

ALL'ECC.MA

CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

MEMORIA

In vista dell'udienza pubblica del 25 novembre 2014

Il **Comune di Merate** (Lc), rappresentato nel presente procedimento dal Sindaco pro-tempore, Rag. Andrea Massironi, ed il **Comune di Cernusco Lombardone** (Lc), rappresentato nel presente procedimento dal Sindaco pro-tempore, Sig.ra Giovanna De Capitani, intendono qui sviluppare alcune considerazioni in riferimento all'Ordinanza n. 327/2014 del 28 ottobre 2014 emessa dal Presidente di codesta Eccellentissima Sezione, avente ad oggetto il rendiconto per l'anno 2012, "*Organismi partecipati: Idrolario S.r.L. e sistema idrico integrato*". In particolare, preme agli scriventi fornire talune informazioni integrative rispetto a quanto esaurientemente riportato dal Magistrato Istruttore - Dr. Giovanni Guida - nella relazione sottoposta a codesta Ecc.ma Corte.

1. Situazione economico-finanziaria di "Idrolario S.r.L.": gestione 2012.

Sul punto, il Dr. Guida ha evidenziato come la gestione di Idrolario S.r.L. sia stata caratterizzata da alcune criticità riconducibili - così come emerge dalla documentazione societaria - alle scelte gestionali assunte dalla maggioranza degli EE.LL. soci, con rare eccezioni. Devesi evidenziare, infatti, che gli EE.LL. sottoscrittori della presente memoria hanno, in numerose occasioni, manifestato il proprio dissenso sulle modalità di gestione del Servizio Idrico, sulla frammentazione del servizio stesso e sul ruolo dominante e condizionante esercitato sul soggetto affidatario, da Lario Reti Holding, addirittura esprimendo voto contrario in sede di approvazione del bilancio. E' incontestabile che il voto espresso dai due Comuni non era tale, in termine di quota di Capitale rappresentata, da impedire l'approvazione dei bilanci e l'assunzione di altre decisioni assembleari. Anche per quanto concerne le Conferenze o le Assemblee dell'ATO, la posizione dei due EE.LL. è stata quasi sempre critica e puntuale, in particolare per quanto riguarda l'affidamento ed il superamento della frammentazione, ma non tale da trovare il consenso della maggioranza dei



Comuni votanti che costantemente deliberavano a favore del modello di gestione del servizio in corso.

Significativo è il ruolo svolto dal Sindaco di Merate, componente dell'Ufficio d'Ambito, in una posizione di minoranza, nel definire le modalità di affidamento successivamente determinate dal Consiglio Provinciale con la delibera del 28.10.2013, che, con grande stupore dei Comuni di Merate e Cernusco, è stata incredibilmente e volontariamente disattesa nel relativo contenuto (sul cui profilo si tornerà *infra*).

Ciò premesso, di seguito si riportano puntualmente le criticità emerse e già segnalate dall'Organo di Revisione - Dr. Stefano Maffi - nelle sue relazioni ai rendiconti ed ai bilanci di previsione degli Enti scriventi o nelle comunicazioni orali effettuate a seguito di partecipazione ai Consigli Comunali:

- **mancanza di un volano economico iniziale ed estrema difficoltà di accesso al credito a medio lungo termine**

aver affidato il SII temporaneamente a Idrolario (primo affidamento 1/11/2010-31/10/2012, secondo affidamento 01/11/2012-31/12/2013) senza aver trasferito la struttura operativa (i.e. il ramo d'azienda del servizio idrico) da Lario Reti Holding, come peraltro richiede l'art. 153 del d.lgs. 152/2006 ma anche la Convenzione "ATO Lecco - Idrolario" del 08.10.2010, sono la causa principale di tutti gli effetti economici negativi ma anche di quelli finanziari che i Bilanci di Idrolario evidenziano;

- **decisione adottata dai Comuni dell'ambito di mantenere inalterata la tariffa idrica 2012, rispetto a quella del 2011 e frammentazione operativa del servizio (ed in particolar modo dell'affidamento in outsourcing dei servizi afferenti il ciclo attivo ed il ciclo passivo)**

questi due punti sono strettamente correlati. Sia il Comune di Merate che quello di Cernusco Lombardone avevano optato per mantenere inalterata la tariffa idrica 2012 poiché era completamente inutile trasferire sugli utenti, con incrementi tariffari, le inefficienze e l'anti economicità della gestione.

La gestione del "ciclo attivo" e del "ciclo passivo" di Idrolario S.r.l. affidata a Lario Reti Holding mediante contratti chiamati di servizio ma, a tutti gli effetti, da configurare quali "appalti" (incredibilmente affidati dalla stessa Idrolario direttamente, anziché mediante procedura aperta di gara), conduceva ad un maggior costo in capo ad Idrolario S.r.l. per via del ricarico dei costi del servizio a copertura delle spese generali e per l'utile dell'appaltatore (Lario Reti Holding), contribuendo, in modo decisivo, a generare in capo ad Idrolario S.r.l. il credito IVA di ca. 10,5milioni alla fine del 2013, che, per i tempi medio lunghi del rimborso, costituisce una immobilizzazione finanziaria. Inoltre, l'affidamento temporaneo ha contribuito alla



situazione di indebitamento di Idrolario che, dal 2010 al 2013, ha effettuato ca. 30 milioni di euro di investimenti nelle reti e sugli impianti idrici, previsti dal piano d'ambito, senza poter sostenere gli stessi con un piano di finanziamento a lungo termine.

Gli scriventi ritengono che la funzione di un Comune sia quello di garantire alla collettività l'erogazione di servizi e l'idrico è un servizio essenziale che non può e non deve realizzarsi attraverso ingiustificati incrementi tariffari se gestito in modo economico, efficace ed efficiente.

- **andamento del costo della forza motrice**

appare significativo il fatto che, una volta cessata l'efficacia del contratto di somministrazione in essere con società del gruppo Lario Reti Holding, a seguito di un nuovo contratto sottoscritto con una società terza, avente origine da un appalto affidato a mezzo di idonea procedura di evidenza pubblica, **il costo della forza motrice sia diminuito in modo significativo (circa un milione di euro all'anno).**

Tutto ciò a ribadire che la grave situazione economico finanziaria in cui si è venuta a trovare Idrolario è stata causata dai predetti fattori, in grado di determinare una dipendenza gerarchica assai evidente, in relazione ai quali, tuttavia, **non si intravedono responsabilità degli Enti scriventi, in quanto con il loro operato il Comune di Merate ed il Comune di Cernusco Lombardone hanno sempre messo in evidenza il ruolo dominante esercitato da Lario Reti Holding su Idrolario,** anche, come già evidenziato, esprimendo in più occasioni un voto contrario nell'ambito dei competenti organi amministrativi e societari.

In particolare, il Comune di Merate fa presente che, con deliberazione del Consiglio Comunale n.24 del 18 luglio 2011, avente a oggetto "art.3 commi 27, 28 e 29 legge 24.12.2007, n. 244", dopo aver verificato e stabilito che Lario Reti Holding non risultava in grado di soddisfare al necessario requisito del perseguimento dei fini istituzionali dell'ente locale, ha stabilito di dismettere la partecipazione dallo stesso Comune detenuta nella predetta Società, mettendo altresì in evidenza "l'anomalia del sistema" con esposto denuncia del 9 Luglio 2012 (All. A) e con successivo sollecito del 26 settembre 2012 (All. B), allegati ambedue alla presente memoria, entrambi indirizzati alla Procura della Corte dei Conti per la Lombardia.

Giova inoltre evidenziare che i due Comuni, con pochi altri, come verrà di seguito illustrato, si sono attivati al fine di individuare una soluzione alla delicata situazione concernente la gestione del servizio idrico integrato attualmente presente nel territorio della provincia di Lecco, in grado, al contempo, di rispettare quanto stabilito dalla legge, nonché di individuare un modello gestionale economico, efficiente ed efficace, atto a garantire l'esecuzione degli investimenti necessari e il



contenimento delle tariffe; ciò è stato ribadito anche nella recente assemblea di Idrolario S.r.L. di inizio ottobre, ove con coerenza e caparbia rispetto agli obiettivi sopra citati, gli Enti scriventi hanno inteso agire.

Assemblea di Idrolario del 02.10.2014 con all'ordine del giorno, al punto 4), "Integrazione operativa di Idrolario S.r.l. e Idroservice S.r.l. secondo indirizzi delle Assemblee del 17.12.2013 e 11.02.2014. Relativo riassetto patrimoniale di Idrolario S.r.l. Mandato esecutivo."

Il rappresentante del Comune di Cernusco Lombardone ha sollevato una eccezione preliminare per vizio di convocazione non essendo stati rispettati i termini previsti dall'art. 15, punto 11, dello Statuto Sociale con la conseguenza di non avere consentito la preventiva delibera dei Consigli Comunali, imprescindibile ex art. 42, comma 2, lettera e) del D.Lgs. 267/2000 (TUEL), per l'indirizzo e controllo politico-amministrativo delle partecipazioni dell'ente locale a società di capitale. **La stessa eccezione è stata, peraltro, sollevata dal Presidente del Collegio Sindacale (All. C verbale assemblea).** L'amministratore unico, per superare l'empasse, ha messo in votazione l'eccezione sollevata che è stata respinta con il voto favorevole della maggioranza dei soci e con voto contrario dei Comuni scriventi e di altri. La convocazione che non rispetta i termini previsti dallo statuto, impedendo peraltro al Consiglio Comunale di svolgere la propria funzione, è causa di invalidità delle decisioni, ex art. 2479 c.c., inammissibile in una società partecipata da Comuni.

Aver votato contro, o essersi astenuti, per i vari punti all'ordine del giorno è stato solo un fatto consequenziale e coerente.

Votare contro, è stato anche esprimere una opinione di merito. **Non è stato presentato un progetto complessivo in grado di superare le problematiche sorte per non aver adempiuto alle prescrizioni del Consiglio Provinciale del 28.10.2013,** si è proposta invece una cessione di ramo d'azienda, composta nell'attivo dai beni definiti dallo statuto sociale di Idrolario "dotazioni di interesse pubblico" e dallo stesso statuto dichiarati **inalienabili**.

Non si può cedere quello che lo statuto dichiara "inalienabile" senza modificarlo.

Non è sfuggito agli scriventi, che nelle premesse della proposta della cessione del ramo d'azienda, si descrivono i beni che costituiscono "dotazioni di interesse pubblico" trascrivendo esattamente il punto 2 dell'art. 2 dello statuto ed **omettendo la locuzione "e sono inalienabili"!**

Per supportare, o giustificare, i valori costituenti il ramo d'azienda che si sarebbe voluto cedere, **è stato conferito incarico per una perizia asseverata che costa, non serve a nulla,** perché non richiesta per la cessione di ramo azienda, e viene **effettuata a valori contabili** che potevano benissimo essere certificati dal Collegio Sindacale della società.



La cessione di ramo d'azienda, inoltre, non risolve la questione centrale della delibera del Consiglio Provinciale del 28.10.2013, cioè **la fuoriuscita di Idroservice da Lario Reti Holding prima dell'affidamento** (condizione rafforzata anche dall'art. 149-bis, 1° comma, del d.lgs. 152/2006 introdotto dal art. 7 del d.l. 133/2014). **La cessione di ramo d'azienda, infatti, verrebbe effettuata a favore di Idroservice che continua ad essere una società di 2° livello partecipata interamente da Lario Reti Holding.**

Dallo schema dell'operazione presentato, che risulta incompleto e non definisce un percorso progettuale, si evince solo che c.a. 20milioni di passività restano in carico ad Idrolario senza alcuna specificazione di come, quando e chi provvederà al pagamento.

La proposta presentata perpetua le criticità rilevate che hanno portato Idrolario all'attuale situazione finanziaria. Per questi motivi non poteva essere approvata!

Assemblea L.R.H. del 02.10.2014 Non essendo stata deliberata la "integrazione operativa" in assemblea di Idrolario per non aver raggiunto il quorum deliberativo previsto, gli Enti scriventi non hanno partecipato all'assemblea di L.R.H. convocata per deliberare sullo stesso argomento.

* * *

2. Futuro assetto della gestione del servizio idrico integrato post "affidamento provvisorio" a Idroservice S.r.L..

I - L'attuale assetto organizzativo e gestionale relativo al servizio idrico integrato presente all'interno del territorio della provincia di Lecco.

1. In primo luogo, va doverosamente evidenziato che, come noto, l'individuazione e la determinazione dell'assetto organizzativo e gestionale relativo al servizio idrico integrato è, per legge, e nell'ambito della regione Lombardia - fatto salvo il territorio del Comune di Milano - attribuito alla competenza esclusiva delle diverse Province.

In particolare, si segnala che l'art. 147 del d.lg. n. 152/2006 – che rappresenta la disciplina nazionale di riferimento in tema di affidamento e gestione dell'attività in questione – stabilisce al c. 1 che *«i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle*



competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1».

A quanto sopra, va aggiunto che la legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione del d.l. 25 gennaio 2010, n. 4, ha disposto, al comma 1-*quinquies* dell'art. 1, la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale (come detto: i soggetti cui la legge aveva originariamente attribuito le funzioni amministrative in materia di SII, compreso il potere di disporre gli affidamenti), contestualmente prevedendo in capo alle Regioni il compito di attribuire le funzioni già esercitate dalle Autorità medesime.

In attuazione di questa previsione, la Regione Lombardia ha approvato la legge regionale 27 dicembre 2010, n. 21, recante modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, che ha previsto che dal 1° gennaio 2011 le funzioni già esercitate dalle Autorità d'Ambito siano attribuite alle Province e che queste ultime costituiscano in ciascun ambito territoriale ottimale un'azienda speciale (denominata Ufficio di Ambito), dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile.

In conseguenza di questa previsione, in Lombardia sono ora le Province che, tramite l'Ufficio d'Ambito, esercitano le funzioni concernenti l'affidamento, il controllo e la vigilanza sulla gestione del servizio idrico, attività, queste, pertanto non più di pertinenza dei singoli comuni.

2. Operata tale necessaria precisazione, corre l'obbligo di dare atto che con distinte deliberazioni dell'Ufficio d'Ambito e della Provincia di Lecco, adottate rispettivamente nei mesi di luglio e di ottobre 2013, sono state enucleate le linee di indirizzo per il nuovo affidamento del servizio idrico integrato relativo al territorio oggetto dell'esame avviato da codesta Ecc.ma Corte.

In particolare, va rilevato che con deliberazione n. 20/13 del 5 luglio 2013, il Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio d'Ambito ha optato per l'affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO di Lecco secondo la modalità dell'*in house providing*, dando attuazione all'indirizzo espresso dalla Conferenza dei Comuni nella seduta del 20 dicembre 2012 – e successivamente confermato il 14 maggio 2013 – che aveva indicato «*nell'affidamento in house ad una società totalmente pubblica la scelta della forma di gestione del SII [...] escludendo, invece, la gara per l'affidamento del servizio, la società mista con gara per la scelta del socio privato e la gestione*



attraverso azienda speciale».

A ciò va aggiunto che la Provincia di Lecco, con deliberazione del Consiglio provinciale n. 69 del 28 ottobre 2013, ha approvato le linee di indirizzo adottate dall'Ufficio d'Ambito, precisando che l'affidamento secondo il modello *in house* dovesse avvenire in favore di società **«in possesso di tutti i requisiti previsti dalle normative nazionali e comunitarie per l'affidamento in house providing a società di 1° livello ed effettivamente acquisisca tali requisiti prima del citato affidamento»**, stabilendo al contempo un termine – fissato al **30 giugno 2014** – entro il quale era previsto che Idroservice (nel frattempo risulta provvisoriamente affidataria della gestione del SII) dovesse essere trasformata in società di primo livello, **con fuoriuscita dal gruppo societario Lario Reti Holding S.p.A.**, condizione, questa, ritenuta *«imprescindibile per l'affidamento del servizio idrico integrato per un periodo medio/lungo, a favore della stessa società Idroservice S.r.l., secondo la modalità dell'in house providing»* (così come rileva la stessa comunicazione trasmessa da codesta Ecc.ma Corte in data 27 ottobre 2014, prot. interno n. 42248052).

3. Ciò detto, va rilevato che il termine sopra indicato, fissato dai competenti enti titolari del potere di affidamento della (e di vigilanza sulla) gestione del SII, entro cui era previsto si dovesse addivenire alla trasformazione di Idroservice S.r.l. in società di primo livello, **non è stato rispettato**, e ciò anche in ragione della inidoneità della proposta operativa ipotizzata in seno alla Conferenza dei Comuni – che prevedeva la cessione del ramo di azienda di Idrolario S.r.l. (proprietaria di reti ed impianti strumentali alla gestione del SII) in favore di Idroservice S.r.l., che, tuttavia, sarebbe rimasta, senza un limite temporale definito, interamente partecipata da Lario Reti Holding S.p.A. –, che non ha trovato la condivisione, fra gli altri, anche dagli esponenti Comuni, in quanto si trattava di un'ipotesi che non avrebbe consentito di conseguire l'obiettivo (e la condizione *«imprescindibile»*) stabilito dalla Provincia di Lecco, concernente, come detto, la qualifica di Idroservice S.r.l. quale società di primo livello e la contestuale fuoriuscita dal gruppo Lario Reti Holding.

4. Per completezza espositiva, va peraltro (e doverosamente) segnalato che la proposta operativa di cui trattasi risultava – e risulta tuttora – contraria a quanto stabilito dalla vigente normativa di settore in tema di affidamento del SII. Il riferimento, in particolare, è all'art. 150 del d.lg. n.



152/2006, il quale, pienamente in vigore alla data del 30 giugno 2014 (coincidente come noto con il termine sopra indicato, entro cui era previsto si dovesse pervenire alla qualificazione di Idroservice quale società di primo livello), stabiliva al c. 3, in relazione al ricorso allo strumento dell'*in house providing*, che «*la gestione [del SII] può essere altresì affidata a società partecipate **esclusivamente e direttamente** da comuni o altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale*», previsione, questa, confermata anche dalla normativa attualmente vigente, per come integrata ad opera del d.l. n. 133/2014, convertito in l. n. 164/2014, il quale ha modificato l'art. 149-bis del d.lg. n. 152/2006, ove è stabilito, al c. 1, che «*l'affidamento diretto può avvenire a favore di società in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, **partecipate esclusivamente e direttamente da enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale***», con ciò ribadendo ancora una volta che l'affidamento *in house* del servizio idrico integrato impone la partecipazione **diretta ed esclusiva** degli enti locali territorialmente competenti (vale a dire, nel caso di specie: solo quelli ricadenti nel perimetro della provincia di Lecco) al capitale sociale dell'affidatario, precludendo quindi la presenza di società *holding* o intermedie, che, peraltro, nella fattispecie concreta, risulterebbero partecipate anche da comuni della provincia di Como (qual è Lario Reti Holding S.p.A.), che nulla hanno a che vedere con la gestione del SII nel territorio lecchese.

* * *

II – La proposta alternativa formulata dal Comune di Merate

1. Alla luce di quanto in precedenza rilevato, e in considerazione delle evidenti criticità emergenti dall'ipotesi operativa sopra prospettata (che, come detto, risulta incompatibile non solo rispetto alla normativa di settore, ma anche con le prescrizioni impartite dalla Provincia di Lecco, ente competente in materia), nel corso della Conferenza dei Comuni del 3 novembre 2014, il Comune di Merate, anche con il "placet" del Comune di Cernusco Lombardone, si è fatto promotore di una proposta alternativa, **i cui contorni essenziali risultano sintetizzati nelle slide allegate sub "C" alla presente memoria**, in grado di assicurare il rispetto delle condizioni fissate dal d.lg. n. 152/2006 e dalla delibera del Consiglio Provinciale di Lecco n. 69 del 28 ottobre 2013.

2. Più in particolare, tale proposta sviluppata dal Comune di Merate prevede:



i) la fusione per incorporazione di Idroservice S.r.l. (società di secondo livello) in Idrolario S.r.l. (società di primo livello partecipata unicamente da enti locali ricadenti nel territorio della provincia di Lecco), in grado di dar vita ad un soggetto conforme alla normativa vigente e alle linee guida determinate dalla Provincia. In particolare è previsto che prioritariamente alla fusione, Idroservice S.r.l. diventi società di primo livello tramite assegnazione ai Comuni della provincia di Lecco delle quote nella stessa detenute da Lario reti Holding S.p.A.;

ii) l'acquisizione, da parte della Provincia di Lecco, di una quota di partecipazione (anche di non particolare rilievo) nel capitale sociale di Idrolario S.r.l.;

iii) la fissazione di regole di *governance* di Idrolario S.r.l. in grado di garantire l'esercizio dei diritti amministrativi connessi alla partecipazione detenuta da tutti gli enti locali nella società, anche in funzione del numero dei rispettivi abitanti (conformemente a quanto previsto, in proposito, dalla Provincia di Lecco);

iv) la determinazione di strumenti di vigilanza e controllo su Idrolario S.r.l. in grado di garantire un **efficace ed effettivo esercizio del c.d. controllo analogo degli enti locali sul soggetto affidatario**, e ciò **prima che il medesimo affidamento diventi efficace**.

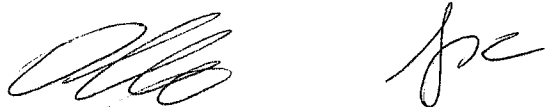
Tale proposta, la cui attuazione potrebbe essere perfezionata in tempi piuttosto brevi, consentirebbe – ad avviso degli esponenti Comuni – di superare tutte le criticità e le problematiche evidenziate da codesta Ecc.ma Corte nella nota da cui trae origine la presente memoria, permettendo al contempo di operare un (legittimo) affidamento del SII di lunga durata, come tale in grado di consentire un'effettiva bancabilità del soggetto affidatario, necessaria al fine di reperire le risorse finanziarie occorrenti a realizzare gli interventi infrastrutturali richiesti dal territorio.

* * *

Nella speranza di aver fornito utili informazioni in grado di consentire l'affronto della questione da parte di codesta Ecc.ma Sezione, i Comuni di Merate e di Cernusco Lombardone manifestano sin d'ora la propria disponibilità a fornire qualsivoglia ulteriore delucidazione o chiarimento che dovessero risultare necessari o anche solo opportuni.

* * *

Si producono in copia:



A - Esposto denuncia del 9 Luglio 2012.

B - Sollecito del 26 settembre 2012

C - Verbale assemblea di Idrolario del 02.10.2014

D - Slide volte a descrivere la proposta operativa formulata dal Comune di Merate nel corso della Conferenza dei Comuni tenutasi il 3 novembre 2014.

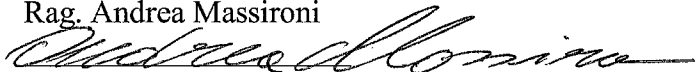
* * *

Merate (LC) – Cernusco Lombardone (LC), li 19 novembre 2014

per il Comune di Merate

Il Sindaco *pro-tempore*

Rag. Andrea Massironi



per il Comune di Cernusco Lombardone

Il Sindaco *pro-tempore*

Sig.ra Giovanna De Capitani

