

ALLEGATO B

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

SCHEMA

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio idrico integrato</i>
Ente affidante	Provincia di Lecco
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	sì
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Contratto di servizio
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	In house
Durata del contratto	20 anni
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	sì
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)	
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Ambito territoriale ottimale della Provincia di Lecco</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Elena Arena
Ente di riferimento	Ufficio d'ambito di Lecco
Area/servizio	Azienda speciale provinciale
Telefono	0341295492
Email	segreteria.ato@provincia.lecco.it
Data di redazione	24/06/2015

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La normativa statale di riferimento in materia di affidamento del servizio è rappresentata dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 *“Norme in materia ambientale”* (c.d. T.U. ambiente), recentemente modificato dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. Sblocca Italia) convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164.

In particolare, l'art. 7 del decreto ha ripristinato il requisito dell'unicità della gestione, in luogo di quello (meno stringente) dell'unitarietà, apportando una modifica in tal senso all'art. 147 *“Organizzazione del servizio idrico integrato”* del d.lgs. n. 152/2006 (comma 1, lett. b), numero 3).

Le lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 7 si sono, inoltre, occupate della scelta della forma di gestione e delle procedure di affidamento del servizio idrico.

La lettera c) ha disposto l'abrogazione dell'art. 150 del d.lgs. n. 152/2006, mentre la lettera d) ha introdotto un nuovo art. 149-bis rubricato *“Affidamento del servizio”*, successivamente modificato dall'art. 1, comma 605, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. Legge di stabilità 2015). Il testo attualmente vigente dell'art. 149-bis recita: *“1. L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale”*.

Pertanto, per individuare le disposizioni normative cui gli enti competenti devono conformarsi al fine di poter procedere all'affidamento dei SPL (e segnatamente del SII) occorre fare riferimento alle norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, in particolare l'art. 106), ai principi del Trattato e a quelli enucleati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, che, allo stato, costituiscono le corrispondenti regole applicabili.

Con riguardo alla legislazione regionale, la l.r. 12 dicembre 2003, n. 26 recante la *“Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”*, come modificata da ultimo dalla l.r. 26 novembre 2014, n. 29, e dalla l.r. 8 aprile 2015, n. 8, non reca alcuna specifica previsione sulle forme di gestione del SII che sia integrativa del quadro delineato dalla giurisprudenza comunitaria. L'art. 49 *“Organizzazione del servizio idrico integrato”* stabilisce che *“Le province e il Comune di Milano, per l'ambito della città di Milano, organizzano il servizio idrico integrato a livello di ATO nel rispetto del piano d'ambito e deliberano la forma di gestione secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria e statale, acquisito il parere vincolante della Conferenza dei Comuni. Il servizio è affidato ad un unico soggetto per ogni ATO”*.

Sempre con riguardo alla legislazione regionale, la l.r. 27 dicembre 2010, n. 21, recante modifiche alla l.r. n. 26/2003, in attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, dal 1 gennaio 2011 ha attribuite le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito, come previste dall'articolo 148 del d.lgs. 152/2006 e dalla normativa regionale, alle Province, le quali devono costituire in ciascun ambito territoriale ottimale, nella forma di cui all'art. 114, c. 1, del d.lgs. n. 267/2000 e senza aggravio di costi per l'ente locale, un'azienda speciale (denominata Ufficio d'ambito) dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile (cfr. art. 48 della l.r. n. 26/2003).

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Oggetto dell'affidamento è il servizio idrico integrato nell'intero Ambito Territoriale Ottimale (ATO) della Provincia di Lecco, come definito dall'art. 141, comma 2, del d.lgs. 152/06: "Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue." Esso non comprende la gestione delle acque meteoriche convogliate in reti fognarie separate.

L'affidamento è disposto nel rispetto del piano d'ambito costituito dai seguenti atti:

- a) ricognizione delle infrastrutture;
- b) programma degli interventi;
- c) modello gestionale ed organizzativo;
- d) piano economico finanziario.

il quale è stato oggetto di aggiornamento mediante deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito n. 51 del 30 giugno 2015.

In particolare il capitolo 3 declina gli obiettivi della programmazione d'ambito che, confrontati con la situazione attuale (vedi cap. 2), consentono, nella seconda parte dello stesso capitolo 3, di individuare le cosiddette criticità. A tali situazioni, compatibilmente con le risorse disponibili e/o attivabili (cap. 6: piano economico e finanziario), si dovrà porre rimedio attuando gli interventi (proposti al cap. 4) e organizzando la modalità di gestione del servizio (prefigurata al cap. 5).

Nell'impostazione data al piano, in cui si assegna al gestore del servizio non solo e non tanto un elenco di opere da realizzare e compiti da espletare, bensì una serie di obiettivi da conseguire, il capitolo 3 assume ad un ruolo di primo piano. Parimenti diviene fondamentale poter misurare il grado di attuazione di ciascun obiettivo, in modo costante nel tempo e fino al conseguimento del livello minimo fissato. Si è dunque cercato per ciascun obiettivo un indicatore che consentisse di quantificarlo e, conseguentemente, si sono espressi in termini numerici gli standard minimi richiesti.

Il gestore è inoltre tenuto ad adottare una carta del servizio che costituisce elemento integrativo del contratto di fornitura stipulato tra l'utente ed il gestore, al punto che eventuali condizioni più favorevoli nei confronti degli utenti contenute in successivi aggiornamenti della carta dei servizi si intendono sostitutive di quelle riportate nei contratti stessi.

La carta del servizio deve essere predisposta secondo lo schema generale di riferimento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999, che specifica relativamente al settore delle acque i principi sull'erogazione dei servizi pubblici, già delineati con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, di seguito elencati:

- eguaglianza, nel senso che va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti;

- imparzialità dei soggetti erogatori, che hanno l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività e giustizia;
- continuità nell'erogazione dei servizi pubblici, erogazione che deve essere regolare e senza interruzioni. Nei casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio i soggetti erogatori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile;
- partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico, che si esercita nella possibilità di avere accesso alle informazioni che lo riguardano, di produrre memorie e documenti, di prospettare osservazioni e di formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio, con l'obbligo per i soggetti erogatori di dare immediato riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate, nonché di acquisire periodicamente la valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso;
- efficacia, ossia capacità, attraverso le prestazioni erogate, di conseguire i risultati attesi, ed efficienza, come ottimizzazione delle risorse impiegate.

Uno schema di carta del servizio idrico integrato è stato approvato dalla Conferenza degli Enti locali dell'ATO con deliberazione n. 65.08, integrato nelle sue parti mancanti in data 01/02/2011, ed infine aggiornato accogliendo le osservazioni formulate dalle Associazioni dei consumatori su invito della segreteria tecnica dell'ex Autorità d'ambito. Esso riprende quasi integralmente i livelli minimi dei servizi stabiliti nell'allegato 8 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996, integrandoli però con altri aspetti quali l'avvio del rapporto contrattuale, le facilitazioni per particolari categorie di utenze, la regolamentazione di eventuali appuntamenti per l'effettuazione di sopralluoghi, allacciamenti...

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

In ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale". Le due espressioni possono tuttavia ritenersi equivalenti. Secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per interesse economico generale si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di un'indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato. Il mercato può essere anche solo potenziale, ma l'esercizio dell'attività deve avvenire con metodo economico, nel senso che essa deve essere svolta in vista quantomeno della copertura dei costi mediante i ricavi, di qualsiasi natura questi siano, compresi gli eventuali finanziamenti pubblici. La rilevanza economica sussiste dunque pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un intervento pubblico o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, purché sia possibile un mercato in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura dei servizi agli utenti.

In considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale, le norme in materia di concorrenza trovano applicazione nei limiti in cui non ostino all'assolvimento dei compiti specifici di tali servizi. Ciò significa che se il mercato non è in grado di far sì che il servizio sia garantito in maniera adeguata, le autorità pubbliche possono imporre agli operatori obblighi di servizio pubblico. In tal caso può

rendersi necessario un sostegno finanziario destinato a coprire interamente o in parte i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico.

L'articolo 154, comma 1, del decreto legislativo 152/2006, come modificato in esito al referendum popolare svoltosi in data 12 e 13 giugno 2011, prevede che la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". L'articolo è di recepimento della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque prevedendo, all'articolo 9, che gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga". La Commissione europea, con la recente comunicazione COM(2012)673 ha rimarcato l'importanza del disposto del citato articolo 9 prevedendo espressamente di configurare il rispetto, da parte degli Stati membri, delle politiche europee dei prezzi dell'acqua come condizione pregiudiziale per l'ottenimento dei finanziamenti europei per progetti nel quadro dei fondi di sviluppo rurale e di coesione.

La Commissione riconosce le politiche di prezzo dell'acqua quale mezzo per garantire un uso più sostenibile della risorsa. Ciò non è necessariamente in contrasto con gli obiettivi generali di carattere sociale propri dei servizi pubblici locali ed in particolare con forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate. Un'ipotesi in tal senso è quella, in uso anche nell'ambito territoriale della Provincia di Lecco, di ricorrere al concetto di consumo minimo vitale per l'utenza, che presuppone la definizione di una tariffa con uno scaglione di consumo a prezzo agevolato. Se applicato indistintamente a tutti gli utenti del servizio, questo sistema non rappresenta certamente uno strumento idoneo ad individuare in maniera corretta i soggetti economicamente bisognosi. D'altra parte la differenziazione della struttura tariffaria per categorie di utenza specifiche e per numerosità familiare, necessaria per incidere sulle tariffe applicate evitando sussidi tariffari del tutto generalizzati, può determinare un eccessivo aumento dell'onerosità dei rapporti commerciali per il gestore del servizio. Una seconda ipotesi è quella di adottare una tariffa agevolata da destinare ad una categoria di utenti individuati come soggetti economicamente svantaggiati servendosi di una componente tariffaria negativa a riduzione della spesa sostenuta per la fornitura del servizio. La riduzione della spesa per tutti gli utenti riconosciuti come aventi diritto all'agevolazione, verrebbe recuperata, tenuto conto della difficoltà, oggi, di stanziamenti derivanti dalla fiscalità generale, istituendo un'apposita componente tariffaria da applicare alla generalità dell'utenza del servizio. È questo l'orientamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, cui nel 2011 sono state assegnate le funzioni di regolazione e controllo anche dei servizi idrici, che nel documento per la consultazione 230/2015/R/IDR ha illustrato i primi elementi per la determinazione di una specifica componente tariffaria volta alla copertura dei costi della perequazione nel servizio idrico integrato, da applicarsi su scala nazionale, secondo un criterio di solidarietà, efficienza e efficacia.

Le compensazioni effettuate con una contribuzione aggiuntiva da parte di un'ampia platea di utenti consentono di coniugare gli obblighi di servizio, anche consistenti in agevolazioni tariffarie a favore di alcuni utenti, con il principio del recupero dei costi. Con un meccanismo del tutto analogo verrebbe alimentato il Fondo di garanzia di interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche in tutto il territorio nazionale, istituito dal collegato ambientale alla legge di stabilità 2014.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

1. L'osservanza dei requisiti europei e la scelta della modalità di affidamento

In seguito alle modifiche normative intervenute, al pronunciamento referendario del 2011 (che ha determinato l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008) e alle statuizioni della Corte Costituzionale in materia di disciplina afferente ai servizi pubblici locali (sentenza n. 199/2012, a mezzo della quale la Consulta ha decretato l'incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011), l'affidamento dei servizi di cui trattasi risulta oggi disciplinato dalla normativa e dalla giurisprudenza dell'Unione europea (così come confermato, fra gli altri, da Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762).

In tale prospettiva, occorre rammentare che i modelli gestionali afferenti all'erogazione dei servizi pubblici locali ammessi dall'ordinamento comunitario contemplano, fra le modalità di assegnazione del servizio:

a) la gara ad evidenza pubblica esperita per la selezione del soggetto affidatario del servizio, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Si presenta come una modalità caratterizzata dall'apertura al mercato, dalla parità di condizioni, dalla selezione mediante criteri di efficienza ed economicità e dalla non discriminazione. In tali casi, il ruolo dell'Amministrazione si concentra specificamente nella fase di selezione, poiché, essendo rimessa all'autonomia organizzativa e gestionale dell'aggiudicatario la successiva fase di gestione del servizio (fatti naturalmente salvi i poteri di indirizzo, controllo e monitoraggio dell'ente), è precisamente nel momento della definizione dei criteri di scelta del gestore – e quindi anche nell'ambito della pianificazione delle attività che esso è chiamato a svolgere per il periodo della gestione – che l'Amministrazione è principalmente chiamata ad esercitare i propri poteri di determinazione dei contenuti della gestione e quindi la propria funzione di soggetto regolatore e pianificatore del servizio;

b) la gara ad evidenza pubblica esperita per la selezione del partner privato di una società mista, con l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Questo modello è riconducibile al c.d. partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, forma di gestione delle attività e dei servizi pubblici che si caratterizza per una spiccata integrazione fra l'ente e il soggetto gestore, integrazione che assume carattere istituzionale proprio in quanto vede la costituzione di un nuovo soggetto cui partecipano l'ente pubblico e il soggetto gestore. Il diritto dell'Unione Europea prescrive, inoltre, che il socio privato si configuri come un partner «industriale» e non meramente «finanziario» (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, alla partecipazione del socio privato;

c) l'affidamento diretto secondo il modello dell'in house providing. Devono sussistere le seguenti condizioni tracciate dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, ossia: (i) il capitale totalmente pubblico della società *in house*; (ii) l'esercizio di un controllo da parte dall'ente affidante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato sui propri uffici (cd. dipendenza gestionale); (iii) lo svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'ente affidante (cd. dipendenza finanziaria).

2. Adempimenti per la scelta della modalità di affidamento

Secondo la vigente normativa regionale (art. 49 della l.r. 26/2003 come modificata dalla l.r. 21/2010), la scelta del nuovo Gestore del SII compete alla Provincia, su proposta dell'Ufficio d'ambito, acquisito il parere obbligatorio e vincolante della Conferenza dei Comuni dell'ATO. E', pertanto, nell'ambito del ventaglio di ipotesi descritte *sub* 1, attualmente ammesse dall'ordinamento comunitario, che l'Ufficio d'ambito e la Provincia di Lecco hanno individuato l'affidamento diretto del servizio secondo il modello del c.d. *in house* quale modalità maggiormente confacente alle necessità e alle esigenze dell'ente e della collettività residente nel territorio interessato.

In particolare, considerata l'importanza della materia, l'Ufficio d'ambito ha preliminarmente promosso un approfondimento giuridico finanziario sulle possibili alternative delle modalità di affidamento del servizio idrico integrato, in stretta collaborazione con la Conferenza dei Comuni quale luogo aperto alla partecipazione dei cittadini.

Nella seduta del 20 dicembre 2012, la Conferenza dei Comuni ha approvato un atto d'indirizzo concernente la forma di affidamento del SII nell'ATO di Lecco che ha indicato nell'affidamento *in house* ad una società totalmente pubblica la scelta della forma di gestione del SII, escludendo, invece, la gara per l'affidamento del servizio e la società mista con gara per la scelta del socio privato.

Le ragioni della scelta sono da rinvenirsi nei documenti presentati nel corso della Conferenza dei Comuni del 5 novembre 2012 e, segnatamente, nell'analisi comparativa delle forme di gestione del servizio idrico integrato, da cui è emersa, quale differenza fondamentale tra i diversi modelli, la composizione della compagine sociale per la possibile presenza di soggetti con interessi diversificati: la massimizzazione del profitto per il privato, il benessere per il pubblico. Pertanto, nell'ottica della qualità del servizio, è stato ritenuto opportuno privilegiare una gestione pubblica del servizio idrico integrato.

Sotto un secondo profilo, è stato posto in evidenza quale tema di raffronto anche il finanziamento degli investimenti, legato al nuovo metodo tariffario introdotto dopo l'abrogazione dell'adeguata remunerazione del capitale investito tra le componenti della tariffa del servizio idrico integrato. La scelta dell'affidamento *in house*, che esclude l'apertura del capitale ad investitori privati (naturalmente associati all'obiettivo del profitto), è risultata quella maggiormente coerente con le aspettative della cittadinanza.

Il Consiglio d'Amministrazione dell'Ufficio d'ambito, con deliberazione n. 20 del 5 luglio 2013, prendendo atto degli indirizzi espressi a larga maggioranza dalla Conferenza dei Comuni, ha, poi, adottato alcune decisioni per l'affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO di Lecco, disegnando una situazione a regime con un'unica società, affidataria *in house* del servizio, partecipata direttamente dai Comuni.

Quindi, il Consiglio provinciale di Lecco, con deliberazione n. 69 del 28 ottobre 2013, condividendo il percorso individuato dalla deliberazione n. 20/2013, ha approvato le linee di indirizzo per il nuovo affidamento, precisando che l'affidamento secondo il modello dell'*in house* dovesse avvenire a favore di società *"in possesso di tutti i requisiti previsti dalle norme nazionali e comunitarie per l'affidamento in house providing a società di 1° livello ed effettivamente acquisisca tali requisiti prima del citato affidamento"*.

Con deliberazione n. 41 del 4 dicembre 2014, il Consiglio di Amministrazione dell'ATO di Lecco ha deliberato che, ai sensi dell'art. 149-bis comma 2 del d.lgs. 152/2006, il nuovo affidamento venisse disposto entro il 30 giugno 2015, riservandosi di valutare e proporre percorsi diversi da quello delineato dalla citata deliberazione consiliare n. 69/2013, purché le relative proposte fossero presentate entro il 10 febbraio 2015 e dessero dimostrazione del possesso dei requisiti necessari per tale affidamento o delle modalità e dei tempi di raggiungimento degli stessi, nonché della sostenibilità economica e finanziaria della gestione.

Il citato provvedimento è stato approvato dal Consiglio provinciale con deliberazione n. 74 del 22 dicembre 2014.

3. I requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto a società *in house*

Così scelta la modalità di affidamento del servizio idrico, possono di seguito sintetizzarsi le condizioni integranti l'affidamento *in house*:

(i) partecipazione pubblica totalitaria: la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale della società esclude la possibilità di configurare un'effettiva e completa dipendenza gestionale nei confronti dell'ente pubblico. Secondo la Corte di giustizia, Grande sezione, 8 aprile 2008, causa n. C-337/05, Commissione / Italia, «*la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società esclude, in ogni caso, che l'amministrazione aggiudicatrice abbia su detto ente un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi*»;

(ii) "dipendenza gestionale": impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico affidante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Il controllo analogo diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società (in tal senso, Corte di giustizia, 13 ottobre 2005, causa C-458/03, Parking Brixen).

Pertanto:

a. il Consiglio di Amministrazione del soggetto affidatario non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente controllante dev'essere consentito di esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale (cfr. Cons. Stato, sent. n. 1514/2007); le decisioni principali sulla gestione e conduzione della società *in house* devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (cfr. Cons. Stato, sent. n. 5/2007);

b. il soggetto affidatario *in house* non deve avere acquisito una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico, quale risulterebbe (i) dall'ampliamento dell'oggetto sociale, (ii) dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali, (iii) dall'espansione territoriale della società a tutta l'Italia e all'estero;

c. devono essere rinvenibili previsioni aggiuntive a beneficio dell'ente controllante che permettano a quest'ultimo di operare un sindacato concreto sui poteri gestionali dell'organo amministrativo dell'affidatario, che investa non solo gli atti di gestione straordinaria ma anche, in parte rilevante, la gestione ordinaria;

d. la società *in house* può anche essere partecipata da una pluralità di enti locali, purché il controllo analogo sia realizzato attraverso modalità aggiuntive rispetto agli ordinari strumenti del diritto societario, quale la costituzione di un apposito comitato, organismo o ufficio comune con il compito di coordinare il controllo congiunto degli enti rispetto all'attività gestionale (cfr. Cons. Stato, sent. n. 1365/2009);

(iii) "dipendenza finanziaria": secondo la Corte di giustizia, un'impresa svolge la parte più importante della sua attività con l'ente che la detiene se l'attività di detta impresa è destinata principalmente all'ente stesso e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale; inoltre, nell'ipotesi in cui diversi enti detengano un'impresa, la condizione medesima può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più

importante della propria attività non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Così che l'attività da prendere in considerazione, nel caso di un'impresa detenuta da vari enti, è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti (Corte di giustizia, 11 maggio 2006, causa C-340/04, cit.).

Pertanto:

- il requisito della dipendenza finanziaria può sussistere solo se l'attività dell'impresa affidataria *in house* è principalmente svolta a favore dell'ente controllante, con la conseguenza che ogni altra attività assume carattere solo marginale;
- il criterio della prevalenza va inteso in senso quantitativo e qualitativo, sussistendo il requisito quando l'affidatario *in house* o non svolga alcuna attività a favore di soggetti diversi dall'ente controllante, anche se pubblici, oppure ne svolga ma in misura quantitativamente irrisoria e qualitativamente irrilevante;
- per il soddisfacimento del requisito non assume rilievo il fatto che l'affidatario percepisca dagli utenti del servizio reso, e non dagli enti locali affidanti, il corrispettivo per l'attività, sempre che tale attività sia svolta a favore di utenti che compongono la comunità al cui presidio è preposto l'ente affidante.

Ove sussistano gli anzidetti requisiti, l'affidamento *in house* può essere disposto a favore del soggetto che si ponga in rapporto di delegazione interorganica con l'ente affidante (di cui costituisce, dunque, ente strumentale), indipendentemente dalla forma giuridica in concreto assunta da tale soggetto.

4. La verifica della sussistenza dei requisiti

In conformità alla delibera del Consiglio di Amministrazione n. 41/2014, approvata con delibera del Consiglio provinciale n. 74/2014, la società Lario Reti Holding S.p.A. (di seguito "LRH") ha presentato una proposta per l'assunzione diretta del servizio idrico integrato nell'ATO di Lecco. Ad esito degli approfondimenti e delle verifiche condotti dall'Ufficio d'ambito anche in contraddittorio con il soggetto interessato, in ossequio alle citate delibere, sono state delineate le modalità e i tempi per il perfezionamento dei requisiti per l'affidamento diretto del servizio in capo a Lario Reti Holding s.p.a., prevedendo in particolare:

- la modifica dello Statuto sociale;
- l'assunzione da parte dell'Ente affidante il servizio di una partecipazione nel capitale sociale di Lario Reti Holding s.p.a.;
- la fusione per incorporazione (anche con effetto posticipato al massimo alla data del 31 dicembre 2016) della società Idroservice s.r.l. in Lario Reti Holding s.p.a.

Il perfezionamento di tali attività – accertato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. ... del – consente di ritenere sussistenti in capo a LRH i requisiti per l'affidamento *in house* e, in particolare, di affermare quanto segue:

1. la società è a totale partecipazione pubblica, come previsto dall'art. 1, c. 1, dello statuto. Quest'ultimo, inoltre, inibisce la partecipazione di privati al capitale sociale, stabilendo l'inefficacia nei confronti della società e dei soci del trasferimento delle azioni a tale categoria di soggetti e, conseguentemente,

l'impossibilità per la società di iscrivere l'avente causa nel libro dei soci e per costui di esercitare alcun diritto connesso alla titolarità delle azioni (cfr. art. 7, c. 3), così che il vincolo del capitale pubblico è soddisfatto sia sotto il profilo fattuale, avuto riguardo alla compagine sociale, sia sotto il profilo giuridico, in forza del citato vincolo statutario;

2. la società è soggetta all'indirizzo e controllo analogo dell'ente pubblico azionista che affida il servizio idrico integrato. Il controllo analogo è esercitato dall'ente pubblico che affida il servizio idrico integrato, in conformità allo statuto, in modo congiunto con gli altri enti locali azionisti appartenenti all'ATO di Lecco e si esprime nei poteri d'indirizzo, autorizzazione, controllo e supervisione sull'insieme dei più importanti atti di gestione del servizio oggetto di affidamento diretto *in house*. Nel nuovo statuto societario di LRH, è demandato al Comitato di Indirizzo e Controllo l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo nei confronti degli organi societari con esclusione del collegio sindacale, ai fini dell'esercizio del controllo analogo sulla gestione dei servizi oggetto di affidamento diretto, in conformità a quanto previsto dall'oggetto sociale. Il Comitato d'Indirizzo e Controllo è composto da nove membri eletti dall'assemblea ordinaria in modo da garantire la partecipazione maggioritaria dell'ente pubblico che affida il servizio, al quale viene demandata la designazione di 5 membri, fra cui il Presidente, e un'adeguata rappresentatività territoriale dei Comuni azionisti facenti parte dell'ATO di Lecco, ai quali compete la nomina degli altri 4 componenti. Quanto alle competenze, il Comitato ha poteri di iniziativa (controllo "ex ante"), di monitoraggio (controllo "contestuale") e di verifica (controllo "ex post") sull'attività della società e sull'operato del Consiglio di Amministrazione (cfr. artt. 10-ter e 10-quater dello statuto);

3. con l'affidamento del servizio idrico integrato, la società è destinata a svolgere la propria attività prevalente (anche sotto il profilo economico) in favore dei soci pubblici affidanti, in quanto il fatturato conseguito nel settore idrico rappresenterà oltre l'85% del fatturato complessivo. Tale circostanza porta pertanto ad escludere che la società abbia vocazione commerciale, anche tenuto conto della circostanza che essa, oltre alla gestione del servizio idrico integrato, svolge esclusivamente servizi in favore delle proprie controllate, senza operare in alcun mercato diverso dalla gestione del servizio idrico. Le altre società partecipate operano inoltre in piena autonomia e indipendenza, sotto il profilo giuridico, patrimoniale, economico ed imprenditoriale, in settori diversi (dall'idrico) quali l'energia elettrica e il gas. Proprio in ragione delle predette caratteristiche di completa autonomia (giuridica, patrimoniale, economica ed imprenditoriale), la vocazione commerciale di questi ultimi soggetti non è suscettibile di incidere in alcun modo sulle attività svolte dall'affidatario diretto del servizio idrico integrato Lario Reti Holding S.p.a., che è destinato ad operare in modo assolutamente prevalente a favore degli enti locali dell'ATO di Lecco nel settore del servizio idrico integrato (per oltre l'85% del proprio fatturato).

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

1. Valutazioni preliminari e propedeutiche

Negli affidamenti assegnati con gara (per l'erogazione del servizio o per la selezione del socio operativo) l'Amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di definire in modo più puntuale e preciso i criteri e i parametri di valutazione delle prestazioni erogate dal soggetto affidatario al quale viene esternalizzata la gestione del servizio, e col quale le relazioni sono infatti esclusivamente di natura contrattuale. Il servizio idrico integrato, particolarmente per l'arretratezza infrastrutturale che lo caratterizza, necessita di essere affidato per periodi medio lunghi che consentano di ammortizzare l'ingente ammontare degli investimenti urgenti, tenuto anche conto del livello tariffario attuale e dei vincoli di natura sociale che limitano gli incrementi annuali ritenuti ammissibili. Su un orizzonte temporale di durata almeno ventennale appare straordinariamente difficile, particolarmente in contesti caratterizzati, almeno fino ad oggi, da una forte instabilità e da una profonda ristrutturazione che non appare ancora conclusa, prevedere adeguatamente le variabili ambientali, economiche, giuridiche ed organizzative in grado di determinare importanti impatti sulle clausole contrattuali. Negli affidamenti in house il soggetto gestore si configura invece, indipendentemente dalla forma giuridica in concreto assunta da tale soggetto, come ente strumentale in rapporto di delegazione interorganica con l'ente affidante, il quale può e deve esercitare un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata e può dunque in ogni momento intervenire per aggiornare gli obiettivi e adeguare gli strumenti al mutato contesto. Si ritiene che questa modalità di esercizio del controllo sia dunque maggiormente adeguata all'elevato grado di indeterminatezza che ancora caratterizza il servizio idrico integrato.

Anche le carenze informative, che nonostante gli sforzi compiuti e i risultati ottenuti nei primi anni di gestione unitaria, ancora caratterizzano il servizio idrico integrato, e con le quali si è scontrata anche l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas nel tentativo di definizione dei costi standard, compromettono seriamente l'effettiva possibilità di monitoraggio e controllo dei livelli di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Senza contare la necessità, particolarmente in caso di affidamento concorrenziale, di strutturare adeguatamente (in termini sia numerici, sia di professionalità e competenze) gli enti affidanti affinché siano in grado di svolgere compiutamente l'attività di controllo sul soggetto affidatario, con un'evidente immediata ricaduta sui costi di funzionamento degli enti d'ambito e sulle tariffe di cui costituiscono una componente aggiornabile.

2. Strumenti per la valutazione di efficienza ed economicità

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, l'Ente di Governo dell'Ambito, predispone un'apposita relazione in cui si deve motivare la forma di affidamento prescelta in conformità con i requisiti previsti dall'ordinamento europeo al fine di assicurare gli obblighi in materia di servizio pubblico e servizio universale, nonché il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione nell'ottica di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

La legge di stabilità 2015, legge n. 190 del 23 dicembre 2014, prevede, in aggiunta, al comma 609, *“la verifica dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto*

affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti."

Per quanto riguarda il Piano Economico Finanziario, lo stesso *"deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966"*.

Per quanto riguarda la scelta della forma di gestione in house, la citata legge di Stabilità prevede altresì due requisiti:

- l'Ente di Governo dell'Ambito deve specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio;
- gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house.

L'Ufficio di Ambito di Lecco ha proposto di affidare direttamente il Servizio nella forma di gestione in house alla Società Lario Reti Holding S.p.A., la Società capogruppo che controlla direttamente al 100% Idroservice s.r.l., la Società affidataria del Servizio Idrico Integrato nel biennio 2014-2015 che ha condotto la gestione avvalendosi anche delle infrastrutture di proprietà di Idrolario s.r.l., soggetto affidatario della gestione del Servizio Idrico Integrato nel biennio 2012-2013.

L'affidamento del servizio alla Società Lario Reti Holding S.p.A. rappresenta il primo atto di un percorso che si perfezionerà in più fasi e che prevede la fusione per incorporazione della Società Idroservice s.r.l..

In merito all'assetto economico-patrimoniale, la presente relazione interpreta il requisito normativo verificando, innanzitutto, la sussistenza dell'equilibrio economico e finanziario della Società affidataria Lario Reti Holding SpA, ossia, la verifica dell'economicità della gestione e dell'equilibrio strutturale del patrimonio, in particolare la solidità attraverso l'equilibrio tra le attività e passività di medio lungo termine e le attività e passività di breve termine.

A tal fine si prende a riferimento l'ultima gestione al 31.12.2014 di Lario Reti Holding SpA, riclassificando il conto economico a valore aggiunto e lo stato patrimoniale secondo il criterio di liquidità esigibilità dei crediti e dei debiti.

In Tabella 1 si rappresentano le riclassificazioni del conto economico e dello stato patrimoniale, visualizzando nel conto economico i risultati intermedi per verificare la redditività delle varie fasi, nello stato patrimoniale i saldi di attivo e passivo a breve e a medio lungo termine con i saldi del capitale di funzionamento e del capitale immobilizzato.

Tabella 1

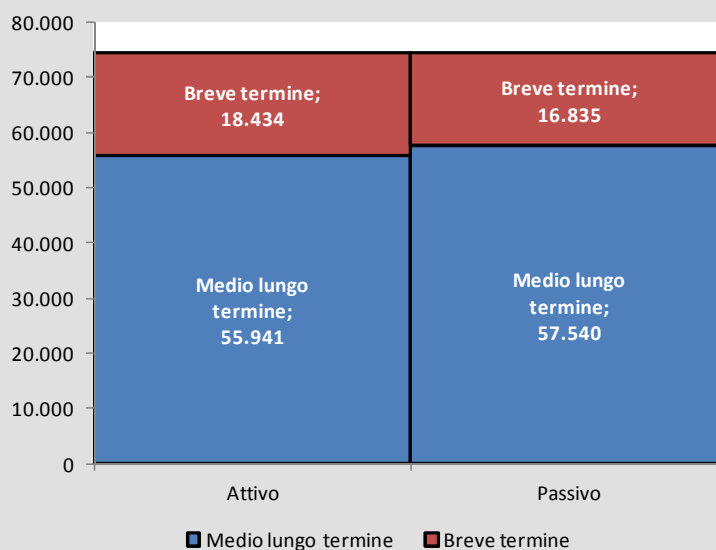
Conto Economico riclassificato a valore aggiunto	Anno 2014	Stato Patrimoniale riclassificato	Anno 2014
Ricavi per servizi alle controllate	4.941	Crediti commerciali	11.861
Altri ricavi	388	Altre attività/passività a breve	6.428
Totale ricavi	5.329	Rimanenze di magazzino	127
Consumi materie prime	-54	Liquidità	18
Costi per servizi da terze parti	-2.219	Totale attivo a breve	18.434
Altri costi operativi	-407	Debiti Commerciali	-10.096
Costi del personale	-1.422	Debiti finanziari	-6.739
Totale costi	-4.102	Totale Passivo a breve	-16.835
Margine Operativo Lordo	1.227	Capitale di funzionamento	1.599
Ammortamenti e svalutazioni	-948	Immobilizzazioni immateriali	535
Accantonamenti	0	Immobilizzazioni materiali	10.661
Reddito Operativo	279	Immobilizzazioni finanziarie	44.745
Gestione finanziaria	3.704	Totale attivo a medio lungo termine	55.941
Gestione straordinaria	39	Fondo FfB	-266
Risultato ante imposte	4.022	Fondi Rischio e Oneri	-2.359
Gestione Fiscale	-173	Altre attività/passività a lungo termine	-1.055
Utile netto	3.849	Patrimonio Netto	-53.860
		Totale passivo a medio lungo termine	-57.540
		Capitale immobilizzato netto	-1.599

Analizzando il conto economico di Tabella 1 si osserva che i risultati intermedi sono tutti positivi, assicurando la redditività in ogni fase della gestione economica. In particolare è importante sottolineare il risultato intermedio del margine operativo lordo, considerato che l'indice rappresenta la gestione caratteristica dell'azienda, non risente della gestione finanziaria e straordinaria e neanche delle politiche societarie in materia di ammortamenti e accantonamenti, peraltro nulli in questa circostanza. È l'indice più diffuso e utilizzato per analizzare la redditività aziendale. L'utile di esercizio in questo caso è condizionato positivamente dalla gestione finanziaria che in quanto società holding assume un ruolo di rilievo per i proventi derivanti dalla gestione della liquidità nei confronti delle Società del Gruppo.

Passando all'analisi dello stato patrimoniale riclassificato emerge un saldo positivo del capitale di funzionamento, pari a 1,6 mln di euro, indice di una struttura patrimoniale in equilibrio, considerato che nel breve l'attuale struttura patrimoniale consente di far fronte con i crediti di breve periodo al pagamento di debiti della stessa natura senza dar luogo a tensioni finanziarie nei pagamenti delle forniture. Per l'identità tra attivo e passivo dello stato patrimoniale, ciò significa anche che il saldo del capitale immobilizzato netto ha pari valori ma di segno opposto. Ciò sta a significare che le immobilizzazioni e i crediti immobilizzati sono adeguatamente coperti da passività di medio lungo termine, ossia, passività che non necessitano di essere rimborsate nel breve periodo e dal patrimonio netto che, per definizione, non ha esigenze di rimborso.

La struttura patrimoniale, rappresentata in Figura 1, evidenzia la situazione descritta.

Figura 1



Si può dunque concludere che per quanto riguarda il primo requisito richiesto dalla normativa in caso di scelta della forma di gestione in house, l'assetto economico-patrimoniale della Società Lario Reti Holding SpA è in equilibrio.

Per quanto riguarda la fase di incorporazione della Società Idroservice srl, in Tabella 2 si analizza la situazione economico finanziaria della stessa Società al 31.12.2014.

Tabella 2

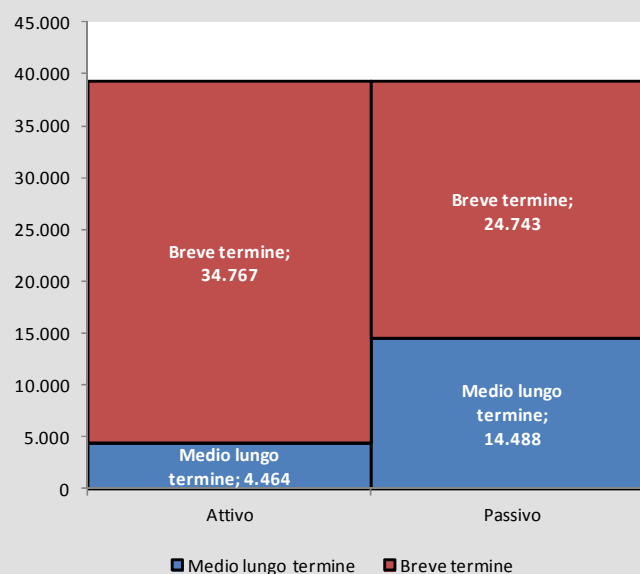
Conto Economico riclassificato a valore aggiunto	Anno 2014	Stato Patrimoniale riclassificato	Anno 2014
Ricavi per servizi alle controllate	44.715	Crediti commerciali	33.999
Altri ricavi	489	Rimanenze di magazzino	394
Totale ricavi	45.204	Liquidità	374
Consumi materie prime	-1.295	Totale attivo a breve	34.767
Costi per servizi da terze parti	-23.574	Debiti Commerciali	-11.588
Altri costi operativi	-10.459	Altre attività/passività a breve	-4.097
Costi del personale	-5.011	Debiti finanziari verso la capogruppo	-9.058
Totale costi	-40.339	Totale Passivo a breve	-24.743
Margine Operativo Lordo	4.865	Capitale di funzionamento	10.024
Ammortamenti e svalutazioni	-273	Immobilizzazioni immateriali	2.357
Accantonamenti	-150	Immobilizzazioni materiali	2.107
Reddito Operativo	4.442	Immobilizzazioni finanziarie	0
Gestione finanziaria	87	Totale attivo a medio lungo termine	4.464
Gestione straordinaria	18	Fondo TFR	-1.167
Risultato ante imposte	4.547	Fondi Rischi e Oneri	-484
Gestione Fiscale	-1.662	Altre attività/passività a lungo termine	-1.263
Utile netto	2.885	Patrimonio Netto	-11.574
		Totale passivo a medio lungo termine	-14.488
		Capitale immobilizzato netto	-10.024

Anche nel caso di Idroservice s.r.l., i risultati intermedi del conto economico riclassificato sono tutti positivi, assicurando la redditività in ogni fase della gestione economica. In particolare, Idroservice srl ha conseguito un margine operativo lordo positivo, pari a 4,9 mln di euro e un utile netto pari a 2,9 mln di euro.

Passando all'analisi dello Stato Patrimoniale riclassificato emerge un saldo positivo del capitale di funzionamento, pari a 10 mln di euro, indice di una struttura patrimoniale più che buona per i ragionamenti fatti per Lario Reti Holding S.p.A., che in questo caso si rafforzano.

La struttura patrimoniale, rappresentata in Figura 2, evidenzia la situazione descritta.

Figura 2



Pertanto, a seguito dell'incorporazione di Idroservice s.r.l., l'equilibrio economico e finanziario della gestione Lario Reti Holding S.p.A. verrà rafforzato.

Per quanto riguarda il secondo requisito normativo, la Società Lario Reti Holding S.p.A. ha, come si evince dalle tabelle e figure precedenti, una struttura patrimoniale in equilibrio per cui non necessita di essere capitalizzata nell'immediato. Inoltre, il Piano Economico Finanziario non ne evidenzia la necessità neanche nel medio lungo periodo in considerazione del fatto che la finanziabilità del Programma degli interventi è garantita su tutto il periodo di affidamento dai flussi tariffari determinati in applicazione dei criteri dell'MTI e dal ricorso al credito bancario che ne garantiscono il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione. Per queste ragioni, gli enti locali proprietari sono esonerati dall'accantonare nei propri bilanci somme corrispondenti al capitale proprio, tale misura è infatti da intendersi per le Società di nuova costituzione o per le Società esistenti per cui è richiesto l'adeguamento del capitale sociale in relazione ad uno squilibrio della struttura patrimoniale o nel caso in cui si evidenzia la necessità di ulteriore capitalizzazione nel Piano Economico Finanziario.

Infine, il Piano Economico finanziario è stato asseverato da...