

RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Verifica conformità ai requisiti dell'ordinamento europeo e definizione degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

(Art. 34, commi 20 e 21, D.L. 179/2012 conv. con mod. con legge 221/2012)

Sommario

1. PREMESSA	3
2. IL CONTESTO NORMATIVO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA.....	6
3. IL MODELLO DI GESTIONE MEDIANTE SOCIETA' IN HOUSE	14
4. IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	16
5. IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NELL'ATO DI SONDRIO: MODELLO ORGANIZZATIVO E ASSETTO GESTIONALE	19
6. LE CARATTERISTICHE DELLA SOCIETÀ AFFIDATARIA IN HOUSE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO .	23
7. MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO IN HOUSE	29
8. PROROGA DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO. MOTIVAZIONI E REQUISITI.....	33
9. ANALISI ECONOMICA.....	35
10. IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO A SUPPORTO DELL'AFFIDAMENTO.....	38
11. CONCLUSIONI	39
12. ASSEVERAZIONE DEL PEF.....	39

1. PREMESSA

Nel corso del complesso ed articolato procedimento di evoluzione normativa, che riguarda anche il settore del servizio idrico integrato (s.i.i.) - sebbene peculiare per molti aspetti – i recenti sviluppi dell'affidamento dello stesso per l'ambito provinciale di Sondrio rendono opportuno procedere ad aggiornamento dell'apposita relazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 34 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 ottobre 2012 - convertito con modifiche con legge 17 dicembre 2012, n. 221) che, ai commi 13-18, prevede una sintetica normativa afferente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (anche SLP) di rilevanza economica, tra i quali appunto deve essere annoverato il s.i.i.

L'art. 34 prevede infatti che:

"Comma 20. 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 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.";

"Comma 22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.";

"Comma 23. (introdotto dalla legge di conversione) Dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto legge 3 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e successive modificazioni, è inserito il seguente: Comma 1-bis. Le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 del presente articolo dagli enti di governo istituiti o designati ai sensi del medesimo comma."

Ai sensi della citata normativa, e con specifico riferimento al sistema idrico integrato, oggetto dell'affidamento, si rende dunque necessario procedere all'illustrazione dei seguenti aspetti:

- i - motivi per cui l'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio intende proseguire con l'affidamento diretto in regime in house providing in favore di S.Ec.Am. spa
- ii - sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in house prescelta
- iii – contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

La prosecuzione dell'affidamento in-house a favore di Secam decorrente dalla data di scadenza di quello attualmente in corso, deve infatti tener conto della normativa vigente e, nello specifico, dell'art.4 del Codice dei contratti pubblici (CCP), il quale sancisce che: *"L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica"*.

L'affidamento in-house deve pertanto essere ossequioso dei criteri formali di matrice comunitaria e degli obblighi motivazionali, previsti sia dalla disciplina settoriale sia dalle norme di applicazione generale in tema di servizi pubblici locali e di contratti pubblici, in ordine alle ragioni di fatto e di convenienza economica che giustificano il ricorso all'in-house providing rispetto ad altri modelli di affidamento.

Quanto ai requisiti formali, si rileva che l'art. 149 bis (introdotto dall'art. 7 del D.L. 133/2014 e modificato dall'art. 1 comma 615 della L. 190/2014) stabilisce che *“l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento 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”*.

Le Amministrazioni competenti possono dunque affidare direttamente la gestione di un servizio pubblico ad una società sulla quale esercitano un controllo analogo a quello che esercitano sulle proprie strutture. Elementi sintomatici della sussistenza di un controllo analogo sono costituiti da: - livello di rappresentanza in seno agli organi d'amministrazione, di direzione o vigilanza; - le disposizioni degli statuti; - l'assetto proprietario; - l'influenza ed il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione.

Non è dunque richiesto il requisito della “partecipazione totalitaria” del socio pubblico; tuttavia l'impresa deve essere soggetta ad un'influenza pubblica dominante che sussiste in considerazione di altri criteri.

Trattasi di una serie di indici elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che hanno mera portata esemplificativa; ciò che risulta decisivo al fine di stabilire la sussistenza del controllo analogo è il riscontro in concreto di un'influenza pubblica dominante e di un controllo effettivo sulle decisioni fondamentali della società.

Quanto agli oneri motivazionali, la normativa (art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 e art. 3-bis del D.L. 13 agosto 2011 n. 138) stabilisce che la scelta di procedere ad un affidamento in-house di un servizio pubblico locale deve essere motivata sulla base di una apposita relazione, redatta dal soggetto affidante che illustri e dimostri i requisiti formali nonché le motivazioni sostanziali.

Con riferimento a questo secondo aspetto occorre mettere in rilievo quali sono le motivazioni rispetto agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio.

Parte integrante della relazione è evidentemente il piano economico- finanziario con la proiezione, per l'intera durata dell'affidamento, di costi e ricavi, investimenti e relativi finanziamenti, con particolare attenzione all'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio.

La ratio, come peraltro confermato dal Consiglio di Stato nel 2012 , è quella di dimostrare il rispetto del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, ovvero *“non solo la sussistenza dei presupposti richiesti per l'autoproduzione, ma anche la convenienza rispetto all'affidamento della gestione del servizio a soggetti terzi, perché, in difetto, la scelta sarebbe del tutto immotivata e contraria al principio di buona amministrazione cui deve conformarsi l'operato della P.A.”*

Si tratta cioè di effettuare una complessiva valutazione di convenienza (economica o tecnica) rispetto agli esiti (previsti o stimati) di una procedura di gara, come di recente ribadito dalla giustizia amministrativa, secondo la quale devono essere rese trasparenti e conoscibili non solo le caratteristiche che rendono l'affidataria una società in house, ma anche l'intero processo di *“individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti”*.

Anche il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) nel richiamare il Codice dei contratti pubblici prevede, per la fattispecie dell'affidamento in house di un

contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, un onere motivazionale più stringente.

Le Amministrazioni sono così chiamate ad una valutazione preventiva *“sulla congruità economica dell’offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

Anche l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha chiarito che la relazione redatta dal soggetto affidante ex art. 34 del D.L. n. 179/2012 deve contenere un’analisi dettagliata delle motivazioni alla base del modello di gestione scelto e dei benefici ottenibili dalla collettività in termini di una più efficiente gestione del servizio.

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale vigente è pertanto inopinabile che la scelta dell’in house debba essere avvalorata e sorretta da considerazioni di carattere giuridico e formale, ma anche da valutazioni di tipo sostanziale ed economico tese a dimostrare la legittimità della scelta in virtù di un livello di efficienza del soggetto individuato pari almeno a quello raggiungibile con l’espletamento di una procedura ad evidenza pubblica; è quindi indispensabile effettuare un’analisi di benchmarking che consenta di valutare la correttezza della scelta gestionale sia da un punto di vista dell’efficienza, dell’economicità e della qualità del servizio reso ai cittadini.

L’Ufficio d’Ambito della Provincia di Sondrio ha dunque elaborato la seguente relazione in quanto intende proseguire l’affidamento del servizio idrico integrato (SII) in house providing a favore della società S.Ec.Am. spa, società partecipata a capitale interamente pubblico, a suo tempo già affidato sulla scorta di apposita relazione ex art. 34 D.L. 179/12 approvata dal C.d.A. dell’Ufficio d’ambito con deliberazione 15 dell’8 maggio 2013 e con deliberazione del Consiglio provinciale n. 34 del 27 settembre 2013, previo parere favorevole della Conferenza dei Comuni espresso nella seduta del 25 giugno 2013; in particolare intende prorogarne la durata di ulteriori dieci anni, sino al 30 giugno 2044.

La presente relazione è pertanto finalizzata a:

1. rendere note le motivazioni e il mutato scenario pianificatorio e infrastrutturale che hanno portato, a seguito dell’affidamento in house providing del Servizio Idrico Integrato a S.Ec.Am. SPA, all’opportunità di una sua prosecuzione;
2. evidenziare come tale affidamento rispetti la disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

In termini di contenuti specifici la presente relazione:

- dà atto della natura di servizio pubblico di rilevanza economica del servizio idrico integrato;
- individua quale sia l’ente affidante;
- definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- indica le compensazioni economiche se previste.

Alla presente relazione è allegato il Piano economico finanziario che dovrà essere asseverato così come richiesto dall’art. 3 bis comma 1 bis del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 (convertito con modificazioni dalla L. n. 148/2011) come modificato dall’art. 1 co. 609 lett. a) della Legge di stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014,

n. 190) che prevede che la relazione di cui all'art. 34 comma 20 D.L. 179/2012 debba 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, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio”*.

Sono altresì da intendersi parte integrante e sostanziale della presente relazione *ob relationem*, la convenzione di affidamento stipulata il 25 giugno 2014 tra Ufficio d'Ambito e S.Ec.Am. S.p.A., il Piano degli interventi facente parte dello specifico schema regolatorio come disciplinato tempo per tempo dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e il Modello organizzativo gestionale facente parte del Piano d'Ambito dell'ATO di Sondrio, documenti tutti rinvenibili sul sito internet dell'Ufficio d'Ambito (www.atosondrio.it).

La presente relazione sarà pubblicata all'albo pretorio on-line ai sensi dell'art. 34 commi 20 e 21 del DL 179/2012 convertito in legge 17 dicembre 2012 n. 221 oltre che sul sito “Amministrazione trasparente”. La presente relazione sarà quindi trasmessa all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico (art. 13 comma 25 bis DL 145/2013).

2. IL CONTESTO NORMATIVO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

2.1 Il TUEL - Testo Unico Enti Locali

La disciplina della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alle modalità di individuazione dei soggetti cui conferire la titolarità del servizio, inizialmente contenuta nell'art. 113 del testo unico degli enti locali (TUEL), è stata oggetto di ripetute riforme nel corso degli anni.

La gestione ai sensi dell'art. 113 del TUEL poteva essere conferita:

- a società di capitali individuate mediante gara pubblica;
- a società miste i cui soci privati siano scelti con procedura di evidenza pubblica;
- a società con capitale interamente pubblico, purché svolgano la parte più importante della loro attività con l'ente pubblico titolare del capitale e quest'ultimo eserciti sullo stesso un controllo analogo alla gestione diretta.

Le disposizioni dell'articolo 113 del TUEL sono state superate dal decreto legge 112/2008, ed in particolare dall'art. 23 bis (convertito con modifiche in legge n. 133/2008), il quale nell'ottica di procedere alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ha stabilito che il conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dovesse avvenire in via ordinaria a favore di:

- i - imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuate mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- ii - società a partecipazione mista o privata con selezione del socio mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e a condizione che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

In deroga alle suddette modalità l'art. 23 bis prevedeva, per situazioni eccezionali che non avrebbero permesso un efficace e utile ricorso al mercato, che l'affidamento potesse avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate degli enti locali, aventi i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento in house.

Successivamente la Corte Costituzionale con sentenza n. 24/2011 ha accolto l'istanza popolare di referendum abrogativo relativamente al disposto di cui art. 23 bis del D.L. n. 112/2008. Il 12-13 giugno 2011 attraverso lo strumento del referendum è stata quindi espressa la chiara volontà di lasciare di fatto maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante opzioni di internalizzazione e affidamenti a società in house.

Con il D.P.R. n. 113/2011 è stata così disposta l'abrogazione delle disposizioni di cui al citato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 ed anche del relativo regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 168/2010 e s.m.i. e, dunque, la complessiva disciplina generale dettata sui servizi pubblici locali.

Per effetto di questi interventi, se in passato il legislatore aveva ritenuto l'affidamento in house quale modello "eccezionale" rispetto alla ordinaria procedura di gara, a seguito del predetto referendum abrogativo del 2011, e di una serie di importanti decisioni della Corte Costituzionale volte a riaffermarne la portata prevalente su interventi legislativi non in asse con la ratio dell'espressione referendaria, l'ordinamento italiano ha registrato in materia di servizi pubblici locali un rilevante vuoto legislativo, che è stato colmato esclusivamente dalla legislazione settoriale in materia di acque, da un lato, dalla normativa regionale dall'altro, ma soprattutto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha parificato il modello in house ai modelli dell'affidamento mediante gara a operatore privato e dell'affidamento a società "mista".

Anche il Consiglio di Stato (a partire dalla sentenza n. 762 dell'11 febbraio 2013) ha statuito che, a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis dl 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 DL 138/2011 "è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" con la conseguenza "che la scelta dell'ente locale sulla modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, debba basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti
- individuazione del modello più efficiente ed economico
- adeguata istruttoria e motivazione.

Tale orientamento, di ordinarietà dell'affidamento in house, è stato infine cristallizzato dal Supremo consesso amministrativo in una recente pronuncia (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 18/07/2017 n. 3554) che evidenzia le argomentazioni a presupposto di questo inquadramento:

* stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 d.l. n. 138/2011 è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (Cons. Stato, VI, 11 febbraio 2013, n. 762); ancora, con l'art. 34 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, sono venute meno le ulteriori limitazioni all'affidamento in house, contenute nell'art. 4, comma 8, del predetto d.l. n. 138 del 2011;

* come in altre pronunce meno recenti ma altrettanto chiare (Cons. Stato, V, 22 gennaio 2015, n. 257) l'affidamento in house ha natura ordinaria e non eccezionale naturalmente ove ne ricorrano i presupposti, e la relativa decisione dell'amministrazione, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi di macroscopico travisamento dei fatti o di illogicità manifesta;

* la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE ricorda che "nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva"; nello stesso senso i principi generali di cui alla sentenza CGUE 29 novembre 2012 (in C-182 e C-183/11) in materia di controllo analogo "congiunto", laddove non si richiede certo che ciascuno degli enti pubblici partecipanti possa esercitare un potere individuale su tale entità, bensì che "ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale, sia agli organi direttivi dell'entità suddetta".

La Corte di Giustizia non ha previsto una quota minima di partecipazione al capitale sociale; inoltre, in virtù dei meccanismi statuari di partecipazione di cui si è dato conto, può ritenersi sostanzialmente soddisfatto anche il secondo criterio, dato dall'effettiva partecipazione dell'ente partecipante agli organi direttivi. Invero, o direttamente o tramite la partecipazione a "cordate" di soci, tale partecipazione viene garantita a tutti i sottoscrittori (esclusivamente pubblici) del capitale, ipotesi non irragionevole né elusiva dei principi fondanti l'in house providing, posto che, a fronte della possibilità di adesione di un numero elevato di amministrazioni locali, il numero degli amministratori da nominare ben potrebbe risultare inferiore a quello degli enti partecipanti.

Del resto è la stessa direttiva 2014/24/UE, all'art. 12, a chiarire che "singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni partecipanti". Non è quindi necessario che tutti i soci possiedano un proprio rappresentante all'interno del consiglio di amministrazione, ben potendo essere rappresentati congiuntamente, sia pure in posizione di minoranza.

2.2 Il Codice dei contratti pubblici. D.lgs. 50/2016

Il nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 - in attuazione della legge delega n. 11 del 2016 - ha, tra l'altro, recepito le disposizioni in materia di affidamenti in house contenute nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che concernono, rispettivamente, l'aggiudicazione dei contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Per quanto riguarda la normativa europea, gli articoli 17 della direttiva 2014/23/UE (Concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico), 12 della direttiva 2014/24/UE (Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico), 28 della direttiva 2014/25/UE (Appalti tra amministrazioni aggiudicatrici), con identiche disposizioni, disciplinano tipologie di concessioni e di appalti che presentano caratteristiche tali da essere esclusi dall'ambito di applicazione della normativa europea in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici e da consentire il ricorso all'affidamento in house.

Tra le disposizioni europee richiamate, le previsioni di cui all'art. 12 della direttiva 2014/24/UE, che disciplina l'in house nei settori classici, possono essere assunte a paradigma anche per l'in house nell'ambito delle concessioni e dei settori speciali, vista l'identità dei testi normativi specifici. In particolare, l'art. 12 definisce le condizioni che necessitano ai fini dell'esclusione, dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE, di un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato.

La formulazione della disciplina dell'in house recata dall'art. 12 della direttiva 2014/24/UE ha recepito la giurisprudenza della Corte di Giustizia sui requisiti dell'in house, introducendo, tuttavia, rilevanti innovazioni, che il Consiglio di Stato ha avuto modo di evidenziare nel parere n. 298/15 qui riportato.

"Requisiti per gli affidamenti diretti in house: una società partecipata da un ente pubblico, per poter essere investita direttamente della gestione di un compito, non deve presentare i seguenti ulteriori caratteri:

- la presenza di privati al capitale sociale o anche la mera previsione statutaria di una futura ed eventuale privatizzazione;
- la presenza di previsioni statutarie che permetterebbero alla società di acquisire una vocazione commerciale tale da rendere precario il controllo da parte dell'ente pubblico (ad esempio la possibilità di ampliare l'oggetto sociale, l'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali, l'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero)".

Passando all'esame dell'art. 12 della direttiva, lo stesso Consiglio di Stato nella pronuncia citata rileva come il legislatore europeo - nel disciplinare un istituto regolato finora esclusivamente in via giurisprudenziale -

abbia in parte recepito la giurisprudenza, ma, in una parte rilevante, abbia profondamente innovato, "definendo in modo parzialmente diverso le condizioni di esclusione dalla direttiva medesima.

L'art. 12 cit., infatti, nel confermare che, nel caso di "in house providing" escluso dalla direttiva, 'l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi' (art.12 cit., 1° par., lett. a), ha aggiunto una precisa definizione in ordine all'ulteriore requisito della cosiddetta 'parte più importante dell'attività svolta', secondo cui 'oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice' (art.12 cit., 1° par., lett. b). Ed alla successiva lett. c) ha aggiunto la condizione ulteriore e parzialmente innovativa (rispetto alla giurisprudenza comunitaria e nazionale), secondo cui 'nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata'.

Ha poi aggiunto nell'ultima parte del primo paragrafo, a maggiore definizione della nozione comunitaria di 'controllo analogo', che *'si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice'*.

Quindi l'art. 12, paragrafo 1 cit. richiede che, ai fini dell'esclusione dei contratti tra soggetti pubblici dall'applicazione della direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice debba svolgere sull'altro ente pubblico *'un controllo analogo a quello che esercita sui propri dipartimenti/servizi'*; inoltre che più dell'80% delle prestazioni dell'altro ente pubblico siano effettuate a favore dell'amministrazione aggiudicatrice o di un altro ente pubblico controllato dalla prima; infine che l'altro ente pubblico che riceve l'affidamento dall'amministrazione aggiudicatrice non sia controllato da capitale privato, (...); e che in ogni caso tale partecipazione non determini influenza dominante (la percentuale dell'80% richiama la stessa quota dettata, per i settori speciali, dagli artt. 218 del dlgs.163/06 e 23 Dir. 17/2004)". Il Consiglio di Stato rileva, inoltre, che la disciplina contenuta nella direttiva è stata "introdotta per la prima volta con diritto scritto" ed è "destinata a regolare a brevissimo la concorrenza nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nell'U.E.", ciò che è puntualmente avvenuto.

Per quanto riguarda il nuovo codice dei contratti pubblici, l'art. 5 reca principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico.

Già prima della codificazione normativa europea, la giurisprudenza europea e quella nazionale avevano avuto modo di elaborare indici identificativi da utilizzare per verificare la legittimità del ricorso all'in house providing: la totale partecipazione pubblica; il controllo analogo, anche congiunto nel caso di affidamento in house in favore di società partecipata da più enti pubblici; la prevalenza dell'attività con l'ente affidante.

Nonostante il codice non abbia preso posizione sui grandi temi che impattano sulla materia dell'organizzazione del servizio idrico, che rimane appunto un "settore escluso", preme in questa sede sottolineare che alcuni rilievi in materia sono comunque rinvenibili nel codice dei contratti pubblici per due ordini di motivi. In primo luogo l'interesse nasce per la presenza di norme esplicitamente rivolte al settore idrico e in secondo luogo per l'assonanza tra la disciplina dei settori ordinari e dei settori speciali. Partendo dalle origini, già la legge delega n. 11/2016 conteneva un criterio puntuale sulle concessioni del servizio idrico, alla lettera hhh) che era così formulato:«hhh) disciplina organica della materia dei contratti di concessione mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti, nonché la previsione di criteri per le concessioni indicate nella sezione II del capo I del titolo I della direttiva

2014/23/UE, nel rispetto dell'esito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 per le concessioni nel settore idrico».

Tuttavia tale criterio non ha ricevuto alcuna attuazione dal codice dei contratti, che si è limitato, nell'art. 12 a recepire l'esclusione, dal suo ambito di applicazione, delle concessioni del servizio idrico.

Il Consiglio di Stato con la pronuncia n. 855/2016 ha immancabilmente rilevato il non corretto recepimento del punto di delega che richiamava proprio al rispetto dell'esito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 per le concessioni nel settore idrico, tuttavia si è limitato a tale segnalazione, in quanto il rilievo non assurgeva a violazione della legge delega, quanto piuttosto restava nei confini di una questione di merito politico, che evidenziava la scelta del legislatore delegato di non intervenire sul tema dell'affidamento delle concessioni nel settore idrico. Va peraltro osservato, sul piano tecnico, che il mancato esercizio di una parte della delega, nei termini assegnati, non è rimediabile ex post in sede di adozione di decreti correttivi del codice, che restano ammissibili solo ove volti a emendare disposizioni relative a parti di delega attuate.

In ogni caso il fatto che le concessioni del servizio idrico si muovano al di fuori del codice degli appalti non esonera le amministrazioni, nei relativi affidamenti, dall'osservanza dei principi declinati nell'art. 4, d.lgs. n. 50/2016, di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

L'articolo 5 reca, nei settori ordinari o speciali, inoltre, i principi comuni in materia di esclusione, dall'ambito di applicazione del codice, di una concessione o di un appalto pubblico aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato. Si rintraccia ivi dunque una disciplina positiva dell'in house providing, definendone i presupposti e individuando anche parametri oggettivi cui ancorare, nel concreto, la verifica di ricorrenza di un modello di gestione in house, stabilendo che l'appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato può essere sottratto alle regole dell'evidenza pubblica ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui si tratta un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui si tratta;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, e che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

È interessante evidenziare come il legislatore comunitario abbia scelto un parametro numerico per definire il requisito dell'attività prevalente, non ponendo l'accento, come in passato, sul concreto atteggiarsi dell'attività e come abbia ammesso la possibilità di affidare senza gara la gestione di un servizio anche a società partecipate da privati, sempreché tale partecipazione non si traduca nell'esercizio di un diritto di veto o di controllo.

Sembra si sia superata così la consolidata giurisprudenza interna e comunitaria, che aveva sempre escluso la legittimità dell'in house providing in favore di società miste.

Invero, per quanto riguarda il SII, le forme di affidamento restano disciplinate dall'art. 149-bis del d. lgs. n. 152/2006, c.d. Testo unico dell'ambiente, in quanto norma speciale, tuttavia l'art. 149-bis rinvia anche al modello comunitario descritto nel suddetto art. 5 del d. lgs. n. 50/2016 e all'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016, che attualmente esplicitano siffatti requisiti. Il rinvio è utile proprio quanto alla possibilità di

affidamento in house del servizio idrico ad una società partecipata da una pluralità di enti locali, dove trova una particolare configurazione il controllo analogo previsto dall'art. 5 del d.lgs. 50/2016.

Il D.lgs. n. 50/2016, com'è noto, non pone una disciplina specifica per tale servizio di interesse economico generale, il quale forma oggetto di espressa esclusione ad opera dell'art. 12. Come nella precedente codificazione, però, l'acqua rientra nei cc.dd. 'settori speciali', il che implica l'applicazione del Codice (ovvero della speciale, e più elastica, disciplina dettata dal Titolo VI, Capo I in esso contenuta) a determinate tipologie di lavori o servizi commissionati dal Gestore del servizio: con riferimento alle modalità di affidamento del SII, trovano applicazione i soli principi previsti per i cc.dd. 'contratti pubblici esclusi' di cui all'art. 4, d.lgs. n. 50/2016, vale a dire quelli "di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica". Segnatamente, l'art. 117 del Codice dei contratti fa riferimento alle seguenti attività: a) messa a disposizione e/o di gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico, in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile e all'alimentazione di tali reti con acqua potabile; b) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'alimentazione con acqua potabile rappresenti più del 20 % del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o di drenaggio; c) smaltimento o trattamento delle acque reflue.

La Corte dei conti, (C. Conti Campania, sez. contr. delibera, 29.4.2016, n. 108) sul punto, ha ribadito che con riferimento al servizio idrico integrato, è consentito l'affidamento in house ai soli soggetti a integrale partecipazione pubblica, specificando che il codice dei contratti, ha lasciato inalterata la previsione speciale del t.u.(D.lgs. n. 152/2006), che all'articolo 149-bis consente la deroga alla regola generale dell'evidenza pubblica (con la possibilità di affidamenti in house), limitatamente ai soli casi di società interamente pubbliche.

Infine per gli affidamenti di cui sopra, specifica il d.lgs. 50/2016 all'art.192 che ai fini dell'affidamento diretto è necessario, dunque, che l'ente di governo effettui una preventiva "valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"; come scrive il Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto legislativo recante il Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, "si tratta di un onere motivazionale rafforzato, che consente un penetrante controllo della scelta effettuata dall'Amministrazione, anzitutto sul piano dell'efficienza amministrativa e del razionale impiego delle risorse pubbliche" (Cons. St., parere n. 855 del 1° aprile 2016).

E' evidente il legame tra la disposizione e la Relazione ex art. 34 della L. 221 del 2012.

Parimenti lo stesso art. 192 citato, ha istituito presso l'ANAC, un registro delle società in house delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici.

Recita la norma che "è istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare

affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo.

Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità, alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162".

In attuazione del richiamato art. 192, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con Delibera n. 951 del 20 settembre 2017, ha elaborato le Linee guida n. 7 inerenti la "Istituzione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house", nelle quali è definito l'ambito soggettivo di riferimento della previsione normativa sopra citata e sono individuate le modalità per la presentazione della domanda, le regole dell'istruttoria, nonché la documentazione da produrre a comprova del possesso dei requisiti prescritti dalla legge.

A tal fine, la disposizione richiamata prevede che l'Autorità definisca con proprio atto le modalità e i criteri per l'iscrizione nell'Elenco, stabilendo che tale iscrizione avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti.

Per espressa previsione dell'art. 192, l'Elenco è istituito "anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici", in aderenza al criterio di cui alla lettera eee) dell'articolo 1, comma 1 della legge-delega n. 11 del 2016.

L'Elenco consente, inoltre, di ottenere una rilevazione specifica, nell'ambito del più vasto settore delle società a partecipazione pubblica, di quella parte costituita da organismi partecipati qualificabili come organismi in house, in quanto in possesso di tutti i requisiti a tal fine prescritti dalla legge.

Ora, l'affidamento a S.Ec.Am. s.p.a. è antecedente all'istituzione dell'Elenco e alle Linee Guida, ma altri enti hanno già proceduto alla sua iscrizione in relazione a detto affidamento (es. Comunità Montana Morbegno), sicché l'iscrizione anche dell'Ufficio d'Ambito dovrebbe esaurirsi in un mero aggiornamento della riferibilità dell'iscrizione a tutti i soggetti affidanti, come dispone l'art. 4.3. delle Linee Guida: "Nel caso in cui il controllo su un organismo in house sia esercitato congiuntamente da più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, ai sensi dell'art. 5, commi 4 e 5, del Codice dei contratti pubblici, deve essere presentata una sola domanda riferita a tutti i soggetti interessati all'iscrizione", ovvero essere coordinata con l'iscrizione già presente.

2.3 Il testo unico sulle società a partecipazione pubblica - c.d. TUSP. D. lgs. 175/2016.

Rileva dunque, nella presente relazione, la verifica della perdurante ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 16 del TUSP.

Il comma 1 subordina infatti l'affidamento diretto di contratti pubblici alle società in house da parte di amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo ovvero il controllo analogo congiunto alla condizione: che non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che siano prescritte da norme di legge e che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata. La ratio della norma consiste nell'evitare che l'aggiudicazione di un affidamento diretto (in assenza quindi di una procedura competitiva) determini un indebito vantaggio in favore di operatori economici privati, titolari di una partecipazione nel capitale della società partecipata, ai danni degli altri operatori economici concorrenti e, al contempo, nell'evitare di

sfavorire quelle realtà in cui la presenza di soggetti privati sia resa obbligatoria da una norma di legge, a condizione che siano rispettati i presupposti del controllo analogo della pubblica amministrazione.

Il comma 1 risulta in linea con l'art. 12, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2014/24/UE. Quest'ultimo dispone che - ai fini dell'esclusione, dall'ambito di applicazione della direttiva, di un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione (ovvero da più amministrazioni socie) a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato - deve essere soddisfatta, fra le altre, la condizione che nella persona giuridica controllata non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il comma 3 dispone che gli statuti delle società in house debbano prevedere che oltre l'80% per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

Prima dell'entrata in vigore del D.lgs. n.100 del 2017, il comma prevedeva altresì la possibilità che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato fosse consentita solo a condizione che la stessa permettesse di conseguire economie di scala o altri guadagni di efficienza produttiva nell'esercizio dell'attività principale della società. Tale disposizione, peraltro arricchita da un ulteriore contenuto, è confluita in un distinto comma, il 3-bis.

La norma è del tutto lineare con il precitato art. 12, paragrafo 1, lett. b) (e, per il controllo congiunto, l'art. 12, paragrafo 3, lett. b)) della direttiva 2014/24/UE prevede che una delle condizioni che giustificano l'affidamento in house sia la seguente: *"oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi"*. Il paragrafo 5 indica le modalità di calcolo dell'80% di fatturato.

Il Consiglio di Stato - nel parere n. 298/15 - ha rilevato che, con detta disposizione, il legislatore europeo ha offerto una precisa quantificazione del requisito che la giurisprudenza era solita definire come "parte più rilevante dell'attività svolta".

Il comma 3-bis - inserito dal decreto legislativo n. 100 del 2017 - prevede che la produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato dell'80 per cento (fissato dal comma 3) sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Rispetto alla richiamata formulazione della seconda parte del comma 2, poi soppressa dal D.lgs. n.100 del 2017, in quella in esame si specifica che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato può essere rivolta anche a finalità diverse rispetto ai compiti affidati dalle amministrazioni pubbliche.

Il comma 4 dispone che il mancato rispetto del limite dell'80 per cento del fatturato (di cui al comma 3) costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del decreto legislativo in esame.

L'art. 2409 c.c. dispone in ordine alla facoltà, in capo ai soci della società di denunciare dinnanzi al tribunale gli amministratori di cui si sospetti che abbiano compiuto gravi irregolarità nella gestione tali da arrecare danno alla società (o a società controllate).

Il comma 5 dispone che, nel caso di mancato rispetto del richiamato limite di fatturato, la società possa sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci. Nell'uno e nell'altro caso la società è tenuta a sciogliere i relativi rapporti contrattuali. Nel caso in cui la società opti per la rinuncia agli affidamenti diretti da parte degli enti pubblici soci, il

riaffidamento delle attività precedentemente il riferimento all'articolo 15 (riguardante monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica) appare peraltro non del tutto chiaro, tenuto conto che in esso non si fa esplicito riferimento a forme di "grave irregolarità" (invece presenti all'art. 13, relativo al controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico, e all'art. 14, con riferimento alla mancata adozione di adeguati provvedimenti per contrastare crisi di impresa) svolte dalla società controllata deve essere effettuato, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale.

Il comma 6 prevede che, nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti (di cui al comma 5), la società possa continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti previsti dall'articolo 4 per la costituzione di società partecipate (si veda la scheda del presente dossier relativa a tale articolo). A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

Il comma 7 prevede peraltro, elemento importantissimo al fine del rispetto della normativa concorrenziale da parte della società pubblica, che rimane organismo di diritto pubblico e dunque soggetto aggiudicatore, che le società in house provvedano all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina recata dal nuovo codice dei contratti pubblici, fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo codice.

Ciò premesso, come si è detto la presente relazione si prefigge di motivare esaurientemente, anche in relazione alle normative precitate, le scelte compiute dall'ATO Sondrio allo scopo di concludere per la conformità della proroga dell'affidamento a S.Ec.Am. spa al modello di gestione in house.

3. IL MODELLO DI GESTIONE MEDIANTE SOCIETA' IN HOUSE

L'espressione in house providing (usata per la prima volta in sede comunitaria nel Libro Bianco sugli appalti del 1998) identifica il fenomeno di autoproduzione di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione.

L'autoproduzione consiste nell'acquisire un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a terzi tramite gara (così detta esternalizzazione o outsourcing) e dunque al mercato.

In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti.

Talune pronunce del giudice amministrativo hanno precisato quali possono essere gli accorgimenti statutari o i possibili vincoli negoziali necessari per poter configurare un rapporto "in house", sviluppando in particolare il profilo relativo al "controllo analogo".

Il Consiglio di Stato (sez. II, parere 18 aprile 2007, n. 456 e Adunanza Plenaria n. 1/2008), ha innanzitutto ribadito, in via generale, i requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale:

- l'ente pubblico deve poter esercitare poteri di controllo e direzione maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale;
- l'impresa non deve aver "acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo" da parte dell'ente pubblico (tale vocazione risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero);

- le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante;
- il controllo analogo si ritiene escluso dalla semplice previsione nello statuto della cedibilità delle quote a privati.

Quanto all'attività prevalente, la giurisprudenza comunitaria ritiene che i principi di parità di trattamento e di non discriminazione in base alla cittadinanza così come l'obbligo di trasparenza che ne discende, non ostano all'affidamento diretto di un appalto pubblico di servizi a una società per azioni a capitale interamente pubblico, qualora l'ente pubblico che costituisce l'amministrazione aggiudicatrice eserciti su tale società un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e "questa società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano".

Il giudice comunitario ha chiarito che la condizione che il soggetto di cui trattasi realizzi la parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti locali che lo detengono è finalizzata, in particolare, a garantire che la disciplina comunitaria a tutela della concorrenza continui ad essere applicabile nel caso in cui un'impresa controllata da uno o più enti sia attiva sul mercato e possa pertanto entrare in concorrenza con altre imprese.

Secondo il giudice comunitario (Corte Giust. CE, sez. I, 11 maggio 2006, n. 340), infatti, "un'impresa non è necessariamente privata della libertà di azione per la sola ragione che le decisioni che la riguardano sono prese dall'ente pubblico che la detiene, se essa può esercitare ancora una parte importante della sua attività economica presso altri operatori. È inoltre necessario che le prestazioni di detta impresa siano sostanzialmente destinate in via esclusiva all'ente locale in questione. Entro tali limiti, risulta giustificato che l'impresa di cui trattasi sia sottratta agli obblighi della direttiva 93/36, in quanto questi ultimi sono dettati dall'intento di tutelare una concorrenza che, in tal caso, non ha più ragion d'essere".

Nel precisare il principio, la Corte ha stabilito che "occorre considerare che il fatturato determinante è rappresentato da quello che l'impresa in questione realizza in virtù delle decisioni di affidamento adottate dall'ente locale controllante, compreso quello ottenuto con gli utenti in attuazione di tali decisioni. Infatti, le attività di un'impresa aggiudicataria da prendere in considerazione sono tutte quelle che quest'ultima realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni". Infine, nel valutare se un'impresa svolga la parte più importante della sua attività con l'ente pubblico che la detiene "si deve tener conto di tutte le attività realizzate da tale impresa sulla base di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente da chi remunera tale attività, potendo trattarsi della stessa amministrazione aggiudicatrice o dell'utente delle prestazioni erogate, mentre non rileva il territorio in cui è svolta l'attività".

Alla giurisprudenza comunitaria si è adeguato anche il giudice nazionale.

La Corte costituzionale con sentenza del 23 dicembre 2008, n. 439 ha precisato che l'effettuazione di prestazioni che non siano del tutto marginali a favore di altri soggetti renderebbe quella determinata impresa "attiva sul mercato", con conseguente alterazione delle regole concorrenziali e violazione dei principi regolatori delle gare pubbliche e della legittima competizione. In altri termini, una lettura non rigorosa della espressione "parte più importante della sua attività" inciderebbe sulla stessa nozione di soggetto in house alterandone il dato strutturale che lo identifica come una mera "articolazione interna" dell'ente stesso.

Una consistente attività "esterna" determinerebbe, infatti, una deviazione dal rigoroso modello delineato dai giudici europei, con la conseguenza, da un lato, che verrebbe falsato il confronto concorrenziale con altre imprese che non usufruiscono dei vantaggi connessi all'affidamento diretto e più in generale dei privilegi derivanti dall'essere il soggetto affidatario parte della struttura organizzativa dell'amministrazione locale; dall'altro, che sarebbero eluse le procedure competitive di scelta del contraente, che devono essere osservate in presenza di un soggetto terzo (quale deve ritenersi quello che esplica rilevante attività esterna) rispetto all'amministrazione conferente (v. Corte cost., n. 439/2008, cit.).

Numerose altre pronunce del giudice amministrativo hanno recepito l'orientamento comunitario, anche se non mancano difficoltà applicative in concreto, atteso che si tratta di nozioni che rientrano nella categoria dei concetti giuridici indeterminati (attività "prevalente", "più importante", "quasi esclusiva", "marginale") la cui applicazione comporta fisiologicamente un margine di incertezza. Controllo analogo e attività prevalente sono dunque i criteri concreti atti a disegnare il perimetro dell'autoproduzione amministrativa.

In presenza di tali presupposti (totale partecipazione pubblica, controllo analogo e attività prevalente in favore degli enti soci), la giurisprudenza comunitaria ritiene che l'amministrazione possa procedere all'affidamento diretto a favore dell'operatore controllato senza ricorrere alla gara. Ciò secondo un principio di tendenziale libertà che non imporrebbe all'amministrazione neppure di motivare sulle ragioni per cui non si è scelto l'outsourcing a favore di imprese private.

Per il diritto comunitario l'autoproduzione e l'outsourcing hanno la medesima dignità e non è richiesto all'Amministrazione di motivare l'indispensabilità del ricorso alla prima.

Rispetto ai principi comunitari, l'ordinamento nazionale - inteso nel suo formante giurisprudenziale e normativo - ha inizialmente optato per una soluzione più "liberistica" rendendo sotto diversi profili più restrittivo il ricorso al modello in house.

Come riportato nel punto che precede, per effetto del referendum popolare del 2011, l'irrigidimento in senso più liberistico deve considerarsi superato e, in ossequio al diritto comunitario, è stata affermata l'equiordinazione tra le tre modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali. Allo stato, dunque, si deve ritenere che -in presenza dei più volte richiamati presupposti- l'amministrazione possa far ricorso al modello di gestione in house, qualora lo ritenga il modello più efficiente in relazione alle condizioni di un determinato settore.

Allo stato attuale dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale gli affidamenti di Servizi Pubblici locali a rilevanza economica possono, quindi, essere effettuati secondo una delle seguenti modalità alternative:

1. affidamento ad imprenditori privati individuati tramite procedura ad evidenza pubblica;
2. direttamente a società miste pubblico-private, con socio privato scelto tramite procedura ad evidenza pubblica, nell'ambito del cosiddetto partenariato pubblico privato (PPP);
3. direttamente a società in house, che:
 - siano partecipate esclusivamente da capitale pubblico;
 - operino prevalentemente con i propri soci pubblici o per conto degli stessi.

4. IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

4.1 La Legge Galli (L. 36/1994).

Come noto la prima disciplina di settore sul servizio idrico integrato è stata introdotta con L. n. 34/1994 (c.d. Legge Galli), con la quale si prevedeva, per la prima volta, l'organizzazione del servizio idrico in forma integrata e per ambiti territoriali (art. 8), stabilendo il principio del "superamento della frammentazione delle gestioni esistenti (art. 8, comma 1, lett. b).

In relazione alla modalità di esercizio delle funzioni di organizzazione e affidamento a livello di ambito, la Legge Galli:

- * delegava le Regioni ad individuare le forme di cooperazione tra gli enti locali dell'ambito stesso;
- * rinviava, con riguardo alle forme di gestione di affidamento del servizio, alle opzioni allora previste dalla L. n. 142/1990 e s.m.i. (art. 9, comma 2);
- * prevedeva, tra l'altro, uno specifico periodo transitorio per le gestioni esistenti (art. 10);

* specificava che “al fine di salvaguardare le forme e la capacità gestionali degli organismi esistenti che rispondono a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, i Comuni e le Province possono provvedere alla gestione integrata del servizio idrico anche con una pluralità di soggetti e di forme tra quelle di cui al comma 2. In tal caso, i Comuni e le Province individuano il soggetto che svolge il compito di coordinamento del servizio ed adottano ogni altra misura di organizzazione di integrazione delle funzioni fra la pluralità di soggetti gestori” (art. 9, comma 4).

4.2 La L.R. n. 26/2003

A livello regionale la normativa di riferimento è la Legge Regionale n. 26/2003 "Disciplina dei servizi di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche", recentemente modificata, quanto agli artt. 48 e 49 dalla LR 21/2010 che si caratterizza per i seguenti elementi:

1. attribuzione delle funzioni delle Autorità d'Ambito alle province, ad eccezione della città di Milano
2. gestione del servizio idrico intesa come gestione della rete ed erogazione del servizio.

In sintesi la legislazione regionale si pone essenzialmente i seguenti obiettivi:

- * integrare la gestione dei tre segmenti del SII (acquedotto, fognatura, depurazione)
- * razionalizzare la gestione pervenendo al gestore unico per ogni ATO e superare la frammentazione
- * garantire lo sviluppo delle infrastrutture (impianti reti) e superare le lacune presenti
- * garantire la qualità del servizio e la tutela degli utenti.

Per raggiungere questi obiettivi è stata prevista la sostituzione delle Autorità d'Ambito con l'Ufficio d'Ambito, costituito in forma di azienda speciale e, come tale, dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa.

Ente responsabile dell'ATO è la Provincia ed infatti tutte le decisioni dell'Ufficio d'Ambito relativamente alle tematiche fondamentali (che la LR 26/2003 all'art.48 comma 2 riconduce a: politiche e strategie volte a organizzazione e attuare il Servizio, Piano d'Ambito, convenzione di gestione, tariffa, agglomerati), al fine della loro vigenza, devono essere approvate dal Consiglio provinciale. In altre parole, per tutto ciò che concerne le tematiche fondamentali “l'Ufficio d'Ambito propone, la Provincia approva”.

In Lombardia in ogni Provincia è stato istituito un Ufficio d'Ambito, nella forma di azienda speciale con funzioni operative e con un bilancio autonomo.

In Lombardia ci sono 12 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO); nell'esercizio delle loro funzioni gli Uffici d'Ambito provinciali sono affiancati dalla Conferenza dei Comuni che esprime un parere obbligatorio e vincolante sulle predette tematiche fondamentali, del quale la Provincia deve tenere conto.

L'Ufficio d'Ambito in particolare per quanto rileva in questa sede:

- * redige la proposta di Piano d'Ambito ed i suoi aggiornamenti
- * definisce il modello gestionale
- * definisce la convenzione di servizio necessaria per l'affidamento al gestore unico del Servizio Idrico Integrato

* presenta una proposta tariffaria da sottoporre all'approvazione ultima da parte dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). (Il Decreto Legge 201 del 6/12/2011 ha trasferito all'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) - ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) - le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, funzioni che vengono individuate e dettagliate con il Dpcm del 20/7/2012. L'ARERA promuove la crescita del settore ed esercita l'attività regolatoria con specifiche disposizioni. In particolare l'ARERA ha approvato il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio, la convenzione tipo di affidamento e gestione, e la regolazione dell'unbundling contabile del SII. Per la tutela dell'utenza sono stati definiti standard qualitativi minimi vincolanti e omogenei relativi alla qualità contrattuale del servizio).

* esercita un'azione di vigilanza sulla corretta attuazione del Piano d'Ambito e sul rispetto della convenzione/contratto di servizio di gestione.

4.3 I Piani d'ambito

I Piani d'Ambito sono gli atti di programmazione che ciascun ATO ha il compito di predisporre, sulla base dei criteri e degli indirizzi della Regione, per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, di tutela della risorsa idrica e di qualità del servizio.

Il Piano d'ambito è costituito, ai sensi dell'art. 149 del d.lgs. 152/2006, dai seguenti atti:

- Ricognizione delle infrastrutture
- Programma degli Interventi
- Modello gestionale ed organizzativo
- Piano Economico Finanziario

Nel piano d'ambito dell'ATO di Sondrio (assunto da ultimo con deliberazione di Consiglio provinciale n.7 del 28 aprile 2017) sono quindi indicati:

- Inquadramento territoriale (descrizione delle caratteristiche morfologiche, geologiche ed idrogeologiche, quali-quantitative delle risorse idriche, strutture insediative e produttive, disponibilità delle risorse idriche);
- Agglomerati, definiti ai sensi della Direttiva 91/271/CEE in materia di collettamento e depurazione;
- Stato di fatto dei servizi idrici: fonti di approvvigionamento, consumi idrici, stato delle infrastrutture, copertura del servizio, qualità dell'acqua depurata, qualità dell'acqua distribuita, erogazione del servizio, assetti proprietari reti e impianti, analisi economica delle gestioni, analisi delle tariffe;
- Obiettivi e Criticità del Piano d'Ambito: obiettivi inerenti il settore acquedotto: soddisfazione della domanda, contenimento delle perdite della rete, uso consapevole della risorsa, continuità nell'erogazione della risorsa, qualità dell'acqua distribuita; obiettivi inerenti il settore fognatura: soddisfazione della domanda, riduzione dell'inquinamento determinato dalle fognature; obiettivi inerenti il settore depurazione: totale copertura degli agglomerati, soddisfazione della domanda, qualità dell'acqua scaricata; obiettivi comuni ai tre settori: qualità del servizio all'utenza, economicità del servizio – politica tariffaria, miglioramento dell'efficienza; criticità inerenti i predetti obiettivi con riferimento ai tre settori del servizio idrico;
- Piano degli interventi: è lo strumento di pianificazione degli interventi ritenuti necessari ai fini di un corretto svolgimento del Servizio Idrico Integrato e al conseguimento dei livelli di servizio prestabiliti. E' lo strumento di programmazione degli interventi negli anni futuri fino al completamento dell'orizzonte temporale del Piano; dal confronto dell'attuale consistenza delle opere e delle gestioni (livelli di servizio esistenti), gli standard qualitativi e quantitativi da garantire (livelli di servizio obiettivo) e la stima dei fabbisogni, si determinano gli interventi necessari ai fini di un corretto svolgimento del Servizio Idrico Integrato. Il Piano si articola in Piani quadriennali degli Investimenti, secondo le indicazioni di ARERA;
- Modello gestionale e organizzativo del soggetto incaricato della gestione del Servizio Idrico Integrato.
- Ricognizione delle infrastrutture (allegato 1);
- Piano Economico Finanziario (allegato 3).

Il Piano d'Ambito costituisce il riferimento essenziale per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato e della sua evoluzione nel tempo, nonché per la definizione delle convenzioni per l'affidamento della gestione del servizio stesso.

Il Piano d'Ambito attua gli obiettivi del PTUA per quanto riguarda il miglioramento della qualità delle acque e la riduzione degli sprechi.

In conseguenza della regolazione imposta da ARERA, almeno con riferimento al recente periodo 2014-2019, il programma degli interventi e il piano economico finanziario sono definiti ed approvati ogni due anni. Nei suoi elementi fondamentali dunque il Piano d'Ambito viene di fatto aggiornato biennialmente. Ciò consente, specie alla luce del processo di aggregazione dei gestori esistenti o dell'acquisizione delle gestioni in economia, di poter modificare gli scenari conseguenti, sotto tutti i profili coinvolti, da quello economico a quello patrimoniale, in relazione agli interventi necessari e agli investimenti attesi.

4.4 La Convenzione di affidamento del servizio idrico integrato

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il servizio idrico, ora ARERA, ha adottato, ai sensi della normativa vigente, la deliberazione 23/12/2015 n. 656/2015/R/IDR "Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato - disposizioni suoi contenuti minimi essenziali".

Il Piano d'Ambito costituisce parte integrante della convenzione di affidamento, così come previsto dall'art. 6 della deliberazione n. 656/2015.

5. IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NELL'ATO DI SONDRIO: MODELLO ORGANIZZATIVO E ASSETTO GESTIONALE

Con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 47 del 16.07.2012 la Provincia di Sondrio ha costituito l'Azienda Speciale "*Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio*" per esercitare le funzioni connesse all'organizzazione del Servizio Idrico Integrato, ovvero per pianificare, organizzare e controllare il SII di n. 77 Comuni (78 all'inizio della gestione d'ambito occorsa il 01 luglio 2014).

L'Azienda Speciale è un organismo di diritto pubblico ed ente strumentale della Provincia di Sondrio, la quale ne ha altresì approvato lo statuto, successivamente modificato con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 27 del 4 settembre 2014.

La partecipazione dei Comuni è garantita tramite la Conferenza dei Comuni, disciplinata da un apposito Regolamento.

Il regolamento del Servizio Idrico Integrato vigente al 31 dicembre 2018 è stato approvato dall'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio con delibera n. 67 del 22 dicembre 2016 e dal Consiglio Provinciale della provincia di Sondrio con delibera n. 9 del 28/04/2017.

L'A.T.O. provinciale di Sondrio si estende in un territorio che conta poco più di 180.000 abitanti residenti. In attuazione dell'art. 2, comma 186 bis, legge 191/2009, e dell'art. 48, commi 1 e 1bis, legge regionale 26/2003, le funzioni di organizzazione del S.I.I. sono demandate all'Amministrazione provinciale, che le esercita per il tramite dell'azienda speciale Ufficio d'Ambito, istituita con delibera 47/2012 del Consiglio provinciale.

La prima versione del Piano d'Ambito risale ad aprile 2014 (deliberazione del Consiglio provinciale n.11 del 04 aprile 2014).

Il precedente assetto dei servizi idrici espletati all'interno del perimetro dell'A.T.O. provinciale di Sondrio fu caratterizzato dalla notevole frammentazione ed eterogeneità delle gestioni svolte a livello comunale. La maggior parte dei Comuni - sia in termini numerici, sia per popolazione - gestiva in economia i servizi di acquedotto e fognatura, mentre la depurazione risultava prevalentemente affidata a società pubbliche, miste o, comunque, assicurata tramite consorzi intercomunali.

La rilevata disomogeneità si riverberava pure sul fronte tariffario, poiché la maggioranza delle gestioni in economia era priva della carta dei servizi alla data del 31.07.2012 e, per tale ragione, fuoriusciva dal campo d'applicazione del metodo tariffario transitorio, regolato dalle delibere 585/2012 e 88/2013 dell'AEEGSI.

Alla luce delle predette considerazioni e previsioni normative, l'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio, al fine di superare la frammentazione esistente delle gestioni, diverse delle quali non conformi, ed al fine della costituzione di un soggetto industriale unitario operante nell'Ambito Territoriale Ottimale, ha ritenuto di avviare un percorso di convergenza ed adeguamento delle gestioni in essere presso i singoli Comuni, nelle more dell'approvazione del Piano d'Ambito e del conseguente affidamento a regime della gestione del SII.

Con delibera n. 15 dell'8 maggio 2013, successivamente approvata dal Consiglio Provinciale di Sondrio con delibera n. 34 del 27 settembre 2013, previa acquisizione di conforme parere della Conferenza dei Comuni, con delibera n. 1 del 25 giugno 2013, il Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio d'Ambito ha

adottato un atto di indirizzo, volto all'individuazione di un gestore transitorio del SII, di riferimento per l'intero ATO, nell'esercizio delle funzioni riservate all'Ufficio d'Ambito medesimo dall'art. 48 comma 2 lett. a) LR 26/2003 ed all'art. 2 comma 1 lett a) del proprio Statuto, secondo cui competono all'Ufficio d'Ambito le funzioni in materia di "individuazione e attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare e attuare il servizio idrico integrato per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla LR 26/2003 e s.m.i. delle normative europee e statali inclusi la scelta del modello gestionale e l'affidamento della gestione del SII".

Con la richiamata delibera di indirizzo l'Ufficio d'Ambito prevedeva che la durata della gestione transitoria dovesse corrispondere all'orizzonte temporale massimo (di non oltre tre anni) del piano d'ambito stralcio, di cui all'art. 6 delle Linee d'indirizzo approvate con delibera n. 8 del 22 febbraio 2013 del Consiglio Provinciale di Sondrio.

Con delibera n. 19 del 28 agosto 2013 l'Ufficio d'Ambito approvava lo schema di carta dei servizi del SII valida per l'intero ATO di Sondrio.

In applicazione dell'art. 34 comma 20 L. 221/2012 l'Ufficio d'Ambito predisponendo una relazione (allegata alla delibera di indirizzo n. 15 dell'8 maggio 2013) al fine di dare conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta" e per definire "i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

Per le ragioni illustrate nella predetta Relazione, l'Ufficio d'Ambito riteneva di ricorrere al modulo gestorio dell'affidamento in house, individuando S.Ec.Am. s.p.a. quale gestore transitorio del SII di riferimento per l'intero ATO, modulo ritenuto preferibile rispetto all'assegnazione del servizio tramite gara od alla costituzione di una società mista con socio selezionato tramite gara, per una pluralità di ragioni debitamente indicate nella precitata relazione.

In particolare l'affidamento in house a S.Ec.Am. è stato ritenuto funzionale alla realizzazione di rilevanti economie di scala, poiché la società era il maggior operatore di servizi idrici nel territorio provinciale.

Nel contempo, l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas – ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) - con deliberazione n.643 del 27 dicembre 2013, ha approvato il Metodo Tariffario Idrico per la determinazione delle tariffe per gli anni 2014 e 2015, che doveva essere applicato dai soggetti che, a qualunque titolo, avrebbero svolto uno o più servizi idrici; la gestione da parte di S.Ec.Am. SPA, pertanto, avrebbe dovuto adeguarsi a tale nuova disposizione.

Questa, in particolare, prevedeva la predisposizione di un programma di interventi necessari ad una gestione di livello qualitativo almeno minimo da normativa, di un piano economico finanziario ad esso strettamente correlato, e di una convenzione di gestione; questi atti presupponevano, per una sostenibilità tecnico-finanziaria, una durata dell'affidamento almeno ventennale e quindi non sostenibili con la redazione del piano d'ambito stralcio di breve durata. Per tale motivazione l'Ufficio d'Ambito ha ritenuto opportuno redigere un Piano d'Ambito definitivo conforme all'art. 149 del D.Lgs. 152/06 caratterizzato dalla durata massima allora consentita in Regione Lombardia, pari a venti anni.

La proposta è stata formalizzata con deliberazione n. 4 del 10 febbraio 2014, successivamente approvata dal Consiglio provinciale di Sondrio con delibera n. 11 del 4 aprile 2014, previa acquisizione del parere conforme della Conferenza dei Comuni, in data 5 marzo 2014. Da rilevare altresì che il Piano d'Ambito è stato ritenuto coerente con Decreto n. 2352 del 19 marzo 2014 da parte di Regione Lombardia con alcune prescrizioni, che sono state recepite e sono confluite nel testo definitivamente approvato dal Consiglio provinciale in data 4 aprile 2014.

Nel frattempo, con deliberazione n. 6 del 19 febbraio 2014 il Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio d'Ambito approvava lo schema di convenzione di affidamento del SII dei Comuni dell'ATO della

Provincia di Sondrio, trasmettendo la delibera stessa al Consiglio Provinciale, previa acquisizione di conforme parere della Conferenza dei Comuni in data 5 marzo 2014. Questo dopo che S.Ec.Am., con nota prot. n. 1623 del 7 febbraio 2014, ha comunicato l'assenza di modifiche relativamente ai requisiti comunitari necessari per l'affidamento "in house providing" rispetto alla data di prima approvazione della relazione ex art.34 DL 179/2012.

Il Consiglio Provinciale di Sondrio con delibera n. 12 del 4 aprile 2014 approvava lo schema di convenzione dando mandato all'Ufficio d'Ambito di procedere all'affidamento del SII nella Provincia di Sondrio dal 1° luglio 2014 al 30 giugno 2034 alla S.Ec.Am. spa.

Successivamente l'Ufficio d'Ambito, attraverso la firma della convenzione occorsa in data 25 giugno 2014, affidava la gestione del SII a S.Ec.Am. s.p.a. per un periodo di venti anni con decorrenza 1° luglio 2014, avuto riguardo in particolare:

- sia all'art. 3bis, comma 1 bis, legge 148/2012, che attribuisce agli enti di governo degli ambiti degli s.p.l. a rete di rilevanza economica, e quindi anche dei servizi idrici, l'esercizio delle funzioni amministrative in materia d'organizzazione e affidamento dei servizi, senza peraltro, significativamente, subordinare siffatto trasferimento di competenze alla previa adozione di atti di programmazione, quale, ad esempio, il piano d'ambito;
- sia all'art. 48, comma 2, lett. a), l.r. 26/2003 ed all'art. 2, comma 1, lett. a), dello statuto dell'Ufficio d'Ambito, che riservano all'ente strumentale della Provincia le funzioni in materia di individuazione e attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare e attuare il servizio idrico integrato per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla L.R. n. 26/2003 e ss.mm.ii. e dalle normative europee e statali inclusi la scelta del modello gestionale e l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

L'Ufficio d'Ambito ai sensi dell'art. 49 comma 6 della LR 26/2003 aveva preliminarmente effettuato – giusta Deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 1/2014:

- a) la ricognizione delle gestioni esistenti nell'ATO;
- b) l'individuazione delle gestioni esistenti che decadono anticipatamente rispetto alla loro naturale scadenza ai sensi della normativa statale e regionale, in quanto affidate in contrasto con le normative sulla tutela della concorrenza o sulla riorganizzazione per ambiti territoriali ottimali del SII;
- c) la definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti.

5.1 L'affidamento "in house" come modello gestorio prescelto

La scelta della forma di affidamento in house è stata ampiamente motivata all'interno dell'atto di indirizzo dell'Ufficio d'Ambito (Individuazione di S.Ec.Am. S.p.A. quale gestore transitorio del servizio idrico integrato di riferimento per l'intero Ambito Territoriale Ottimale di Sondrio - allegato alla deliberazione ATO Provincia di Sondrio n°15 del 08.05.2013) e con il precedente Piano d'Ambito, ai quali si rimanda.

In particolare l'Ufficio d'Ambito ha verificato relativamente al gestore:

- a) la partecipazione pubblica totalitaria all'interno del capitale sociale;
- b) l'adozione di uno Statuto e di atti regolamentari che configurano un rapporto secondo il modello "in house providing" tra il soggetto Gestore ed i soci pubblici sul cui territorio lo stesso esercita il SII o quota parte di esso;
- c) l'esclusività del servizio a favore dei suddetti soci.

Come già anticipato l'Ufficio d'Ambito ha altresì completato l'istruttoria ai sensi ed agli effetti dell'art. 34 comma 20 e ss. del DL 179/2012 convertito in L. 221/12. In particolare con deliberazione n. 15 dell'8 maggio 2013 è stata approvata la Relazione predisposta ai sensi dell'art. 34; tale relazione è stata poi approvata dalla Conferenza dei Comuni con deliberazione n. 1 del 25 giugno 2013 e dal Consiglio Provinciale con deliberazione n. 34 del 27 settembre 2013; successivamente S.Ec.Am. con nota prot. n. 1623 del 7 febbraio 2014 ha comunicato l'assenza di modifiche relativamente ai succitati requisiti comunitari intervenute dalla data di prima approvazione della relazione.

L'Ufficio d'Ambito ha altresì verificato per il periodo di affidamento il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione affidata e del soggetto affidatario nel suo complesso con il concepimento d'effetti del piano di investimenti proposto; il Gestore non potrà autonomamente superare nella gestione il totale dei costi previsti nel piano economico finanziario al netto degli oneri previsti per investimenti.

Successivamente, con legge n.29 del 26 novembre 2014 (art.1, comma 1, lettera m), Regione Lombardia ha modificato la durata massima dell'affidamento, stabilito in 20 anni con legge regionale n.21 del 27 dicembre 2010 (art.1, comma 1, lettera t), equiparandola al medesimo periodo di 30 anni disposto dalla disciplina nazionale (art.151 comma 2 lettera b) del D.Lgs. 152 del 03 aprile 2006). Per inciso, con legge n.8 del 08 aprile 2015 (art.3, comma 1, lettera a) Regione Lombardia ha eliminato del tutto il riferimento di un limite regionale, lasciando unicamente quello stabilito dal Legislatore nazionale.

Preso atto della mutata normativa rispetto l'originale affidamento, la Conferenza dei Comuni dell'ATO di Sondrio – con deliberazione n.7 del 20 dicembre 2017 – organismo dotato del potere di parere obbligatorio e vincolante per le scelte fondamentali del servizio, ha dato mandato all'Ufficio d'Ambito di predisporre una proposta in merito all'estensione, sino al massimo consentito di anni 30, della durata della concezione di affidamento del servizio idrico integrato stipulata con S.Ec.Am. S.p.A. a far data dal 01 luglio per 20 anni, dando atto che la predetta proposta dovrà comunque essere nuovamente sottoposta al parere di competenza della Conferenza dei Comuni, prima dell'eventuale approvazione della Provincia di Sondrio.

Le motivazioni addotte dalla Conferenza dei Comuni nella deliberazione citata sono:

- la prospettiva della corresponsione di un minor valore residuo da corrispondere al gestore uscente a fine affidamento, per via del maggior tempo a disposizione per l'ammortamento degli investimenti da questo effettuati;
- una migliore possibilità di accesso sia al credito tradizionale che al finanziamento dedicato al servizio idrico per il gestore, indispensabile per l'effettuazione dei rilevanti investimenti programmati.

5.2 L'organizzazione per la gestione del servizio idrico integrato

La gestione unitaria del Servizio Idrico Integrato nell'ATO della provincia di Sondrio ha come obiettivi:

- * rendere ottimale la crescita patrimoniale del sistema, sia per ridurre gli esborsi degli Enti Locali per le necessarie manutenzioni nel tempo, che per aumentare il valore delle relative dotazioni patrimoniali stesse;
- * mantenere il più possibile l'occupazione;
- * ricercare sinergia con altre attività del territorio sia per minimizzare i costi che per non turbare sistemi organizzativi di altri settori industriali compatibili e/o complementari, incentivandone lo sviluppo;
- * garantire regole di governo strategico con meccanismi analoghi a quelli già utilizzati per il governo dell'ATO;
- * operare nel minor tempo possibile.

Sono inoltre di seguito individuati i seguenti contenuti caratterizzanti della scelta:

- * organizzare una struttura gestionale a regime del Servizio Idrico Integrato che, nel rispetto dei vincoli evidenziati, tenda al massimo soddisfacimento dell'obiettivo;
- * operare secondo il conto economico preventivato per l'attività di gestione ordinaria a regime del SII esteso all'interno dell'ATO;
- * stabilire il programma temporale ed operativo per il raggiungimento dell'assetto gestionale a regime, delineando le possibili fasi intermedie e loro principali caratteristiche.

Al fine di assicurare l'erogazione ottimale del servizio, nel rispetto dei vincoli esposti, e considerata l'iniziale eterogeneità delle gestioni, la forma societaria scelta e la sua struttura organizzativa consentono il migliore sfruttamento sia delle economie di scala su vasta area, sia della diffusa presenza territoriale con conseguente capacità di risposta ai bisogni immediati dell'utenza.

Per tale motivo è necessario che il Soggetto Gestore unico abbia un assetto organizzativo e territoriale flessibile, capace di assimilare al suo interno, in forma graduale e controllata, le diverse realtà territoriali.

Per l'individuazione della proposta organizzativa vengono definite nella stessa:

- a) le attività centralizzabili, per massimizzare le economie di scale;
- b) le attività territoriali per ottimizzare l'operatività ed il servizio all'utenza;
- c) la suddivisione dell'ambito in aree operative territoriali;
- d) la struttura centrale di governo, di coordinamento ed armonizzazione dei servizi territoriali ed il suo dimensionamento;
- e) la struttura operativa nelle zone territoriali definite ed il relativo dimensionamento.

L'organizzazione del SII nel territorio provinciale di Sondrio è inoltre profondamente condizionata dal fatto che trattasi di provincia interamente montana, con condizioni orografiche particolarmente critiche, di agglomerati isolati ad alta quota, in contesti caratterizzati spesso da dissesto idrogeologico o con problematiche meteorologiche e infrastrutturali tali da rendere più difficili che in altri contesti gli interventi necessari per l'infrastrutturazione acquedottistica, fognaria e degli impianti di depurazione.

Questa particolare condizione ha spinto in modo decisivo alla scelta dell'affidamento in house al gestore unico, sul presupposto che l'assunzione del servizio attraverso il modello gestionale in questione consente di operare anche in funzione degli obblighi di servizio universale a beneficio di tutte le collettività e comunità territoriali, anche le più svantaggiate, attraverso una diretta partecipazione all'esecuzione del Piano e del Programma, e non solo attraverso la presenza all'interno degli organi di indirizzo (Conferenza dei Comuni, assemblee e consigli degli enti locali).

Inoltre la partecipazione plurima, diretta e indiretta, dei Comuni, presenti anche all'interno della Comunità Montane e della Provincia, con i nuovi meccanismi di rinnovo dell'ente di area vasta, al gestore affidatario in house, amplifica le relative potestà di vigilanza, indirizzo, controllo, e condizionamento dell'agire della società, che si somma a quello penetrante già esercitato attraverso l'Ufficio d'Ambito, la Provincia e appunto la Conferenza dei Comuni. Al riguardo il servizio idrico integrato di per sé, alle luce dei modelli legislativi che disciplinano in modo specifico l'affidamento dello stesso e la vigilanza e controllo, rispetto ad altri servizi pubblici presenta garanzie di maggior tenuta e coerenza dell'affidamento in house.

6. LE CARATTERISTICHE DELLA SOCIETÀ AFFIDATARIA IN HOUSE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Come anticipato in premessa, per operare mediante affidamento diretto senza ricorso a procedure ad evidenza pubblica è necessario che l'ente affidante sia iscritto all'elenco gestito da ANAC ai sensi dell'art. 192 comma 1 D.lgs. 50/2016; per ottenere l'iscrizione occorre dimostrare la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 5 d.lgs. 50/2016 previsti per l'affidamento in house, ovvero verificare in concreto se l'affidante esercita un sostanziale controllo analogo sulla società affidataria, l'assenza di capitali privati, la percentuale di fatturato della controllata non inferiore all'80% nei confronti dei soci pubblici.

La comprova circa la sussistenza dei predetti requisiti richiesti dalla vigente normativa in tema di in house providing avviene tramite la concreta disamina degli atti societari; in particolare delle clausole statutarie, dei patti parasociali, del fatturato dell'affidataria in relazione ai servizi svolti ed ai destinatari degli stessi, nonché ogni altro documento utile ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 50/2016 e degli articoli 4 e 16 del c.d. Decreto Madia.

Il gestore SECAM S.p.A., Società per l'Ecologia e l'Ambiente S.p.A. con sede legale a Sondrio in via Vanoni 79, soddisfa i requisiti imposti dalla normativa comunitaria per la tipologia di affidamento in oggetto.

Tale Società, a capitale interamente pubblico, partecipata da soli EE.LL. della provincia di Sondrio, è una realtà già perfettamente consolidata, che ha dato prova nel corso degli anni di costante e continua crescita in termini di servizi offerti agli Enti soci.

La società è partecipata nella misura del 12% dalla Provincia di Sondrio, le 5 Comunità Montane detengono il 2,4% del capitale ciascuna, e tutti i 77 Comuni della medesima provincia detengono complessivamente il restante 76% del capitale. Il socio con il maggior numero di azioni risulta essere il Comune di Sondrio con il 22,90% del capitale.

S.Ec.Am. detiene le seguenti partecipazioni (Fonte: deliberazione del Presidente della Provincia n.103 del 20 dicembre 2018 avente ad oggetto *“Razionalizzazione periodica delle partecipazioni ex art.20 D.Lgs. 19 agosto 2016 n.175, come modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017 n.100 – Ricognizione partecipazioni possedute al 31.12.2017 – individuazione delle azioni di razionalizzazione”*):

“Servizi Ecologici Ambientali s.r.l.”, partecipazione al 100%;

“Enerbio s.r.l.”, partecipazione al 51%;

“Bioase s.r.l.”, partecipazione al 30%;

“Synval s.r.l.”, partecipazione al 5%, in liquidazione;

“AEVV Sondrio”, partecipazione al 0,0073%.

Il capitale sociale è di euro 3.120.000,00 (tremilionicentoventimila virgola zerozero) diviso in numero 30.000 (trentamila) azioni di nominali euro 104,00 (centoquattro virgola zerozero) ciascuna.

Possono essere azionisti della società esclusivamente la Provincia di Sondrio, i Comuni, le Comunità Montane e gli altri Enti pubblici della medesima Provincia (e/o del territorio dalla medesima rappresentato) nonché i Consorzi costituiti esclusivamente tra i medesimi soggetti, come stabilisce l'art. 5 dello Statuto.

S.Ec.Am. S.p.A possiede inoltre un proprio laboratorio di analisi interno, dedicato esclusivamente al S.I.I. L'affidamento del S.I.I. a S.Ec.Am. può quindi beneficiare di evidenti economie di scala, in grado di generare sinergie sul piano industriale, economico e finanziario, anche a prescindere dalla circostanza che la medesima società sia affidataria della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, sempre nel territorio provinciale di Sondrio.

L'analisi dei bilanci di S.Ec.Am. SPA, dal 2014 al 2017, disponibili al percorso web <http://www.secarn.net/secarn-spa-principale/2013-05-07-12-54-30.html>, evidenzia come la Società sia stata in grado di far coesistere la gestione di due servizi così profondamente diversi tra loro, con risultati più che discreti.

6.1 Verifica, in capo a S.Ec.Am., del possesso dei requisiti legittimanti l'individuazione quale gestore “in house” del S.I.I. per l'intero A.T.O. di Sondrio.

La verifica del rispetto dei requisiti per la forma di affidamento prescelta è stata ampiamente condotta all'interno dell'atto di indirizzo dell'Ufficio d'Ambito (Individuazione di S.Ec.Am. S.p.A. quale gestore transitorio del servizio idrico integrato di riferimento per l'intero Ambito Territoriale Ottimale di Sondrio - allegato alla deliberazione ATO Provincia di Sondrio n°15 del 08.05.2013) e con il precedente Piano d'Ambito.

Sono presenti cinque uffici clienti di S.Ec.Am. nei comuni capoluoghi di mandamento (Chiavenna, Morbegno, Sondrio, Tirano e Bormio) più uno a Livigno avente carattere periodico, per le attività relative all'accoglimento e trattazione delle richieste dell'utenza (allacciamenti e gestione dei contratti).

Sono inoltre comprese attività specifiche delle funzioni interne di acquisti, gestione del magazzino e del personale limitatamente alle attività che hanno influenza sulla qualità del prodotto/servizio.

E' istituito e gestito un laboratorio interno per le attività di analisi delle acque, secondo un piano di campionamento concordato con gli organi di controllo competenti.

L'Ufficio Tecnico è organizzato in settori che si occupano della progettazione per i servizi aziendali, della gestione ed aggiornamento S.I.T e delle pratiche catastali.

Le risorse umane vengono in ogni caso gestite in modo flessibile dal Direttore e dai responsabili di funzione a seconda delle esigenze.

Nell'ambito del Sistema Qualità sono considerati:

- il processo di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua potabile dei comuni
- il processo di progettazione di reti ed impianti per il Servizio Acquedotto ed il controllo della realizzazione degli stessi
- il servizio analisi acque reflue

La gestione del S.I.I. viene di seguito meglio descritta, ed è costituita sommariamente da:

a) Fonti di approvvigionamento idrico:

Sorgenti

Pozzi (Vengono utilizzati in affiancamento alle sorgenti)

b) Rete di adduzione

La rete di adduzione convoglia le acque delle sorgenti ai serbatoi di accumulo e conseguentemente alle reti di distribuzione previa debatterizzazione con metodo a raggi UV quando prevista; sulla rete di adduzione sono realizzati anche pozzetti di interruzione e camere di manovra.

c) Rete di distribuzione

Sono individuabili diverse reti di distribuzione che fanno capo ai diversi serbatoi di accumulo e che convogliano l'acqua all'utenza; sono principalmente utilizzate tubazioni in acciaio rivestito ed in PEAD di diverso diametro; la configurazione di rete prevede generalmente la connessione a maglia chiusa.

Le numerose fontane e fontanelle, dotate di rubinetteria a bocca libera, disseminate sul territorio, assicurano un ricambio costante dell'acqua nelle tubazioni e costituiscono punti di prelievo abituali per il monitoraggio delle acque effettuato direttamente da S.Ec.Am. con laboratorio di analisi interno e dalla locale ASL, secondo un piano di campionamento annuale.

d) Impianti di potabilizzazione delle acque

Per la tipologia delle sorgenti dell'acquedotto di captazione superficiale, le quali risentono del dilavamento e ruscellamento superficiale durante i fenomeni piovosi, per ovviare ai possibili casi di inquinamento batteriologico riscontrati sulle acque di sorgente, è presente a valle dei serbatoi un debatterizzatore UV che sfrutta l'azione battericida dei raggi ultravioletti.

e) Sistema di telecontrollo

Per il servizio idrico S.Ec.Am. S.p.A. gestisce ca. 90.000 utenze acquedottistiche, corrispondenti a ca.150.000 singoli utenti, 778 sorgenti, 15 impianti di trattamento, 455 serbatoi di accumulo, 22 pozzi di captazione, 15 stazioni di rilancio e più di 2.300 Km di rete di captazione e distribuzione delle acque potabili. Più di 80 sono le stazioni di sollevamento della fognatura, 250 scaricatori di piena, oltre 1.600 km di rete di raccolta e collettamento delle acque reflue e 27 impianti di depurazione.

Al gestore compete l'attività di ammodernamento delle infrastrutture del servizio idrico che per loro natura hanno una funzionalità limitata nel tempo. Attraverso manutenzioni ordinarie, straordinarie, rifacimenti programmati, il Gestore è tenuto a mantenere in efficienza il patrimonio infrastrutturale concesso a titolo gratuito dagli EE.LL. proprietari, con costi sostenuti dalla tariffa idrica secondo la disciplina che tempo per tempo viene stabilita dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

Dal 2014 al 2018 l'Ufficio d'Ambito ha assegnato a S.Ec.Am. SPA, attraverso l'approvazione di piani annuali degli interventi (deliberazioni 25/2014, 51/2014, 60/2015, 62/2016, 45/2017), il compito di realizzare 673 interventi per un importo previsto di euro 45.095.992,00.

Alla data del 30 settembre 2018 risultano completati interventi per un importo superiore ai 24 milioni di euro, corrispondente al 54% dell'ammontare dei piani approvati (tale valore sale al 77% se non si

considera il piano degli interventi per l'anno 2018, in itinere alla data della presa dei dati). Considerando il lasso di tempo notoriamente lungo che intercorre dalla previsione delle poste alla completa realizzazione di un'opera pubblica, e considerato che in questo calcolo non sono considerate le somme già spese dal Gestore per interventi in corso, se ne deduce che la società S.Ec.Am. SPA è altamente performante sotto il profilo della realizzazione degli interventi, a beneficio di tutta la collettività dell'ATO di Sondrio

Sempre in tema di gestione delle reti è da considerare il poderoso lavoro svolto da S.Ec.Am. SPA per conformarsi alle direttive che nel tempo – e comunque dopo l'affidamento occorso nel 2014 – sono state emanate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente in diverse tematiche, tra le quali val la pena ricordare in questa sede la nuova disciplina della qualità contrattuale (che definisce ad esempio nuove modalità e tempistiche di fatturazione diverse in base al consumo annuo del singolo utente) e la nuova disciplina sulla misurazione dei consumi all'utenza (che definisce ad esempio nuovi obblighi del Gestore in merito alla rilevazione dei consumi).

Nel corso degli anni dunque S.Ec.Am. spa ha progressivamente aumentato le attività svolte ed il territorio servito. A tal riguardo si ricordi che in data 28 ottobre 2015, mediante fusione per incorporazione dell'unica società salvaguardata operante in 5 comuni della provincia di Sondrio, S.Ec.Am. SPA è divenuta a tutti gli effetti il gestore unico d'ambito della provincia di Sondrio. Sino al 31 dicembre 2019 permarrà, quale gestore solo operativo, quindi senza titolo a riscuotere una tariffa ma a rimborso sulla tariffa d'ambito riscossa da S.Ec.Am., la Società Multiservizi Alta Valle SPA, costituita dai Comuni di Bormio, Valdidentro, Valdisotto e Valfurva, al fine della conduzione degli impianti di depurazione di Valdisotto, in loc. Breno, e di Bormio, in loc. Passo dello Stelvio.

6.2 Le caratteristiche di S.Ec.Am. spa come società in house

Al fine di qualificare S.Ec.Am. SPA come società in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento nazionale ed europeo per le società in house, occorre preliminarmente considerare i seguenti dati di fatto, come risultanti allo stato attuale:

- **proprietà interamente pubblica.** S.Ec.Am. è società a capitale interamente pubblico e risulta direttamente partecipata dai Comuni della Provincia di Sondrio, nonché dalla Provincia di Sondrio stessa, dalle Comunità Montane, come indicato in precedenza, cfr. art. 5 Statuto: possono essere azionisti della società esclusivamente la Provincia di Sondrio, i Comuni, le Comunità Montane e gli altri Enti pubblici della medesima Provincia (e/o del territorio dalla medesima rappresentato) nonché i Consorzi costituiti esclusivamente tra i medesimi soggetti.

Al riguardo, è possibile richiamare decisioni della Corte di Giustizia nelle quali le modalità della partecipazione non hanno assunto rilevanza ai fini della riconduzione al modello in house (decisione 8 maggio 2003, in causa V-349-97) o ancora hanno ritenuto conformi all'ordinamento comunitario casi di gestione di servizi pubblici da parte di società controllate indirettamente dagli enti locali (sentenza 27 febbraio 2003, in causa C-373-00).

In conclusione, si può ritenere che sia l'ordinamento comunitario sia l'ordinamento interno non risultano opporsi alla possibilità della partecipazione indiretta degli enti locali nelle società in house, purché tale modalità di partecipazione non pregiudichi la sussistenza degli altri due requisiti.

L'attività prevalente in favore degli enti, nel caso di specie, costituisce requisito che si può affermare connaturato all'attività di S.Ec.Am. spa.

In primo luogo, occorre richiamare le previsioni statutarie che limitano l'oggetto sociale dell'attività di gestore del servizio idrico integrato verso gli EE.LL. della provincia di Sondrio. L'art. 4 dello Statuto impone che oltre l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti alla società affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società e purché le operazioni svolte dalle

società controllate o partecipate non distolgano le risorse necessarie all'espletamento dei servizi pubblici affidati a S.Ec.Am..

Inoltre, è sufficiente richiamare la convenzione di affidamento stipulata il 25 giugno 2014 tra Ufficio d'Ambito e S.Ec.Am. per rilevare come la natura stessa del servizio comporti necessariamente la conseguenza di un'attività prevalente, se non addirittura esclusiva, in favore di enti pubblici.

-Sussistenza del controllo analogo congiunto.

S.Ec.Am. è assoggettata al controllo analogo congiunto esercitato tramite due commissioni di cui la prima esercita la verifica della gestione patrimoniale dell'attività svolta e la seconda esercita l'attività di verifica dei risultati gestionali, economici ed operativi dell'attività svolta. Le suddette commissioni sono composte ognuna da 5 membri eletti dall'Assemblea dei soci. Le predette commissioni si riuniscono almeno una volta ogni tre mesi. I componenti della commissione durano in carica per un periodo di 3 esercizi e sono rieleggibili.

Va infatti precisato che essendo S.Ec.Am. spa società in house partecipata da una pluralità di pubbliche amministrazioni (gli enti locali soci) si deve provare che il controllo analogo degli azionisti che possiedono in comune l'entità affidataria sia esercitato congiuntamente e che la partecipazione di ciascuno non sia puramente formale: i requisiti previsti dall'art. 5 del codice dei contratti sono dunque riferiti alla pluralità di soggetti controllanti.

Per esercitare il "controllo analogo congiunto" sull'ente in house, la legge richiede il soddisfacimento di tre ulteriori considerazioni: gli organi decisionali della persona giuridica controllata devono essere composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici; gli enti locali soci devono poter esercitare congiuntamente un'influenza determinata sugli obiettivi strategici e sulle decisioni importanti di detta società; la persona giuridica controllata non deve perseguire interessi contrari a quelle delle amministrazioni controllanti. premesso ciò, esaminando gli atti societari di S.Ec.Am. spa si può anticipatamente affermare che sussistono i requisiti previsti dalla legge (art. 5 cod. contratti) e sopra ricordati.

Al riguardo, occorre considerare quanto emerso in giurisprudenza sulle fattispecie di società in house partecipate da una pluralità di enti pubblici.

Preliminarmente, occorre dar conto dell'orientamento espresso dalla V Sezione del Consiglio di Stato, a giudizio della quale "il requisito del controllo analogo non sottende una logica "dominica", rivelando piuttosto una dimensione "funzionale": affinché il controllo sussista anche nel caso di una pluralità di soggetti pubblici partecipanti al capitale della società affidataria non è dunque indispensabile che ad esso corrisponda simmetricamente un "controllo" della governance societaria" (cfr. sentenza 29 dicembre 2009, n. 8970).

Sempre il Consiglio di Stato (Sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762,) ha recentemente affermato che «ove più autorità pubbliche facciano ricorso ad un'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 entità; 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».

Vengono infine in rilievo le recenti pronunce del Consiglio di Stato sz. V, 18 luglio 2017 n. 3554 e 30 aprile 2018 n. 2559, rispetto alle quali sono verificati, in ragione della composizione della società e del suo statuto, ma soprattutto della plurima partecipazione diretta ed indiretta dei Comuni, i requisiti della sussistenza del controllo congiunto, esercitato all'interno della società, chiamata all'esecuzione degli interventi del piano d'ambito e del programma degli investimenti, in pieno parallelismo rispetto alle scelte

fondamentali del servizio idrico integrato cui la Conferenza dei Comuni esercita per legge un parere obbligatorio e vincolante.

Oltre a tali considerazioni di ordine generale è opportuno richiamare quanto affermato dalla Commissione europea a seguito della procedura d'infrazione intrapresa avverso l'affidamento del servizio idrico operato in house da parte dell'ATO Basilicata, all'Acquedotto Lucano S.p.A.

La Commissione ha concluso proprio al riguardo del servizio idrico integrato che «le amministrazioni pubbliche che controllano la società Acquedotto Lucano esercitano, in modo congiunto per il tramite dell'Autorità ATO, un controllo analogo su tale società».

L'art. 14 dello Statuto articola in dettaglio le modalità del controllo analogo, prevedendo che ai sensi dell'art. 2364, comma 1 punto 5, del c.c. sono sottoposti alla preventiva autorizzazione dell'assemblea ordinaria, anche ai fini dell'esercizio dell'analogo controllo sui servizi affidati dai soci, i seguenti atti degli amministratori: a) piano previsionale e programmatico annuale, recante anche l'indicazione degli investimenti da realizzarsi nel corso dell'esercizio, nonché le eventuali proposte di rilevanti variazioni degli investimenti; b) costituzione di società di capitale aventi scopi strumentali o complementari a quello della società; acquisto di partecipazioni anche minoritarie in dette società; c) liquidazione delle predette società, nonché dismissione di tali partecipazioni; d) acquisti ed alienazioni di immobili e di impianti, mutui ed altre operazioni, di qualsiasi tipo e natura, che comportino un impegno finanziario di valore superiore al 45% (quarantacinque per cento) del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato; e) linee guida per la formulazione delle tariffe e dei prezzi dei servizi erogati, qualora non soggetti a vincoli di legge o fissati da organi o autorità ad essi preposti. Per le deliberazioni sulle autorizzazioni previste dal precedente comma l'assemblea è convocata dal Consiglio di Amministrazione mediante trasmissione agli Enti locali soci, unitamente all'avviso di convocazione, dello schema dell'atto del Consiglio di Amministrazione sottoposto ad autorizzazione, nonché degli eventuali documenti ad esso allegati. Contestualmente alla presentazione del piano previsionale e programmatico annuale il Consiglio di Amministrazione informa l'Assemblea degli obiettivi inseriti nel budget annuale della Società. Successivamente all'autorizzazione deliberata dall'Assemblea, copia del piano previsionale e programmatico annuale viene trasmessa a ciascun Ente socio. L'assemblea può autorizzare il compimento dell'atto sottoposto alla sua autorizzazione anche a condizione che vengano osservate le prescrizioni ivi specificate. Quanto al controllo ex post, lo stesso articolo dispone che il consiglio di amministrazione informa gli enti locali soci sui fatti rilevanti concernenti l'esecuzione dell'atto autorizzato. Il Consiglio di amministrazione, in apposita sezione della relazione prevista dall'art. 2428 codice civile, illustra le operazioni compiute e i provvedimenti adottati in attuazione di quanto stabilito nella relazione previsionale, motivando, in particolare, sugli eventuali scostamenti verificatisi rispetto alla spesa preventivata.

Anche la composizione dell'organo amministrativo garantisce tale requisito, posto che l'art. 17 dello statuto richiede che i consiglieri siano scelti per competenza tecnica, professionale, gestionale o amministrativa nei settori di attività della società e siano - uno nominato dalla Provincia di Sondrio, ai sensi dell'art. 2449 del Codice Civile; - uno nominato dal Comune di Sondrio, ai sensi dell'art. 2449 del Codice Civile; - i rimanenti 3 eletti dall'Assemblea nel rispetto dei seguenti criteri: uno, espressione dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti; due, espressione dei Comuni con popolazione superiore ai 1.001 abitanti, escluso il Comune di Sondrio.

Infine l'art. 24 prevede due commissioni ad hoc, che oltre a quanto previsto dall'articolo 14 dello statuto, presidiano la prima la verifica della gestione patrimoniale dell'attività svolta, e la seconda la verifica dei risultati gestionali, economici ed operativi dell'attività svolta. Anche detti organismi sono composti ognuno da 5 membri eletti dall'Assemblea con i criteri di cui all'articolo 17.

- Rispetto delle soglie di fatturato.

Per quanto poi riguarda il requisito del limite di fatturato (oltre all'80% del fatturato complessivo effettuato nello svolgimento dei compiti affidati all'organismo in house dagli enti pubblici soci) esso è garantito dalla presenza della clausola statutaria di cui all'art. ART. 4) "OGGETTO". Il rispetto di tale clausola viene attestato dai competenti organi di Secam Spa di anno in anno; da ultimo con il bilancio di esercizio approvato dall'Assemblea dei Soci in data 30/04/2018 (riferito al fatturato 2017) e con la relativa

Relazione del CdA sulla gestione del 30/04/2018 in esso contenuto (pagina 99) dalle quale si evince che tale requisito è verificato per il triennio 2015/2017 in quanto le attività svolte in regime in-house ai sensi dell'art.5 D.Lgs.50/2016 sono pari a circa il 93,57 % misurate in termini di fatturato medio annuo.

- Accantonamento nei bilanci dei Comuni

L'art. 3-bis, c.1-bis, D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (come convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1, co. 609, lett. a) della Legge di Stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190), che disciplina il piano economico-finanziario allegato alla relazione - sulla base della quale, ai sensi dell'art. 34, co. 20, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, è effettuato l'affidamento del servizio - prevede che nel caso di affidamento in-house, *“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”*.

Si osserva che tale previsione non trova però applicazione nel caso specifico di servizio idrico integrato che è un servizio pubblico a tariffa come risulta dall'art. 154 del D.Lgs.152/2006 e dal sistema di regolazione tariffario previsto e deliberato da ARERA (ex-multis vedasi il Piano degli Interventi, il Piano Tariffario e il piano economico finanziario redatti secondo le deliberazioni ARERA n.917/2017/R/IDR e n.918/2017/R/IDR), predisposto anche in ossequio al principio europeo di copertura dei costi dei servizi e del principio “chi inquina paga”.

In particolare il Metodo Tariffario (ex Deliberazioni ARERA vigenti) predisposto secondo i principi ispiratori contenuti nel D.Lgs.152/2006 (tra gli altri vedi art.151 e art.154) prevedono espressamente il calcolo di una voce di ricavo da riconoscere tramite la tariffa al gestore denominata CAPEX che contiene l'effetto degli ammortamenti dell'investimento e degli oneri finanziari e fiscali connessi all'intervento realizzato.

Da ciò si evince che l'obbligo per gli enti locali soci di procedere all'accantonamento di somme sul proprio bilancio si riferisce alla sola ipotesi in cui il piano economico-finanziario preveda investimenti che siano sostenuti anche dagli enti locali stessi (attraverso forme di finanziamento e/o operazioni successive di aumenti di capitale).

Viceversa, la previsione normativa richiamata non trova applicazione nelle ipotesi in cui il PEF preveda che gli investimenti programmati vengano sostenuti attraverso altre forme di copertura finanziaria che non richiedano successivi esborsi da parte degli enti locali affidatari quali sono i proventi da tariffa e/o contributi pubblici.

Di conseguenza, l'obbligo di accantonamento non deve applicarsi al servizio di idrico integrato qualora tutti i costi, compresi anche quelli di investimento, siano integralmente coperti dalla tariffa ovvero dal corrispettivo del servizio pagati direttamente dagli utenti del servizio tramite l'articolazione tariffaria e/o da finanziamenti e contributi.

Sulla base di quanto sopra esposto, si può concludere che S.Ec.Am., allo stato, soddisfa i requisiti prescritti dalla normativa per le forme di gestione in house.

7. MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO IN HOUSE

La gestione del servizio idrico integrato attraverso il modello della società in house consente agli Enti locali dell'ATO Provincia di Sondrio di svolgere sia le funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo del servizio e di partecipare concretamente alla “gestione” dello stesso, secondo le effettive esigenze manifestate dalle comunità locali di riferimento.

Si è quindi in presenza di un modello che si pone in alternativa a modelli gestionali in cui, al di là degli indirizzi espressi dagli Enti Locali, le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto imprenditoriale

privato, che ha ricevuto l'affidamento del servizio con gara o che rappresenta il partner industriale di una società mista pubblico-privata.

Il modello in house è l'unico in grado di coniugare i seguenti obiettivi:

- il perseguimento degli interessi delle comunità locali anteposto alla logica del profitto;
- un livello qualitativo elevato ed il perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale, che portano ad un impiego ottimale delle risorse introitate dagli utenti attraverso la tariffa.

L'affidamento a S.Ec.Am. spa del servizio Idrico Integrato dell'ambito della provincia di Sondrio è motivato dalla sussistenza delle seguenti ragioni:

- convenienza economica;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale perseguite dagli enti territoriali;
- efficienza ed economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e dell'ordinamento interno;
- rispetto degli obblighi del servizio universale.

7.1 Convenienza economica

Per quanto attiene alla convenienza economica dell'affidamento diretto della gestione del servizio idrico integrato a S.Ec.Am. SPA, è necessario ricordare che la società può svolgere attività esclusivamente nell'interesse degli enti soci.

L'art. 4 dello Statuto prevede infatti che "la società, inoltre, può assumere interessenze o partecipazioni in imprese o società per azioni costituite o costituende, aventi oggetto analogo, affine o connesso al proprio, purché la parte più importante dell'attività delle società partecipate o controllate sia comunque svolta a favore degli Enti locali soci e purché oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esso affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società e purché le operazioni svolte dalle società controllate o partecipate non distolgano le risorse necessarie all'espletamento dei servizi pubblici affidati a S.EC.AM".

La missione di S.Ec.Am. spa, società a partecipazione pubblica le cui quote sono detenute dagli EE.LL. dell'area operativa della stessa, non è realizzare profitti, utili per costituire dividendi da destinare ai soci, garantendo così una remunerazione al capitale investito dai propri soci.

Il fine di S.Ec.Am. spa è quello di gestire i servizi pubblici locali ai sensi dell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000, con particolare riferimento al servizio idrico integrato, per quanto in questa sede rileva, allo scopo di migliorare l'efficienza e l'economicità dei servizi connessi alla tutela dell'ambiente e al rispetto del territorio con riferimento al SII, con standard qualitativi elevati nell'interesse delle comunità locali di riferimento.

S.Ec.Am. SPA, come le società operative, pur garantendo i requisiti di imprenditorialità, persegue esclusivamente l'obiettivo del raggiungimento e del mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Tale approccio consente di creare un sistema efficiente, in cui le risorse derivanti dall'introito dei corrispettivi pagati dagli utenti, attraverso l'applicazione e corresponsione della tariffa, sono totalmente destinate all'erogazione di un servizio efficace e di livello qualitativo elevato. Pur il metodo tariffario disciplinato dall'Autorità di Regolazione di Energia Reti e Ambiente permetta, sotto certe condizioni, di conseguire un utile da distribuire ai soci, S.Ec.Am. SPA non ha mai percorso tale strada, preferendo aumentare negli anni il patrimonio netto societario.

Inoltre la proroga della gestione del servizio idrico integrato da parte di S.Ec.Am. consente di realizzare una serie di economie di scala dovute all'accentramento in un unico soggetto di funzioni che prima, fino al

01 luglio 2014, sono state svolte direttamente da ciascuna società operativa o Comune in economia diretta (concentrazione della fatturazione, unico sistema operativo, standardizzazione delle procedure amministrative).

E' necessario inoltre osservare che, in caso contrario, si dovrebbe affrontare:

1. un possibile nuovo scenario normativo che potrebbe restringere i criteri che oggi consentono il modello dell'in house, vanificando o precludendo la ferma volontà del territorio di operare una gestione efficiente, ma pubblica, dell'acqua;
2. in caso di affidamento a soggetto privato del SII, si avrebbe la necessità di indire una procedura ad evidenza pubblica, con tutte le relative complicazioni e possibili vertenze;
3. indennizzare il gestore uscente per gli investimenti operati e non ammortizzati secondo le disposizioni regolatorie in vigore ed affrontare possibili vertenze al riguardo;
4. operare la cessione delle reti in comodato o concessione gratuita d'uso al gestore entrante, affrontando tutte le possibili resistenze degli enti locali proprietari e disattendendo le scelte che caratterizzano il territorio provinciale, che hanno sinora rivendicato una gestione pubblica delle risorse idriche, che sono la ricchezza del territorio di Sondrio;
5. liquidare e cedere mediante idonee procedure ad evidenza pubblica S.Ec.Am. SPA, le cui azioni sono possedute dalla Provincia di Sondrio, dai Comuni, dalle Comunità Montane e dagli altri Enti pubblici della medesima Provincia (e/o del territorio dalla medesima rappresentato), qualora altri servizi non siano più sufficienti a sorreggerne i costi, il funzionamento e l'esistenza.

7.2 Convenienza in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio

Per quanto attiene al profilo di convenienza all'efficacia del servizio, S.Ec.Am. spa in qualità di soggetto affidatario della gestione del Servizio Idrico Integrato dell'Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Sondrio, è l'unico responsabile del contratto di servizio e titolare delle funzioni di Gestore unico e soggetto attuatore del Piano d'Ambito.

S.Ec.Am. SPA gestisce il servizio direttamente, con propri uomini e propri mezzi, ricorrendo a risorse di terzi solo in casi limitati, quali ad esempio quelli delle località site nelle valli laterali della Provincia, distanti dai centri logistici del Gestore, operativamente servite da personale in loco.

In tal modo S.Ec.Am. SPA, pur rimanendo l'unico responsabile della gestione del servizio, valorizza le professionalità dei soggetti che si sono occupati fino ad oggi della gestione ed erogazione del servizio.

Il modello della società in house garantisce quindi al contempo la gestione del servizio in continuità rispetto al passato e la valorizzazione delle innovazioni portate da un gestore di stampo industriale.

7.3 Compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e della normativa nazionale vigente

In relazione al profilo di compatibilità con i principi comunitari afferenti i servizi pubblici locali ed alla normativa nazionale attualmente vigente di cui ai già sopra citato art. 34 del D.L. n. 179/2012 conv. con modif. in L. 221/2012, che a tali principi fa espresso ed esclusivo rinvio, è possibile effettuare i seguenti ulteriori rilievi.

Per quanto riguarda la condizione relativa alla partecipazione pubblica al capitale della società in house si specifica che la partecipazione al capitale sociale è totalmente ed esclusivamente pubblico e rappresentativa gli Enti Locali dell'Ambito Ottimale della Provincia di Sondrio.

Per quanto riguarda il controllo analogo l'affidamento risulta conforme ai principi sanciti a livello comunitario e richiamati, come sopra visto, quale unico parametro di legittimità anche dall'intervenuto art. 34 del D.L. n. 179/2012 convertito con modifiche in Legge n. 221/2012.

Si specifica che gli enti Soci:

- hanno il potere di nomina e revoca degli amministratori;
- effettuano le scelte strategiche dell'azienda nell'assemblea dei soci.

Per quanto riguarda la condizione relativa alla necessità di operare prevalentemente con i propri soci pubblici o per conto degli stessi, si specifica che S.Ec.Am. SPA esercita e presta la propria attività di

gestore del servizio idrico integrato esclusivamente a favore degli enti giuridici e delle collettività che la controllano.

Gli articoli 4 e 5 dello statuto di S.Ec.Am. SPA prevedono che:

- la società è a capitale interamente pubblico;
- gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- la società realizza la parte più importante della propria attività con gli enti pubblici che la controllano.

L'art. 4 prevede infatti che:

“La società, inoltre, può assumere interessenze o partecipazioni in imprese o società per azioni costituite o costituende, aventi oggetto analogo, affine o connesso al proprio, purché la parte più importante dell'attività delle società partecipate o controllate sia comunque svolta a favore degli Enti locali soci e purché oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esso affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società e purché le operazioni svolte dalle società controllate o partecipate non distolgano le risorse necessarie all'espletamento dei servizi pubblici affidati a S.Ec.Am.”.

7.4 Il rispetto degli obblighi del servizio universale

Il D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. prevede all'art. 164 per le concessioni di servizi pubblici che venga riconosciuto al gestore un “prezzo” a garanzia dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione.

Nell'ambito della disposizione citata di cui al Codice dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, detto elemento viene ricondotto all'ipotesi di imposizione al concessionario di prezzi (tariffe) nei confronti degli utenti inferiori a quelli corrispondenti ai costi del servizio.

Nel caso del Servizio Idrico Integrato i gestori richiedono agli utenti il pagamento di tariffe proposte dall'EGATO (Ente di Governo dell'ATO) e approvate dall'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (ora ARERA) cui sono state trasferite, con l'art. 21, commi 13 e 19, del D.L.n. 201/2011 le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla L. n. 481/1985.

Sul punto deve ricordarsi che il citato referendum dell'11-12 giugno 2011 era stato investito da quesito e conseguente effetto abrogativo anche il comma I dell'art. 154 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. con riferimento al profilo della remunerazione del capitale investito.

Ciò posto, resta fermo che, in linea di principio, il servizio in questione, non prevede compensazioni economiche da parte dell'Ufficio d'Ambito, in quanto risulta integralmente “coperto” dall'introito della tariffa nel rispetto del principio comunitario “full cost recovery” di cui alla Direttiva 2000/60/CE art. 9, declinato nel particolare con la Comunicazione COM(2000)477. Il sistema tariffario vigente consente la copertura dei costi del servizio attraverso la tariffa, e la politica prudente di programmazione e reperimento delle risorse finanziarie evita il ricorso a dette misure, invece più frequenti in altri settori.

Con riguardo, poi, al profilo degli obblighi di servizio pubblico, deve darsi conto che l'EGATO ha approvato una Carta dei servizi che regola le modalità lo svolgimento della gestione del servizio affidato e che S.Ec.Am. è tenuta ad adottare.

La Carta dei servizi “costituisce una dichiarazione d'impegno formale della S.Ec.Am. SPA nei confronti dei propri utenti, e come tale è un elemento integrativo del contratto di somministrazione nonché dei regolamenti che disciplinano le condizioni generali della fornitura del SIII. Individua standard di qualità del servizio che S.Ec.Am. SPA si impegna a rispettare nell'espletamento delle proprie attività e costituisce lo strumento per verificare la soddisfazione degli utenti. E' uno strumento per il miglioramento del servizio, tramite anche un costante e costruttivo confronto con l'utenza.”

8. PROROGA DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO. MOTIVAZIONI E REQUISITI

La durata delle concessioni aventi ad oggetto la gestione del SII è disciplinata dall'art. 151, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., ai sensi del quale le convenzioni di gestione devono prevedere “la durata dell'affidamento, non superiore comunque ai trent'anni”.

La durata delle concessioni relative alla gestione del SII, dunque, non può superare i 30 anni.

In merito alla durata delle concessioni nell'ambito del SII si debbono richiamare i seguenti principi:

- il principio sancito dal D.Lgs. n. 152/2006 e dalla regolazione dell'ARERA secondo il quale il gestore e il concedente hanno l'obbligo del raggiungimento e mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario per tutta la durata dell'affidamento e devono provvedere al ripristino della situazione di equilibrio, ove ne ricorrano i presupposti, in qualsiasi momento della vita della concessione e mediante l'adozione di idonee misure di riequilibrio (cfr. art. 151, comma 2, lett. c), del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.;
- artt. 5, 8, 9 della Convenzione Tipo;
- l'art. 168, comma 2, del D.Lgs. n.50/2016 che, pur non applicandosi al settore idrico, reca principi generali in materia di concessioni i quali rappresentano comunque chiavi di lettura strategiche in quanto stabilisce che “per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione”.
- Il documento di consultazione ARERA n. 274/2015/R/IDR, recante i “criteri per la predisposizione di una o più convenzione tipo per la gestione del servizio idrico integrato”, ha evidenziato che “la durata dell'affidamento (...) è un elemento fondamentale per determinare la possibilità di recupero dei costi, inclusi quelli di investimento, e la sua quantificazione dovrebbe tener conto del seguente trade-off: maggiore (minore) è la durata, maggiore (minore) è la possibilità di recuperare gli investimenti realizzati. Infatti, le raccomandazioni rivolte alle amministrazioni competenti sul tema invitano le medesime a parametrare la spesa prevista per investimenti e la durata del rapporto di affidamento. (...) L'Autorità è dunque orientata a prevedere che, nell'ambito della convenzione tipo, oltre alla definizione della durata, siano introdotti criteri, anche nella forma di condizionalità, affinché la medesima possa essere rivista al verificarsi di determinati eventi che possono riferirsi, oltre che a nuove o ingenti necessità di investimento, a esigenze di riorganizzazione e razionalizzazione delle gestioni”.
- la Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02), con la quale la Commissione Europea ha affermato (punto 3.1.3.), che “la durata della concessione deve dunque essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione”.

La possibilità per i gestori del servizio idrico integrato di richiedere al concedente una proroga del termine di durata dell'affidamento è poi espressamente prevista dalla Convenzione tipo, avente ad oggetto "l'affidamento e la gestione del servizio idrico integrato", adottata da ARERA con deliberazione n. 656/2015/R/IDR, in attuazione di quanto previsto dall'art. 151 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i..

Essa individua due distinte fattispecie in presenza delle quali il gestore può richiedere – e l'ente di governo dell'ambito può adottare – un provvedimento di proroga della durata della concessione del servizio.

1. La prima, prevista all'art. 5 "Durata" della Convenzione tipo, è volta a garantire il mantenimento delle condizioni di equilibrio economico-finanziario sulla base del presupposto delle "nuove ed ingenti necessità di investimento, anche derivanti da un significativo incremento della popolazione servita, a seguito di processi di accorpamento gestionale, riorganizzazione e integrazione dei servizi ai sensi del comma 2 bis dell'art. 3 bis del d.l. 138/11".
2. La seconda fattispecie, prevista all'art. 10 "Misure per il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario" della Convenzione tipo, ipotizza l'estensione della durata dell'affidamento quale misura di riequilibrio, cui è possibile far ricorso nel rispetto dell'ordine di priorità individuato al comma 1 dell'art. 10.

In realtà, alla luce di una recente interpretazione fornita da ARERA con prot. 13505/P del 20.04.2018, pare che un'istanza di estensione della durata presentata ai sensi del citato art. 5 "equivale ad una istanza di riequilibrio economico finanziario, in quanto la medesima si sostanzia nel ricorso a una delle misure per il mantenimento dell'equilibrio economico – finanziario di cui all'art. 10 dell'Allegato A alla deliberazione 656/2015/R/idr – motivata dalla presenza di nuovi e ingenti necessità di investimento".

ARERA ha altresì puntualizzato che il Programma degli interventi "deve necessariamente prevedere il conseguimento degli obiettivi di qualità tecnica di cui alla deliberazione 917/2017/R/IDR ed, eventualmente, assoggettato (unitamente agli alti atti convenzionali aggiornati) alle verifiche di cui al comma 11.2 dell'Allegato A" alla deliberazione 656/2015/R/idr".

Pertanto, alla luce del quadro normativo e regolatorio vigente così delineato, l'estensione della durata dell'affidamento in capo a Secam Spa deve ricondursi alla fattispecie di cui al combinato disposto degli artt. 5, 9, 10 e 11 della Convenzione tipo, ovvero alle "nuove e ingenti necessità di investimento" di cui all'art. 5, e dovendo rispettare l'iter procedurale e tempistiche di cui agli artt. 9 e ss.

L'estensione del termine di durata dell'affidamento quale misura di riequilibrio economico-finanziario è dunque ammissibile in quanto, allo stato, non è possibile adottare, in luogo di un provvedimento di proroga, le misure di riequilibrio alle quali dovrebbe fare ricorso in via prioritaria in base a quanto previsto dall'art. 10 della Convenzione tipo.

La proroga della durata della concessione soddisfa nella forma i requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 5, 9, 10 e 11 della Convenzione tipo (artt. 3 e artt. 19 ter e seguenti, della Convenzione di gestione con Secam Spa), ovvero:

- presenta un'ipotesi di Programma degli Interventi significativamente incrementato nel suo valore;
- ipotizza una nuova struttura finanziaria (rinegoziazione del finanziamento esistente con la definizione di un diverso piano di rimborso), al fine del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario;
- analizza tutte le altre misure individuate al citato art. 10 e nell'ordine di priorità ivi indicato.

9. ANALISI ECONOMICA

Occorre nuovamente sottolineare che nel caso in analisi non sussistono dubbi che la Provincia di Sondrio detenga il controllo analogo su S.Ec.Am. spa e sui servizi in particolare.

Il controllo analogo, in base a quanto indicato nel Regolamento CEE 1370/2007, sussiste anche in presenza di un significativo livello di rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza, oltre che di controllo reale sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione.

Con il modello della società S.Ec.Am., in particolare, la gestione pubblica del servizio si coniuga con un approccio imprenditoriale che non può prescindere dal garantire un livello qualitativo elevato e dal perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale, che portano ad un impiego ottimale delle risorse introitate dagli utenti attraverso la tariffa.

L'affidamento diretto a S.Ec.Am. spa è tuttora motivato dalla sussistenza delle seguenti ragioni.

La missione di S.Ec.Am. spa non è quella tipica di una società commerciale, cioè di realizzare profitti e garantire così una remunerazione al capitale investito dai propri soci, che sarebbe comunque in contrasto con i risultati referendari della citata consultazione tenutasi in data 12-13 giugno 2011, quanto piuttosto ed unicamente quella di gestire il Servizio Idrico Integrato con standard qualitativi elevati nell'interesse delle comunità locali di riferimento.

Diversamente da una possibile forma alternativa di affidamento e, conseguente modalità di gestione, svolta da distinti operatori economici, quali privati eventualmente presenti sul mercato, è evidente che questi ultimi debbano necessariamente soddisfare non soltanto gli obiettivi di servizio, ma anche le proprie (legittime) aspettative di profitto dei propri soci.

Tale approccio ha consentito di creare un sistema efficiente, in cui le risorse derivanti dall'introito dei corrispettivi pagati dagli utenti, attraverso l'applicazione e corresponsione della tariffa, saranno totalmente destinate all'erogazione di un servizio efficace e di livello qualitativo elevato, non essendo statutariamente consentito che una parte di tali risorse venga destinata al pagamento di dividendi ai soci.

L'affidamento ad altro soggetto individuato nel mercato renderebbe, peraltro, inoperanti una pluralità di soggettività in mano pubblica che potrebbero dover essere liquidate o cedute mediante idonee procedure ad evidenza pubblica e, in assenza del servizio di gestione, vedrebbero comprime in modo radicale il proprio valore.

Un accenno merita pure il raffronto del sistema tariffario vigente nell'ATO di Sondrio, gestito da S.Ec.Am. spa, rispetto alle altre realtà lombarde. La tabella seguente mostra i dati desunti dalla relazione sullo stato d'attuazione del SII per l'anno 2017, approvata dalla Giunta regionale con deliberazione n.XI/206 del 11 giugno 2018.

ATO	Tariffa media uso domestico [euro/mc]		
CO	0,34		
MI Provincia	0,89		
MB	1,08	MINIMO	0,34
VA	1,10	MASSIMO	1,87
MI Città	1,12	MEDIA	1,30
SO	1,20		
BG	1,28		
CR	1,46		
LO	1,48		
PV	1,66		
MN	1,66		
LC	1,74		
BS	1,87		

In maniera inequivocabile si desume che la tariffa del servizio idrico integrato (quindi comprendente acquedotto, fognatura e depurazione) relativa alla parte variabile, per l'uso domestico, media sull'intero ATO, in provincia di Sondrio si colloca ben al di sotto della media regionale.

Trattandosi infatti di 1,20 euro/mc, questa si trova al di sotto della media regionale, pari a 1,30 euro/mc, e corrisponde al 64% della tariffa più alta, vigente nell'ATO di Brescia.

Tutto quanto sopra senza neppure enucleare quanto la densità di popolazione servita influisca sul contenimento della tariffa; l'ATO di Sondrio risulta svantaggiato in quanto è caratterizzato da un territorio interamente montano (e di riflesso scarsamente popolato), con difficoltà operative notevoli e frammentazione elevate, come detto, e dunque avrebbe ben ragione di veder applicata alla propria utenza una tariffa tra le più elevate della Lombardia; tuttavia, per molteplici ragioni, sicuramente tra le quali v'è da annoverare la gestione efficiente in mano pubblica per il tramite di S.Ec.Am. SPA, la tariffa riesce a risponderne con importi sostenibili al minor reddito pro capite che contraddistingue il territorio rispetto alle altre province lombarde, anche a livello di capoluogo.

Inoltre nel corso del 2017 si è costituita Water Alliance, la prima rete di imprese tra società idriche in house della Lombardia, composta da Gruppo CAP, BrianzAcque, Uniacque, Lario Reti Holding, SAL, Pavia Acque, Padania Acque e S.Ec.Am., otto aziende pubbliche del servizio idrico integrato che si sono poste l'obiettivo comune di coniugare il radicamento sul territorio con le migliori pratiche nella gestione pubblica dell'acqua, il che attesta anche la capacità del gestore di far rete per contribuire alla diffusione anche sul complesso territorio provinciale di modelli virtuosi propri della gestione pubblica.

Come sopra detto, un diverso affidamento del SII, rispetto al modello in house, a operatori di mercato che (legittimamente) sono alla ricerca di profitto, avrebbe come naturale conseguenza un innalzamento della tariffa media con modificazione del relativo status quo sopra tabellato, del quale l'Ufficio d'Ambito di Sondrio va fiero.

Pertanto, allo stato attuale della normativa e ferma restando la possibilità di intraprendere per sopravvenute disposizioni legislative altre decisioni in merito, si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, continui ad essere la gestione del Servizio Idrico Integrato come sopra descritto, mediante affidamento diretto a S.Ec.Am. spa, in quanto società a capitale interamente pubblico che possiede, come dimostrato, i requisiti per l'affidamento in house providing.

L'opportunità, se non necessità della proroga è stata anche colta dalla recente deliberazione ARERA 12 gennaio 2017 - 7/2017/R/IDR di Approvazione dello specifico schema regolatorio, recante le predisposizioni tariffarie per il periodo 2016-2019, proposto dall'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio, in cui l'approvazione tariffaria è stata preceduta da una laboriosa istruttoria e da un'analisi obiettiva ed impietosa delle difficoltà del contesto di riferimento.

L'autorità dà atto come, con gli atti e i documenti trasmessi, l'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio, a partire dall'analisi degli attuali livelli di servizio, abbia rilevato sul proprio territorio criticità principalmente riconducibili ai seguenti aspetti:

☐ con riferimento all'approvvigionamento idrico e alla fornitura di acqua potabile:

- vulnerabilità del sistema di approvvigionamento, sia in termini di insufficienza quantitativa delle fonti che in termini di qualità dell'acqua prelevata;

- inadeguatezza di alcuni tratti delle condotte di adduzione e distribuzione e delle relative opere e impianti;

- parziale copertura dei misuratori di processo e di utenza;

☐ con riferimento al servizio di fognatura:

- parziale copertura del servizio di raccolta e collettamento dei reflui, nonché presenza di tratti di rete fognaria vetusti o sottodimensionati;

- presenza di scaricatori di piena da adeguare alla normativa vigente;

□ con riferimento al servizio di depurazione:

- parziale copertura del servizio di depurazione e presenza di impianti di trattamento dei reflui da rendere conformi alla disciplina vigente;

A fronte delle menzionate criticità, l'Ente di governo dell'ambito in oggetto ha individuato tra i principali obiettivi specifici della pianificazione i seguenti:

- tutela della risorsa idrica, sia in termini qualitativi che in termini quantitativi;

- miglioramento dello stato di conservazione delle condotte e degli impianti attinenti al sistema di acquedotto, anche al fine di contenere il livello delle perdite;

- introduzione di strumenti di misura presso le utenze sprovviste;

- estensione del servizio di raccolta e collettamento dei reflui e mantenimento di un adeguato stato di conservazione dell'infrastruttura;

- adeguamento del sistema di trattamento dei reflui alla normativa vigente;

Per il conseguimento dei rappresentati obiettivi specifici, l'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio ha programmato, per il periodo 2016-2019, i seguenti interventi ritenuti prioritari:

- rifacimento, potenziamento, ovvero sostituzione delle condotte di adduzione;

- realizzazione di nuovi serbatoi, nonché messa in sicurezza, manutenzione straordinaria e adeguamento di quelli esistenti;

- realizzazione, rifacimento e sostituzione di condotte della rete di distribuzione;

- installazione di misuratori di utenza;

- rifacimento di tratti di rete fognaria attraverso la sostituzione delle tubature, nonché interventi di separazione delle acque bianche e nere;

- realizzazione, manutenzione straordinaria e messa a norma degli sfioratori;

- opere di collettamento fognario agli impianti di depurazione esistenti;

- adeguamento degli scarichi fognari e degli impianti di depurazione alla normativa vigente;

- installazione di sistemi di telecontrollo.

Tali obiettivi e interventi comportano un elevato fabbisogno di investimenti per il quadriennio 2016-2019 in rapporto alle infrastrutture esistenti, con la riconosciuta presenza di variazioni significative degli obiettivi e del perimetro di attività svolta dal gestore riconducibili anche alle operazioni di "fusione per incorporazione" operate da S.Ec.Am. S.p.a., e al processo di aggregazione in corso.

Al riguardo, le verifiche compiute dall'Autorità con riferimento ai costi delle immobilizzazioni computati in tariffa hanno accertato una spesa effettiva per investimenti in linea con il fabbisogno pianificato per il biennio 2014-2015 nell'ambito della predisposizione tariffaria elaborata ai sensi della deliberazione 643/2013/R/IDR, ed ha validato anche la facoltà, esercitata dall'Ufficio, ai sensi del comma 9.2 dell'Allegato A alla deliberazione 664/2015/R/IDR, di valorizzare, ai fini della determinazione del vincolo ai ricavi del gestore, la componente new FNI, a titolo di anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti ritenuti prioritari; parimenti è stato giudicato congrua la valorizzazione della componente ERC, in cui sono stati esplicitati come "costi ambientali e della risorsa aggiornabili", ERCal, gli oneri afferenti ai contributi alle comunità montane, ed è stata presa in considerazione proprio la politica tariffaria di cui si è detto, atteso che l'Ente di governo, "al fine del contenimento delle tariffe (...), ha previsto la rinuncia [ai] conguagli" maturati negli anni precedenti.

Ciononostante, la delibera riferisce l'incertezza causata dalla gradualità della tempistica di consegna a S.Ec.Am. S.p.a. della gestione operativa di reti e impianti, in corso, prendendo atto che "nella prima fase della gestione unica del servizio, il medesimo soggetto competente si è impegnato ad effettuare una costante azione di monitoraggio, eventualmente "provvede[ndo] a revisioni dei documenti fondamentali per la gestione del SII" qualora i dati reali emersi nel corso della gestione di S.Ec.Am. S.p.a. si dimostrassero difforni da quelli dichiarati dalle preesistenti gestioni comunali e assunti a base di calcolo del PEF ad oggi vigente".

E' proprio da questa azione di monitoraggio puntuale, dalla previsione degli investimenti attesi e dalla necessità di ridurre l'impatto tariffario, oltre alle considerazioni sopra svolte, che discende la scelta di proroga dell'affidamento per un arco temporale idoneo a garantire, sempre secondo logiche di efficienza, la sostenibilità territoriale e sociale degli interventi attesi.

10. IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO A SUPPORTO DELL'AFFIDAMENTO

Nelle tabelle allegate alla presente, quale parte integrante e sostanziale, sono riportati con orizzonte temporale al 30 giugno 2044, e con riferimento alla gestione d'ambito del Servizio Idrico Integrato nell'ATO di Sondrio come regolato allo stato attuale:

- il Conto Economico;
- il Piano Tariffario;
- il Rendiconto Finanziario;
- lo Stato Patrimoniale.

Per quanto concerne l'ampliamento temporale della convenzione di affidamento del servizio a favore di S.Ec.Am. SPA, di ulteriori 10 anni – entro il limite massimo di 30 anni consentito dal legislatore nazionale, a decorrere dalla data di inizio della gestione d'ambito (01 luglio 2014) – devono essere posti in evidenza i seguenti aspetti positivi:

9.1 - Profilo economico-finanziario

Una durata maggiore dell'affidamento, che passerebbe da 20 a 30 anni (ovvero con termine dell'affidamento a S.Ec.Am. SPA prorogato al 30 giugno 2044) consentirebbe al gestore, stante l'imposizione da parte di ARERA delle aliquote di ammortamento sugli investimenti, di raggiungere la quasi totale copertura degli ingenti investimenti in corso di esecuzione, attraverso l'incasso delle tariffe.

Inoltre, diminuirebbe l'incidenza annua sul bilancio di alcuni costi immateriali a carattere pluriennale (es. spese di organizzazione iniziale e costi di start-up del nuovo assetto aziendale) posto che la loro copertura è parametrata alla durata della convenzione.

9.2 - Profilo della bancabilità del progetto d'ambito

La prospettiva di un periodo residuo di 25 anni di gestione (in luogo dei 15 originari) aumenterebbe notevolmente la possibilità di accedere a misure di finanziamento sia presso il mercato bancario diretto, sia a quello mediato con il supporto della BEI. Entrambi i canali di finanziamento potrebbero usufruire di tempi di rientro del debito superiori mediamente di 5/10 anni rispetto all'attuale durata della convenzione, in quanto qualsiasi mutuo ottenibile prevede l'estinzione entro i termini della concessione stessa. Parimenti si ridurrebbe drasticamente il debito residuo a fine concessione a carico del gestore subentrante.

9.3 - Profilo tariffario

La minore incidenza di alcuni costi di ammortamento e degli oneri finanziari (che con il migliorare del rating bancario di cui al punto 2 prevedono tassi di interesse sensibilmente inferiori) sul conto economico del gestore, permetterebbe una migliore sostenibilità - e quindi affidabilità nel tempo - senza ulteriori sensibili aumenti di tariffa, accelerando la possibilità di autofinanziamento e di conseguente realizzazione degli investimenti.

11. CONCLUSIONI

Tutto quanto sopra premesso, rilevato e considerato, l'Ufficio d'Ambito della Provincia di Sondrio, come richiesto dalla Conferenza dei Comuni con deliberazione n.7 del 20 dicembre 2017, rassegna pertanto le seguenti conclusioni.

L'ampliamento temporale, sino al 30 giugno 2044, della vigente convenzione di affidamento del Servizio Idrico Integrato dell'ATO di Sondrio a favore di S.Ec.Am. S.p.A. è giudicata conveniente per la collettività del territorio interessato per le seguenti ragioni:

1. contenimento della tariffa in senso generale, in quanto la gestione di mano pubblica, per il tramite dell'affidamento in house providing tuttora in essere, esula dalle logiche tipiche del mercato che tendono a massimizzare gli utili a scapito dell'onere economico richiesto agli utenti;
2. garanzia, sino al limite massimo consentito, della buona capacità di realizzazione degli interventi infrastrutturali programmati dimostrata sinora da S.Ec.Am. SPA;
3. diminuzione del debito residuo a fine concessione a carico del gestore subentrante, attraverso la quasi totale copertura dei massicci investimenti in corso di esecuzione con le tariffe che verrebbero incassate fino a scadenza, oppure, a parità di valore residuo a fine concessione, un aumento della mole di investimenti programmabili, oppure i due aspetti insieme, da considerare e valutare ogni due anni secondo l'attuale metodologia regolatoria di ARERA;
4. aumento delle possibilità di accedere a misure di finanziamento caratterizzate da tempi di rientro del debito superiori di diversi anni rispetto alla condizione attuale;
5. diminuzione dell'incidenza di alcuni costi di ammortamento e di oneri finanziari, con conseguente possibilità di raggiungere una migliore sostenibilità nel tempo senza sensibili aumenti di tariffa.

Come sopra più volte manifestato, la possibilità di un incremento della durata della convenzione è garantita dal mantenimento, presso S.Ec.Am. SPA, dei requisiti richiesti dalla normativa comunitaria e nazionale per l'affidamento in house providing.

12. ASSEVERAZIONE DEL PEF

L'art. 3 bis, comma 1 bis, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal comma 609 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 c.d. Legge di stabilità 2015, dispone: "[...] Gli enti di governo di cui 6 al comma 1 devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza 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, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato

da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.”

In seguito all’approvazione della presente Relazione da parte del Consiglio provinciale, l’Ufficio d’Ambito provvederà a sottoporre il PEF ad asseverazione ai sensi di quanto previsto dall’art. 3-bis sopra citato.