorsa stessa a livello locale, laddove nuovi scenari ambientali e climatici, politici ed economici, ne minacciassero la fruizione da parte della comunità locale;
- l'introduzione dell'obbligo di reinvestimento degli eventuali saldi di gestione;
- la progressiva estromissione dalla compagine societaria, in ottica di rafforzamento dell'in house providing, dei soci che non sono tributari di alcuna competenza nella gestione del servizio idrico pubblico integrato;
- la progressiva estromissione, quindi, di FCT, CIDIU, Patrimonio Città Settimo Torinese Srl e della stessa Provincia con perizia asseverata dal Tribunale di Torino, per una valutazione corretta del valore delle società, per la carenza di specifiche competenze nella gestione dei servizi pubblici locali salva la regolazione dei servizi a rete (motivo che insieme agli altri e più degli altri porta a non poter condividere la proposta popolare dal momento che se lo strumento societario può giustificare la presenza di soci finanziari o di testimonianza il modello dell'azienda speciale può operare solo tra i soggetti titolari della funzione);
- il consolidamento della partecipazione pubblica totalitaria attraverso una modifica statutaria dell'art. 17.2. dello Statuto di SMAT spa che modifichi l'attuale quorum deliberativo del 75% per elevarlo al 90% in caso di modifica dell'articolo 9 dello statuto che sancisce il carattere integralmente pubblico dell'azionariato di SMAT spa e attraverso una modifica dell'art.11 della Convenzione istitutiva di Smat che porti dal 40 al 60% il quorum di teste necessarie;
- la modificazione dell'art. 28 dello Statuto in ordine alla destinazione del dividendo fissando una quota max al 20% per la promozione di attività di tutela ambientale con particolare riferimento alla risorsa idrica ed una restante quota min. dell'80% a riserva dell'azienda secondo le indicazioni che saranno definite dall'ATO anno per anno ed in ragione delle tariffe definite dall'AEEG;
- prevedere forme di partecipazione dei cittadini utenti e dei lavoratori ai fini dell'informazione e del coinvolgimento nelle scelte qualificanti;

### **TENUTO ALTRESÌ CONTO CHE**

lo Statuto della Provincia di Torino, all'art 63bis, prevede 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 commi 5bis, 6 e 7 dichiara:

*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.*

Visto l'art. 134, comma 4, del citato Testo Unico e ritenuta l'urgenza;

**TUTTO CIÒ PREMESSO,  
IL CONSIGLIO PROVINCIALE  
DELIBERA**

- 1) di fare proprie le considerazioni che precedono e di approvare, all'esito, gli indirizzi che seguono:
  - il recepimento dei principi referendari relativi alla salvaguardia della risorsa ed alla cancellazione, nella gestione, di qualsiasi logica di profitto;
  - la salvaguardia dell'attuale situazione di eccellenza della gestione del servizio idrico pubblico integrato;
  - l'approfondimento ed il presidio politico del complesso quadro mondiale attuale e futuro della gestione della risorsa idrica che potrà richiedere in futuro ulteriori interventi a difesa della risorsa stessa a livello locale, laddove nuovi scenari ambientali e climatici, politici ed economici, ne minacciassero la fruizione da parte della comunità locale;
  - l'introduzione dell'obbligo di reinvestimento degli eventuali saldi di gestione;
  - la progressiva estromissione dalla compagine societaria, in ottica di rafforzamento dell'in house providing dei soci che non sono tributari di alcuna competenza nella gestione del servizio idrico pubblico integrato;
  - la progressiva estromissione, quindi, di FCT, CIDIU, Patrimonio Città Settimo Torinese Srl e della stessa Provincia con perizia asseverata dal Tribunale di Torino, per una valutazione corretta del valore delle società, per la carenza di specifiche competenze nella gestione dei servizi pubblici locali salva la regolazione dei servizi a rete (motivo che insieme agli altri e più degli altri porta a non poter condividere la proposta popolare dal momento che se lo strumento societario può giustificare la presenza di soci finanziari o di testimonianza il modello dell'azienda speciale può operare solo tra i soggetti titolari della funzione);
  - il consolidamento della partecipazione pubblica totalitaria attraverso una modifica statutaria dell'art. 17.2. dello Statuto di SMAT spa che modifichi l'attuale quorum deliberativo del 75% per elevarlo al 90% in caso di modifica dell'articolo 9 dello statuto che sancisce il carattere integralmente pubblico
  - dell'azionariato di SMAT spa e attraverso una modifica dell'art.11 della Convenzione istitutiva di Smat che porti dal 40 al 60% il quorum di teste necessarie;

- la modificazione dell'art. 28 dello Statuto in ordine alla destinazione ai comuni del dividendo—fissando una quota max al 20% per la promozione di attività di tutela ambientale con particolare riferimento alla risorsa idrica ed una restante quota min. dell'80% a riserva dell'azienda secondo le indicazioni che saranno definite dall'ATO anno per anno ed in ragione delle tariffe definite dall'AEEG;
  - prevedere forme di partecipazione dei cittadini utenti e dei lavoratori ai fini dell'informazione e del coinvolgimento nelle scelte qualificanti;
- 2) di riconoscere che l'approvazione delle presenti linee di indirizzo si pongono in naturale contraddizione con l'approvazione della proposta del Comitato Acqua Pubblica;
  - 3) di dichiarare il presente provvedimento immediatamente eseguibile con successiva votazione separata, espressa e favorevole di tutti gli intervenuti.

Torino, 11 luglio 2013

Firmato in originale dai presentatori

## CONSIGLIO PROVINCIALE DI TORINO

### *All. N. 4 al punto f) dell'o.d.g.*

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DEI CITTADINI TITOLARI DEI DIRITTI DI PARTECIPAZIONE AI SENSI DEL CAPO X, SEZIONE 1, ARTICOLI N. 75, 76 E 77 DELLO STATUTO DELLA PROVINCIA E DELL'ARTICOLO 8 DEL TESTO UNICO DELGI ENTI LOCALI AVENTE QUALE OGGETTO: "TRASFORMAZIONI DI SMAT S.P.A. IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE".

N. Protocollo: 29273/2013

### **IL CONSIGLIO PROVINCIALE**

#### **PREMESSO**

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.

---

<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

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-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 improvide 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>.

---

<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

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 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[bba] 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,

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,

## **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.

Torino, 15 luglio 2013

Firmato in originale dai presentatori



CONSIGLIO PROVINCIALE  
DI TORINO

EMENDAMENTO SOSTITUTIVO

Nel. n. 5 - 29158 / 2013

ALL' OGG. DEL P.P. DEL 23/7/2013

Il sottoscritto Giuseppe Sammartino  
Chiede la sostituzione di "ESTROMISSIONE"  
CON LA PAROLA " USCITA " SIA IN  
PROMESSA SIA NEL DISPOSITIVO FINALE  
DELLA DELIBERA PUNTO 1 AL COMMA 6

Cordiali saluti;  
Giuseppe Sammartino

Torino, 23 luglio 2013

Prot. N.  
Cl. 01.16

Al Presidente del Consiglio  
Sergio Bisacca

N. 1  
✓

**EMENDAMENTO ALLA PROPOSTA DI DELIBERA N. 5-29158/2013 AVENTE  
PER OGGETTO: "GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO PUBBLICO INTEGRATO  
A SEGUITO DELL'ESITO DEL REFERENDUM DEL 12 E 13 GIUGNO 2011"**

A pag. 8, p.to 1, 7 copovono eliminare  
al 90% e sostituire con il 100%

Il CONSIGLIERE  
Raffaele Petrarulo



Torino, 23 luglio 2013

Prot. N.  
Cl. 01.16

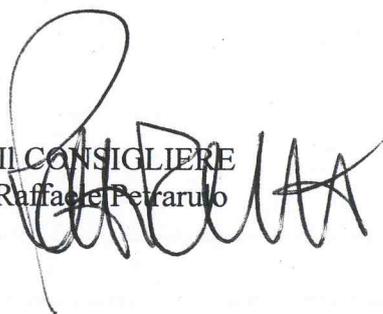
Al Presidente del Consiglio  
Sergio Bisacca

N.2  
✓

**EMENDAMENTO ALLA PROPOSTA DI DELIBERA N. 5-29158/2013 AVENTE  
PER OGGETTO: "GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO PUBBLICO INTEGRATO  
A SEGUITO DELL'ESITO DEL REFERENDUM DEL 12 E 13 GIUGNO 2011"**

A PAG 8, p.to 1, 8 capoverso ... eliminare  
il 50% e sostituirlo con il 80%

IL CONSIGLIERE  
Raffaello Ferrarulo



Torino, 23 luglio 2013

Prot. N.  
Cl. 01.16Al Presidente del Consiglio  
Sergio Bisacca

N. 3

**EMENDAMENTO ALLA PROPOSTA DI DELIBERA N. 5-29158/2013 AVENTE  
PER OGGETTO: "GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO PUBBLICO INTEGRATO  
A SEGUITO DELL'ESITO DEL REFERENDUM DEL 12 E 13 GIUGNO 2011"**

A pag. 8, p.to 1), è copoverso eliminare  
le seguenti parole: e della stessa Provincia



IL CONSIGLIERE  
Raffaele Petrarulo

ALLEGATO G

CONSIGLIO PROVINCIALE DI TORINO

*All. N. 5 al punto f) dell'o.d.g.*

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE PRESENTATA DAI CONSIGLIERI SAMMARTANO IPPOLITO, MASSAGLIA, LOIACONI, BONANSEA, CORDA, ALBANO, PINO, DEVIETTI, BARBIERI, MANCUSO, FERRENTINO E VELARDO AVENTE QUALE OGGETTO: "GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO PUBBLICO INTEGRATO A SEGUITO DELL'ESITO DEL REFERENDUM DEL 12 E 13 GIUGNO 2011".

N. Protocollo: 29158/2013

**IL CONSIGLIO PROVINCIALE**

**PREMESSO**

l'esito della consultazione referendaria promossa dai comitati a tutela dell'acqua del 12 e 13 giugno del 2011, eliminando dall'ordinamento l'obbligo giuridico di ricorrere al "mercato" per gestire l'acqua pubblica, ha confermato che l'acqua è un bene comune che richiede di fatto modalità di gestione pubblicistiche senza più contaminazioni di sorta con il modello privatistico anche se totalmente in mano pubblica come le società in house;

in tale ottica il modello di elezione è rappresentato dall'azienda speciale l'unica in grado, a giudizio dei Comitati di tutela, di rapportarsi coerentemente con il valore pubblico del bene da tutelare e con una gestione effettivamente orientata all'esclusivo interesse della collettività di riferimento;

sempre a giudizio degli stessi dopo l'abrogazione, all'esito della consultazione referendaria, sia dell'articolo 23/bis della legge 133/2008 che del D.P.R. 168/2010 il vuoto normativo venutosi a creare può essere agevolmente colmato applicando all'ordinamento interno i principi comunitari che, contrariamente alla normativa abrogata, non obbligano alla gestione dell'acqua pubblica attraverso il ricorso agli strumenti del diritto privato né tanto meno vietano la gestione diretta del servizio;

i principi comunitari, infatti, lasciano ampia facoltà organizzativa all'autonomia locale fino a ricomprendere, conseguentemente, la modalità pubblicistica come forma organizzativa per la gestione di un servizio pubblico locale come quello idrico;

tale ricostruzione trova autorevole fondamento nelle decisioni della Corte Costituzionale dove con la sentenza 26 del 2011 ebbe a riconoscere che *all'abrogazione dell'articolo 23/bis non consegue alcuna riviviscenza delle norme del testo unico sull'ordinamento locale (113 e 113/bis) in precedenza abrogate dal suddetto articolo e che l'unico effetto dell'esito della consultazione è l'immediata applicabilità dei principi dell'ordinamento comunitario almeno fino a quando il legislatore nazionale non abbia ritenuto di provvedere in maniera diversa;*

di seguito con la successiva pronuncia 199/2012 dove ebbe a riconoscere espressamente che *la mancanza di una disciplina organica in tema di servizi pubblici locali, non determina alcun vuoto legislativo incolmabile stante la presenza di numerose previsioni comunitarie applicabili alla materia ed in grado di costituire riferimenti idonei a soddisfare il principio di legalità;*

## IN TALE CONTESTO

il Comitato Acqua Pubblica, nel rispetto del percorso delineato dallo Statuto della Provincia e dal Regolamento sul funzionamento del Consiglio Provinciale ha formalizzato una proposta di deliberazione finalizzata alla trasformazione in Azienda Speciale Consortile della società che in ambito provinciale gestisce il servizio idrico integrato;

alla stregua della proposta che precede SMAT - la società di capitali partecipata a larga maggioranza dalla Città di Torino e per la differenza da altri 286 Comuni della provincia, dalla Provincia stessa, da FCT Srl, da C.I.D.I.U. e da Patrimonio Città Settimo Torinese S.r.l. e che ha come oggetto “l’esercizio delle attività che concorrono a formare il servizio idrico integrato come definito dall’art. 4 lett. f) Legge 5.1.1994 n. 36” - dovrebbe evolvere in azienda speciale consortile;

e la declinazione del principio sotteso dalla scelta referendaria dovrebbe potere essere attuato senza penalizzazioni del sistema dal momento che, sempre a giudizio dei proponenti:

- a. la trasformazione di che trattasi dovrebbe poter essere attuata come trasformazione eterogenea nel solco tracciato dall’articolo 2500-septies che per autorevoli commentatori della materia non ha carattere tassativo ma meramente esemplificativo;
- b. la trasformazione, quindi, dovrebbe poter essere attuata senza involgere le implicazioni fiscali che invece conseguirebbero alla previa necessità di estinguere l’organismo esistente ed alla costrizione “ex novo” del soggetto di gestione;
- c. tutti i soci aderiscano spontaneamente alla conversione in azienda consortile senza esercitare la facoltà di recesso insita in tutte le ipotesi di trasformazione dell’oggetto o della struttura societaria e senza impegnare i nuovi consorzisti nella liquidazione finanziaria delle relative partecipazioni;
- d. l’azienda speciale, nella specie dell’azienda speciale consortile, rappresenti un modello operativo applicabile alla fattispecie anche in assenza di una specifica per il recupero del modello organizzativo da parte della legislazione esistente; al riguardo infatti il modello dell’azienda speciale abrogato dal D.P.R. 168/2010 non rivive come naturale conseguenza dell’abrogazione dello stesso D.P.R. e, pertanto, la possibilità di operare o meno attraverso l’azienda speciale è tema da risolvere in via di ricostruzione da parte dell’interprete in assenza di specifici elementi testuali;

## QUANTO SOPRA PREMESSO

in esito al contesto in cui può trovare attuazione la proposta all’esame pare necessario, preliminarmente, rilevare come il progetto di “trasformazione eterogenea” ipotizzato non trovi unanimità di consensi dato il tenore dell’art. 2500-septies c.c. – che testualmente recita:

*“Le società disciplinate nei Capi V, VI, VII del presente Titolo [ossia società per azioni (Capo V), società in accomandita per azioni (Capo VI) e società a responsabilità limitata (Capo VII)] possono trasformarsi in consorzi, società consortili, società cooperative, comunioni di azienda, associazioni non riconosciute e fondazioni.*

*Si applica l’articolo 2500-sexies, in quanto compatibile.*

*La deliberazione deve essere assunta con il voto favorevole dei due terzi degli aventi diritto, e comunque con il consenso dei soci che assumono responsabilità illimitata.*

*La deliberazione di trasformazione in fondazione produce gli effetti che il Capo II del Titolo II del Libro Primo ricollega all’atto di fondazione o alla volontà del fondatore.”;*

alla stregua che precede l’apertura, infatti, verso figure tradizionalmente estranee allo schema societario quali consorzi, comunioni d’azienda, associazioni non riconosciute, fondazioni - dalla data della riforma suscettibili di trasformazione in continuità di gestione - non significa

necessariamente che l'istituto possa operare anche oltre i casi specificamente elencati e, pertanto, che possa supportare la trasformazione da società per azioni in azienda speciale od azienda speciale consortile come propone la deliberazione di iniziativa popolare;

in materia, anzi, l'eccezionalità della fattispecie dovrebbe indurre più a professione di prudenza che alla generalizzazione dell'istituto contrariamente, invece, a quanto parte della dottrina sostiene quantomeno per il fatto che la proposizione di segno contrario non ha trovato eccessivo conforto nella giurisprudenza di merito che, invece, pare orientata per un'applicazione tassativa del dato normativo appena declinato; ed in tema non si può non citare una decisione del 2010 della Corte d'Appello di Torino per la quale *“La trasformazione eterogenea è definita dal legislatore della riforma con norme formulate in modo tale da rendere assai dubbia la possibilità di un'interpretazione analogica che consente di ritenere ammissibile anche la trasformazione delle società di persone nei diversi enti indicati: se il legislatore avesse voluto lasciare aperta la possibilità di qualsiasi trasformazione tra società ed enti diversi non si vede per quale motivo avrebbe dovuto limitare l'ambito della trasformazione eterogenea alle società di capitali”*;

quanto precede ha portato la Tecnostruttura della Città di Torino a concludere, nel pronunciarsi, sulla proposta all'esame che ove l'ipotesi della trasformazione da SpA in Azienda Speciale consortile a mente dell'art. 2500 septies non dovesse risultare esigibile, la trasformazione in azienda speciale si potrebbe realizzare solo in due momenti, il primo dei quali consistente nella previa messa in liquidazione di Smat con la sua conseguente estinzione e la successiva costituzione dell'azienda speciale consortile;

il che, però, non sarebbe un fatto meramente formale implicando risvolti di ordine fiscale tutt'altro che trascurabili specie in ordine alla tassazione delle plusvalenze ed all'equilibrio generale dell'operazione;

sempre in ordine alla verifica delle condizioni di praticabilità della proposta se quella fiscale costituisce una pregiudiziale da cui il decisore politico non può certo prescindere non essendogli certo consentito di perseguire obiettivi suscettibili di pregiudicare i fondamentali di solidità della gestione quello dell'attualità del modello gestionale proposto costituisce argomento addirittura dirimente rispetto alla fattibilità della proposta stessa;

al riguardo, infatti, sulla praticabilità dell'azienda speciale, consortile o meno che sia, per la gestione di servizi pubblici locali non esiste unanimità di posizioni nella pubblicistica specializzata;

anzi i cultori della materia si caratterizzano per una netta divisione di campo tra coloro che ritengono l'azienda speciale modello sufficientemente delineato dall'articolo 114 del Testo Unico sull'ordinamento locale e, pertanto, tale da poter essere integrato nelle sue finalità e nelle sue funzioni dall'autonomia normativa propria delle autonomie locali e coloro che, al contrario, ritengono tale modello gestionale ammissibile solo all'esito di una specifica scelta legislativa fin qui assente. Ed il fatto, poi, che il codice per l'ambiente non annovera più l'azienda speciale tra i possibili modelli gestionali dopo averlo riportato fino alla riforma del 2010 costituisce per tale corrente di pensiero la riprova dell'imponibilità di una diversa tesi;

alle perplessità, poi, di ordine istituzionale si sono aggiunte di recente anche quelle correlate alla più recente legislazione finanziaria che nell'edizione ultima del luglio 2012 ha introdotto il divieto per le autonomie locali di istituire *“agenzie enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione”*;

al riguardo non si ignora che anche su tale arresto non esiste unanimità di vedute e che la conclusione è contestata da altra corrente di pensiero sotto il profilo che nella vicenda non verrebbero coinvolte funzioni amministrative o funzioni fondamentali dal momento che quella in

argomento non è tra quelle considerate espressamente tali dall'articolo 24 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale né dalla legge della scorsa estate sul contenimento della spesa pubblica e che, pertanto, il divieto imposto dalla norma, in quanto di stretta interpretazione non potrebbe essere esteso oltre le ipotesi enunciate;

### **CIÒ PREMESSO**

non pare che questa possa essere la sede per posizionamenti che troveranno composizione tra qualche tempo all'esito di precise scelte da parte del legislatore o di più approfondite ricostruzioni da parte della giurisprudenza;

pare, però, che questa debba essere la sede in cui prendere atto che l'adesione al modello gestionale proposto in un contesto come quello delineato rischia di non essere esente da esiti potenzialmente suscettibili di compromettere piuttosto che esaltare il ruolo di governo da parte della mano pubblica;

allo stato, infatti, la scelta tra l'una piuttosto che l'altra opzione non può costituire l'esito di una mera scelta di principio ma causa l'incertezza di un quadro legislativo aggravato da una produzione normativa succedutasi nel tempo senza vocazione alcuna per la coerenza deve farsi carico di scontare la necessità di una valutazione in termini di opportunità tra mantenere un modello gestionale, quello attuale, che per quanto perfettibile si è rivelato fin qui in grado di rispondere agli obiettivi di garanzia di qualità e di generalizzazione del servizio pubblico sottese dalla proposta all'esame ovvero virare verso una diversa modalità di gestione la cui fattibilità, però, nei termini prefigurati non può essere sottratta al rischio di diverso pronunciamento da parte degli organi amministrativi e giurisdizionali deputati al controllo ed alla validazione delle scelte amministrative;

più che di scelte generali, od ideali, si tratta infatti di valutare i rischi correlati a tale opzione e solo all'esito delle stesse valutare se sia il caso di rischiare di compromettere i fondamenti di una gestione piuttosto che riorientare la gestione in house in ottica referendaria;

### **ED IN TALE OTTICA**

oltre alle riserve prima declinate, ed oggetto di valutazioni suscettibili di incidere sulla gestione all'esito di successivi accertamenti amministrativi o di pronunce giurisprudenziali, ce ne sono da affrontare altre che potrebbero avere un impatto immediato sulla gestione, quali quelle legate ai mutui con istituti bancari ed alla clausola di risoluzione che li caratterizza per l'ipotesi di mutamento della struttura societaria;

sul tema, infatti, non pare di potere prescindere dalle annotazioni critiche della Tecnostruttura della Città di Torino che, dopo essersi fatta carico di evidenziare il valore nominale dei finanziamenti in corso e quello residuo al 31 dicembre 2012, ricorda come in tutti i contratti di finanziamento sono presenti clausole di garanzia a tutela degli Enti finanziatori tra le quali:

- Il diritto di risoluzione da parte del finanziatore in caso di operazioni straordinarie, tra le quali la trasformazione;
- l'obbligo del rispetto di parametri, patrimoniali e finanziari che potrebbero essere compromessi da un'erosione del Patrimonio Netto (correlata al recesso di soci o per effetto degli oneri pluriennali e delle migliorie su beni di terzi spesati interamente a c/economico);

infine va valutata la possibilità che gli enti finanziatori richiedano maggiori garanzie ai Soci, come non bastasse, poi, non si può prescindere dall'assenza, allo stato, di certezze sull'orientamento generale dei restanti comuni soci;

al riguardo, infatti, non si può non annotare come l'acquisizione attuale rappresenta l'esito di un momento favorevole che ha permesso, contrariamente anche alle più rosee aspettative, il superamento della precedente frammentazione delle gestioni;

la proposta di trasformazione rischia di rimettere il tutto in gioco dal momento che non è scontato che le amministrazioni subentrate a quelle che nel 2003 avevano condiviso l'accorpamento delle gestioni mantengano il patto anche nella nuova versione dello strumento associativo;

ed anche se il numero delle defezioni non può, allo stato, essere immaginato non si può escludere che la trasformazione possa alimentarle se non altro per godere della valorizzazione degli assetti patrimoniali in un contesto, per altri versi, di generale sofferenza sul fronte finanziario;

per quel che precede pur se la direttiva 200/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 stabilisce al considerando n. 1 che l'acqua non è un prodotto commerciale bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale e pur se l'art. 144 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 s.m.i. ribadisce in coerenza del resto con l'art. 822 cod. civ., che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato e costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà l'azienda speciale non costituisce certo l'unico modello attraverso cui perseguire e salvaguardare tale finalità;

nel contesto del territorio provinciale, anzi, ed in particolare per il bacino oggi riferibile a SMAT spa, dal 1945 ad oggi la gestione del servizio idrico è sempre stata attuata soltanto da enti pubblici sia direttamente che tramite soggetti partecipati e controllati secondo il modello dell'*in house providing*;

dal 1997, poi, con l'approvazione della LR13/97, le comunità locali torinesi hanno intrapreso il percorso virtuoso che ha visto nascere l'Autorità d'Ambito ATO3 per il governo del sistema idrico integrato e corrispondentemente consolidarsi il superamento delle precedenti gestioni frammentate dello stesso sistema, trovando nell'*in house providing* uno strumento quanto mai duttile nell'ottica dell'aggregazione delle gestioni;

### **IN TALE CONTESTO**

nel 2000 è nata Smat SpA quale oggi è grazie all'unificazione di Acque Metropolitane SpA e Azienda Po Sangone per unificare i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in funzione del servizio idrico integrato previsto dalla legge Galli;

sin dall'inizio i soci proprietari di SMAT sono stati, direttamente o indirettamente, gli stessi Comuni costituenti la provincia di Torino, che a tutt'oggi detengono il 100% delle azioni;

le ondate di liberalizzazioni e privatizzazioni nei servizi pubblici locali italiani con i tentativi di messa in discussione dell'*in house providing* hanno portato i soci pubblici a riaffermare il ruolo pubblico di SMAT attraverso modifiche al suo statuto finalizzate non solo a garantire la legittimità dell'affidamento *in house*, visto come garanzia della qualità del servizio, della congruità delle tariffe e del controllo pubblico del servizio stesso ma anche a contrastare possibili evoluzioni verso il mercato assoggettandone le trasformazioni a vincoli di maggioranza sempre più gravosi;

negli anni immediatamente precedenti il 2011, anche a seguito della crisi economica che ha richiesto l'accelerazione dell'apertura di nuovi mercati alle regole della concorrenza, le politiche di privatizzazione dei servizi pubblici locali hanno ottenuto concreti strumenti normativi che hanno messo in discussione, come mai era successo prima, la natura pubblica anche del servizio idrico integrato;

l'esito del referendum popolare celebrato il 12-13 giugno 2011, peraltro, non ha escluso ma confermato la legittimità e la coerenza dell'adesione al modello dell'*in house providing* impiegato da parte delle istituzioni di cui al territorio provinciale e relativamente al bacino riferibile a SMAT spa nel momento in cui, abrogando l'art. 23-bis d.l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in l. 6 agosto 2008 n. 133 s.m.i., ha rifiutato l'indirizzo di cui a quella norma che, indicando quale formula organizzativa privilegiata l'affidamento all'esterno, aveva limitato gravemente la scelta dell'autoproduzione;

### **QUINDI**

non è necessitato né necessario il ritorno all'azienda speciale in luogo dell'attuale società per azioni partecipata secondo modalità di controllo analogo dagli enti locali;

in particolare appare immotivato riconoscere alla forma giuridica dell'azienda speciale l'unico modo legittimo di adempiere all'esito referendario laddove a livello europeo, sia nella dottrina economica che nella pratica aziendale, viene riconosciuta alle società per azioni piena capacità di gestire i beni comuni secondo i principi di corretta fruizione diretta delle comunità locali, attraverso l'esplicitazione dei vincoli a cui la gestione societaria deve essere assoggettata in termini di salvaguardia della risorsa attraverso opportuni investimenti, destinazione degli utili e partecipazione dei cittadini e dei lavoratori. Il legislatore italiano e la giurisprudenza hanno d'altra parte considerato vieppiù marginale la forma giuridica dell'azienda speciale, fin da quando il sistema si è orientato a partire dagli anni '90 verso la trasformazione delle stesse aziende speciali che gestivano servizi pubblici locali in società per azioni per conseguire obiettivi di trasparenza delle decisioni, di capacità di accesso al credito e di conduzione manageriale della gestione aziendale;

le argomentazioni di cui alla sentenza 26 gennaio 2011 n. 24 della Corte Costituzionale di ammissione del referendum di abrogazione dell'art. 23-bis sono state sviluppate in stretta connessione e coerenza con il percorso motivazionale della precedente sentenza della Corte Costituzionale 17 novembre 2010 n. 325, che al par. 6.1. aveva stabilito che l'eliminazione dell'art. 23-bis non segna comunque il ritorno alla gestione tramite azienda speciale in ragione di un principio generale costituito dal divieto di gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'Ente locale;

### **IN GENERALE**

l'impiego di una modalità di gestione tramite soggetto di diritto pubblico, quale è l'azienda speciale, non può prescindere dal rispetto dei limiti posti dalla stessa legislazione che non contempla l'utilizzo dell'azienda speciale per i servizi pubblici di rilievo economico;

il modello dell'azienda speciale non esenta ma anzi aggrava, rispetto al modello societario, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica tanto in ordine al rispetto del patto di stabilità che alla gestione del personale;

che vincoli quali quelli appena ricordati paiono difficilmente conciliabili con le esigenze di flessibilità che richiede la gestione di un servizio pubblico essenziale quale quello all'esame;

l'azienda speciale, peraltro, è strumento correlato alla gestione mono - soggettiva ed è poco adattabile, in assenza di riforme, alla gestione associata, la mancanza, infatti, di un organo assembleare obbligherebbe a formalizzare gli indirizzi generali attraverso deliberazioni dei singoli consigli comunali con un aggravamento delle procedure incompatibile con la natura e le esigenze del servizio;

l'esito del referendum, quindi, non deve indirizzare verso pesanti modifiche gestionali ma costituire la spinta a valorizzare ulteriormente l'assetto *in house providing* già adottato con

riferimento all'area riferibile a SMAT spa nel solco di una politica consolidata di gestione pubblica dell'acqua;

i principi di fondo affermati con i referendum del 2011 devono e possono trovare concretizzazione, quindi, non in un aleatorio e rischioso ritorno a forme di gestione inattuali, ma con opportuni rafforzamenti delle regole statutarie all'interno della situazione societari attuale per consentire:

- il recepimento dei principi referendari relativi alla salvaguardia della risorsa ed alla cancellazione, nella gestione, di qualsiasi logica di profitto;
- La salvaguardia dell'attuale situazione di eccellenza della gestione del servizio idrico pubblico integrato;
- l'approfondimento ed il presidio politico del complesso quadro mondiale attuale e futuro della gestione della risorsa idrica che potrà richiedere in futuro ulteriori interventi a difesa della risorsa stessa a livello locale, laddove nuovi scenari ambientali e climatici, politici ed economici, ne minacciassero la fruizione da parte della comunità locale;
- l'introduzione dell'obbligo di reinvestimento degli eventuali saldi di gestione;
- la progressiva uscita dalla compagine societaria, in ottica di rafforzamento dell'in house providing, dei soci che non sono tributari di alcuna competenza nella gestione del servizio idrico pubblico integrato;
- la progressiva uscita, quindi, di FCT, CIDIU, Patrimonio Città Settimo Torinese Srl e della stessa Provincia con perizia asseverata dal Tribunale di Torino, per una valutazione corretta del valore delle società, per la carenza di specifiche competenze nella gestione dei servizi pubblici locali salva la regolazione dei servizi a rete (motivo che insieme agli altri e più degli altri porta a non poter condividere la proposta popolare dal momento che se lo strumento societario può giustificare la presenza di soci finanziari o di testimonianza il modello dell'azienda speciale può operare solo tra i soggetti titolari della funzione);
- il consolidamento della partecipazione pubblica totalitaria attraverso una modifica statutaria dell'art. 17.2. dello Statuto di SMAT spa che modifichi l'attuale quorum deliberativo del 75% per elevarlo al 90% in caso di modifica dell'articolo 9 dello statuto che sancisce il carattere integralmente pubblico dell'azionariato di SMAT spa e attraverso una modifica dell'art.11 della Convenzione istitutiva di Smat che porti dal 40 al 60% il quorum di teste necessarie;
- la modificazione dell'art. 28 dello Statuto in ordine alla destinazione del dividendo fissando una quota max al 20% per la promozione di attività di tutela ambientale con particolare riferimento alla risorsa idrica ed una restante quota min. dell'80% a riserva dell'azienda secondo le indicazioni che saranno definite dall'ATO anno per anno ed in ragione delle tariffe definite dall'AEEG;
- prevedere forme di partecipazione dei cittadini utenti e dei lavoratori ai fini dell'informazione e del coinvolgimento nelle scelte qualificanti;

### **TENUTO ALTRESÌ CONTO CHE**

lo Statuto della Provincia di Torino, all'art 63bis, prevede 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 commi 5bis, 6 e 7 dichiara:

*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.*

**TUTTO CIÒ PREMESSO,  
IL CONSIGLIO PROVINCIALE  
DELIBERA**

- 1) di fare proprie le considerazioni che precedono e di approvare, all'esito, gli indirizzi che seguono:
- il recepimento dei principi referendari relativi alla salvaguardia della risorsa ed alla cancellazione, nella gestione, di qualsiasi logica di profitto;
  - la salvaguardia dell'attuale situazione di eccellenza della gestione del servizio idrico pubblico integrato;
  - l'approfondimento ed il presidio politico del complesso quadro mondiale attuale e futuro della gestione della risorsa idrica che potrà richiedere in futuro ulteriori interventi a difesa della risorsa stessa a livello locale, laddove nuovi scenari ambientali e climatici, politici ed economici, ne minacciassero la fruizione da parte della comunità locale;
  - l'introduzione dell'obbligo di reinvestimento degli eventuali saldi di gestione;
  - la progressiva uscita dalla compagine societaria, in ottica di rafforzamento dell'in house providing dei soci che non sono tributari di alcuna competenza nella gestione del servizio idrico pubblico integrato;
  - la progressiva uscita, quindi, di FCT, CIDIU, Patrimonio Città Settimo Torinese Srl e della stessa Provincia con perizia asseverata dal Tribunale di Torino, per una valutazione corretta del valore delle società, per la carenza di specifiche competenze nella gestione dei servizi pubblici locali salva la regolazione dei servizi a rete (motivo che insieme agli altri e più degli altri porta a non poter condividere la proposta popolare dal momento che se lo strumento societario può giustificare la presenza di soci finanziari o di testimonianza il modello dell'azienda speciale può operare solo tra i soggetti titolari della funzione);
  - il consolidamento della partecipazione pubblica totalitaria attraverso una modifica statutaria dell'art. 17.2. dello Statuto di SMAT spa che modifichi l'attuale quorum deliberativo del 75% per elevarlo al 90% in caso di modifica dell'articolo 9 dello statuto che sancisce il carattere integralmente pubblico
  - dell'azionariato di SMAT spa e attraverso una modifica dell'art.11 della Convenzione istitutiva di Smat che porti dal 40 al 60% il quorum di teste necessarie;
  - la modificazione dell'art. 28 dello Statuto in ordine alla destinazione ai comuni del dividendo—fissando una quota max al 20% per la promozione di attività di tutela

ambientale con particolare riferimento alla risorsa idrica ed una restante quota min. dell'80% a riserva dell'azienda secondo le indicazioni che saranno definite dall'ATO anno per anno ed in ragione delle tariffe definite dall'AEEG;

- prevedere forme di partecipazione dei cittadini utenti e dei lavoratori ai fini dell'informazione e del coinvolgimento nelle scelte qualificanti;
- 2) di riconoscere che l'approvazione delle presenti linee di indirizzo si pongono in naturale contraddizione con l'approvazione della proposta del Comitato Acqua Pubblica.

Torino, 23 luglio 2013

Firmato in originale dai presentatori