

DOSSIER MULTIUTILITY

A cura del Coordinamento No Multiutility



Gennaio 2025

Sommario

PREMESSA	3
1. COS'È LA MULTIUTILITY E PERCHÉ OCCORRE MOBILITARSI.....	4
1.1 La genesi dell'operazione Multiutility e la nascita di Alia Servizi Ambientali spa	4
1.2 Le motivazioni dei promotori e la nostra posizione	5
1.3 Due problemi non risolti: la questione del concambio e quella delle reti idriche.....	7
1.4 La mancanza di dibattito nei territori.....	7
1.5 Una mobilitazione necessaria	8
2. I SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI: RIFIUTI E ACQUA.....	10
2.1 I Comuni e la gestione integrata.....	10
2.2 Le forme di gestione dei servizi pubblici essenziali	10
2.3 La questione del gestore unico regionale nel servizio idrico.....	11
2.4 Perché Alia/Multiutility non è compatibile con le caratteristiche che dovrebbe avere una società in house.....	12
2.5 Gli ambiti nel servizio idrico.....	14
2.6 Gli ambiti nel servizio rifiuti.....	15
2.6.1 <i>La legge regionale 69/2011 e gli ambiti in Toscana.....</i>	<i>16</i>
3. LA GARA A DOPPIO OGGETTO PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO NELLA CONFERENZA TERRITORIALE N. 3 MEDIO VALDARNO	18
3.1 Il Servizio Idrico Integrato (SII) e il ruolo dell'Autorità Idrica Toscana (AIT).....	18
3.2 La Conferenza Territoriale n. 3 Medio Valdarno e Publiacqua	18
3.3 Nel 2018 i comuni erano favorevoli alla piena ripubblicizzazione del SII	18
3.4 Con la costituzione di Alia/Multiutility, i Comuni hanno cambiato idea	19
3.5 Perché il modello dell'affidamento misto è sbagliato	20
3.6 La nostra posizione.....	22
4. LA FINANZIARIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	23
4.1 Il vero problema non è la privatizzazione dei servizi pubblici e dell'acqua.....	23
4.2 Siamo contrari alla finanziarizzazione della gestione del servizio idrico	23
4.3 Non esiste concorrenza nella gestione dei servizi a monopolio naturale!	23
4.4 L'appetito (anche dei Comuni) è legato ai dividendi: l'esempio di Publiacqua	24
4.5 No all'utile nella gestione dei servizi di rete	25
5. IL COMUNE DI FIRENZE IN ALIA/MULTIUTILITY: UN RAPPORTO PRIVILEGIATO A DANNO DEGLI ALTRI COMUNI	26

PREMESSA

La gestione dei servizi pubblici essenziali è un tema cruciale per il futuro delle nostre comunità e dei nostri territori. Come illustrato in questo documento, l'attuale Multiutility non risponde ai principi di equità, sostenibilità e controllo democratico necessari per garantire una gestione davvero pubblica e orientata al benessere collettivo. Al contrario, l'esperienza dimostra che solo una gestione in house, costruita su basi solide e trasparenti, può preservare i beni comuni garantendo il benessere e la prosperità dei cittadini e delle imprese del territorio rispettando la volontà popolare espressa nel referendum del 2011.

Vi invitiamo a unirvi a un percorso di riflessione e azione condivisa, basato sui principi delineati in questo dossier, per costruire un'alternativa concreta e partecipata al modello dell'attuale Multiutility. È il momento di promuovere una nuova visione che tuteli i diritti dei cittadini e delle imprese, garantisca tariffe eque, assicuri il rispetto dell'ambiente e valorizzi il ruolo di tutte le comunità, anche quelle più periferiche.

Cittadini, comitati, associazioni, sindacati, amministratori locali e tutte le realtà interessate sono chiamati a collaborare per:

- informare e coinvolgere le persone nei territori;
- condividere competenze ed esperienze;
- sviluppare proposte concrete e alternative;
- costruire una gestione che sia pubblica, sostenibile e democratica.

Il futuro dei servizi pubblici essenziali non è solo una sfida, ma un'opportunità per riaffermare il controllo collettivo su risorse fondamentali per la vita di ciascuno. Insieme, possiamo dare forma a un modello che metta al centro la comunità e il bene comune.

Uniamoci per difendere i beni comuni.

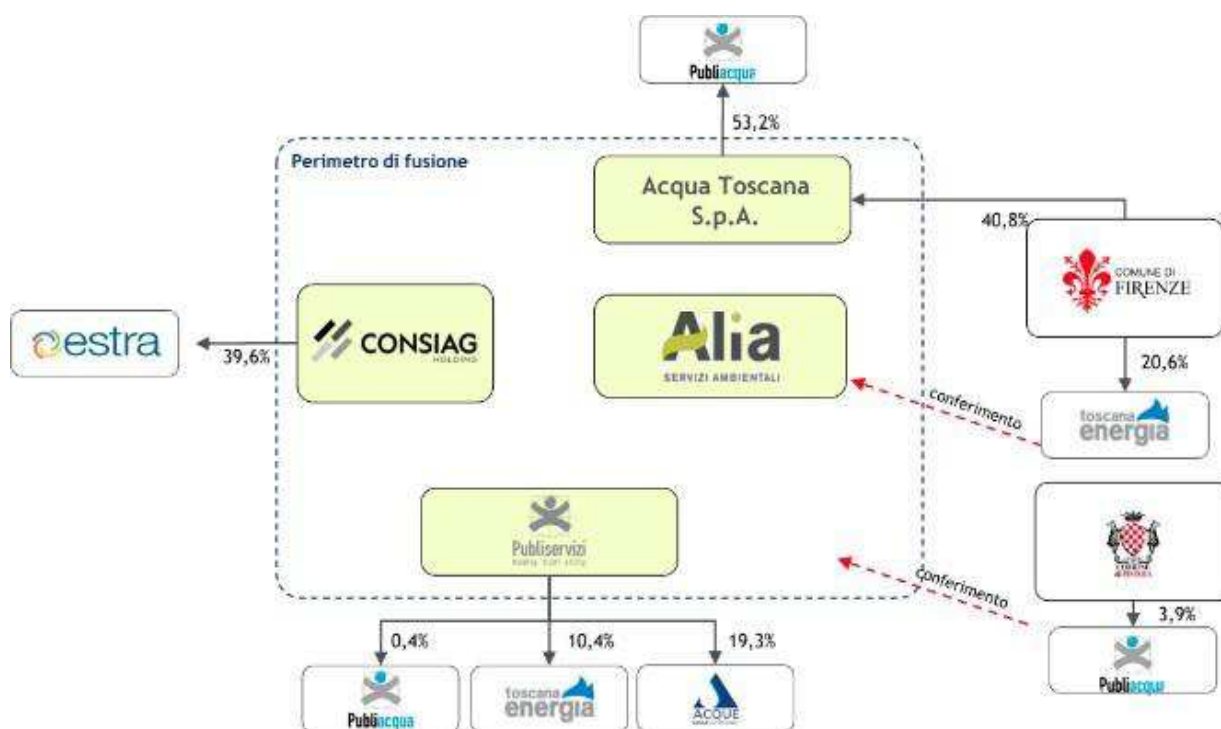
Per maggiori informazioni e per partecipare al percorso di costruzione di una gestione realmente pubblica dei servizi essenziali, contattateci a questo recapito:

segreteria@acquabenecomunetoscana.it.

1. COS'È LA MULTIUTILITY E PERCHÉ OCCORRE MOBILITARSI

1.1 La genesi dell'operazione Multiutility e la nascita di Alia Servizi Ambientali spa

- La realizzazione dell'operazione Alia/Multiutility¹ è entrata nel vivo poche settimane dopo l'elezione di Eugenio Giani alla Presidenza della Regione nel settembre 2020. Proprio alla presenza di Giani, nel dicembre dello stesso 2020, i **sindaci Pd dei comuni di Firenze (Nardella), Prato (Biffoni) ed Empoli (Barnini)** resero nota la sottoscrizione di una lettera d'intenti con la quale annunciavano l'avvio di un percorso finalizzato alla creazione di una "grande azienda di gestione dei servizi pubblici locali controllata e guidata dai comuni".
- Per compiere tale operazione si è scelto di procedere alla **fusione in Alia Servizi Ambientali di tre società (Acqua Toscana, Consiag e Publiservizi)**; prima della fusione sono state conferite alla stessa Alia Servizi Ambientali (accrescendone il capitale sociale) le partecipazioni detenute dal Comune di Firenze in Toscana Energia e dal Comune di Pistoia in Publiacqua. **Gli azionisti delle società incorporate si sono trasformati in azionisti della nuova società:** dopo la fusione, secondo i promotori, doveva essere effettuato un aumento di capitale sociale riservato ad azionisti privati, in modo da raggiungere una ripartizione del capitale sociale pari a non meno del 51% per gli azionisti pubblici ed a non più del 49% per gli azionisti privati. Il punto di arrivo dell'intera operazione è la quotazione in Borsa, da realizzare attraverso la costituzione di una nuova holding.



¹ Multiutility è la denominazione attribuita all'operazione nel dibattito pubblico e in gran parte dei servizi giornalistici. Alia Servizi Ambientali spa è la denominazione ufficiale della nuova società nata dalla fusione e dai conferimenti. Nel presente documento si è scelto di utilizzare – per facilità di comprensione – la doppia denominazione Alia/Multiutility.

- **L'operazione è stata promossa dal Partito Democratico**, che governava ed ancora governa buona parte dei 66 comuni della Toscana centrale interessati dalla costituzione della nuova società. **La destra l'ha sostanzialmente appoggiata**, sia votando a favore nel comune di maggiori dimensioni nel quale essa governa (Pistoia), sia astenendosi benevolmente in molti altri casi nei quali essa è (formalmente?) all'opposizione. Ci sono state eccezioni: in una decina di comuni si è detto 'no' alla costituzione della nuova società attraverso una pluralità di percorsi (votando ordini del giorno specifici, non portando la delibera in approvazione, votando no nei consigli di amministrazione delle società da incorporare); tuttavia queste posizioni contrarie non hanno impedito il formarsi di una maggioranza favorevole all'operazione.
- Il 26 gennaio 2023, con la sottoscrizione di fronte al notaio dell'atto di fusione da parte dei rappresentanti delle quattro società coinvolte, **si è costituita la nuova società Alia Servizi Ambientali spa**.

1.2 Le motivazioni dei promotori e la nostra posizione

- I promotori dell'operazione hanno motivato la loro scelta con **tre principali argomentazioni**, che possono essere riassunte come segue:

1) la nuova società **permette di ottemperare alla volontà popolare** manifestata con l'esito dei referendum del 2011 e di mantenere i servizi in mano pubblica (tale volontà era stata infatti proclamata in molti programmi elettorali dei sindaci interessati dall'operazione);

2) la nuova configurazione dei servizi permette di ottenere **maggior efficienza nella gestione**, attraverso le future economie di scale e l'aumento del capitale sociale, e in prospettiva di ridurre le tariffe;

3) la costituzione di una multiservizi a scala sovracomunale e potenzialmente regionale, dotata di capitali più cospicui, **consente di evitare scalate 'ostili'**, quelle che le 'potenti' Multiutility del Nord (Hera, Iren, A2A) potrebbero mettere in atto ai danni delle partecipate toscane se rimanessero 'piccole' e 'divise'.

- **Alla prova dei fatti nessuna di queste argomentazioni è sostenibile.**

1) **La nuova società è una società di capitali, che ha per scopo, come stabilisce il codice civile, la divisione degli utili (profitti) prodotti**; il servizio pubblico è solo lo strumento per produrre gli utili da dividere, e di conseguenza l'obiettivo non può che essere la loro massimizzazione. Ciò è vero indipendentemente dalla composizione del capitale sociale, ed a maggior ragione lo sarebbe se entrassero nella compagine azionaria anche azionisti privati. **Se lo scopo è il profitto, non può esserci spazio per il perseguimento della funzione sociale, che invece è intrinseca all'erogazione di un servizio pubblico**, ai sensi degli artt. 41 e 42 della Costituzione repubblicana. Poiché i servizi pubblici non devono avere una funzione economica ma sociale, la costituzione della nuova società, ed in particolare la sua quotazione in Borsa, contraddice apertamente le finalità di una gestione pubblica. **Lo scopo prioritario della Multiutility è quello di produrre utili per gli azionisti**, sia quelli pubblici (tra i quali il Comune di Firenze esercita un ruolo dominante) che quelli (futuri ed eventuali) privati: uno scopo conseguibile con una certa facilità in un settore caratterizzato da attività economiche remunerative e sicure, con basso rischio di impresa e con una gestione in regime di sostanziale monopolio naturale.

Con la costituzione di Alia/Multiutility i sindaci dei comuni azionisti sono privati di ogni potere di

controllo e di gestione rispetto all'erogazione dei servizi. Le decisioni sono adottate dal consiglio di amministrazione della nuova società, e non dagli azionisti pubblici: nelle società per azioni i soci non possono intervenire e nemmeno controllare la gestione, possono solo prendere visione del libro soci e dei verbali di assemblea dei soci; né possono accedere ai verbali dei consigli di amministrazione o dell'organo di revisione. All'assemblea dei soci sono riservati alcuni poteri, ma gli investimenti e le operazioni di natura finanziaria, acquisizione o cessione di partecipazioni – che costituiscono atti di gestione straordinaria – restano in capo agli amministratori della società. La gestione è di esclusiva competenza del consiglio di amministrazione, che deve operare secondo i dettami del Codice civile e con gli obblighi previsti dalla legge e dallo statuto.

Se è teoricamente immaginabile che l'interesse pubblico possa essere perseguito anche attraverso l'esercizio dei poteri attribuiti all'assemblea dei soci, sul piano pratico **è facile prevedere che il cda di Alia/Multiutility seguirà logiche di valorizzazione del capitale difficilmente controvertibili dagli azionisti pubblici** (tra questi, gli enti in possesso di una percentuale molto piccola del capitale saranno ridotti ad una sostanziale insignificanza). Si consideri quanto accaduto alle società che pur avendo come socio di riferimento lo Stato, che ne detiene la golden share ed esercita il golden power, hanno deciso di non versare l'imposta sugli extra-profitti e di avviare un contenzioso sulla legittimità della norma che la istituisce. Con la fusione, inoltre, anche la nomina degli amministratori e dei controllori delle società partecipate (di cui la nuova società detiene quote azionarie proprio in virtù della fusione) è di competenza degli amministratori e non dell'assemblea degli azionisti della capogruppo.

La quotazione in Borsa completerebbe la trasformazione strutturale degli obiettivi della nuova società: **tutte le sue attività sarebbero orientate a remunerare i capitali degli investitori ed a non contraddire il responso 'sacrale' dei cosiddetti 'mercati'**. La quotazione rafforzerebbe unicamente lo scopo della società, vale a dire la divisione degli utili.

2) Il processo di finanziarizzazione della gestione dei servizi locali **non porterà né una maggiore efficienza né tanto meno – come acriticamente sostenuto dai promotori dell'operazione per renderla più 'digeribile' – la riduzione delle tariffe**. Nel caso del Servizio Idrico Integrato (SII) secondo la legge la tariffa deve coprire interamente i costi di gestione e di investimento, in base al principio del *Full cost recovery*: il metodo tariffario definito dal regolatore (ARERA, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) stabilisce in modo minuzioso le singole voci della tariffa in modo da assicurare ai gestori la copertura di tutti – e va sottolineato tutti – i costi nei quali può incorrere il servizio (compresi i costi derivanti dalla possibile morosità degli utenti). **Gli investimenti sono pagati dagli utenti** e non dipendono dall'assetto societario né tanto meno dalla presenza di azionisti privati 'portatori' (del tutto presuntivamente) di maggiori capacità gestionali. È vero anzi il contrario: per gli azionisti privati l'appetibilità delle Multiutility risiede proprio nella facilità con la quale possono essere conseguiti degli utili attraverso tariffe amministrate prive di rischi di mercato. Questi utili che poi vengono distribuiti come dividendi anche ai soci pubblici rappresentano di fatto l'equivalente di una imposta per la quale vengono fatte pagare a cittadini e aziende somme che niente hanno a che fare con il servizio che ricevono. **Tra le pieghe delle bollette di Alia/Multiutility si nasconde l'equivalente di una flat tax.**

3) In merito ai timori di 'scalata ostile', occorre chiarire che **si sarebbe potuta seguire la strada intrapresa dal Comune di Napoli**, l'unico ente locale che ha dato effettivamente corso alla volontà popolare espressa dai referendum del 2011 in materia di ripubblicizzazione del servizio idrico. La scelta voluta dall'allora sindaco De Magistris attraverso la costituzione dell'azienda speciale ABC (Acqua Bene Comune) non è stata soltanto coerente con le scelte degli elettori,

ma è anche l'unica che avrebbe consentito di mantenere il pieno controllo pubblico e di evitare i rischi dei tanto paventati 'colpi di mano'. È vero che il sopravvenuto Dlgs. 201/2022 ha escluso l'azienda speciale dalle possibili forme di gestione dei servizi a rete; **a legislazione vigente resta comunque possibile affidare il servizio in house – vale a dire senza gara – ad un soggetto a capitale interamente pubblico.** Rispetto alle aziende in house le amministrazioni possono esercitare un controllo 'analogo' a quello che esercitano nei confronti dei propri uffici, mantenendo quindi il pieno controllo degli indirizzi strategici e rendendo la gestione a totale ed effettiva titolarità pubblica.

1.3 Due problemi non risolti: la questione del concambio e quella delle reti idriche

- I comitati e le associazioni che si battono contro la Multiutility non si sono limitati ad esprimere le ragioni di contrarietà di carattere generale appena esposte. Grazie al supporto di alcuni professionisti e consulenti, hanno esaminato nel dettaglio la documentazione di supporto al percorso di fusione, individuando in particolare **due criticità di carattere tecnico-giuridico.** La prima riguarda il metodo di stima del valore delle società coinvolte nella fusione. La seconda concerne il trasferimento di beni demaniali afferenti al servizio idrico.

1) Il coordinamento ha evidenziato che **i metodi di valutazione del concambio delle quote, assunti acriticamente (come ha dichiarato il perito incaricato di valutarne la congruità), danno per scontati presupposti incerti.** Il valore delle partecipazioni risultante dall'applicazione di questi metodi avvantaggia in modo irragionevole il Comune di Firenze, determinando simmetricamente la riduzione del valore delle partecipazioni di tutti gli altri comuni.

2) **La presenza di Consiag tra le società che si fondono in Alia Servizi Ambientali determina l'impossibilità di aprire Alia/Multiutility a soci privati.** Consiag era la società patrimoniale proprietaria per conto dei comuni delle dotazioni del servizio idrico (impianti, tubature, ecc.); poiché tali dotazioni sono beni demaniali, questi stessi beni sono intrasferibili. L'estinzione di Consiag per effetto della fusione determina un trasferimento delle stesse dotazioni a favore di Alia/Multiutility: la Corte dei Conti con il parere 159/2023 della sezione Toscana (si veda il paragrafo 2.4) ha confermato che in caso di fusione per incorporazione di una società detentrica di infrastrutture idriche del demanio comunale la società incorporante acquisisce dette dotazioni e pertanto non potrà aprirsi al mercato privato, atteso il principio di inalienabilità dei beni demaniali.

1.4 La mancanza di dibattito nei territori

- C'è anche da sottolineare come si è arrivati alla definizione del percorso di fusione e come da questo percorso siano stati lasciati fuori i territori e le comunità interessate. È questo un aspetto fondamentale dell'intera operazione. Dal momento dell'annuncio sopra ricordato (dicembre 2020) **il dibattito pubblico/collettivo sul tema è stato praticamente nullo.** Nell'estate 2021 la costituzione di Acqua Toscana – nata dalla volontà di 32 comuni e di Consiag di realizzare una newco completamente partecipata da soci pubblici per riunire in un unico soggetto le partecipazioni detenute in Publiacqua – è passata sostanzialmente inosservata. L'accelerazione dell'operazione compiuta nella seconda metà del 2022, finalizzata a depositare l'atto di fusione entro la fine dell'anno, non è stata accompagnata da un livello di discussione pubblica minimamente adeguato rispetto alle enormi implicazioni legate alla costituzione della nuova società.

- Chiamati ad esprimersi sulla fusione, i comuni hanno calendarizzato la discussione delle delibere di approvazione nel mese di ottobre 2022. Probabilmente più per sventare eventuali contestazioni che per reale convinzione, le amministrazioni hanno emanato degli avvisi che formalmente avrebbero dovuto promuovere una “consultazione pubblica” sui contenuti delle delibere. Si è trattato di un passaggio meramente formale, del tutto privo di sostanza e di significato per tre ragioni: i termini particolarmente ridotti previsti per la presentazione delle osservazioni (da un minimo di cinque ad un massimo di dieci giorni a seconda dei comuni) e l'intervallo minimo tra la data di chiusura della consultazione e quella della calendarizzazione delle delibere; l'assenza di qualsiasi indicazione sul destino delle osservazioni presentate (in alcune delle delibere approvate le poche osservazioni co-munque presentate – nonostante la ridottissima finestra temporale accordata – sono state richiamate sbrigativamente, dimostrando così in modo plastico che l'avviso di consultazione era stato emanato per ragioni esclusivamente adempimentali); **la documentazione soggetta alla procedura di consultazione era dimensionalmente enorme (oltre 1.000 pagine)**, oltre che tecnicamente molto complessa, rendendo evidente che la lettura dei documenti e la formulazione delle osservazioni avrebbero richiesto molto più tempo rispetto ai pochi giorni accordati dagli avvisi.

- **Anche quando le delibere sono state poste in discussione nei consigli il dibattito è stato, in linea di massima, molto povero.** Molti dei consiglieri di maggioranza si sono trovati a dover esprimere il proprio voto senza nemmeno conoscere i contenuti dell'operazione, e si sono pertanto affidati alle indicazioni del gruppo consiliare di appartenenza; in diversi consigli a sostenere l'operazione sono intervenuti gli stessi rappresentanti delle società coinvolte, più che i consiglieri di maggioranza.

- Il fatto che le delibere di fusione siano state approvate nella maggioranza dei comuni e che quindi si sia potuto procedere alla costituzione della nuova società non impedisce di evidenziare come in tutto il percorso è emerso un **sostanziale disprezzo dei principi basilari di partecipazione democratica**, una partecipazione che dovrebbe essere finalizzata alla costruzione di decisioni in cui contano sia i Comuni e la Regione che paritariamente le/gli abitanti². La totale mancanza di attenzione nei confronti del coinvolgimento dei cittadini e dell'informazione loro trasmessa – considerato anche che gran parte dei mezzi di comunicazione ha contribuito a veicolare informazioni non approfondite, che in genere riflettevano esclusivamente il punto di vista dei promotori – risalta ancora di più se si considera che l'operazione Multiutility è destinata a produrre effetti su tutte le famiglie, le persone e le aziende che abitano e lavorano nei territori interessati.

1.5 Una mobilitazione necessaria

- Quel che si è cercato di riassumere sinteticamente in questo testo mostra come sia difficile, ma al tempo stesso necessaria, la mobilitazione su questo tema.

² La legge regionale 65/2014 e successive modificazioni *Norme sul governo del territorio* stabilisce che le decisioni sulle trasformazioni del territorio: a) devono mantenere l'esistenza del patrimonio territoriale inteso in senso ecosistemico e sociale e quindi non impoverirlo; b) sono costruite dai Comuni e dalla Regione intesi come enti esponenziali (la cui base è la popolazione) insieme alle/agli abitanti; c) i piani e i programmi di settore sono atti di governo del territorio e quindi sottostanno alle finalità e alle disposizioni che lo riguardano.

- Come si è accennato poco sopra, con l'approvazione del Decreto Legislativo 201 del 23 dicembre 2022 – che attua uno degli ultimi provvedimenti del governo Draghi – si vieta ai comuni di gestire attraverso l'azienda speciale i servizi a rete e s'impone loro l'obbligo di motivare, in caso di gestione diretta di un servizio, le ragioni del “mancato ricorso al mercato”, prevedendo anche la supervisione da parte di un organismo governativo – l'osservatorio per i servizi pubblici – sulle delibere autonomamente adottate dai comuni in merito ai servizi pubblici locali. Appare chiaro che **sia le forze che hanno sostenuto il governo Draghi, sia quelle che sostengono attualmente il governo Meloni identificano nel “mercato” finanziario lo strumento idoneo per la gestione dei servizi locali.**
- **La mobilitazione va indirizzata a contrastare un processo non meramente locale, fondato sulla esaltazione (ideologica) della superiorità dei mercati finanziari.** D'altra parte se è vero che la gestione di acqua, gas e rifiuti è un nuovo capitolo di quel processo di finanziarizzazione che punta ad estrarre ricchezza da qualsiasi attività umana, al fine di cercare fonti alternative di profitto, è anche vero che è proprio nel contesto locale che la battaglia va combattuta, perché è qui che si calano dall'alto le decisioni ed è qui che se ne manifestano gli effetti. Contrastare l'operazione significa esprimere contrarietà nel merito, come stiamo facendo (il Coordinamento dei Comitati ed Associazioni No Multiutility ha promosso incontri con i sindaci e i consiglieri comunali di circa 60 comuni), ma anche tentare di **restituire ai territori ed alle comunità quella voce e quel potere decisionale che sono stati sottratti loro** (e che sono viceversa garantiti nell'uso collettivo – nella sostanza e nella forma – dagli artt. 3, 41, 42, 43, 44 e 118, comma 4 della Costituzione). Come nel caso delle altre battaglie e forme di mobilitazione locali, anche con la Multiutility sono in gioco questioni ambientali, economiche, sociali ed allo stesso tempo democratiche.
- Del resto se negli ultimi quindici anni la partecipazione al voto è diminuita in modo impressionante (sia a livello locale che a livello nazionale), è anche, se non soprattutto, perché gli elettori sentono che il loro voto conta sempre di meno o – persino – non conta più nulla.

2. I SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI: RIFIUTI E ACQUA

2.1 I Comuni e la gestione integrata

- Oggi, a seguito di una serie di interventi normativi intervenuti nel tempo, per detti servizi si parla di **“gestione integrata”**: i Comuni partecipano necessariamente alle Autorità di Ambito (che hanno competenza su aree territoriali vaste) e non possono optare per gestioni diverse da quelle decise da dette autorità (art. 149 bis Dlgs 152/2006). I Comuni sono obbligati a deliberare gli atti esecutivi conseguenti.
- Il recente Dlgs 201/2022 contiene la previsione di meccanismi incentivanti l'aggregazione e dispone che le Regioni debbano orientare l'organizzazione dei servizi pubblici preferibilmente su scala regionale o, comunque in modo da consentire economie di scala e a massimizzare l'efficienza del servizio.
- La legge regionale di riferimento del servizio idrico e del servizio di gestione dei rifiuti è la **legge regionale della toscana 69/2011**.

2.2 Le forme di gestione dei servizi pubblici essenziali

- Il nostro ordinamento prevede **tre possibili modalità di gestione dei servizi pubblici essenziali**:

- l'affidamento **a privati** con procedura di evidenza pubblica;
- l'affidamento **a società mista pubblica/privata**: il socio privato viene scelto con gara;
- l'affidamento **a società in house**: con l'entrata in vigore del d.lgs. 201/2022 non è più possibile la gestione in economia o mediante aziende speciali. Inoltre la scelta dell'*in house* richiede una qualificata motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato.

L'unica forma di gestione pubblica oggi possibile è l'in house. Ci vuole chiarezza sul concetto di pubblicizzazione dei servizi perché molto spesso si confonde la società a partecipazione pubblica con la società in house benché siano due forme totalmente diverse.

Le società miste a partecipazione pubblica:

- sono società al cui interno partecipano soggetti privati e pubblici;
- seguono le regole del codice civile applicato a tutte le società commerciali;
- gli indirizzi strategici e il potere gestorio sono nelle mani dei consigli di amministrazione;
- non sono soggette alla giurisdizione della Corte dei Conti;
- possono svolgere qualsiasi attività anche nei confronti di privati;
- non sono previste forme di particolare tutela per le minoranze;
- non sono soggette al controllo da parte degli enti pubblici che vi partecipano;
- hanno come scopo sociale lo svolgimento di un'attività allo scopo di dividere gli utili.

Le società in house:

- vi partecipano solo soci pubblici;
- l'80% del loro fatturato deve derivare da attività svolte nei confronti delle pubbliche amministrazioni;
- sono soggette a pressanti controlli da parte del pubblico;
- il pubblico detta gli indirizzi strategici agli amministratori e compie le scelte operative;
- sono soggette alla giurisdizione della Corte dei Conti;
- se vi sono una pluralità di enti pubblici devono essere previsti meccanismi di tutela delle minoranze (esempio voto capitario).

2.3 La questione del gestore unico regionale nel servizio idrico

- La CT n. 3 Medio Valdarno con deliberazione n. 2 del **26 luglio 2018**, conformemente alle altre CT "si esprime **a favore della gestione in house del servizio idrico integrato** e chiede che l'Assemblea dell'AIT tenga conto di tale indirizzo nella futura decisione della scelta della forma di gestione valutandone la fattibilità e sostenibilità economico-finanziaria".
- Con deliberazione n. 28 del 16.11.2018 (https://municipium-images-production.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3/20171/allegati/documenti-comunali/delibere-assemblea/2018/ass_28_2018.pdf) l'assemblea dell'AIT con il voto unanime dei presenti, dando atto della **contrarietà emersa da parte di tutte le conferenze territoriali circa l'affidamento del SII ad un unico soggetto operante sull'intero territorio toscano**, nonché dell'indirizzo espresso dalle Conferenze territoriali di procedere verso l'affidamento in house della gestione del servizio idrico integrato, incaricava il direttore generale di AIT a provvedere agli opportuni approfondimenti e alla predisposizione degli atti necessari per la scelta della forma di gestione.
- A seguito di detta delibera l'AIT, per poter dare esecuzione all'orientamento espresso unanime-mente dai sindaci toscani avverso l'ipotesi di un unico gestore regionale, ha chiesto, nel novembre 2019, un **parere** alla competente struttura della Regione Toscana circa la possibilità e compatibilità con quanto disposto dalla legge regionale 69/2011 di procedere, con provvedimento amministrativo dell'assemblea, alla definizione dei sub ambiti previsti dall'art. 147 c. 2bis del Dlgs 152/2006.
- In data 7.2.2020 **l'Avvocatura regionale ha confermato la fattibilità dell'approccio prospettato da AIT** e cioè la possibilità di derogare al gestore unico regionale ove sussistenti i requisiti previsti dall'art.147 co.2 bis del D.lgs. 152/2006. L'art. 147 c. 2bis del D.lgs.152/2006 dispone che *"qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una maggiore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane"*.
- Visto il tenore del parere dell'Avvocatura regionale, AIT è ricorsa ad uno studio tecnico esterno commissionato alla società REF Ricerche Srl, per la necessaria verifica dei requisiti circa l'estensione dei sub ambiti, tenuto conto dell'orientamento dell'assemblea, confermato dal Consiglio direttivo, di far coincidere i sub ambiti con le stesse conferenze ex art. 13 della L.R. 69/2011. Lo studio ha acclarato la sussistenza dei requisiti ex art. 147 c. 2bis del Dlgs 152/2006 (per il testo dello studio si veda [https://municipium-images-production.s3-eu-west-](https://municipium-images-production.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3/20171/allegati/documenti-comunali/delibere-assemblea/2018/ass_28_2018.pdf)

1.amazonaws.com/s3/20171/allegati/documenti-comunali/delibere-assemblea/2020/ass_14_2020_all1.pdf).

- Con la deliberazione n.14 del 19.11.2020 (https://1.amazonaws.com/s3/20171/allegati/documenti-comunali/delibere-assemblea/2020/ass_14_2020.pdf)

l'assemblea di AIT ha individuato i sub ambiti nelle Conferenze territoriali. È interessante considerare le argomentazioni e valutazioni contenute nello studio commissionato il quale ha in sintesi rilevato quanto segue:

- in ordine alla “maggiore efficienza gestionale”, **la presenza di economie di scala si ha fino ad una certa soglia dimensionale** (per Guerrini et al.³, circa 450 mila abitanti serviti /150.000 utenze), mentre oltre certe soglie dimensionali possono emergere diseconomie di scala (si osservi che Acque e Publiacqua superano 450 mila abitanti serviti; si veda il dettaglio nella tabella);

- sul versante dell'efficienza operativa «regolatoria», l'applicazione del meccanismo tariffario ARERA porta ad evidenziare uno stato di indifferenza tra la scelta dei 6 sub-ambiti di affidamento rispetto a quella di un gestore unico regionale;

- quanto al requisito della “migliore qualità del servizio all'utenza”, viene sottolineato che **oltre i 450 mila abitanti serviti non si osservano evidenze a supporto di un effetto positivo esercitato dalle dimensioni sugli indicatori di qualità tecnica;**

- per quanto riguarda la qualità contrattuale, a livello nazionale, si osservano prestazioni peggiori per i gestori più grandi (sopra i 450 mila abitanti e, soprattutto, oltre un milione di abitanti);

- utilizzando gli algoritmi proposti dal regolatore nazionale, è stato possibile ricostruire la traiettoria di efficientamento richiesta ad un'ipotetica gestione unica regionale in Toscana, ottenuta tramite aggregazione “virtuale” delle singole gestioni dei sub-ambiti oggi esistenti: da questa analisi si osserva che, sulla base del quadro regolatorio attuale, il gestore unico regionale non beneficerebbe di un aumento di efficienza, rispetto alle singole gestioni;

- nel caso degli indicatori di qualità tecnica (perdite idriche, qualità dell'acqua depurata, sversamenti delle fognature, eccetera) le dimensioni non esercitano un effetto significativo sulle performance riportate, ad eccezione di un effetto peggiorativo per le interruzioni di servizio nel caso delle gestioni che operano su un bacino di oltre 450 mila abitanti.

2.4 Perché Alia/Multiutility non è compatibile con le caratteristiche che dovrebbe avere una società in house

- Con le delibere e con gli atti di indirizzo di cui sopra in Toscana era iniziato un percorso volto a realizzare modelli di gestione del servizio idrico in house da affidare a singoli gestori per ogni ambito territoriale ottimale (peraltro ad Ait era stato dato mandato di interloquire con il legislatore regionale per le necessarie modifiche alla legge 69/2011). **Il percorso ha subito un inevitabile arresto a seguito del processo di aggregazione in Toscana delle Società operanti nel campo dei servizi pubblici che ha portato alla nascita di Alia/Multiutility.**

- Con deliberazione n. 13 del 24 Luglio 2023 l'assemblea di AIT

³ Guerrini A., Leardini C., Romano G. (2018), *Economies of scale and density in the Italian water industry: stochastic frontier approach*, Utilities Policy, n. 52.

(<https://www.autoritaidrica.toscana.it/it/page/deliberazione-n-13-del-24-luglio-2023-scelta-della-modalita-di-gestione-per-laffidamento-del-servizio-idrico-integrato-nel-territorio-della-conferenza-territoriale-n-3-medio-valdarno>), dichiarando espressamente che “la cd operazione Multiutility non è compatibile con una gestione del servizio idrico integrato tramite società in house”, in relazione al nuovo affidamento del servizio idrico integrato della Conferenza Territoriale n. 3 Medio Valdarno ha individuato quale **forma di gestione quella della Società a partecipazione mista pubblico privata**.

- Come abbiamo detto per poter essere qualificata società in house la società deve rispondere ai seguenti requisiti:

1. deve essere costituita esclusivamente da soci pubblici (le partecipazioni dei privati sono possibili solo se prescritte da disposizioni legislative che non comportino potere di veto o influenza dominante da parte del socio privato);

2. deve svolgere attività nei confronti delle amministrazioni socie nella percentuale minima dell'80-% del fatturato;

3. deve essere sottoposta ad un controllo da parte dei soci pubblici analogo a quello che l'ente svolge nei confronti dei propri uffici.

- Ad oggi la società Alia Servizi Ambientali spa è interamente partecipata da soci pubblici, ma anche nello statuto è prevista la futura apertura a capitali privati, **prevista addirittura con la quotazione in Borsa. Questa ipotesi non è attualmente percorribile a causa del parere rilasciato dalla sezione Toscana della Corte dei Conti** (https://www.trasparenzaperempoli.it/wp-content/uploads/2023/08/Corte-dei-Conti-Consig-159_2023_PAR.pdf): la Corte ha affermato con chiarezza che **le reti e le infrastrutture idriche quando sono di proprietà dei Comuni rientrano nel demanio pubblico locale** (art.824 C.c) e per i beni demaniali vige il principio della loro inalienabilità ai privati. Gli enti locali, anche in forma associata, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni idriche soltanto a società a capitale interamente pubblico. Il progetto di fusione per incorporazione che ha portato alla nascita di Alia Servizi Ambientali spa ha coinvolto anche Consig Spa, società partecipata da Comuni delle province di Firenze, Prato, Pistoia e Arezzo. Detta società, a capitale interamente pubblico, era conferitaria delle reti idriche comunali. A seguito della fusione, i beni demaniali locali di Consig sono diventati patrimonio di Alia: la loro titolarità dovrebbe rimanere interamente pubblica, ma l'operazione Multiutility, con la previsione di apertura al mercato attraverso la quotazione in borsa, si pone in netto contrasto con il principio per cui “deve essere assicurata la proprietà delle infrastrutture idriche in capo a società a capitale interamente pubblico”.

- L'assetto organizzativo della società, come disciplinato dallo statuto, conferma che **si è voluto creare un soggetto disciplinato dal codice civile dove il potere di gestione e di elaborazione delle strategie aziendali è rimesso agli amministratori**. Mentre nel 2018, 2019 e 2020 i sindaci di tutte le conferenze territoriali rappresentavano la necessità di una gestione pubblica del servizio idrico e chiedevano un gestore per ogni ambito, da Firenze iniziava a delinearsi un progetto incompatibile con detto orientamento.

- Ciò nonostante, con deliberazione n. 9 del 10 Maggio 2024 l'assemblea di AIT (<https://autoritaidrica-toscana-sito.municipiumapp.it/it/page/deliberazione-n-9-del-10-maggio-2024-indirizzi-per-la-predisposizione-della-gara-a-doppio-oggetto-finalizzata-al-nuovo-affidamento-del-servizio-idrico-integrato-nel-territorio-della-conferenza-territoriale-n-3-medio-valdarno>) ha incaricato il direttore generale di predisporre la documentazione relativa alla gara a doppio oggetto tramite procedura

di evidenza pubblica secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per la selezione del socio privato del nuovo gestore.

2.5 Gli ambiti nel servizio idrico

Sub-ambiti e gestori	N. comuni gestiti	Fine affidamento	Superficie Km ²	Popolazione residente	(ab/km ²)
1 Toscana Nord - Gaia	45	31/12/2034	2.594	413.710	159
1 Toscana Nord gestione separata - Geal	1	31/12/2025	186	89.078	479
2 Basso Valdarno -Acque spa	55	31/12/2031	2.890	794.999	275
3 Medio Valdarno - Publiacqua	46	31/12/2025	3.422	1.298.105	379
4 Alto Valdarno - Nuove Acque	35	31/05/2029	3.272	302.927	93
5 Toscana Costa - Asa	32	31/12/2031	2.410	355.882	148
6 Ombrone Acquedotto - ADF	55	31/12/2031	7.586	392.245	52

- Dalla tabella appare chiaro che in Toscana **le gestioni hanno caratteristiche completamente di-verse in relazione alla superficie e alla popolazione servita**, con “economie di densità” estrema-mente differenti. L'economia di densità è definita dalla riduzione di costo unitario originata dalla vi-cinanza spaziale delle utenze: la concentrazione delle utenze può infatti permettere di ridurre i costi dei servizi erogati.
- In Toscana i sub-ambiti individuati dell'AIT sono sei e corrispondono alle sei Conferenze Territoriali (delibera assemblea AIT 14/2020). Il Comune di Lucca pur appartenendo al sub-ambito 1 ha un gestore differente, ma anche tariffe molto diverse da quelle decise dal sub-ambito Toscana Nord, per questo motivo abbiamo fatto la scelta di fare un'analisi separata.
- In Toscana la densità più alta (479 abitanti per km²) è in Geal (gestore di un comune unico destinato ad essere assorbito nella conferenza territoriale 1); è molto elevata anche nel caso di Publi-acqua, con 379 abitanti a Km², mentre le densità più basse le troviamo nel sub-ambito 6 Ombrone, gestore Acquedotto del Fiora (52 abitanti per km²), e nel sub-ambito Alto Valdarno, gestore Nuove Acque (93 abitanti per km²).
- In base alle economie di densità in toscana dovremmo avere costi e quindi tariffe notevolmente differenti: è vero che le tariffe sono diverse in ogni conferenza territoriale, ma non in modo così si-gnificativo rispetto a quanto ci si aspetterebbe seguendo il dato delle economie di densità. È quindi evidente che **in Publiacqua non funzionano le cosiddette economie di scala**: a causa delle scelte sia dei sindaci che del socio privato di mirare ad un'alta percentuale di utili, **che sono tra i più elevati della Toscana nelle differenti gestioni**. Lo stesso si può dire di Acque spa, che però a differenza di Publiacqua ha adottato strategie molto diverse in merito alla distribuzione dei dividendi: Acque spa ha infatti distribuito ai propri azionisti dividendi – limitati in genere a circa il 20% degli utili prodotti – notevolmente inferiori rispetto a quelli distribuiti da Publiacqua.
- Come già ricordato, secondo lo studio commissionato dall'AIT le economie di scala operative si indeboliscono oltre una certa soglia dimensionale, anche in relazione alla accresciuta complessità gestionale, e si registrano prestazioni peggiori in termini di qualità contrattuale per le interruzioni di servizio. In ambiti territoriali così vasti gli investimenti si concentrano nelle zone

ad alta densità abitativa: i cittadini dei comuni periferici e delle loro frazioni sono considerati di seconda categoria e pur pagando le stesse tariffe non usufruiscono degli stessi servizi.

- Il servizio idrico è uno dei servizi di prossimità che i cittadini identificano come prossimità istituzionale ("l'acqua dei sindaci"): **gli ambiti troppo grandi indeboliscono i processi di partecipazione e contravvengono alla volontà espressa con il referendum.** Più grandi sono gli ambiti, meno possibilità di controllo ci sono per i cittadini.

2.6 Gli ambiti nel servizio rifiuti

Ato Toscana sud (AR-SI-GR- 6 comuni LI)

Gestore	Modalità di affidamento	N. comuni gestiti	Fine affidamento	superficie Km ²	Pop. residente	(ab/km ²)
Sei Toscana	Gara	104	2033	11.557	821.812	71

Ato Toscana centro (FI-PO-PT)

Gestore	Modalità di affidamento	N. comuni gestiti	Fine affidamento	superficie Km ²	Pop. residente	(ab/km ²)
Alia	Gara	58	2037	1.432	1.471.520	1.027

Ato Toscana Costa (PI-LI-LU-MS)

Gestore	Modalità di affidamento	N. comuni gestiti	Fine affidamento	superficie Km ²	Pop. residente	(ab/km ²)
Reti Ambiente	In house	83	2035	6.596	1.138.831	172

- Da un Report ISTAT (Raccolta differenziata dei rifiuti: comportamenti e soddisfazione dei cittadini e politiche nelle città. Anni 2020-2021, 11 novembre 2022, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2022/11/raccolata-differenziata-rifiuti.pdf>) emerge in modo chiaro che nei centri di area metropolitana si registra il più alto valore pro capite di rifiuti prodotti rispetto alla media nazionale e meno raccolta differenziata, mentre nei piccoli comuni (fino a duemila abitanti) si ha la più bassa quantità pro capite di rifiuti prodotti e un'alta raccolta differenziata. Gli altri comuni si collocano in base alla popolazione residente tra queste due tipologie.

- Da uno studio commissionato dal Governo sugli assetti organizzativi e gestionali del servizio rifiuti urbani (https://reopenspl.initalia.it/-/media/spl/documents/_italia-rifiuti/monitor_spl_gestione_rifiuti_urbani.pdf), in merito alle modalità di affidamento si registra un ricorso più frequente alla gara (il 58% degli affidamenti interessa una popolazione servita inferiore al 50% del totale della popolazione), mentre la scelta dell'in house riguarda il 30% degli affidamenti (per una corrispondente popolazione servita intorno al 40% del totale); nel sud prevale la gara mentre nelle altre circoscrizioni i due affidamenti si avvicinano in termini percentuali.

- Strettamente connesso agli ambiti territoriali sui rifiuti oltre la legge regionale 69/2011 è il Piano dell'Economia Circolare e delle Bonifiche approvato in Consiglio Regionale. **La Regione non ha affrontato la connessione tra impiantistica e obiettivi da raggiungere: ha lasciato ai singoli gestori o addirittura ai privati il compito di proporre progetti nei singoli ambiti territoriali, di fatto mancando al proprio ruolo programmatico sui rifiuti urbani.**

- Allo stato di fatto questo ha comportato la presentazione di progetti che, di fatto, privilegiano la trasformazione dei rifiuti urbani in CSS (combustibili solidi secondari): tali progetti sono volti alla trasformazione energetica dei rifiuti tramite gassificatori, ossicombustori o biodigestori anaerobici, non al mantenimento delle materie prime seconde. **Proprio sull'impiantistica emerge la fondamentale differenza tra il servizio idrico e quello dei rifiuti:** mentre nel primo

caso tutta l'impiantistica è patrimonio indisponibile di stato e comuni, **nel caso dei rifiuti può essere proprietà privata anche nelle aziende in house**. A riprova di ciò, nei rapporti contrattuali con le società di gestione degli impianti vige il principio delle **'quantità minime garantite'**: a prescindere dalla quantità di rifiuti conferita, il gestore ha diritto di percepire un corrispettivo minimo garantito.

- Poiché tale impiantistica è legata non solo allo smaltimento dei rifiuti urbani, ma anche a quelli speciali e industriali, **i costi dell'impiantistica proposta sono altissimi e destinati a ricadere in bolletta**; inoltre sono sostenibili solo grazie a fondi pubblici e non conveniente dal punto di vista economico. Mancano proposte sul riciclo effettivo, e pertanto il piano regionale non può essere definito di economia circolare.
- Sempre dallo studio commissionato dal Governo sopra citato si evince che a livello nazionale si contano 76 ambiti territoriali. Nel caso degli ambiti regionali questi sono suddivisi in sub-ATO, spesso a livello provinciale (sono stati istituiti 243 bacini sub-ATO). **Anche dove esiste un unico ambito regionale, come in Abruzzo, abbiamo gestori differenti nelle diverse aree della regione**. Anche in questo caso si pone quindi la questione dell'efficienza gestionale in base alla popolazione servita e alla dimensione in termini di superficie degli Ambiti.
- In Italia i bacini di utenza con il numero di abitanti più elevato si attestano tra i 350 e i 400 mila; i bacini di utenza media più alta d'Italia sono in Toscana.
- L'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato in un'indagine conoscitiva dedicata alla gestione dei rifiuti urbani faceva corrispondere **la dimensione gestionale ottimale (ai fini della minimizzazione dei costi) ad un bacino di utenza ricompreso tra 30.000 e 100.000 abitanti** (<https://www.osservatorioantitrust.eu/it/rifiuti-urbani-lagcm-presenta-i-risultati-della-propria-indagine-conoscitiva/>).

2.6.1 La legge regionale 69/2011 e gli ambiti in Toscana

- Per ciascun ambito territoriale è istituita l'autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani, ente rappresentativo di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale. L'assemblea dell'autorità decide la forma di gestione tramite un meccanismo che premia i Comuni sede di impianto.
- In Toscana i **tre ambiti di gestione del servizio rifiuti** sono tra i più grandi d'Italia sia come popolazione servita (in particolare Ato Centro e Ato Costa), che come dimensione territoriale (in particolare Ato Sud e Ato Costa). Basti pensare che in base ai dati pubblicati da ARERA sugli ambiti di gestione l'ambito in provincia di Bologna, che è tra i più grandi, serve circa 907.000 abitanti ed ha una superficie di 3.702 km²: come abitanti serviti ha una dimensione simile all'Ato Sud ma come superficie ne rappresenta quasi 1/3, mentre l'Ato Centro serve circa 1.500.000 abitanti. Gli Ambiti territoriali toscani sono troppo grandi o per popolazione o superficie servita per essere efficienti.
- **L'Ato Sud ha la dimensione più grande d'Italia** come superficie e pochissimi abitanti per km² (71), con costi sicuramente molto alti nella raccolta, quindi non può usufruire delle cosiddette 'economie di densità'.
- L'Ato Centro Alia ha caratteristiche opposte: in 1.432 km² si concentrano 1,5 milioni di abitanti serviti, per una densità di 1.027 abitanti a km², il gestore dovrebbe quindi usufruire sia delle economie di scala sia quelle di densità. Ma poiché i Comuni di Firenze e di Pistoia sono

inadempienti rispetto agli obblighi di raccolta differenziata e di riutilizzo/riciclo dei rifiuti solidi urbani **ed esportano fuori zona la maggior parte dei rifiuti**, l'Ato Centro non usufruisce di quelle economie che superficie e abitanti serviti gli dovrebbero garantire.

- Alia ricava dalla vendita delle materie prime seconde (il differenziato), quasi 45 milioni di euro, che rappresentano quasi il 50% dei costi di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Se l'area fiorentina attuasce una raccolta differenziata maggiore si avrebbe una copertura dei costi molto superiore, sarebbe possibile conferire fuori ATO meno rifiuti e si farebbe emergere una diversa richiesta di impiantistica per lo smaltimento.

3. LA GARA A DOPPIO OGGETTO PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO NELLA CONFERENZA TERRITORIALE N. 3 MEDIO VALDARNO

3.1 Il Servizio Idrico Integrato (SII) e il ruolo dell'Autorità Idrica Toscana (AIT)

- Il **Servizio Idrico Integrato** (d'ora in poi SII) è costituito dai servizi riguardanti l'intero ciclo delle acque (captazione, trattamento, convogliamento e distribuzione di acqua potabile) ed è regolato a livello nazionale dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), che definisce il metodo tariffario.
- **L'Autorità Idrica Toscana** (AIT), ente pubblico rappresentativo di tutti i comuni toscani, esercita le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del SII a livello regionale.
- L'AIT è suddivisa in **6 Conferenze territoriali** (d'ora in poi: CT), i cui confini corrispondono alla delimitazione delle sopresse Autorità di Ambito Territoriale Ottimale. Ciascuna CT è composta dai Sindaci, o loro delegati, dei Comuni compresi nel relativo territorio.
- Con deliberazione n. 14/2020 l'Assemblea di AIT ha individuato le 6 CT quali sub-ambiti per l'affidamento del SII (1 Toscana Nord; 2 Basso Valdarno; 3 Medio Valdarno; 4 Alto Valdarno; 5 Toscana Costa; 6 Ombrone).
- In base alla L.R. 69/2011 l'Assemblea di AIT "provvede alla scelta della forma di gestione, all'approvazione della convenzione e dei relativi allegati che regolano i rapporti con il soggetto gestore".

3.2 La Conferenza Territoriale n. 3 Medio Valdarno e Publiacqua

- **Publiacqua è l'attuale gestore del SII della CT n. 3 Medio Valdarno.** Serve 46 Comuni delle province di Firenze, Prato, Pistoia ed esercita tale ruolo nella forma di società a prevalente capitale pubblico locale (60% capitale pubblico, 40% capitale privato). La società è partecipata, direttamente o indirettamente, da tutti i Comuni gestiti; nel 2006 è stato selezionato con procedura di evidenza pubblica il socio privato, individuato nel raggruppamento d'impresa con mandataria ACEA, che ha costituito la società Acque Blu Fiorentine.
- A seguito della fusione per incorporazione avvenuta all'inizio del 2023 di Acqua Toscana s.p.a. e Publiservizi s.p.a. (che detenevano rispettivamente il 53,1% e lo 0,43% del capitale di Publiacqua), in Alia Servizi Ambientali s.p.a., e del conferimento in Alia stessa dell'intera partecipazione detenuta in Publiacqua dal Comune di Pistoia, Alia Servizi Ambientali è divenuto il socio pubblico di maggioranza in Publiacqua (con il 57,5%). Il 2,5% circa di Alia è posseduto direttamente dai Comuni.
- Con la fusione per incorporazione tra Acqua Toscana, Consiag e Publiservizi in Alia Servizi Ambientali si è realizzato il primo passaggio dell'operazione Multiutility. **Attualmente 42 dei 46 Comuni appartenenti alla CT n. 3 sono presenti nel capitale sociale di Alia/Multiutility direttamente o attraverso Publiacqua.**

3.3 Nel 2018 i comuni erano favorevoli alla piena ripubblicizzazione del SII

- Come si è ricordato sopra, **con deliberazione n. 2/2018 la CT n. 3 si era espressa a favore della gestione in house del SII**, chiedendo all'Assemblea dell'AIT di tenere conto di tale

indirizzo nella futura decisione della scelta della forma di gestione. Tale scelta era motivata dalla volontà di “dare attuazione alla volontà popolare espressa nel referendum del giugno 2011” e di attribuire interamente ai Comuni gli eventuali utili derivanti dalla gestione del servizio, “senza disperdere altrove le relative risorse”.

- Nello stesso periodo 5 CT su 6 avevano espresso lo stesso indirizzo; inoltre, tutte le CT si erano dette contrarie all'affidamento del SII ad un unico soggetto operante sull'intero territorio toscano.
- A seguito della deliberazione adottata dalla CT n. 3 Medio Valdarno, il Consiglio direttivo dell'AIT con deliberazione n. 24/2018 aveva approvato l'estensione della durata dell'affidamento a Publiacqua per tre anni (fino al 31.12.2024), con l'obiettivo di evitare l'impatto sulle tariffe degli investimenti non ancora ammortizzati e consentire la definizione di un percorso di pubblicizzazione della gestione.

3.4 Con la costituzione di Alia/Multiutility, i Comuni hanno cambiato idea

- Con deliberazione n. 13 del luglio 2023 l'assemblea dell'AIT ha deciso che il modello di gestione più adatto per il nuovo affidamento della CT n. 3 è quello della **società a partecipazione mista pubblico/privata. Il riferimento ad Alia/Multiutility quale socio della nuova società affidataria del servizio è esplicito.**

- Come si è precedentemente osservato, la normativa vigente consente di scegliere tra tre modalità di affidamento: l'affidamento a terzi tramite evidenza pubblica; l'affidamento a società mista tramite gara a doppio oggetto (affidamento del servizio e selezione del socio privato); l'affidamento diretto a società in house. Esclusa la prima ipotesi (i Comuni sarebbero totalmente assenti dalla compagine azionaria del nuovo gestore), la preferenza dell'assemblea è stata accordata al modello della società mista pubblico-privata per due motivi: a) per ragioni di “efficienza”, dovute secondo l'AIT all'adozione della “procedura competitiva” (la scelta del socio privato mediante gara); b) per la presenza di (asseriti) “maggiori vincoli” nell'ipotesi di adozione del modello in house.

- La relazione di accompagnamento alla deliberazione 13/2023, chiamata a dare conto delle motivazioni della preferenza per il modello misto, ha sottolineato che tali vincoli

imporrebbero di rispettare i requisiti del controllo analogo, ossia la necessità che gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento esercitino un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata, analoga a quella esercitata sui propri servizi (...) L'attuazione di tale requisito, imposto dalla legge e che si riferisce al potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità ed un'intensità superiori quindi ai diritti ed alle facoltà che ordinariamente spettano al socio di controllo in base alle regole dettate dal codice civile, rappresenta un evidente ostacolo ad una effettiva ed efficace operatività dell'azienda, tanto più che nel caso in esame si tratterebbe di un controllo analogo congiunto, ossia configurato in modo tale da consentire a tutti i 46 Comuni interessati l'esercizio di una tale influenza determinante.

- Con la deliberazione 8/2024 dell'Assemblea dell'AIT è stata disposta un'ulteriore **proroga tecnica** della gestione a Publiacqua (fino al 31.12.2025) “per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura ad evidenza pubblica per la selezione del socio privato”.
- Con la deliberazione 9/2024 l'Assemblea dell'AIT ha confermato che il modello organizzativo

del futuro gestore deve prevedere una partecipazione maggioritaria del socio pubblico e una conseguente **partecipazione minoritaria del socio privato pari al 30% del capitale sociale**.

- Si è inoltre dichiarata la preferenza dell'utilizzo di **Publiacqua quale "contenitore societario" del futuro gestore del SII per la CT n. 3**, "previo espletamento della gara a doppio oggetto ed ingresso del nuovo partner nella compagine societaria in luogo dell'attuale socio privato Acque Blu Fiorentine".
- Come si legge nel testo della deliberazione, Alia/Multiutility ha confermato "la disponibilità e capacità finanziaria al riacquisto delle partecipazioni oggi di proprietà di Acque Blu Fiorentine per la successiva cessione al nuovo socio privato, confermando al contempo la disponibilità a valutare eventuali soluzioni alternative, inclusa quella consistente nell'affidamento della gestione del SII a una newco (partecipata dagli attuali soci pubblici di Publiacqua) qualora i tempi e gli esiti del riacquisto non dovessero risultare compatibili con le tempistiche del nuovo affidamento".
- **Alia/Multiutility, in quanto socio di maggioranza di Publiacqua, è individuata come la società che assicura la forma di partecipazione indiretta della quasi totalità dei Comuni della CT n. 3 nel gestore del SII.** Ulteriori soci pubblici della società mista affidataria del servizio sarebbero i Comuni che attualmente detengono partecipazioni dirette in Publiacqua.
- **Questa posizione sta incontrando l'opposizione di un numero crescente di amministrazioni.** Il 5 dicembre 2024 la CT n. 3 ha accolto la richiesta avanzata dai sindaci di Sesto Fiorentino, Calenzano, Campi Bisenzio, Carmignano, Borgo San Lorenzo, Cantagallo, Castelfranco Piandiscò, Agliana, Rufina, Gambassi Terme, Vaiano e Vicchio di compiere una serie di approfondimenti prima di procedere con la pubblicazione del bando di gara per l'individuazione del nuovo socio privato. La CT n. 3 ha inoltre stabilito che il bando, se e quando sarà pronto, dovrà essere sottoposto ad un ulteriore passaggio in CT.

3.5 Perché il modello dell'affidamento misto è sbagliato

- **Con la corrente gestione mista pubblico/privata le tariffe pagate dai cittadini/utenti e aziende dei Comuni che ricadono nell'ambito della CT n. 3 sono tra le più alte del Paese:** per una famiglia tipo composta da tre persone con consumi annui pari a 182 metri cubi, nel 2023 il costo era di 743 euro, il 7° costo più elevato in Italia e il 56% in più della media nazionale pari a 478 euro (fonte: XIX Rapporto di Cittadinanzattiva sul SII, marzo 2024).
- **In materia di servizi pubblici locali nel 2011 si sono svolti due referendum.** La stragrande maggioranza del popolo italiano si è pronunciata per la sottrazione di tali servizi, a partire dal SII, a modelli di gestione ispirati a logiche di profitto. Oltre 600.000 elettori dei Comuni della CT n. 3 Medio Valdarno (corrispondenti a oltre il 94% dei votanti e al 61% del corpo elettorale), si sono espressi a favore della gestione pubblica del servizio e hanno dichiarato la loro contrarietà alla finanziarizzazione dello stesso, abrogando la remunerazione del capitale investito.
- Alcuni dati riguardanti Publiacqua dimostrano che la presenza del socio privato nella gestione di un servizio erogato in regime di monopolio naturale è motivata soltanto da logiche finanziarie: si veda in particolare il paragrafo 4.4 del presente dossier, laddove si presentano i dati relativi ai dividendi distribuiti da Publiacqua in rapporto al capitale versato dal socio privato Acque Blu Fiorentine.
- **La scelta dell'assemblea di AIT consegna la gestione del SII della CT n. 3 ai sindaci dei**

Comuni di Firenze e Prato, che detengono, insieme, il 55,9% delle azioni di Alia/Multiutility. Secondo AIT, “la presenza degli enti locali all’interno della società consentirà di assicurare un pregnante controllo pubblico”. In realtà è evidente il contrario: i rappresentanti dei Comuni non hanno alcun ruolo, perché non sono soci della compagine azionaria del nuovo gestore (né parteciperanno, di conseguenza, alle assemblee della società di gestione). I Comuni sono soci del futuro gestore soltanto indirettamente, attraverso la partecipazione ad Alia/Multiutility. I Comuni potranno quindi partecipare soltanto all’assemblea di Alia/Multiutility, dominata da Firenze e Prato, e non potranno esprimersi sui singoli atti di gestione: esattamente ciò che dichiara AIT quando afferma che i vincoli legati al ‘controllo analogo’ da parte dei Comuni – nell’ipotesi della gestione in house – rappresenterebbero *“un evidente ostacolo ad una effettiva ed efficace operatività dell’azienda”* (si veda sopra).

- Secondo AIT *“la modalità di gestione della società mista garantisce la tutela della concorrenza”*. Ma che senso ha distinguere – come fa la relazione allegata alla deliberazione AIT 13/2023 – tra concorrenza “per il mercato” e “nel mercato”? **La concorrenza non può realizzarsi in un’attività svolta in regime di monopolio naturale come nel caso del servizio idrico:** nessuna modalità di gestione potrà creare le condizioni perché la concorrenza si manifesti, poiché il gestore sarà e sempre rimarrà uno solo. Mentre la concorrenza dovrebbe tutelare il consumatore, il monopolio tutela il gestore, che gode anche della garanzia offerta dal Metodo Tariffario predisposto da ARERA e applicato dall’AIT. Presentare una gestione di tipo monopolistico come uno strumento di promozione della concorrenza “nel mercato” è una perfetta, assoluta, insensatezza.

- **L’ordinamento europeo non impone alcun vincolo.** L’articolo 106 del Trattato per il Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) definisce il campo di applicazione delle regole del mercato e della concorrenza: un comma dello stesso articolo dichiara che l’applicazione delle regole di concorrenza non deve essere di ostacolo alla funzione sociale di un servizio. Se si richiamasse correttamente tale norma, la gestione del servizio non potrebbe essere diversa dalla gestione in house.

- Nella delibera si sostiene che con la gestione mista *“l’interesse pubblico potrà essere perseguito senza incorrere nei vincoli e nelle limitazioni di ordine giuridico, amministrativo e tecnico-organizzativo gravanti sulla società e sugli stessi enti locali che caratterizzano la forma di gestione tramite società interamente pubblica operante in regime di in house providing”*. **Quali siano questi vincoli però non lo si dice, e per un’ottima ragione: perché questi vincoli non esistono.** Le società di gestione in house sono società di diritto privato e, in quanto tali, sono soggette alle regole del Codice civile, le stesse che sono applicate alle società private e miste. Gli unici vincoli sono quelli previsti dal Dlgs. 175/2016 (il Testo Unico sulle Società Pubbliche), vale a dire il limite al numero degli amministratori ed all’ammontare dei loro compensi, oltre che la semplificazione dell’azione di responsabilità nei confronti degli amministratori per loro eventuali inadempienze. L’unica vera ‘limitazione’ – questa sì, effettivamente non gradita ai Sindaci dei Comuni maggiori – è quella in base alla quale in una società con gestione in house la partecipazione, preferibilmente diretta, di tutti i Comuni consentirebbe anche a quelli con partecipazioni azionarie ridotte di intervenire per tutelare i propri cittadini e le proprie aziende.

- In base all’art. 3 c. 3 del Dlgs 201/2022, *“nell’organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell’utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva”*. L’intero articolo è stato riportato anche nella deliberazione 13/2023 di AIT con la precisazione che *“in via propedeutica all’individuazione del*

nuovo gestore occorre procedere alla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico secondo i dettami del recente Dlgs 201/2022". Tuttavia, dopo averlo enunciato, questo principio è stato completamente ignorato.

3.6 La nostra posizione

Per tutte le ragioni sopra esposte chiediamo:

- di **chiudere definitivamente con la stagione della finanziarizzazione dei servizi pubblici** per dare vita a un servizio completamente pubblico, in grado di operare nell'interesse della comunità e dei suoi cittadini e cittadine e delle aziende che vi operano, senza delegare funzioni a consigli di amministrazione che si muovono secondo logiche e principi privatistici finalizzati a perseguire utili e dividendi;
- di **sospendere la gara per l'affidamento del SII nella CT n. 3** e di annullare ogni atto propedeutico, alternativo e conseguente, ivi compresa l'ipotesi di creazione di una NewCo, partecipata dagli attuali soci pubblici di Publiacqua e da un socio privato;
- di **sostituire di tali atti con un provvedimento che salvaguardi la partecipazione attiva** e renda possibile una consultazione pubblica reale dei cittadini e delle comunità;
- di **avviare senza indugio, e quindi senza ulteriori proroghe della gestione corrente, il percorso di ripubblicizzazione vero e proprio** al fine di erogare servizi a tutta la cittadinanza al minor costo possibile e garantendo al tempo stesso i necessari investimenti, in coerenza con l'esito dei referendum 2011 e con la posizione già espressa da numerosi Sindaci dei Comuni della CT n. 3;
- che sia avviato in futuro lo stesso percorso per tutte le prossime gestioni che si avvicinano a scadenza.

4. LA FINANZIARIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

4.1 Il vero problema non è la privatizzazione dei servizi pubblici e dell'acqua

- Il vero problema non è la privatizzazione dei servizi pubblici, ossia la consegna ai privati della funzione con fini di utilità generale (art. 43 della Costituzione). Nel servizio idrico, ad esempio, la gestione privata o a controllo privato riguarda meno del 1% dei cittadini serviti, il che significa che è praticamente inesistente.
- Il problema non è nemmeno la privatizzazione dell'acqua. L'art. 144 del Testo Unico Ambiente (Dlgs 152/2006), rafforzando il principio stabilito dal Codice civile, afferma che *Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato. **L'acqua non è una merce e non può essere oggetto di attività commerciale.*** Si tratta di una sottolineatura necessaria per evitare confusione e per criticare coloro i quali – strumentalmente, come Utilitalia, l'associazione dei gestori – utilizzano la natura demaniale del 'bene acqua' per definire ideologiche e senza contenuti posizioni come la nostra, che si oppongono alla gestione economico-finanziaria del servizio idrico.

4.2 Siamo contrari alla finanziarizzazione della gestione del servizio idrico

- La privatizzazione alla quale ci opponiamo è la gestione del servizio idrico con le modalità tipiche delle imprese private, le quali – legittimamente – hanno uno scopo economico: la produzione del profitto o utile. L'art. 2247 del Codice civile definisce la società un contratto con il quale "due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di una attività economica allo scopo di dividerne gli utili". Se la produzione dell'utile e la sua divisione tra i soci non è lo scopo, nemmeno strumentale, degli enti pubblici, **perché i Comuni dovrebbero sottoscrivere un contratto con uno scopo che è la negazione della loro funzione?**
- Poiché il servizio idrico, come anche tutti i servizi di rete, sono attività gestite in regime di monopolio naturale che garantiscono i gestori prima degli utenti con profitti elevati, **la finanza ne ha approfittato**: si è messa a disposizione per finanziare gli investimenti, come giustificazione, ma in realtà mira dividere gli utili prodotti dalle gestioni. L'appetibilità di tali gestioni e le ragioni dell'interesse della finanza sono ben spiegate dall'attuale amministratore di ALIA, Alberto Irace, teorizzatore della Multiutility e della quotazione in borsa, nel corso dell'assemblea soci di Publiacqua del 31 agosto 2023. "La disciplina fissata da ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) per la gestione del servizio idrico integrato – ha sottolineato in quella circostanza Irace – garantisce un quadro sistematico di regolamentazione stabile e prevedibile che rende appetibili e gestibili dalle competenze disponibili alla società siffatte gestioni".

4.3 Non esiste concorrenza nella gestione dei servizi a monopolio naturale!

- ARERA, cui la legge istitutiva ha affidato la funzione di "garantire mercati effettivamente concorrenziali", ha applicato il criterio della "concorrenza per il mercato": la concorrenza, secondo questa interpretazione, sarebbe garantita dall'affidamento del servizio attraverso la gara. Tuttavia **ciò rafforza, dopo l'aggiudicazione della gara stessa, il regime di monopolio naturale**, ignorando che il regolatore della concorrenza, nei mercati, è il consumatore/utente dei

servizi. L'obiettivo di ARERA, nella predisposizione del Metodo tariffario, è l'equilibrio economico del gestore anche quando il ge-store costa troppo.

- In attività che non possono avere, per la natura stessa del servizio, una pluralità di gestori, **non è possibile garantire e promuovere la concorrenza**. L'unica alternativa è la gestione da parte di un organismo che non ha lo scopo del profitto: solo un organismo pubblico ha queste caratteristiche, avendo la finalità di soddisfare i bisogni dei propri cittadini senza impoverirli.

4.4 L'appetito (anche dei Comuni) è legato ai dividendi: l'esempio di Publiacqua

- I Comuni, avendo subito un taglio dei trasferimenti dallo Stato necessari per la copertura delle loro spese, invece di riorganizzarsi per ottimizzarle, **hanno scelto di compensare con i dividendi la riduzione delle entrate dovuta all'austerità imposta dal Patto di stabilità**.
- L'esempio di Publiacqua è purtroppo illuminante. Dopo l'aumento di capitale nel 2004 di 90 milioni di euro, nel 2006 Acque Blu Fiorentine, società controllata da ACEA, ha acquisito il 40% di Publiacqua versando 60 milioni di euro. In totale, a fine 2023 Publiacqua ha distribuito dividendi per 229 milioni, di cui 91 milioni ad Acque Blu Fiorentine e 138 milioni ai Comuni, e residuo 162 milioni che saranno ripartiti e rimborsati ai soci, oltre al capitale sociale versato, al termine dell'affidamento. Per produrre questi utili si sono pagati anche 135 milioni di imposte (senza utili non ci sarebbero state imposte da pagare). 60 milioni di euro versati dai soci privati sono quindi costati agli utenti oltre 500 milioni di euro: ciò significa che il socio privato con un unico apporto versato nel 2006 di 60 milioni ha finanziato appena il 4,7% del totale degli investimenti (1,280 miliardi) effettuati tra il 2006 e il 2023. Con le loro bollette, e dovendosi anche far carico della remunerazione degli inesistenti finanziamenti dei soci sia pubblici che privati, gli utenti hanno finanziato il 95,3% degli investimenti. Se i 60 milioni di apporto di ABF fossero stati reperiti con un finanziamento bancario di durata pari 25 anni e ad un tasso fisso del 5%, sarebbero stati pagati per interessi circa 30 milioni di euro anziché i 207 milioni pagati al socio privato attraverso le bollette; inoltre, si sarebbero potuti fare investimenti per mezzo miliardo di euro senza ulteriori aumenti della tariffa.
- Ma che senso ha raccogliere 60 milioni di euro da Acque Blu Fiorentine – sostanzialmente irrilevanti rispetto ad investimenti effettuati per circa 1,2 miliardi di euro –, e utilizzare soldi pubblici (dei cittadini) per versare il capitale sociale dei Comuni, e creare un costo agli utenti, non dovuto al servizio, di 527 milioni di euro?
- Queste **sono le logiche della finanza**, non le logiche dell'impresa privata di produzione di beni e servizi, e per questo la chiamiamo finanziarizzazione e non privatizzazione dei servizi pubblici. Un finanziamento bancario ordinario di 60 milioni, sul modello dei mutui per l'acquisto della casa, sarebbe costato, con un tasso di interesse elevato (il 5%), 26 milioni di euro, al posto dei 527 appena citati. In sostanza il finanziamento degli investimenti è stato garantito e pagato con i contributi a fondo perduto e le tariffe.
- In economia esiste un principio formulato alla fine del XV secolo da Fra' Luca Pacioli di Sansepolcro che si sintetizza nell'assioma: "se qualcuno realizza un guadagno o utile, qualcun altro ha un costo od una perdita". **Più alto è l'utile, più alta è la perdita**.
- Nel nostro caso **il guadagno o utile l'hanno fatto una holding finanziaria che controlla Acque Blu Fiorentine, ACEA Spa**, controllata a sua volta da Roma che, magari, grazie ai dividendi pagati dalla holding, ha utilizzato nella Capitale quello che gli utenti e le imprese

toscane hanno pagato in eccesso. L'altra parte l'hanno riscossa i Comuni toscani dell'Ambito che li hanno utilizzati per la co-pertura delle spese comunali, quelle che i cittadini già coprono con le loro imposte. In pratica i cittadini e le aziende hanno pagato ulteriori imposte, **secondo un'unica aliquota (in stile flat tax) decisa autonomamente dal consiglio di amministrazione della società, ma nessuno li ha informati.**

4.5 No all'utile nella gestione dei servizi di rete

- **La finanza non gestirà mai direttamente i servizi, non fa parte del suo core business, preferisce farli gestire agli amministratori.** D'altra parte i profitti sono garantiti grazie ad ARERA ed ai Comuni che approvano tariffe più alte del dovuto.
- **Noi auspichiamo la gestione dei servizi da parte di Aziende Speciali**, anche se il Dlgs. 201/2022 (promosso dal Governo Draghi) ha escluso questa modalità dalla gestione dei servizi di rete. I consigli di amministrazione delle Aziende Speciali non prevedono compensi, la responsabilità della gestione è affidata ad un direttore generale tecnico, i Comuni hanno funzioni di indirizzo e di controllo, i Consigli comunali approvano gli atti fondamentali (ad esempio i piani industriali ed i bilanci) e – soprattutto – alle Aziende Speciali non è consentito l'utile. Lo scopo dell'Azienda Speciale stabilito dalla legge è l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio, ossia la soddisfazione dei bisogni degli utenti – i cittadini e le imprese del territorio. Va dunque sottolineato che l'eliminazione dello strumento dell'Azienda Speciale come possibile strumento di gestione imposto dal Dlgs. 201/2022 confligge apertamente con il referendum del 2011, che aveva eliminato le norme che limitavano la gestione pubblica: in pratica il Dlgs ripropone le norme che erano state abrogate con il referendum.
- Chi sostiene che un'attività economica a rilevanza economica di dimensioni consistenti, anche per gli ingenti investimenti, possa essere gestita soltanto da un'impresa, certifica la propria ignoranza, poichè **l'Azienda Speciale è un'impresa – sebbene pubblica – ed ha tutte le caratteristiche dell'impresa privata a parte lo scopo.**

5. IL COMUNE DI FIRENZE IN ALIA/MULTIUTILITY: UN RAPPORTO PRIVILEGIATO A DANNO DEGLI ALTRI COMUNI

L'operazione Multiutility è stata promossa nel 2021 dai sindaci dei Comuni di Firenze (Nardella), Prato (Biffoni) ed Empoli (Barnini). Per come è stata concepita e si è sviluppata **l'operazione avvantaggia in modo iniquo e sproporzionato il Comune di Firenze**, determinando simmetricamente condizioni di dipendenza o svantaggio in tutte le altre amministrazioni coinvolte, presenti e future.

Le ragioni dello squilibrio di forze in campo sono le seguenti:

- **I Comuni di Firenze e Prato detengono, insieme, il 55,3% delle azioni di Alia/Multiutility.** I rappresentanti degli altri Comuni non hanno alcun ruolo: possono partecipare soltanto all'assemblea di Alia/Multiutility, dominata da Firenze e Prato, e non possono incidere in alcun modo sui singoli atti di gestione. Esattamente ciò che dichiara AIT quando afferma che i vincoli legati al 'controllo analogo' da parte dei Comuni – nell'ipotesi della gestione in house del servizio idrico nella Conferenza Territoriale n. 3 Medio Valdarno – rappresenterebbero *“un evidente ostacolo ad una effettiva ed efficace operatività dell'azienda”*.
- Con il Provvedimento n. 30458 del 17 gennaio 2023 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) è intervenuta in merito all'operazione affermando che *“nessuno dei soci pubblici sarà in grado di esercitare da solo poteri di controllo su Alia/Multiutility fino alla costituzione di HoldCo”*, vale a dire fino a quando gli enti pubblici soci di Alia/Multiutility non conferiranno le loro partecipazioni in Alia/Multiutility nella società di nuova costituzione Toscana Holding S.p.A. (“HoldCo”), da essi partecipata al 100%. Tuttavia AGCM ha sottolineato che *“successivamente, HoldCo, e indirettamente Alia/Multiutility, saranno soggette a controllo esclusivo negativo del Comune di Firenze”*: il che significa che **nessuna decisione potrà essere adottata se contraria agli interessi del Comune di maggiori dimensioni**.
- Nello stesso Provvedimento l'AGCM evidenzia che *“il Comune di Firenze (quale socio di maggioranza relativa e principale azionista) può da solo incidere sulla definizione delle strategie di business di HoldCo nel principale settore in cui essa opera (i.e. nell'erogazione di servizi pubblici locali), in definitiva controllando tale società ai sensi della disciplina antitrust. Poiché in base agli impegni assunti dai Soci Pubblici (...), HoldCo, una volta costituita, sarà l'unico socio di Alia/Multiutility, è ragionevole ritenere che il Comune di Firenze, definendo le strategie di business di HoldCo, finirà per esercitare un'influenza determinante anche su Alia/Multiutility”*.
- **La quota di partecipazione dei Comuni di Firenze e Prato in Alia/Multiutility (55,3%) è assai superiore all'incidenza della popolazione dei due Comuni sul totale della popolazione dei Comuni azionisti di Alia/Multiutility:** con 556.666 abitanti, Firenze e Prato rappresentano appena il 36,1% del totale degli abitanti dei Comuni coinvolti nell'operazione. Ciò significa che gli investimenti aumentano il patrimonio sociale di Alia/Multiutility in misura non proporzionata rispetto alla distribuzione della popolazione tra i Comuni azionisti e che gli stessi dividendi sono attribuiti in maggior misura ai Comuni di Firenze e Prato (55,3%) rispetto a quanto spetterebbe loro se le partecipazioni azionarie rispecchiassero il loro peso demografico (36,1%). In pratica, a fronte del medesimo costo del servizio, i benefici vanno in misura notevolmente superiore ai cittadini di questi due Comuni.
- Il peso sproporzionato dei due Comuni, ed in particolare del Comune di Firenze, deriva dalle modalità con le quali si è proceduto a dare valore – attraverso il **concambio**, il meccanismo utilizzato per determinare le quote di partecipazione dei singoli azionisti in Alia/Multiutility – alle

partecipazioni azionarie derivanti dalla fusione: un problema già sollevato dal coordinamento, che ha da subito evidenziato l'ingiustificato squilibrio verificatosi a vantaggio del Comune di Firenze.

- **L'iniquità dell'operazione riguarda anche le eventuali prospettive di allargamento**, come dimostrato dai tormentati rapporti che Alia/Multiutility intrattiene e/o ipotizza di intrattenere con Intesa (Siena) e Coingas (Arezzo): gli accordi già definiti e quelli in via di definizione stanno facendo sorgere nei territori interessati più di un dubbio sulle **velleità di controllo centralistico di Alia/ Multiutility**, velleità che è favorita – come si è detto – dalla solidissima posizione azionaria del Comune di Firenze all'interno della società.

- Le perplessità legate allo sbilanciamento degli assetti societari sono ulteriormente accresciute **dall'assenza – ad oggi – di qualsiasi indicazione strategica sul percorso futuro di Alia/Multiutility**: la mancanza del piano industriale e del piano economico-finanziario (ripetutamente annunciate e mai presentate) non permette di comprendere le linee essenziali del modello di gestione della società e finisce per rafforzare il potere degli amministratori e dell'unico soggetto (il Comune di Firenze) che al momento ne può decidere la nomina e condizionare politicamente l'operato.