



**Ufficio d'ambito di Como**

**RELAZIONE PER L'AFFIDAMENTO DEL S.I.I. NELL'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE DELLA  
PROVINCIA DI COMO AI SENSI DELL'ART. 34 C. 20 DEL D.L. 179/2012 CONVERTITO CON L. 221/2012  
- ANNO 2014**



## Sommario

Premessa .....	2
Società a totale partecipazione pubblica.....	4
Conformità ai principi dell'ordinamento europeo .....	4
Efficacia, efficienza ed economicità nella gestione del servizio.....	8
Profilo delle compensazioni economiche e degli obblighi di servizio universale .....	9
Aspetti critici.....	12
Società mista pubblico – privata o società selezionata tramite procedura ad evidenza pubblica	12
Aspetti critici: Difficoltà ad attribuire i compiti operativi del partner industriale - socio privato.	13
Remunerazione del capitale investito.....	13

## Premessa

L'Ambito territoriale ottimale (di seguito ATO) della Provincia di Como è formato da 154 Comuni con una popolazione residente complessiva di circa 160.000.

L'Assemblea consortile con deliberazione n. 8 del 19 ottobre 2011 ha individuato quale modello gestionale funzionale all'affidamento del servizio idrico una società pubblica avente le caratteristiche del c.d. controllo analogo.

Il Consiglio Provinciale ha fatto propria la decisione dell'assemblea consortile individuando con Delibera C.P. n. 36/2012 le linee guida per la costituzione della società di gestione del Servizio Idrico Integrato, prevedono al punto 1 "Obiettivi strategici della riorganizzazione", quanto segue: "il progetto di riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato (di seguito SII) sul territorio della Provincia di Como si basa sulla costituzione di una società, denominata società d'ambito, cui attribuire in house la titolarità della gestione del SII alla scala provinciale ed affidare il servizio di che trattasi per l'ambito territoriale ottimale della Provincia di Como. [...]".

Alla luce di quanto sopra, in data 28 aprile 2014 si è costituita la società Como Acqua srl quale futuro gestore, totalmente pubblico, affidatario della gestione del SII per la Provincia di Como.

Recentemente, l'articolo 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni nella L. n. 221/2012, al co. 20 ha disposto che "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio viene effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di



affidamento prescelto e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

Con la presente relazione, al fine di ottemperare a quanto disposto dalla norma sopra citata, si intende illustrare il percorso che porterà all'affidamento del servizio idrico integrato alla società Como Acqua S.r.l., secondo il modello c.d. in house.

Il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito con modifica nella L. 221/2012 ha introdotto con l'art. 34, “Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni”, la seguente disciplina in tema di affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica delle gestioni esistenti.

In particolare il comma 20 dispone: “ Per i servizi locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto **delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento Europeo per la forma di affidamento prescelta** e che definisce **i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale**, indicando le **compensazioni economiche se previste.**”

La normativa in questione opera un rimando all'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e quindi per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica saranno pertanto ammissibili i seguenti modelli:

- la procedura competitiva ad evidenza pubblica;
- la società mista a partecipazione pubblica con la presenza di un partner industriale scelto mediante gara;
- la società in house, partecipazione interamente pubblica;

In materia di affidamento del servizio l'art. 34 comma 20 introduce un obbligo meramente formale costituito dalla predisposizione di una relazione che deve essere redatta ai sensi del comma 21 “In relazione agli **affidamenti in essere** alla data di entrata in vigore del presente decreto, la relazione prevista al comma 20 deve essere pubblicata entro la data del 31 dicembre 2013. Per gli affidamenti per i quali non e' prevista una data di scadenza, gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento, pena la cessazione dell'affidamento medesimo alla data del 31 dicembre 2013”. A tale relazione non sono soggetti a i sensi del comma 15 le società quotate in borsa prima del 1 gennaio 2013.

Nella norma non vi è nessun riferimento ad eventuali adempimenti per gli affidamenti ancora da effettuare, per i quali però si ritiene, per analogia, di dover prima dell'affidamento del servizio provvedere alla predisposizione della relazione richiamata dall'art. 34 co. 20 di cui sopra, al fine di



assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

### **Società a totale partecipazione pubblica**

Il percorso avviato nell'ambito di Como, permetterà quindi al gestore d'ambito di gestire il servizio Idrico Integrato in tutto il territorio provinciale, in continuità, rispetto alla frammentarietà del servizio presente nel passato, garantendo il passaggio graduale delle conoscenze già acquisite e dalle relative professionalità dei gestori alla nuova società.

La scelta dell'affidamento "in house", si configura come una gestione senza intermediari, che garantisce il perseguimento degli interessi delle comunità locali direttamente partecipanti, per il tramite dei loro rappresentanti all'amministrazione del servizio.

In questo modo gli Enti locali dell'ATO hanno la possibilità di concretizzare la programmazione e il controllo del servizio, dando attuazione alle funzioni di indirizzo manifestate dalle Comunità locali di riferimento.

Infatti, il ruolo degli Enti locali di presidio del territorio e quindi di contatto diretto con i fruitori del servizio permette di controllare l'operato del gestore a diversi livelli, fino al punto di consegna del servizio, valutando anche la capacità di rispettare i contratti di servizio in essere.

Di fatto, tale scelta di affidamento in house, si configura come una amministrazione diretta di tipo bidirezionale dal territorio verso la società e viceversa, consentendo di anteporre il perseguimento degli interessi della comunità locali alle logiche del profitto, in alternativa ai modelli gestionali, privati o misti, in cui le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto terzo, che ha un confronto con il territorio indiretto o comunque limitato.

E' importante rilevare che, il gestore d'ambito affidatario del servizio, pur essendo un gestore pubblico, deve avere una gestione imprenditoriale capace di comprimere i costi, non per migliore i possibili profitti, ma per ricercare un sistema di qualità gestionale/imprenditoriale che permetta un beneficio all'utenza, in termini di qualità dei materiali, funzionalità delle infrastrutture e riduzione delle tariffe.

### **Conformità ai principi dell'ordinamento europeo**

Secondo quanto disposto dalle Linee Guida nella Provincia di Como e ribadito all'art. 2 dello statuto del gestore d'ambito, la società è partecipata direttamente solo da Comuni.

La società d'ambito, costituita sulla base dei principi dell' "in house providing", e quindi con i requisiti del controllo analogo, beneficerà dell'affidamento diretto del servizio, che consentirà ai Comuni di gestire la società al pari di un braccio operativo dell'Ente Locale.

La società d'ambito gestisce tutte le fasi del servizio idrico integrato e quindi:

- Acquedotto (derivazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione, analisi)
- fognatura (raccolta, convogliamento all'impianto di trattamento)



- depurazione (trattamento acque reflue e scarico in ambiente)
- bollettazione

A servizio affidato, la società d'ambito gestirà il servizio idrico integrato a favore della popolazione di tutto il territorio, salva la presenza di gestori salvaguardati, appartenente all'ambito della Provincia di Como secondo i principi dell'ordinamento comunitario in materia, così come sanciti anche dalla consolidata giurisprudenza comunitaria.

In sostanza i principi ispiratori dell'in house providing sono:

**I) Partecipazione pubblica totalitaria della stazione appaltante** al capitale della società affidataria;

**II) Controllo analogo:** la società aggiudicataria deve essere soggetta ad un controllo analogo a quello che quest'ultima esercita sui propri servizi per influenzare in modo determinante le decisioni concernenti sia gli obiettivi strategici sia le decisioni importanti della stessa società affidataria;

**III) Esclusione di vocazione commerciale:** l'impresa non deve aver "acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo" da parte dell'ente pubblico, che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale, dall'espansione territoriale dell'attività della società.

**IV) la struttura organizzativa** deve consentire all'ente pubblico o agli enti pubblici soci di esercitare la più totale ingerenza e controllo sulla gestione nonché sull'andamento economico-finanziario e gestionale, in considerazione della composizione e nomina degli organi sociali.

Es: assemblea - cui spetta il potere di approvare il bilancio e la nota integrativa, di decidere sulla destinazione degli utili sociali nonché sullo scioglimento e sulla liquidazione della società - costituita dalla universalità dei soci, in modo che l'ente possa controllare interamente la gestione societaria; consiglio di amministrazione in cui spetta all'ente la nomina del Presidente (che ha la rappresentanza della società ed il potere di presiedere l'assemblea dei soci) nonché di uno o due componenti (qualora l'organo sia costituito da tre o cinque membri), garantendogli così la maggioranza; collegio sindacale in cui lo statuto riserva al Comune la nomina di due componenti effettivi su tre, oltre di un membro supplente.

**V) prevalenza dell'attività sociale svolta a favore dei soci**

Di seguito si esaminano, alla luce anche dei contenuti dello statuto della società d'ambito, il rispetto dei principi sopra enunciati.

- I. Per quanto riguarda la condizione relativa alla **partecipazione pubblica al capitale sociale**, le linee guida provinciali approvate con deliberazione C.P. n. 36/2012, prevedono, al punto 2.1 lett. b) "Il capitale sociale della società d'ambito sarà quindi interamente detenuto dai Comuni della Provincia di Como sulla base dei rispettivi conferimenti [...]". Sulla base di tale principio l'art. 1 dello statuto del gestore d'ambito ribadisce "La società è a totale capitale pubblico locale ed opera secondo le modalità proprie degli affidamenti "in house".
- II. Per quanto attiene la sussistenza del **controllo analogo**, l'affidamento al gestore d'ambito risulta conforme ai principi sanciti a livello comunitario e richiamati quale unico parametro di



legittimità anche dall'art. 34 del D.L. n. 179/2012 conv. con modifiche nella L. n. 221/2012.

Lo sviluppo del controllo analogo si esprime attraverso lo statuto della società d'ambito che prevede in particolare all'art. 6 "RAPPORTI TRA SOCIETA' E SOCI" quanto segue:

[...] "I soci esercitano il controllo "ex ante" mediante

(i) la messa a disposizione in loro favore di una relazione semestrale predisposta dal consiglio di amministrazione, in cui si evidenziano l'andamento della gestione, lo stato economico, patrimoniale e finanziario della società ed il rapporto tra tali dati e gli obiettivi indicati dai soci, la proposta di piani industriali infra-annuali ed annuali e lo stato di perseguimento degli obiettivi dei piani industriali approvati (il tutto corredato dal parere dei revisori dei conti). L'assemblea dei soci può decidere con propria deliberazione di ampliare o ridurre l'oggetto della relazione di cui sopra, su proposta del consiglio di amministrazione. Laddove uno o più soci ritengano necessario un confronto diretto con gli amministratori al fine di analizzare in forma più compiuta i contenuti della relazione, gli stessi possono chiedere un'audizione al consiglio di amministrazione ovvero indirizzare allo stesso un quesito scritto con diritto ad una risposta espressa e, qualora raggiungano un quinto del capitale sociale, possono richiedere la convocazione dell'assemblea ed esprimere atti vincolanti di indirizzo;

(ii) l'autorizzazione assembleare preventiva a sensi dell'art. 2464, comma 1, c.c., al compimento degli atti ed all'assunzione di decisioni relative a:

- operazioni immobiliari, mobiliari, industriali, commerciali e finanziarie, ivi compresa la assunzione di finanziamenti, mutui anche ipotecari e la concessione di garanzie reali e/o personali, di valore superiore ad euro 250.000,00 (duecentocinquantamila virgola zero zero).
- stipula di accordi di programma e convenzioni con soggetti privati ed altri enti, anche pubblici, nonché associazioni;
- assunzione di partecipazioni societarie.

I soci esercitano il controllo contestuale attraverso la sottoposizione agli stessi di una relazione semestrale del consiglio di amministrazione, che deve contenere informazioni relative all'andamento economico, amministrativo e gestionale della società, oltre ad una relazione relativa alla soddisfazione del servizio da parte dell'utente (customer satisfaction). Almeno due volte all'anno il Presidente convoca l'assemblea per illustrare l'andamento generale della società ad opera del direttore generale e degli amministratori delegati.

I soci esercitano il controllo "ex post" attraverso la messa a loro disposizione, in sede di approvazione del bilancio, di una relazione predisposta dal consiglio di amministrazione, in cui si evidenzia l'andamento della gestione, lo stato economico, patrimoniale e finanziario, il rapporto tra tali dati e gli obiettivi indicati dai soci e lo stato di attuazione dei piani industriali annuali approvati ed eventuali piani infrannuali; la relazione dovrà contenere eventuali soluzioni a problemi sollevati nel corso dell'anno ed in particolare affrontare la risoluzione di eventuali criticità sollevate dagli utenti (il tutto sarà corredato dal parere dei revisori dei conti)."

[...]



“Il controllo analogo può essere altresì esercitato con il supporto di una commissione, nominata dai soci in propria rappresentanza, che oltre a coordinare il controllo congiunto degli Enti soci rispetto all’attività gestionale, verifica lo stato di attuazione degli obiettivi, anche sotto il profilo dell’efficacia, efficienza ed economicità della gestione, con successiva relazione all’assemblea dei soci.”

Inoltre, proprio secondo la giurisprudenza comunitaria, il c.d. controllo analogo dei soci pubblici sulla società “in house” costituisce un vero e proprio potere di direzione, coordinamento e supervisione dell’attività del soggetto partecipato, che riguarda l’insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo e che deve consentire di esercitare un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni importanti. In caso di pluralità di soci pubblici il controllo analogo può essere esercitato congiuntamente, deliberando, eventualmente, a maggioranza (Corte di Giustizia CE, 13 novembre 2008, C-324/07, Coditel Brabant SA).

In altre parole, qualora più autorità pubbliche facciano ricorso ad una entità comune ai fini dell’adempimento di un compito comune di servizio pubblico, non è indispensabile che ciascuna di esse detenga da sola un potere di controllo individuale su tale attività.

Ciononostante, il controllo esercitato su quest’ultima non può fondarsi soltanto sul potere di controllo dell’autorità pubblica che detiene una partecipazione di maggioranza nel capitale dell’entità in questione, e ciò perché, in caso contrario, verrebbe svuotata di significato la nozione stessa di controllo congiunto (Consiglio di stato, Sez. VI, sentenza 11/02/2013 n. 762).

Al proposito al di là del controllo ex ante, contestuale e ex post, lo statuto della società

- III. d’ambito prevede inoltre che **la struttura organizzativa** consenta all’ente pubblico di esercitare la più totale ingerenza e controllo sulla gestione, nonché sull’andamento economico-finanziario e gestionale, in considerazione della composizione e nomina degli organi sociali.
- IV. Per quanto riguarda **l’esclusione della vocazione commerciale**, lo statuto della società al proposito è chiaro e definisce all’art. 4 l’oggetto societario:

“La società ha per oggetto esclusivo, in conformità alle norme legislative e regolamentari tempo per tempo vigenti in materia: la gestione e l’erogazione del servizio idrico integrato, inteso come l’insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, distribuzione e depurazione, di analisi delle acque; l’attività di gestione amministrativa e finanziaria delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali strumentali all’esercizio dei servizi pubblici locali; le attività strumentali a quelle sopra indicate.

A tal fine la società può rendersi conferitaria delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali funzionali all’erogazione del servizio idrico integrato (di seguito "S.I.I.") - che costituiscono dotazione di interesse pubblico e sono inalienabili - e provvede alla loro gestione anche mediante: la realizzazione degli investimenti infrastrutturali destinati all’ampliamento e potenziamento di reti e impianti; la cura dello studio e della progettazione, la progettazione, costruzione, la gestione ed esercizio di opere, infrastrutture e impianti idraulici o afferenti al ciclo unitario e integrato dell’acqua, secondo le previsioni del Piano d’Ambito e degli altri strumenti vigenti; gli interventi di ristrutturazione e valorizzazione



necessari per adeguare nel tempo le caratteristiche funzionali delle reti, impianti e dotazioni patrimoniali di cui sopra.”

Sempre all’art. 4 dello statuto si esplicita che le uniche attività commerciali consentite sono quelle attinenti “tutte le operazioni commerciali, industriali ed immobiliari necessarie al fine di conseguire il proprio oggetto ed in particolare, con espressa esclusione di qualsiasi attività svolta nei confronti del pubblico e delle attività riservate, prestare garanzie reali o personali.”

### **Efficacia, efficienza ed economicità nella gestione del servizio**

La gestione sviluppata dalla società d’ambito è svolta senza fini di lucro e non prevede utili ma garanzia dell’equilibrio di bilancio.

Al proposito l’art. 30 dello statuto dispone che:

“Gli utili netti risultanti dal bilancio approvato, dedotto il cinque per cento per la riserva legale, verranno accantonati o destinati a favore di riserve straordinarie per lo sviluppo delle attività sociali, secondo quanto stabilito dall’assemblea nella deliberazione di approvazione del bilancio.”

La missione della società di gestione, seppure trattasi di una “società”, non è quella tipica di una attività commerciale, finalizzata alla realizzazione di profitti atti a garantire una remunerazione del capitale investito dai propri soci, ma quello di gestire il S.I.I. nell’interesse delle comunità locali, così come risultante anche dall’esito del referendum del 12-13 giugno 2011.

Non è previsto il pagamento di dividendi ai soci, tutte le risorse derivanti da tariffa dovranno essere utilizzate per la copertura dei costi e l’efficientamento della gestione.

Dalle prime esperienze maturate sul territorio, è possibile confermare che l’aggregazione delle capacità imprenditoriali locali permetterà di usufruire di economie di scala.

Inoltre l’operatore si troverà, ai sensi dell’art. 173 del D.lgs 152/2006, a gestire il SII, tramite il personale già presente sul territorio, che di fatto costituirà il personale di primo impianto della società d’ambito.

Il gestore dovrà quindi ottimizzare il personale in essere e solo successivamente valutare l’opportunità di nuove assunzioni. Questo consentirà al gestore di operare in piena libertà, compatibilmente con le professionalità esistenti, per l’organizzazione interna e dei distretti operativi, realizzando ex novo la pianta organica della società.

Attraverso la riorganizzazione prevista nell’A.T.O. di Como, si procederà in maniera graduale ad accentrare la gestione dell’intero SII in capo ad un unico soggetto, che potrà così valutare caso per caso le operazioni societarie di maggiore convenienza per le amministrazioni pubbliche e quindi per gli utenti.

In tal modo il gestore d’ambito potrà altresì attingere al bagaglio di informazioni ed esperienze già maturate dai soggetti fino ad oggi operanti in qualità di gestori ed erogatori dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

Al proposito, infatti, si ricorda che allo stato attuale sul territorio esistono più di 20 società di gestione, che svolgono l’attività solo per una parte del territorio, in forza di diversi contratti di servizio il cui controllo è demandato agli uffici dei vari enti locali. In alcune realtà locali in cui operano più gestori il controllo deve essere esteso a più contratti di servizio.



A seguito della riorganizzazione e dell'individuazione dell'unico soggetto d'ambito destinato alla gestione del SII, vi sarà un solo contratto di servizio e una sola carta dei servizi, su cui le autorità competenti dovranno vigilare a garanzia del rispetto degli impegni assunti dalla società.

La Società in house, in cui confluiranno, tramite percorsi di aggregazione, le esistenti società pubbliche, presenta dunque un forte radicamento sul territorio ed è dotata di una organizzazione che può contare su un bagaglio di conoscenze, esperienze e professionalità, che si ritiene possa garantire un'efficace gestione del Servizio Idrico Integrato.

Per le caratteristiche e peculiarità del servizio, non si può infatti prescindere dalla conoscenza del territorio, delle reti degli impianti presenti. Il modello in house, costruito ad hoc, sulla scorta delle linee guida provinciali e della Conferenza dei Comuni, permette in questo caso di gestire il servizio in continuità rispetto al passato, attraverso una conoscenza integrata delle reti e degli impianti che, con l'ausilio di sistemi di rilevamento e monitoraggio adeguati, potrà portare ad un graduale miglioramento del livello di efficacia del servizio.

- V. Per quanto riguarda **l'esclusività o prevalenza dell'attività della società in house a favore dei soci**, si rileva che la necessità di operare prevalentemente con i propri soci pubblici o per conto degli stessi, è soddisfatta statutariamente ove è previsto che il Gestore individuato assolve a tale condizione operando solo nel settore Idrico ed in favore per la quasi totalità per i propri soci pubblici.

#### **Profilo delle compensazioni economiche e degli obblighi di servizio universale**

Nella transizione economica e normativa verso un mercato aperto, la previsione e la regolamentazione del servizio universale garantisce a tutti i cittadini la possibilità di fruire di un servizio di pubblica utilità, indipendentemente da fattori come il reddito o la collocazione geografica.

Si tratta, come è evidente, di una disposizione di democrazia, finalizzata, in pratica, ad evitare che utenti ubicati in aree del territorio nazionale meno redditizie in termini di investimenti per gli operatori rimangano privi di una dotazione minima del servizio rispettosa delle normative vigenti in materia.

Gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio interessato, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a prezzi accessibili come è appunto il servizio idrico integrato. L'acqua è un bene essenziale e insostituibile per la vita e, pertanto, la disponibilità e l'accesso all'acqua potabile e alle risorse idriche necessarie per il soddisfacimento dei bisogni collettivi costituiscono un diritto inalienabile, annoverabile tra quelli costituzionalmente garantiti.

Non sempre però un servizio universale è economicamente vantaggioso, soprattutto quando si opera in un territorio morfologicamente articolato, e tuttavia si deve dare la possibilità a tutti gli utenti di potervi accedere, anche con la collaborazione dei Comuni (soci del gestore d'ambito) direttamente interessati a garantire tale accesso ai propri cittadini. Ciò è consentito dal modello proposto; viceversa invece il servizio non sarebbe appetibile per il gestore privato.

Inoltre, il SII è ascrivibile anche alla sfera comunitaria dei Servizi di Interesse Economico Generale – di seguito SIEG - per i quali l'ordinamento dell'Unione Europea prevede che non possano che essere



organizzati a livello dei singoli Stati o di singoli enti territoriali, in quanto più prossimi ai cittadini e migliori interpreti dei loro bisogni.

Così nel Libro verde sui SIEG del 2003: “Per quanto riguarda l’organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello Stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati)”.

Sebbene i SIEG siano sottoposti alle norme della concorrenza, tenendo conto della loro particolare rilevanza in materia di coesione sociale e territoriale, l’art. 106, co. 2, del TFUE introduce la possibilità di derogare a esse: “le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata.”

Considerata dunque la particolare materia del SII, è immediato comprendere come è insito nella natura stessa dei soci appartenenti alla società l’obiettivo di fornire, estendere e garantire il servizio a tutti gli utenti, secondo i disposti della normativa, nel rispetto della tutela dell’ambiente (es. falde, corpi idrici superficiali, captazioni, derivazioni) e la necessità di garantire un uso ottimale della risorsa idrica.

L’accesso al servizio non si esaurisce invero con la realizzazione delle opportune infrastrutture, ma deve essere garantito nel tempo; per questa ragione gli utenti devono avere idonei strumenti per rilevare possibili disservizi o inefficienze del sistema. Tali strumenti sono contenuti nella Carta dei Servizi, di cui il gestore d’ambito si dovrà dotare, per consentire all’ente affidante di esercitare i poteri di vigilanza e controllo di competenza, in conformità ai contenuti del Contratto di servizio, e assicurare l’aderenza della concreta forma di gestione per l’espletamento del servizio in favore dell’utenza.

Il gestore deve essere in grado, quindi, di fornire un servizio rispettoso del piano d’ambito, del Contratto di servizio e della Carta dei servizi, che garantisca l’equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio.

Ai sensi del D.lgs. 152/2006 e s.m.i., per il SII, il piano d’ambito deve garantire il raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario (pertanto, allo stato attuale, non esiste una previsione statale che preveda altre forme di meccanismi di finanziamento per garantire l’equilibrio finanziario di questo, se non nella forma di finanziamento pubblico per la realizzazione di dotazioni infrastrutturali necessarie alla erogazione del servizio).

Ora, è per tali ragioni che, il Servizio Idrico Integrato, in linea di principio, non prevede compensazioni economiche da parte dell’Ente pubblico affidante, in quanto il servizio risulta integralmente coperto dall’introito della tariffa, così come stabilito dall’Autorità per l’Energia Elettrica ed il Gas (ora AEEGSI), cui sono state trasferite con l’art. 21 comma 19, del D.L. n. 201/2011 convertito nella L. 214/2011 le funzioni attinenti alla regolazione e alla vigilanza della tariffa relativa ai servizi idrici.

Funzioni che l’art. 2 co. 1 del D.P.C.M. 20.07.2012 ha tra l’altro individuato anche in relazione alla “definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente non discriminatorio”, sia con riguardo al SII, sia relativamente a “ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione ad usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti, civili e industriali”.



La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark (Sentenza 24 luglio 2003 - C-280/00), i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che “la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dell’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento”. In sostanza, in relazione a quanto sostenuto dalla Corte di giustizia europea per il finanziamento dei servizi di interesse economico generale, risulta comunque agevole sostenere che i contributi pubblici riconosciuti per il servizio idrico integrato non costituiscono aiuti di stato e pertanto non trova applicazione la decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011.

Nell’ordinamento italiano la tariffa del servizio idrico integrato costituisce il corrispettivo del servizio ed è determinata tenendo conto, tra l’altro, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle opere, 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” (art. 154, comma I del d.lgs. 152/2006).

In seguito ai suddetti esiti referendari, l’AEEGSI, con la deliberazione n. 585/2012/R11DR ha approvato un nuovo Metodo tariffario transitorio (MTT) destinato a trovare applicazione per il biennio 2012-2013 e successivamente con deliberazione n.643/2013R/1dr ha approvato il Metodo Tariffario Idrico (MTI) per gli anni (2014-2015), prevedendo l’armonizzazione della tariffa, del Piano Economico Finanziario e del Programma degli Interventi all’interno di uno Schema Regulatorio scelto dall’Ente, in base alla proprie esigenze e peculiarità del territorio.

Il nuovo Metodo tariffario transitorio, in vigore dall’anno 2012, seppur con modalità diverso rispetto al Metodo Normalizzato del 1996, non modifica i principi base già enucleati per la “vecchia” tariffa, mantenendo la stessa configurazione, in quanto calcola il “costo delle immobilizzazioni” sulla base del capitale investito netto del gestore, al netto dei contributi a fondo perduto.

Tale approccio implica, in via generale, che sotto il profilo dei costi di capitale, il contributo pubblico in conto investimenti determini una riduzione delle quote di ammortamento a carico della tariffa del servizio idrico integrato, e si traduca pertanto in una riduzione dell’onere a carico dei cittadini, a parità di benefici attesi dall’investimento. In altre parole, la diminuzione dei costi di capitale a carico del gestore, conseguente alla disponibilità del finanziamento pubblico, è compensata da una automatica riduzione dei ricavi tariffari e non determina pertanto un incremento degli utili futuri della società di gestione.

Il “riequilibrio” si traduce pertanto in una compensazione a favore degli utenti, che può essere applicata mediante diminuzione della tariffa futura ovvero attraverso la realizzazione, da parte del gestore, di investimenti non remunerati per mezzo della tariffa stessa. Per quanto riguarda la questione dell’eventuale iscrizione nel proprio libro cespiti delle infrastrutture realizzate dai gestori con contributi extra tariffa nell’ambito del periodo di affidamento del servizio, ciò può a buon diritto essere fatto, ma non deve dare adito a fraintendimenti su asseriti vantaggi a favore del gestore.

Infatti, ai sensi dell’articolo 143 del d.lgs. 152/2006, queste opere devono, a fine affidamento, essere retrocesse al soggetto pubblico e quindi rientrano in disponibilità demaniale con il valore residuo del bene e relativi ammortamenti.

In questo senso il finanziamento ha, anche in questo caso, come destinatario finale il patrimonio pubblico in cui rientra dopo che, nel periodo di utilizzo, ha comunque generato benefici ai cittadini



utenti. Né parimenti il gestore ha un beneficio economico conseguente all'utilizzo dei cespiti realizzati, in tutto o in parte, con fondi pubblici, per attività diverse da quelle regolate, in quanto come ben precisato nel nuovo Metodo tariffario (già disposto nel vecchio Metodo Normalizzato), tutti i correlati proventi vanno a sommarsi ai ricavi regolati, e dunque conseguono una riduzione dei costi a carico degli utenti del servizio idrico integrato, ovvero delle tariffe.

Oggi come ieri, pertanto, su tutto il territorio nazionale risulta che i benefici conseguibili dalla concessione di contributi pubblici, destinati esclusivamente alla realizzazione delle infrastrutture sono direttamente trasferiti sulla popolazione servita oltre che sull'ambiente e non certamente sui gestori, siano essi privati o pubblici.

In sintesi, l'art. 154, comma I, del d.lgs. 152/2006, come modificato dal DPR. 116/2011 che acquisisce l'abrogazione della quota della remunerazione del capitale dal calcolo tariffario, 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 finanziamento dell'autorità d'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". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo

### **Aspetti critici**

La gestione del SII ha come scopo l'attuazione del piano d'ambito e dei relativi investimenti e la garanzia del servizio attraverso una corretta manutenzione ordinaria delle infrastrutture ed una oculata gestione.

In un contesto complesso come quello dell'ambito di Como in cui la società sarà composta da numerosi Comuni le difficoltà principali che il gestore si troverà ad affrontare potranno essere:

- la possibilità che i Comuni siano chiamati a ripianare le perdite
- la richiesta di garanzie verso soggetti terzi delle capacità gestionali della società alla luce dell'estesa compagine societaria e dei meccanismi di controllo che incidono fortemente sulle decisioni della medesima.

Il codice civile disciplina chiaramente i doveri dei soci e potrebbe verificarsi il caso in cui i Comuni sono chiamati a coprire le perdite o a fornire garanzie (es per attuare project financing).

### **Società mista pubblico – privata o società selezionata tramite procedura ad evidenza pubblica**

La normativa comunitaria individua tra le forme di affidamento diretta l'affidamento a società mista in cui il socio privato è stato selezionato tramite gara ad evidenza pubblica. Il socio privato in questione non può essere solo un socio finanziatore, ma deve essere il socio operativo, e quindi secondo questa logica l'operatore effettivo della gestione è il soggetto privato.

Al socio privato possono essere attribuite:

- l'intera gestione del servizio
- una parte del servizio (es. un segmento, o alcune attività operative)



In un contesto gestionale caratterizzato dall'assenza di un gestore pubblico, di rilievo, si dovrebbe procedere quindi alla costituzione della soc. pubblica e successivamente l'acquisizione della partecipazione alla società da parte di un socio privato, selezionato tramite gara ad evidenza pubblica con cui si individuano i compiti operativi dello stesso socio, quali per es. la realizzazione dei lavori .

### **Aspetti critici: Difficoltà ad attribuire i compiti operativi del partner industriale - socio privato**

Ipotizzando di attribuire al socio privato l'intera gestione operativa, tra socio privato e soci pubblici si verrebbe ad instaurare una condivisione del rischio imprenditoriale, senza che ciò generi un maggiore potere decisionale sulla gestione del servizio.

Viceversa l'ipotesi di limitare i compiti operativi risulta di non facile attuazione, in quanto si dovrebbero individuare le attività in capo al socio operativo e quelle in capo alla parte pubblica della società mista, considerando che secondo la normativa comunitaria è il socio privato che rappresenta l'affidatario della gestione del servizio.

Quanto sopra consente di intuire la difficoltà della predisposizione dei bandi di selezione e l'individuazione dello strumento giuridico consono ad affidare i compiti operativi, oggetto di gara selettiva.

Si coglie l'occasione per evidenziare che, di norma le procedure pubbliche consentono la scelta del gestore "migliore", tale da poter individuare il gestore per il servizio secondo criteri di efficienza ed economicità.

Tuttavia, la procedura ad evidenza pubblica in un settore come il SII è caratterizzata da una complessità tale, da non garantire la selezione del migliore partner privato.

Infatti, l'ampiezza e diversità delle attività affidate al gestore (acquedotto, fognatura e depurazione), l'ampia durata della gestione, le difficoltà nel reperire e nell'elaborare i dati relativi alle gestioni esistenti per la formulazione di un'offerta tecnica ed economica equa, sono tutti elementi che contribuiscono ad aumentare le difficoltà di impostazione di una procedura di gara, in cui già trovano applicazione diversi apparati normativi, che garantisca la selezione del gestore effettivamente migliore.

Quanto sopra è duplicabile per quanto riguarda anche il caso della gestione per il tramite di un soggetto terzo selezionato tramite gara, con la differenza che in questo caso vi è la totale l'assenza nella compagine societaria dell'amministrazione pubblica, riducendo così i poteri di controllo e di indirizzo che verrebbero esercitati solo tramite il soggetto affidante e la Conferenza dei Comuni.

### **Remunerazione del capitale investito**

Seppur ormai noto, si ritiene importante rilevare che a seguito dell'esito referendario del 12-13 giugno 2011, è stata abrogata la parte dell'art. 154 del D.lgs. 152/2006 relativa all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito ai fini della determinazione della tariffa del servizio idrico integrato.

Infatti anche la procedura dell'AEEGSI, definite ai fini del calcolo della tariffa, si pone come obiettivo la copertura dei costi del servizio.

L'impossibilità di poter riconoscere la remunerazione del capitale investito quale componente della tariffa del SII e quindi del profitto per il gestore, rende più problematica rispetto al passato la partecipazione delle imprese "industriali" alle gare per la gestione del servizio.