



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Al signor Presidente della Provincia di Lecco

Ai signori Sindaci dei Comuni di

Lecco, Merate, Cernusco Lombardone e Valmadrera

Prot. N. 0005530-13/05/2015-SC_LOM-T87-P

Oggetto: Trasmissione deliberazione.

Si trasmette la deliberazione n. Lombardia/195/2015/PRSE, emessa da questa Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, per gli adempimenti richiesti.

Il Funzionario incaricato

David G. A. Savoca

Milano, 13 maggio 2015





**REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 22 aprile 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

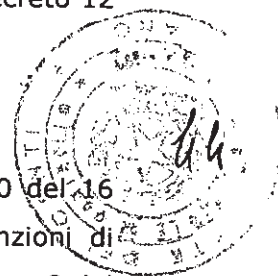
Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

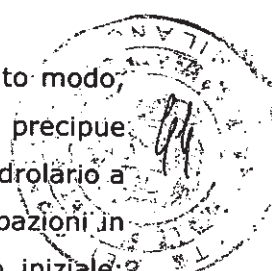


Considerato in fatto e in diritto

1. Dall'esame delle relazioni relative al rendiconto dell'esercizio 2012, redatte ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss., inviate a questa Sezione dagli organi di revisione dei Comuni della Provincia di Lecco, e della successiva attività istruttoria, sono emerse le criticità relative all'Organismo partecipato Idrolario S.r.l. e alla gestione del S.I.I. in provincia di Lecco, che sono state esaminate nell'adunanza pubblica di questa Sezione del 25 novembre 2014 e che hanno costituito oggetto della Deliberazione n.19/2015/PRSE.

Giova, preliminarmente ricordare che la società Idrolario S.r.l., di primo livello, è partecipata da 65 su 90 Comuni della provincia di Lecco. E' stata costituita il 29 dicembre 2008 per scissione parziale di Lario reti Holding spa ed è stata affidataria dal 1 novembre 2010 al 31 dicembre 2013 della gestione del servizio idrico nella Provincia di Lecco. I Comuni, oggetto del richiamato deferimento - Lecco, Merate, Cernusco Lombardone e Valmadrera - sono titolari delle partecipazioni azionarie più significative (complessivamente circa il 40%, a fronte di una distribuzione azionaria fortemente polverizzata tra gli altri Comuni detentori di partecipazioni, tenuto conto che la singola partecipazione di 42 Comuni non raggiunge l'1%). Più nel dettaglio, il comune di Merate detiene una partecipazione del 23,90%, il Comune di Lecco del 5,77%, il Comune di Valmadrera del 5,41% e il Comune di Cernusco Lombardone del 4,79%. La Provincia di Lecco non detiene alcuna partecipazione né in Idrolario né negli altri organismi societari coinvolti nella gestione del Servizio Idrico, ma il suo operato è venuto in rilievo relativamente agli atti posti in essere dalla propria Azienda speciale Ufficio d'ambito di Lecco (ATO), in relazione all'affidamento della gestione del servizio idrico.

2. Nella menzionata Deliberazione n.19/2015/PRSE questa Sezione ha avuto modo, in particolare, di evidenziare le seguenti criticità gestionali - oltre quelle precipue concernenti l'approvazione del bilancio 2012 - presenti nei bilanci della società Idrolario a partire dal 2011 e riconnesse a scelte operate dai Comuni detentori di partecipazioni in tale Organismo partecipato: mancanza di un volano economico e finanziario iniziale; estrema difficoltà di accesso al sistema del credito a medio lungo periodo per Idrolario, stante la transitorietà dell'affidamento della gestione del servizio idrico; decisione adottata dai Comuni dell'Ambito di mantenere inalterata, rispetto al 2011, la tariffa idrica 2012; frammentazione operativa del servizio - derivante dal progressivo affidamento in outsourcing dei servizi operativi riconducibili al "Ciclo Attivo" ed al "Ciclo Passivo" a LRH - che ha avuto quale primo evidente effetto il moltiplicarsi del credito di imposta IVA, tenuto conto dei differenziali di aliquote medie subite (20% - 21% -22%) nel ciclo passivo ed applicate (10%) nel ciclo attivo; andamento del costo della forza motrice (energia elettrica) che nel corso degli ultimi anni ha registrato tassi di crescita



estremamente elevati (si pensi che nel solo 2012 l'incremento di costo è stato del 16,22%).

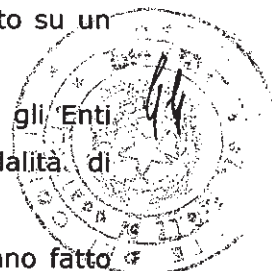
L'esame condotto ha permesso, altresì, di evidenziare due criticità relative al successivo affidamento provvisorio del SII all'organismo partecipato Idroservice Srl, interamente posseduta da Lario reti holding S.p.A.: in primo luogo è emersa una situazione di sofferenza finanziaria nei confronti di Idrolario, che ha determinato, in secondo luogo, un indebitamento finanziario verso la capogruppo (LRH), venendosi a creare una situazione potenzialmente critica analoga a quella che ha caratterizzato la gestione di Idrolario.

Né si è mancato di mettere in luce come le criticità gestionali ora sommariamente richiamate siano strettamente correlate alle decisioni assunte in seno all'Ato, da parte dei comuni interessati alla gestione del servizio idrico e poi confermate dal consiglio provinciale, in merito all'affidamento del servizio idrico provinciale ed, in particolare, la scelta operata, a partire dalla conferenza dei comuni del 14 maggio 2013, di non optare per un affidamento di medio/lungo termine, optando, invece, come visto, per un affidamento, nuovamente temporaneo, a Idroservice.

Infine si è avuto modo di evidenziare, oltre alle conseguenze che potrebbero derivare agli enti partecipanti a seguito dell'eventuale liquidazione della società Idrolario, le immediate ricadute che l'attuale situazione gestionale del servizio idrico può determinare sugli equilibri finanziari degli enti partecipanti. Com'è noto, infatti, Idrolario e attualmente Idroservice, quali gestori del Servizio Idrico Integrato, sono tenuti a rimborsare ai Comuni le rate dei mutui da quest'ultimi contratti per la realizzazione di opere idriche, per un importo complessivo, a bilancio Idrolario 2012, di € 5.652.547,00. Eventuali disequilibri finanziari della società *pro tempore* gestore del servizio idrico possono avere dirette ripercussioni sui bilanci dei comuni, che fanno affidamento su un tempestivo rimborso delle suddette rate.

3. Come richiesto nella Deliberazione n.19/2015/PRSE di questa Sezione, gli Enti deferiti hanno fatto pervenire le proprie valutazioni in merito alle modalità di superamento delle criticità ora ricordate.

3.1. Più nello specifico, i Comuni di Merate e di Cernusco Lombardone hanno fatto pervenire una memoria comune (prot. n.0003784-10/04/2015-SC_LOM-T87S-A), nella quale si prospetta un percorso di riassetto societario che – attraverso l'uscita della società Idroservice da Lario Reti Holding, la sua successiva fusione in Idrolario, l'ingresso dei Comuni interessati alla gestione del S.I.I., attualmente non soci delle menzionate società, nella nuova società nata dalla fusione e una riparametrazione delle partecipazioni degli Enti interessati nel nuovo soggetto in base al numero degli abitanti – sarebbe idoneo, nella prospettiva dei proponenti, a superare le criticità sopra evidenziate a



seguito dell'affidamento *in house* del S.I.I. alla nuova società frutto del riassetto ora sommariamente richiamato.

3.2. La Provincia di Lecco ha prodotto una propria memoria (prot. n. 0002972-25/03/2015-SC_LOM-T87S-A), successivamente condivisa dai Comuni di Lecco (prot. n. 0003468-02/04/2015-SC_LOM-T87S-A) e di Valmadrera (prot. n. 0003789-10/04/2015-SC_LOM-T87S-A), in cui, in particolare, si evidenzia che:

- in merito al percorso attraverso il quale dare attuazione al nuovo affidamento del S.I.I. entro il 30 giugno 2015, è pervenuta all'ATO nel rispetto dei termini previsti con la n. 41 del 4 dicembre 2014, avente per oggetto "proroga affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO di Lecco alla società Idroservice", oltre la proposta del Comune di Merate i cui contenuti sono stati sopra sommariamente richiamati, "la candidatura di Lario reti holding S.p.A., presentata dall'Amministratore unico, su mandato dell'Assemblea dei soci"; rappresenta, altresì, l'Amministrazione che su di esse è attualmente in corso, da parte dell'Ufficio d'ambito, "la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti necessari per la modalità di affidamento prescelta, che si ribadisce essere l'*in house providing*, ed alla efficacia ed economicità delle soluzioni prospettate";
- "con l'affidamento della gestione ad Idroservice, e con le altre iniziative poste in essere nel permanere della transitorietà della gestione, che, si ribadisce, ci si propone comunque di superare nell'anno 2015, si confida di aver rimosso i fattori che hanno reso progressivamente impossibile garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione di Idrolario";
- "con due successive delibere assembleari (del 19 gennaio e del 17 marzo u.s.) Idrolario ha definito un piano di rientro dei debiti che risolve congiuntamente le problematiche del pagamento a Idroservice e del rimborso ai Comuni delle rate di mutuo relative al 2013. In particolare, grazie:
 - a) alle entrate garantite dal corrispettivo versato dal gestore del servizio idrico integrato per la messa a disposizione degli impianti, calcolato nel rispetto dei vincoli tariffari vigenti, pari a oltre 4,5 milioni di euro all'anno;□
 - b) al corrispettivo per l'impiego del personale, sempre corrisposto dal gestore del SII, pari a 1,4 milioni di euro all'anno;
 - c) al rimborso del credito IVA residuo, già ottenuto e pari a 1,5 milioni (in conseguenza del quale è quindi definitivamente chiusa la citata vicenda del credito IVA originato dalla frammentazione operativa);
 - d) alla cessione pro-soluto al gestore Idroservice di crediti verso i clienti per quasi 7 milioni di euro;

Idrolario è in grado di:

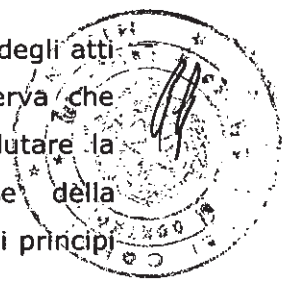


- 1) saldare il proprio debito verso Idroservice, pari a 14,354 milioni di euro al 31/12/2014, per il 50% entro il 2015 e per il rimanente 50% nei successivi cinque anni;
 - 2) rimborsare ai Comuni il 50% delle rate dei mutui 2013 (3,358 milioni di euro) entro il 2015 e per il rimanente 50% nei due anni successivi (2016 e 2017);
 - 3) rimborsare entro il 2015 gli altri debiti residuali verso fornitori";
- "in seguito alle citate assemblee dei soci di Idrolario, si sono tenute (19 gennaio e 17 marzo u.s.) quelle di Lario reti holding S.p.A., socio unico di Idroservice, che hanno ratificato la cessione a quest'ultima del pacchetto di crediti commerciali verso le utenze per un importo complessivo di circa 7 milioni di euro, al netto delle svalutazioni operate in ragione della relazione di equità e congruità redatta dall'esperto all'uopo incaricato, dott. Giorgio Corti, e la definizione del piano di rientro per la copertura dei debiti residui mediante compensazione parziale con i corrispettivi per l'utilizzo delle reti ed impianti di proprietà Idrolario";
 - "in questo modo si è quindi attuata la composizione stragiudiziale del contenzioso tra Idrolario e Idroservice, superata la situazione di tensione finanziaria di Idrolario e fornite garanzie ai Comuni circa il rimborso delle rate di mutuo arretrate. □ Con questa stessa iniziativa i Comuni si sono dunque attivati anche per consentire il rimborso delle rate di mutuo relative al 2013, come richiesto da questa rispettabile sezione al fine di evitare che questa situazione ridondi negativamente nei bilanci comunali, specie in quegli Enti, che, per le proprie dimensioni, non hanno a disposizione strumenti finanziari adeguati a fronteggiare il relativo disequilibrio;
 - vi è "l'intenzione, col nuovo affidamento, di potenziare il ruolo della Provincia nell'esercizio del controllo analogo congiunto con i Comuni dell'ATO. In proposito si rappresenta che entrambe le proposte pervenute all'Ufficio d'ambito in attuazione del punto 4 della deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 41 del 4 dicembre 2014 prevedono espressamente l'inclusione della Provincia nel sistema di *governance*";
 - entrambe le proposte presentate in vista del nuovo affidamento "prevedono una rivisitazione degli strumenti per l'esercizio del controllo analogo, attraverso modifiche statutarie atte a garantirne non solo l'effettività ma anche la partecipazione congiunta degli Enti locali dell'ambito territoriale ottimale, mediante la riorganizzazione degli organismi di controllo";
 - "la strutturazione dei meccanismi atti ad assicurare la dipendenza gestionale e la costituzione di un comitato idoneo a coordinare il controllo congiunto degli Enti locali dell'ATO rispetto all'attività gestionale della società affidataria dovranno preesistere all'affidamento".

4. La Sezione, preliminarmente, non può che prendere atto delle iniziative ora richiamate e che paiono indirizzate al progressivo superamento delle criticità evidenziate nella Deliberazione n.19/2015/PRSE, nonché del percorso ancora in essere per il nuovo affidamento del S.I.I. della Provincia di Lecco, rispetto al quale sono stati posti all'attenzione dell'Amministrazione due diversi progetti, sopra sommariamente richiamati. Si anticipa sin d'ora che la Sezione continuerà a monitorare le fasi successive che porteranno al nuovo affidamento, nonché la piena attuazione degli impegni assunti al fine di superare le criticità evidenziate e le loro possibili conseguenze sugli equilibri finanziari degli Enti coinvolti.

4.1. Allo stesso modo, seppur incidentalmente, appare da sottolineare l'importanza che anche la Provincia di Lecco ha ritenuto di ribadire in merito alla verifica in essere della sussistenza dei presupposti per procedere ad un legittimo affidamento *in house* del servizio in esame. Al riguardo giova ricordare che anche il Consiglio di Stato, da ultimo con la pronuncia n. 2154/15, ha condivisibilmente avuto modo di ricordare che:

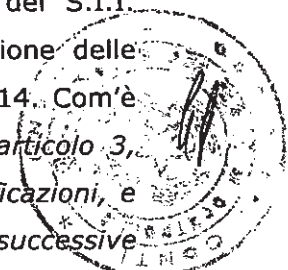
- "la legittimità dell'affidamento del servizio va valutata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento dell'adozione del provvedimento (in generale, da ultimo, cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 29/01/2015, n. 420)";
- al momento dell'affidamento "devono sussistere tutti i requisiti e presupposti legittimanti l'affidamento diretto";
- una modifica di uno statuto societario, intervenuta successivamente all'affidamento, "quand'anche effettivamente dovesse configurare un'integrazione della forma di controllo consentita agli enti, non sarebbe in ogni caso valutabile ai fini di ritenere integrato il requisito mancante e superato il provvedimento originario", in quanto
 - a) "a parte ogni considerazione sull'applicazione al giudizio di legittimità degli atti amministrativi della regola *«tempus regit actum»*, il collegio osserva che attribuire rilevanza «sanante» all'atto sopravvenuto e, dunque, valutare la legittimità dell'affidamento *in house* del servizio sulla base della sopravvenienza in fatto, violerebbe non solo la richiamata regola, ma i principi che presiedono al corretto affidamento degli appalti";
 - b) mancando i presupposti dell'affidamento *in house*, "la gara diviene il metodo ordinario di affidamento";
 - c) "la tutela della concorrenza, eccezionalmente compressa nel regime di affidamento diretto, prevale rispetto ad ogni altra esigenza di tutela ... laddove si accerti che non ricorrono le condizioni per la sua pretermissione";
- "i requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale perché possa farsi luogo ad affidamento *in house* sono: - la totale partecipazione pubblica (con divieto di cedibilità a privati); - l'esclusività (destinazione prevalente dell'attività a



favore dell'ente affidante); il controllo analogo (esercizio di influenza decisiva sugli indirizzi strategici e sulle decisioni significative del soggetto affidatario, tale da escludere la sostanziale terzietà dell'affidatario rispetto al soggetto affidante). A proposito dell'*in house* pluripartecipato, le amministrazioni pubbliche in possesso di partecipazioni di minoranza possono esercitare il controllo analogo in modo congiunto con le altre, a condizione che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero, siano formati tra soggetti che possono rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti; b) i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato; c) l'organismo controllato non persegua interessi contrari a quelli di tutti i soci pubblici partecipanti". Principi, questi, oggi codificati all'art. 12 della direttiva appalti 2014/24/UE che, sebbene non sia stata ancora recepita (essendo ancora in corso il termine relativo per l'incombente), appare di carattere sufficientemente dettagliato tale da presentare pochi dubbi per la sua concreta attuazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 30/01/2015, n. 298)";

- è necessario, nel caso di pluripartecipazione, che "il singolo socio possa vantare una posizione più che simbolica, idonea, per quanto minoritaria, a garantirgli una possibilità effettiva di partecipazione alla gestione dell'organismo del quale è parte; sicché, una presenza puramente formale nella compagine partecipata o in un organo comune incaricato della direzione della stessa, non risulterebbe sufficiente".

4.2. Osserva, infine, questa Sezione che il procedimento di affidamento del S.I.I. assume, altresì, precipuo rilievo in riferimento al processo di razionalizzazione delle società partecipate previsto dal comma 611 dell'art. 1 della Legge n. 190/2014. Com'è noto, tale disposizione prevede che *«...fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015 anche tenendo conto dei seguenti criteri:*



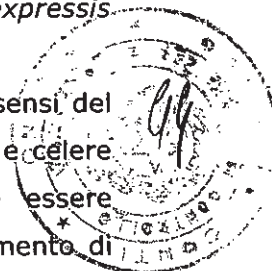
- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni...».

Come di recente rilevato da questa Corte (deliberazione Sez. Veneto n. 205/2015/PAR), la disposizione, nel richiamare espressamente le disposizioni contenute nell' articolo 3, commi da 27 a 29 L. 244/2007, in tema di dismissione delle società e delle partecipazioni possedute dalle PP.AA., rinnova l'obbligo di valutare l'inerenza di esse rispetto alle funzioni istituzionali del singolo ente o amministrazione pubblica socia o partecipante. Peraltro, il *quid novi*, che giustifica l'introduzione del suddetto precetto, è dato dal fatto che "dette partecipazioni, nella norma in esame, non sono più connotate da una stringente relazione di diretta inerenza, a differenza della versione definitiva dell'art. 3, co. 27 della Legge 24.12.2007, n. 244 e delineata (con la soppressione dell'inciso "o indirettamente") dall'art. 71 comma 1, lettera b), Legge 18.06.2009 n. 69: in guisa che le partecipazioni contemplate dall'anzidetto Piano di razionalizzazione sono, *expressis verbis*, sia quelle direttamente detenute dall'Ente che quelle indirettamente".

4.3. Com'è evidente e come traspare dall'esame dei Piani finora presentati ai sensi del successivo comma 612 da parte degli Enti della Provincia di Lecco, la corretta e celere conclusione del procedimento in essere di affidamento del S.I.I. appare essere presupposto indefettibile anche per consentire la piena attuazione del procedimento di razionalizzazione delle partecipazioni in esame, consentendo agli enti soci delle società coinvolte di poter procedere, entro i termini previsti dalla normativa richiamata, ad un'effettiva razionalizzazione delle partecipazioni in essere, che non può prescindere dalla definitiva individuazione del soggetto legislativamente chiamato alla gestione unica del menzionato servizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, prendendo atto delle determinazioni assunte dai Comuni di Lecco (LC), di Merate (LC), di Cernusco Lombardone (LC) e di Valmadrera (LC) e della Provincia di Lecco (LC), in merito alle criticità evidenziate nella Deliberazione n. 19/2015/PRSE



INVITA

i ridetti enti a dare piena attuazione alle predette determinazioni, anche in relazione al disposto dell'art. 1, comma 611 e ss., della Legge n. 190/2014, trasmettendo una relazione di aggiornamento appena perfezionatosi l'iter di affidamento del Servizio Idrico Integrato

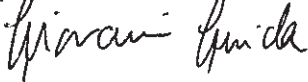
DISPONE

- la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:
 - ai revisori dei conti;
 - al Presidente della Provincia di Lecco e ai Sindaci dei Comuni sopra richiamati, affinché venga data comunicazione agli Organi consiliari dei contenuti della presente delibera;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet delle predette Amministrazioni nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 22 aprile 2015.

Il Magistrato Estensore

(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria

II 13 MAG 2015

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

