

**REGIONE ABRUZZO**  
***Riforma del Servizio Idrico Integrato***

**IL COMMISSARIO UNICO STRAORDINARIO**

Teramo, li 31/12/2013

Prot. n. 413 /U

Oggetto: **Pubblicazione Relazione ai sensi dell'articolo 34, comma 20, del Decreto Legge 18/10/2012, n. 179, convertito con Legge n. 221/2012 concernente i requisiti dell'affidamento in house del Servizio Idrico Integrato.**

In qualità di Commissario Unico Straordinario di cui alla L.R. 9/2011 art. 1, commi 19, 20 e 21, giusta Decreti di nomina del Presidente della Giunta Regionale n. 55 del 15 giugno 2011, n. 130 del 17/12/11, n. 59 del 28/06/2012 e n. 79 del 02/10/2012 nonché Delibere Giunta Regionale n. 812P/2012 e n. 486P/2013, in attesa della costituzione e piena operatività dell'ERSI, premesso che:

- l'art.34 D.L. 179/2012 convertito in L. 221/12 prevede: "*comma 20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.*

*Comma 21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*

*Comma 22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.*

*Comma 23. Dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, è inserito il seguente: «1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo»;*

- il Servizio Idrico Integrato è configurabile quale servizio pubblico di rilevanza economica alla luce degli artt.147 e ss. D.Lgs. 152/2006 nonché delle sentenze della Corte Costituzionale tra le altre 246/2009 e 325/2010;
- in base al comma 25 dell'art. 34 del D.L. 179/2013, convertito in L. 221/12, il servizio idrico integrato non rientra tra quelli esclusi dall'obbligo di elaborazione, approvazione e pubblicazione della presente relazione.

Ciò premesso con nota commissariale n. 337U/2013 si è chiesto ai Soggetti Gestori di relazionare sulla esistenza e permanenza dei requisiti dell'in house:

- totale partecipazione pubblica,
- svolgimento dell'attività a favore dell'ente affidante,
- controllo analogo

Nella nota veniva chiesto che fossero forniti anche elementi inerenti profili gestionali sostanziali come:

- gli aspetti economici di gestione (indebitamento, ammontare ed esigibilità dei crediti, flussi di cassa, ecc..) ed equilibrio di bilancio;
- l'assenza di contenziosi tra controllore/controllato;
- il rispetto della normativa vigente in tema di Servizio Idrico Integrato e di società partecipate da Enti locali e ogni ulteriori azione/iniziativa che possa permettere la stesura di relazioni positive così come richieste dalla Legge.

La richiesta così formulata era determinata dalla diversa interpretazione cui può prestarsi il termine "adeguati" di cui al comma 21 del citato art. 34. Su come interpretare tale inciso, infatti, sono stati posti quesiti alle autorità competenti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (13/103/SRFS/C4) e dall'ANEA Associazione Nazionale Enti d'Ambito.

Sul ricorrere dei requisiti di cui al citato art. 34 del D.L. 179/2012 sulla base delle Relazioni rimesse dai singoli Soggetti Gestori, in adempimento di quanto richiesto con nota del Commissario 337U/2013, si sono espresse le ASSI - Assemblee dei Sindaci di cui alla L.R. 9/2011 commi 10 e ss,

- di L'Aquila giusta verbale n. 8 del 10 dicembre 2013,
- di Teramo: il verbale della seduta del 18 dicembre 2013 non è ancora disponibile al momento della stesura del presente documento,
- di Chieti: il verbale della seduta del 27 dicembre 2013 non è ancora disponibile al momento della stesura del presente documento.

Mentre la seduta della ASSI di Pescara convocata il 23 dicembre 2013 è andata deserta per mancata partecipazione dei Comuni.

Gli Enti d'Ambito hanno, quindi, redatto le singole Relazioni di cui all'art. 34 D.L. 179/2012, in allegato, sulla scorta di quanto relazionato dai Soggetti Gestori alle ASSI, ovvero sulla scorta dei dati in proprio possesso.

E' il caso di aggiungere che a seguito dell'intensa azione dei Commissari che si sono succeduti nel corso della riforma del settore si sono raggiunti i seguenti risultati:

- tutti gli statuti delle Società di Gestione sono stati modificati per renderli conformi alla disciplina dell'in house,
- il controllo analogo è divenuto un processo regolamentato e ordinario nei rapporti con i Soggetti Gestori,
- tutti i Piani d'Ambito sono stati aggiornati secondo il metodo definito dal legislatore statale,

- in alcune Società sono stati predisposti o avviati i Piani industriali,
- le assunzioni fuori dalle regole del pubblico impiego sono state bloccate, quando comunicate per il controllo,
- le procedure di appalto non conformi alla disciplina del codice dei contratti pubblici sono state bloccate, quando comunicate per il controllo,
- ogni iniziativa volta ad originare costi impropri è stata bloccata, quando comunicata al controllo.

In merito all'adeguamento ai requisiti dell'in house providing con apposito regolamento regionale D.P.G.R. n. 1/2013, di esecuzione della L.R. 9/2011, sono stati formalizzati tali requisiti nell'art. 5<sup>1</sup> che fissa ulteriormente, rispetto ai regolamenti per il controllo analogo deliberati dai singoli Enti d'Ambito nel 2010, le caratteristiche ed i poteri del controllo analogo. Tale articolo è stato recepito nel proprio Statuto societario solo da 3 Soggetti Gestori (GSA, CAM, SACA).

In conseguenza dell'azione commissariale sono state chiuse le società partecipate dai soggetti gestori e da privati (UNDIS e STP), in contrasto con il requisito dell'assenza di vocazione commerciale, si è proceduto alla vendita di società controllate dai gestori che svolgevano attività diversa da quella del Servizio Idrico Integrato (GSA Vendita Gas srl).

<sup>1</sup> Con D.P.G.R. 1/2013 è stato emanato il Regolamento di esecuzione della Legge Regionale 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), che in merito all'affidamento del servizio idrico integrato ed al controllo analogo ha previsto all'art.5 che prevede: "1. L'ERSI, o in attesa della sua piena operatività, il Commissario Unico Straordinario di cui all'articolo 1, comma 19, della L.R. 9/2011, al sensi del D.Lgs. 152/2006 e nel rispetto del principio di tutela della concorrenza, previo parere obbligatorio e vincolante delle ASSI, delibera in via definitiva la forma di gestione ed affida il Servizio Idrico Integrato.

2. L'ERSI, o in attesa della sua piena operatività, il Commissario Unico Straordinario di cui all'articolo 1, comma 19, della L.R. 9/2011, persegue l'unitarietà della gestione del servizio idrico integrato nell'ATUR. A tal fine promuove e rappresenta le specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione in house comparativamente vantaggiosa per gli utenti del Servizio nella Regione Abruzzo rispetto ad altre modalità di gestione.

3. L'ERSI, o in attesa della sua piena operatività, il Commissario Unico Straordinario di cui all'articolo 1, comma 19, della L.R. 9/2011 verifica lo stato delle gestioni del Servizio Idrico Integrato attive nell'ATUR ed in particolare verifica se le stesse sono conformi ai requisiti per l'affidamento diretto in house del SII.

4. Ai fini dell'affidamento diretto del SII in conformità con l'ordinamento vigente la società di gestione:

a) è totalmente partecipata da Enti Locali, ed esclude l'ingresso di capitali privati nel proprio capitale sociale;  
b) realizza la parte più importante della propria attività e del proprio fatturato con l'ERSI che ha affidato il Servizio idrico integrato;

c) è soggetta al controllo analogo da parte dell'ERSI.

5. Ai fini del controllo analogo la società affidataria prevede nel proprio Statuto e negli atti organizzativi e gestionali della società:

a) l'obbligo di trasmissione, da parte della società affidataria del servizio, dei documenti di programmazione, del bilancio preventivo e consuntivo, e del piano Industriale, al fine di consentire la preventiva approvazione degli stessi da parte dell'ERSI;

b) la facoltà da parte dell'ERSI di modificare gli schemi tipo di contratto di servizio e di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi assegnati anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità;

c) l'approvazione, da parte dell'ERSI, o in attesa della sua piena operatività, del Commissario Unico Straordinario di cui all'articolo 1, comma 19, della L.R. 9/2011, delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria e degli atti fondamentali della gestione quali:

1) il bilancio preventivo e consuntivo;

2) la relazione programmatica;

3) l'organigramma;

4) il piano degli investimenti;

5) il piano di sviluppo industriale;

d) la trasmissione dei nominativi dei candidati alla carica di Amministratore e di componente del Collegio sindacale per le necessarie verifiche da parte dell'ERSI, nonché la potestà di revoca, da parte dell'ERSI, o in attesa della sua piena operatività, del Commissario Unico Straordinario di cui all'articolo 1, comma 19, della L.R. 9/2011, dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale della società anche nel caso di ripetuto inadempimento degli obblighi finanziari di cui all'articolo 153, comma 2, del D.Lgs. 152/2006 nei confronti dei Comuni gestiti e degli Enti d'Ambito in liquidazione;

e) l'esercizio di poteri sostitutivi ed ispettivi diretti e concreti, da parte ERSI;

f) l'esercizio di poteri inibitivi di iniziative o decisioni che si pongano in contrasto con gli interessi dell'ERSI, o in attesa della sua piena operatività, del Commissario Unico Straordinario di cui all'articolo 1, comma 19, della L.R. 9/2011;

g) la facoltà di convocare l'Assemblea dei soci ed il Consiglio di Amministrazione e di proporre argomenti da portare all'ordine del giorno degli organi societari".

A ciò si aggiunga il recente più puntuale rispetto da parte dei Soggetti Gestori delle norme sulla spending review (con eccezione del CAM) in merito alla scelta degli amministratori delle società che dovrebbe dare nuove prospettive alle società.

Queste attività hanno richiesto, innanzitutto, la chiara esplicitazione della ripartizione delle competenze tra Ente d'Ambito - programmazione e controllo - ed il singolo Soggetto Gestore - gestione ed erogazione del servizio - ed un'opera sistematica di confronto per assicurare il riconoscimento del ruolo di controllore dell'Ente d'Ambito.

La incessante azione messa in campo però non è stata sufficiente a raggiungere gli obiettivi, infatti, in alcuni casi, si riscontra che:

- gli atti di controllo analogo sui bilanci sono rimasti spesso disattesi ed i bilanci societari comunque hanno continuato ad essere approvati dalle Assemblee dei Sindaci/soci senza correggere le "anomalie" segnalate dall'Ente di controllo,
- i Piani d'Ambito sono stati aggiornati, secondo il metodo definito dallo Stato, dietro impegno dei Soggetti Gestori a fare gli investimenti previsti, ma l'impegno spesso non risulta rispettato,
- i Piani industriali sono stati predisposti solo da quattro Soggetti Gestori (CAM S.p.A., SACA S.p.A., ACA S.p.A., SASI S.p.A.) ed in molti casi sono rimasti sulla carta e non hanno avuto alcuna relazione con le scelte gestionali successivamente poste in essere,
- in alcuni casi l'attività di controllo, svolta per Legge Regionale 9/2011 con pareri obbligatori e vincolanti degli Enti d'ambito, ha dato esiti positivi, ma purtroppo ciò non vale per tutti quei Soggetti Gestori che si limitano ad inviare gli atti a controllo ma non provvedono a recepire e ad adeguarsi alle indicazioni dell'Ente di controllo.

In particolare permangono criticità gestionali in buona parte dei Soggetti Gestori attivi in Regione Abruzzo. In particolare, in base ad una valutazione qualitativa, sintetica e complessiva delle gestioni a partire da quelle con minori criticità si ottiene il seguente risultato (A è il punteggio massimo, i + e i - rappresentano indici di miglior o minor prestazione) :

1. GSA A (-)
2. SACA A (- -)
3. SASI B (+)
4. Ruzzo Reti B (- -)
5. ACA B (- - -)
6. CAM B (- - -)

L'azione d'indirizzo e di supporto della Giunta Regionale al Commissario diretta alla regolamentazione del Settore è stata sempre costante ed attuata senza soste nel pedissequo rispetto degli obblighi nazionali e comunitari.

E' evidente che le gravi problematiche che affliggono il settore hanno bisogno di indirizzi certi ed univoci da parte dei soci delle S.p.A., ovvero necessitano di strategie ed azioni che non possono prescindere dalla consapevolezza e per quanto possibile la condivisione da parte dei proprietari delle società, i Comuni. La sostenibilità del settore e la gestione pubblica del Servizio Idrico Integrato non può che avere a fondamento il ruolo attivo e propositivo dei Comuni.

In tale logica e con reale ossequio agli indirizzi del Consiglio Regionale occorre che i Comuni tornino ad esprimersi (o lo facciano qualora le assemblee dei Soci non si siano tenute) assicurando una partecipazione tesa a assicurare risposte non formali, ma sostanziali.

Peraltro, essendo di competenza dei Comuni, proprietari delle reti e delle società di gestione, la scelta del modello gestionale, tra in house o privato o misto, non ha senso che si continui a ingiungere al Commissario (che non ne ha competenza) ad intervenire per modificare l'attuale modello di gestione. I Comuni devono fare definitivamente chiarezza all'interno delle ASSI su

tale punto e decidere se mantenere o meno l'in house e se intendono farlo con le attuali Società o con altre. Non è dato a nessuna Autorità esterna sostituire il potere decisionale che a loro compete.

Pertanto, sulla scorta delle evidenze su esposte sarà richiesto alle ASSI di pronunciarsi specificamente sulla AFFIDABILITA' delle società di gestione, viste le criticità gestionali ed economico finanziarie che caratterizzano alcune di loro e che espongono le stesse a forte rischio di default e di conseguenza mettono in discussione la stessa sopravvivenza delle società appartenenti ai Comuni.

I Comuni, come Soci, dovranno confermare inoltre agli Organi di governo e alla dirigenza delle proprie società l'indirizzo di non ammissibilità del rispetto dell'in house solo da un punto di vista meramente formale, mentre permangono problemi sul controllo analogo sostanziale ovvero sul rispetto da parte del Soggetto Gestore delle indicazioni (obbligatorie e vincolanti) date dal controllore. Gli stessi Comuni dovranno bloccare ogni attività gestionale non conforme con la prioritaria scelta di mettere in ordine i conti societari.

Le ASSI saranno quindi chiamate a confermare, sulla scorta però dello specifico quadro gestionale sostanziale (criticità gestionali e finanziarie), la volontà di adeguarsi all'indirizzo del Consiglio regionale sulla forma di gestione pubblica - che essendo stato recepito fortunatamente non appare in discussione - e ad esprimersi sulla possibilità che le società in questione continuino a essere quelle attualmente incaricate del Servizio ovvero sulla necessità di avviare da subito azioni volte:

- o alla definizione di un piano industriale e gestionale vero, concreto e trasparente con report trimestrali di monitoraggio, basato sulla riduzione dei costi, recupero dei crediti, congruità del rapporto fatturato/costo del personale, riduzione esternalizzazioni ecc..
- o all'accorpamento di funzioni e servizi trasversali che possono essere svolti da una delle società di gestione quale capofila, così da mettere in atto la previsione del comma 7 dell'art.1 della L.R. 9/2011 attraverso la concreta promozione dell'unitarietà della gestione all'interno dell'ATO Unico Regionale
- o a operare per la nascita di un Soggetto Gestore unico ovvero altra forma utile per conseguire il massimo contenimento costi e l'efficienza gestionale a scala regionale.

Resta chiaramente ferma e salva la piena libertà di decisione delle ASSI - Assemblee dei Sindaci e di conseguenza anche la responsabilità degli eventuali danni che la collettività possa subire in esito a tali decisioni, ovvero per il persistere delle mancate scelte. Come ferma rimane la responsabilità dei Soci delle società di gestione, che sappiamo per lo più coincidono con i partecipanti alle ASSI, della mancata adozione di percorsi volti a dare prospettive alle stesse società, sulla scorta di fatti e dati certi a partire da piani industriali veri e applicabili nella realtà gestionale spesso estremamente critica e vicina al fallimento.

Alla luce delle su esposte premesse e precisazioni in ossequio delle disposizioni della L.R. 9/2011, nonché degli atti di nomina e delle D.G.R. 601/2011, 812P/2012 e 486P/2013 si dispone la pubblicazione della presente nota e delle allegate Relazioni dei Direttori degli Enti d'Ambito che ne formano parte integrante e sostanziale sul sito [www.atoabruzzo.it](http://www.atoabruzzo.it).

IL COMMISSARIO UNICO STRAORDINARIO  
(Ing. Pierluigi Caputi)



Allegati:

1. Relazione Ente d'Ambito 1 Aquilano - Soggetto Gestore Gran Sasso Acqua S.p.A.
2. Relazione Ente d'Ambito 2 Marsicano - Soggetto Gestore C.A.M. S.p.A.
3. Relazione Ente d'Ambito 3 Pelligno Alto Sangro - Soggetto Gestore S.A.C.A. S.p.A.
4. Relazione Ente d'Ambito 4 Aquilano - Soggetto Gestore A.C.A. S.p.A.
5. Relazione Ente d'Ambito 5 Teramano - Soggetto Gestore Ruzzo Reli S.p.A.
6. Relazione Ente d'Ambito 6 ChietiNo - Soggetto Gestore S.A.S.I. S.p.A.