

CONSIGLIO COMUNALE

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

(proposta dei cittadini titolari dei diritti di partecipazione ai sensi dell'articolo 14 dello Statuto della Città e dell'articolo 10 del Testo Unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum, l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico)

OGGETTO: TRASFORMAZIONE DI SMAT SPA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE

I cittadini torinesi 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 Comunale di Torino si espresse chiaramente con Ordini del giorno e Mozioni risalenti al 2003¹, 2004² e 2005³, e contro la Direttiva Bolkestein⁴ di liberalizzazione dei servizi nel mercato unico europeo.

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

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

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

¹ Ordine del giorno n 2003 4606/002 approvato dal Consiglio Comunale in data 25giugno 2003

² Mozione n. 22 mecc. 2004 02534/002 approvata dal Consiglio Comunale in data 10 maggio 2004

³ Ordine del giorno n 2005 00346/002 approvato dal Consiglio Comunale in data 14 febbraio 2005

⁴ Ordine del giorno n 2005 00345/002 approvato dal Consiglio Comunale in data 14 febbraio 2005

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)⁵ ma anche per una serie di operazioni pseudo-industriali che si rivelarono – e tuttora risultano – dannose sotto l’aspetto ambientale (diga di Combanera)⁶, economico (le ingenti passività accumulate nella gestione dell’acquedotto di Palermo)⁷ e negative per l’immagine dell’Azienda.

Operazioni di cui il Consiglio comunale non fu mai informato e tanto meno consultato : Smat del resto non era tenuta a farlo essendo una Società per azioni che risponde agli azionisti, pubblici o privati che siano.

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

Per anni si è dovuto subire la stanca ripetizione dell’impossibilità di una trasformazione della S.p.A. in Azienda di diritto pubblico in quanto contraria a 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)*"⁹ 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)*"¹⁰.

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

⁵ 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

⁶ v. documento Legambiente Piemonte Valle d’Aosta del 3 novembre 2008 “Torna un preoccupante progetto che credevamo archiviato

⁷ V. Agenzia per i Servizi Pubblici Locali della Città di Torino, Relazione anno 2010, pagg. 24 e 25

⁸ Statuto Smat - ART. 28 - Ripartizione degli utili.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM(2004) 374

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

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 Città che all' **Articolo 80 - Servizio idrico integrato** dichiara espressamente che:

1. Per tutti i fini previsti dalla legislazione vigente, la Città si impegna per garantire che la gestione del servizio idrico integrato sia operata senza scopo di lucro.

2. In osservanza della legge, la proprietà delle infrastrutture e delle reti del servizio idrico integrato è pubblica ed inalienabile. La Città si impegna per garantire che la gestione del servizio idrico integrato sia effettuata esclusivamente mediante soggetti interamente pubblici.

3. Il Comune assicura ai propri abitanti, attraverso strumenti compatibili con la normativa vigente, il diritto alla disponibilità di un quantitativo minimo vitale giornaliero per persona.

A suggello di tale inequivocabile scelta è intervenuto il risultato elettorale dei referendum del 12 e 13 giugno 2011 che a Torino ha visto il trionfo dei Sì al primo quesito con 383.651 voti pari al 95,45%, e al secondo quesito con voti 386.099 pari al 95,88%.

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 comunali della città – 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 partecipa direttamente con n. 3.159.497azioni, ed 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

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 e 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.¹¹

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 e operativo dell'Azienda speciale consortile delineata dagli artt. 31 e 114 d.lgs. 267/2001 e s.m.i. e del CAPO VIII - SERVIZI PUBBLICI dello Statuto della Provincia.

Essa, 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., 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.

Si rileva, 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;

¹¹ Statuto Smat : Art. 17.2. 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.

- 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 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 comunale 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 punto 1. dispone la trasformazione di SMAT S.p.A in Azienda speciale consortile secondo le disposizioni di legge in vigore,

Il punto 2. accompagna la trasformazione di SMAT all'indicazione delle finalità da perseguire sul territorio degli enti locali consorziati escludendo esplicitamente ogni finalità di lucro, e individuando, in un'ottica di continuità dei rapporti di lavoro, forme 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 punto 3. incarica il Sindaco del compito di adoperarsi efficacemente affinché la scelta del Comune di Torino venga condivisa dagli altri Comuni soci SMAT mediante scelte politiche coerenti nell'assemblea dell'Ambito Territoriale Ottimale 3 ed in SMAT.

Il punto 4. attribuisce alla struttura comunale il compito di predisporre tutti gli atti necessari a rendere pienamente attuati i principi espressi, e di modificare i regolamenti incompatibili-

Ai sensi degli articoli 43 e 44 del Regolamento sul Decentramento la presente proposta di deliberazione verrà inviata alle Circoscrizioni per l'espressione del parere di competenza.

Tutto ciò premesso,

IL CONSIGLIO COMUNALE

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;

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

.....

Con voti.....

DELIBERA

1- la trasformazione di SMAT S.p.A. in Azienda speciale consortile di diritto pubblico a norma degli artt. 31 e 114 d.lgs. 267/2001 e s.m.i., 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 e sottoporre al Consiglio, per l'approvazione entro giorni 120 dall'esecutività della presente deliberazione, uno Statuto della Azienda da presentare alla convocanda assemblea di SMAT S.p.A, Statuto che 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 lavoratori/lavoratrici alle scelte qualificanti relative alla organizzazione del lavoro.

3- di dar mandato al Sindaco di promuovere l'adesione degli Enti locali soci di SMAT S.p.A. a quanto deliberato;

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