



*Corte dei Conti*  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**  
**PER LA LOMBARDIA**

Milano, 23 gennaio 2015

Prot. n. 0000584-23/01/2015-SC\_LOM-T87-P

Al Signor Presidente della  
**Provincia di Lecco**

Ai Signori Sindaci dei Comuni di  
**Cernusco Lombardone**  
**Lecco**  
**Merate**  
**Valmadrera**

**Oggetto:** Trasmissione deliberazione in adempimenti previsti dai commi 166 e seguenti art. 1 della Legge n. 266/2005.

Si trasmette la deliberazione n. Lombardia/19/2015/PRSE, emanata da questa Sezione regionale di controllo.

Il Funzionario incaricato  
(David G. A. Savoca)

Via Marina 5 - 20121 Milano, Tel. 02.77114.1 Fax 02.76011192

Email: lombardia.controllo.lc@corteconti.it



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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nell'adunanza pubblica del 25 novembre 2014**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

**Premesso che**

**1.** Dall'esame delle relazioni relative al rendiconto dell'esercizio 2012, redatte ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss., inviate a questa

Sezione dagli organi di revisione dei Comuni della Provincia di Lecco, e della successiva attività istruttoria, sono emerse le criticità di seguito richiamate relative all'Organismo partecipato Idrolario S.r.l.

La società Idrolario S.r.l., di primo livello, partecipata da 65 su 90 Comuni della provincia di Lecco e costituita il 29 dicembre 2008 per scissione parziale di Lario reti Holding spa, è stata affidataria dal 1 novembre 2010 al 31 dicembre 2013 della gestione del servizio idrico nella Provincia di Lecco.

Dall'analisi dei bilanci 2009-2012 della società Idrolario sono emersi diversi fattori che hanno reso progressivamente impossibile garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione, anche con l'accumulazione di ingenti debiti nei confronti, in particolare, di Lario reti Holding spa (di seguito LRH) costituita a sua volta dalla fusione nel maggio 2008 di Acel spa, Ciab spa, Ecosystem spa e Rio Torto spa e partecipata da Comuni della provincia di Lecco e della provincia di Como. In questo senso particolarmente significativa è apparsa la gestione 2012, caratterizzata dalla mancata approvazione da parte dell'Assemblea dei soci del primo progetto di bilancio 2012, proposto dal Consiglio di amministrazione e registrante una perdita netta di € 2.573.958; l'Assemblea ha specificatamente indicato le voci da modificare rispetto al progetto di bilancio proposto dal Consiglio di amministrazione, con una variazione complessiva di € 2.715.360; il bilancio così modificato e recante un utile netto di € 141.402 è stato approvato in data 2 agosto 2013 con il parere negativo del Collegio sindacale e del Consiglio di amministrazione della società. Il bilancio 2012 è apparso, altresì, evidenziare le cause delle criticità gestionali sopra richiamate, che si sostanziano:

- nella mancanza di un volano economico e finanziario iniziale;
- nell'estrema difficoltà di accesso al sistema del credito a medio lungo periodo per Idrolario, stante la transitorietà dell'affidamento della gestione del servizio idrico; tale precarietà dell'affidamento ha comportato immediate ricadute concrete, come la contabilizzazione, obbligatoria, di maggiori ammortamenti con riferimento alle opere effettuate su beni di terzi in ragione del termine di affidamento al 31 dicembre 2013 per un importo di € 1.180.167 che ha contribuito a deprimere il risultato economico finale;
- nella decisione adottata dai Comuni dell'Ambito di mantenere inalterata, rispetto al 2011, la tariffa idrica 2012;
- nella frammentazione operativa del servizio - derivante dal progressivo affidamento in outsourcing dei servizi operativi riconducibili al "Ciclo Attivo" ed al "Ciclo Passivo" a LRH - che ha avuto quale primo evidente effetto il moltiplicarsi del credito di imposta IVA, tenuto conto dei differenziali di aliquote medie subite (20% - 21% -22%) nel ciclo passivo ed applicate (10%) nel ciclo attivo;

- nell'andamento del costo della forza motrice (energia elettrica) che nel corso degli ultimi anni ha registrato tassi di crescita estremamente elevati (si pensi che nel solo 2012 l'incremento di costo è stato del 16,22%).

La diretta riconducibilità delle menzionate criticità a scelte gestionali assunte dagli enti soci è apparsa trasparire dalla stessa documentazione prodotta dal Consiglio di amministrazione di Idrolario nelle more dell'approvazione del bilancio 2012; da tale documentazione si evince come l'affidamento di lungo periodo della gestione del servizio idrico ad Idrolario e il mantenimento del programma tariffario originariamente deliberato dalla Conferenza dei Comuni - senza, pertanto, congelare la tariffa 2012 sui livelli del 2011 e applicando, come previsto originariamente, l'incremento ISTAT - avrebbe potuto produrre un utile pari a 1.331.749 euro.

Dal 1° gennaio 2013 è divenuta operativa la società Idroservice srl, nata dallo scorporo del ramo della Capogruppo LRH, operante nei servizi idrici integrati. LRH prima e Idroservice poi hanno operato per conto del Gestore unico pro tempore Idrolario ponendo in essere compiti esecutivi sui 90 comuni della Provincia per quanto riguarda la bollettazione, conduzione e manutenzione degli impianti e reti su 80 comuni della provincia. Successivamente, in data 19 novembre 2013, il neo nominato Amministratore Unico di Idrolario, accertata la persistenza delle condizioni di mancato equilibrio economico e finanziario del Servizio affidato, ha proceduto a manifestare la volontà di non proseguire la gestione del servizio idrico oltre la data della naturale scadenza contrattuale del 31 dicembre 2013 dell'affidamento provvisorio.

Il Consiglio provinciale di Lecco con deliberazione n. 69/2013 del 28 ottobre 2013 (indirizzi per il graduale riordino del SII), n. 84 del 16 dicembre 2013 e n. 89/2013 del 19 dicembre 2013 (affidamento temporaneo di un anno della gestione del SII a Idroservice S.r.l.) ha adottato le seguenti decisioni:

- affidamento del SII a medio lungo termine (20 anni) a società di 1° livello in seguito alla deliberazione assembleare di LRH S.p.A. di fuoriuscita di Idroservice dalla holding, alla garanzia del controllo analogo su Idroservice, modificando lo statuto societario, acquisendo le delibere dei Comuni non soci di LRH S.p.A di entrare nel gruppo, e dell'esercizio esclusivo a favore dei Comuni lecchesi del SII anche attraverso la sottoscrizione di patti parasociali tra questi;

- integrazione operativa e societaria di Idrolario S.r.l. in Idroservice S.r.l.;
- conclusione del percorso di riordino indicato del SII entro l'affidamento a medio-lungo termine ovvero con il 1° gennaio 2015;
- approvazione dell'affidamento temporaneo del SII a Idroservice S.r.l. per il periodo 1 gennaio-31 dicembre 2014.

L'esercizio 2013 si è chiuso per Idrolario con un utile pari a 11.959 euro, a fronte di un importo delle fatture fornitori non ancora liquidate al 31.12.2013 ammontante a €

30.162.399 e di quello delle fatture da ricevere pari a € 11.327.461, per un totale di € 41.489.860. Si tratta di tutti debiti scadenti entro l'anno successivo. Dai bilanci 2013 di Idroservice e LRH si è evinta l'esistenza di un credito vantato da Idroservice nei confronti di Idrolario pari a 24,3 milioni di euro, di cui 23,2 milioni scaduti alla data di approvazione del progetto di bilancio. La forte esposizione nei confronti di Idroservice riguarda posizioni debitorie maturate nei confronti di LRH per l'attività in outsourcing che quest'ultima ha svolto nei confronti della prima e successivamente cedute a Idroservice a seguito della creazione di tale società. Per quanto riguarda la società Idroservice, attuale gestore pro-tempore del servizio idrico, il bilancio 2013 ha evidenziato un indebitamento finanziario verso la capogruppo (LRH) pari a circa 8,2 milioni di euro, a fronte di un utile di esercizio pari a € 191.787,17.

Le maggiori criticità di gestione dell'organismo partecipato in esame sono apparse riconducibili, in particolare, all'impossibilità di poter contare su un affidamento del servizio idrico di medio-lungo periodo, alla mancanza di mezzi finanziari idonei e alle scelte operate nella determinazione delle tariffe. Per quanto attiene al primo aspetto, meritano un precipuo approfondimento - per le possibili ricadute sulla gestione degli OO.PP. coinvolti e per una valutazione della legittimità degli atti posti in essere, alla luce della normativa nazionale e dell'Unione europea vigente in *subiecta materia* - le decisioni relative all'affidamento temporaneo della gestione del servizio idrico alla società Idroservice e il percorso delineato nelle delibere 69-84-89/2013 del Consiglio provinciale di Lecco, sopra richiamate, per un riassetto complessivo della gestione del servizio idrico, nonché l'attuale stato di avanzamento del suddetto percorso.

2. In base all'esame della documentazione trasmessa, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza. In particolare si è richiesto l'attivazione della suddetta procedura nei confronti dei Comuni di Lecco (LC), di Merate (LC), di Cernusco Lombardone (LC) e di Valmadrera (LC) e della Provincia di Lecco (LC). I Comuni per i quali si è richiesto il deferimento risultano essere titolari delle partecipazioni azionarie più significative (complessivamente circa il 40%, a fronte di una distribuzione azionaria fortemente polverizzata tra gli altri Comuni detentori di partecipazioni, tenuto conto che la singola partecipazione di 42 Comuni non raggiunge l'1%), mentre l'operato della Provincia viene in rilievo relativamente agli atti posti in essere dalla propria Azienda speciale Ufficio d'ambito di Lecco (ATO), in relazione all'affidamento della gestione del servizio idrico. Con successiva nota prot. n. 12396 del 31 ottobre 2014 tutti i Comuni soci dell'Organismo partecipato in analisi sono stati invitati a partecipare all'Adunanza pubblica e a presentare memorie illustrative.

Alcuni degli Enti deferiti e alcuni di quelli invitati a partecipare all'adunanza hanno presentato una memoria illustrativa, il cui contenuto si passerà ora brevemente a richiamare.

Con memoria del 20 novembre la Provincia di Lecco (prot. CC n. 15624) ha, in primo luogo evidenziato le gravissime ricadute sulla riorganizzazione del servizio idrico integrato in atto nella Provincia di Lecco che ha avuto la declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza 307/2009. In particolare si rappresenta come la brevità dell'affidamento ad Idrolario ha certamente costituito un ostacolo all'accesso al sistema del credito a medio lungo termine, ma non avrebbe comportato alcun obbligo di maggiori ammortamenti con riferimento alle opere effettuate su beni di terzi, dal momento che, con l'articolo 13 della Convenzione di gestione, l'Autorità si impegnava a prevedere l'obbligo per il nuovo gestore subentrante alla scadenza, di assumere il debito residuo relativo al pagamento di un indennizzo, nei confronti del gestore uscente, pari alla quota parte del valore dei beni non ancora ammortizzata.

Con riferimento alla tariffa, si è evidenziato che essa col metodo normalizzato veniva predeterminata sulla base delle previsioni del piano d'ambito, da verificare a posteriori in relazione al raggiungimento dei traguardi di livello di servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti. Con deliberazione n. 8 del 26 aprile 2012, l'Ufficio d'ambito di Lecco, per il tramite del quale la Provincia esercita ora le funzioni che erano dell'Autorità d'ambito, registrando un ritardo nella realizzazione degli investimenti computati nella tariffa del servizio idrico integrato ha deciso di non procedere all'adeguamento dell'articolazione tariffaria così da renderla corrispondente al valore della tariffa reale media prevista per il secondo esercizio annuale, bensì di incrementarla esclusivamente del tasso di inflazione effettiva, che nell'anno 2011 è stato pari al 2,8%. La deliberazione è stata trasmessa al Presidente della Conferenza dei Comuni dell'ATO per l'acquisizione del parere obbligatorio e vincolante della stessa nelle decisioni fondamentali inerenti l'organizzazione del servizio idrico integrato. La Conferenza, valorizzando l'intervenuta abrogazione referendaria dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, in relazione alla quale il Ministro dell'ambiente aveva segnalato al Presidente dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas - cui nel frattempo erano state trasferite le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici - l'esigenza di adottare urgentemente un nuovo provvedimento in materia tariffaria, si è espressa chiedendo di mantenere la tariffa invariata fino all'approvazione della nuova metodologia tariffaria nazionale. Da ultimo si rappresenta che l'AEEG, cui in particolare compete la definizione della metodologia tariffaria, il 12 luglio 2012 ha pubblicato il documento di consultazione 290/2012/R/idr nel quale prevedeva che il nuovo metodo tariffario fosse applicato anche con riferimento all'anno 2012 al fine di individuare lo scostamento tra le tariffe effettivamente applicate e quelle che si sarebbero applicate con la nuova metodologia e

che lo scostamento venisse compensato a valere sulle tariffe applicate nel 2014. Sulla base di queste considerazioni l'Ufficio d'ambito di Lecco e Idrolario hanno concordato sulla possibilità di chiudere l'iter istituzionale di approvazione della deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito di Lecco n. 9 del 4 giugno 2012 - la quale recepiva il parere espresso dalla Conferenza dei Comuni in ordine al mantenimento della tariffa 2012 inalterata rispetto al 2011 - e sulla necessità di avviare immediatamente l'attività di raccolta dati ed elaborazione delle tariffe 2012 (e 2013) sulla base della nuova metodologia AEEG. All'esito della verifica congiunta l'Ufficio d'ambito rimetteva apposita relazione al Consiglio provinciale, il quale, in data 3 settembre 2012, con deliberazione n. 51, ha definitivamente approvato la deliberazione dell'Ufficio d'ambito n. 9/12.

La Provincia ha, altresì, evidenziato come le difficoltà finanziarie della gestione sono state portate all'attenzione dell'Ufficio d'ambito con note della Presidenza di Idrolario pro. n. 630 del 18 febbraio 2013 e 882 del 8 marzo 2013. L'argomento è stato discusso nelle sedute del Consiglio di amministrazione del 7 e del 27 marzo, nel corso di quest'ultima evidenziando alcune inesattezze contenute nella documentazione trasmessa da Idrolario, nella parte relativa all'andamento tariffario previsto - che ha avuto decorrenza dallo novembre 2010, con la conseguenza che i valori indicati sarebbero stati da traslare di 1 anno, oltre all'inesatta indicazione del livello tariffario relativo al 3 anno - con significative ripercussioni sulle stime dei ricavi per gli anni 2011, 2012 e 2013, ma soprattutto soffermandosi sulle azioni di contrasto. In particolare sulla base delle prime indicazioni emergenti dall'aggiornamento tariffario che era in corso, condivise peraltro con la stessa Idrolario in un incontro in data 15 marzo, l'incremento tariffario per il 2013 sarebbe potuto essere, come poi effettivamente approvato, addirittura di un ordine di grandezza superiore rispetto a quello proposto dal gestore, determinando dunque un incremento degli incassi decisamente superiore rispetto a quello ipotizzato nei prospetti del fabbisogno finanziario. Si era riferito inoltre di un incontro del direttore dell'Ufficio d'ambito con il responsabile della fatturazione in Lrh, alla presenza del direttore di Idrolario, nel corso del quale era stata indagata la composizione del dato di € 5.888.861 della morosità al 31 dicembre 2012, evidenziando come essa fosse composta per metà da fatture emesse nell'ultimo trimestre 2012, mentre il dato relativo all'anno 2011, che poteva invece fornire un'idonea rappresentazione del credito "inesigibile" era pari al 2,5% del fatturato, abbastanza in linea con la percentuale cosiddetta fisiologica. Si evidenziava invece come lo squilibrio finanziario di Idrolario fosse in larga parte riconducibile al pagamento degli investimenti in assenza di accesso al finanziamento bancario a medio/lungo termine, oltre al credito IVA che, se da una parte è comune a tutte le gestioni del servizio idrico integrato, nel caso di Idrolario era aggravato dalla sua inadeguatezza strutturale (si ricorda che Idrolario era nata come società patrimoniale per

la sola gestione delle infrastrutture idriche e che solo a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del modello lombardo è divenuta transitoriamente affidataria del servizio idrico integrato) che lo costringeva ad acquisire presso terzi una mole significativa di servizi.

In merito all'affidamento del servizio idrico integrato a Idroservice, si è osservato preliminarmente come, alla luce delle difficoltà gestionali e finanziarie di Idrolario, esplicitate dall'Amministratore unico con nota prot. n. 53954 del 19 novembre 2013, essa fosse l'unica società sul territorio in grado di garantire immediatamente la prosecuzione del servizio, che in quanto servizio pubblico essenziale non può essere interrotto. In ogni caso, dopo l'approvazione della deliberazione n. 20/13 dell'Ufficio d'ambito, le società Idroservice e Lario reti holding avevano comunque avviato, pur nelle more dell'approvazione finale delle linee di Indirizzo per il nuovo affidamento da parte del Consiglio provinciale, il percorso di gradualità per addivenire alla situazione a regime, in particolare modificando gli statuti adeguandoli ai principi comunitari dell'in house providing. Con specifico riferimento alla partecipazione in Lario reti holding dei Comuni comaschi si osserva come la loro partecipazione assommi complessivamente a poco più del 5% dell'intero capitale sociale, mentre le singole partecipazioni, tranne in un caso che si attesta comunque al 1,7%, non superano l'1%. Idroservice inoltre svolge a loro favore esclusivamente la vendita di acqua all'ingrosso attraverso l'acquedotto brianteo dell'ex Ciab Spa, una delle società a suo tempo fusa in Lario reti holding, attività che, oltre ad avere un carattere marginale (dell'ordine del 3% in termini di fatturato) rispetto al servizio oggetto di affidamento diretto nell'ATO lecchese, risulta ad esso strettamente connesso sia per la continuità delle reti di adduzione (le quali semplicemente superano i confini provinciali), sia per l'assoggettamento alla stessa disciplina tariffaria. Essa inoltre deve essere riorganizzata in accordo con il limitrofo ATO di Como.

I Comuni comaschi infine sono esclusi dal comitato di coordinamento, organo costituito ai fini della disciplina del controllo analogo, il quale è infatti nominato dai soli rappresentanti degli azionisti facenti parte dell'ATO di Lecco.

L'affidamento a Idroservice del servizio idrico integrato per un periodo medio/lungo è stato invece subordinato alla fuoriuscita della controllata dal gruppo Lario reti.

In merito al relativo iter e al termine del 30 giugno 2014, a cui si faceva riferimento anche nell'atto di deferimento, si osserva che esso era indicato nella deliberazione n. 20 del 5 luglio 2013 dell'Ufficio d'ambito, il quale aveva adottato alcune decisioni per l'affidamento di medio lungo/termine del servizio idrico integrato disegnando una situazione a regime con un'unica società partecipata direttamente dai Comuni, cui addivenire nel termine di un anno. Il Consiglio provinciale, con la deliberazione n. 69 del 28 ottobre 2013, in merito alle decisioni assunte dal Consiglio di amministrazione dell'azienda speciale, ha approvato le linee di indirizzo per il nuovo affidamento

prevedendo che anche i requisiti previsti per la situazione a regime venissero acquisiti anteriormente all'affidamento, che è dunque rimasto l'unica scadenza per adempiere all'intero percorso di gradualità. La scadenza del 30 giugno 2014 non è dunque ripresa nel provvedimento finale di approvazione delle linee di indirizzo, e poiché con deliberazione n. 89 del 19 dicembre 2013 il Consiglio provinciale ha poi approvato la deliberazione n. 24 del 19 novembre 2013 adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'Azienda, affidando il servizio idrico integrato alla società Idroservice s.r.l. per il periodo di un anno con decorrenza 1 gennaio 2014, il termine per l'attuazione delle linee di indirizzo approvate dal Consiglio provinciale è ora il 31 dicembre 2014, scadenza invero oramai anch'essa prossima, ma non ancora trascorsa.

Si è, infine, rappresentato come la necessità di approfondire il quadro normativo di riferimento, a seguito dei recenti interventi sia di livello europeo che nazionale, si è intersecata con la disciplina di riordino delle Province ai sensi della legge Delrio, ed al rinnovo degli organi istituzionali cui competono le funzioni di organizzazione e controllo del servizio idrico integrato, la quale a tutt'oggi non si è ancora conclusa in riferimento al Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito, il quale infatti è scaduto a seguito della cessazione del mandato del Presidente della Provincia che lo aveva nominato, dunque con le elezioni svoltesi il 12 ottobre 2014 ai sensi della Legge 7 aprile 2014, n. 56. La Conferenza ha designato, nella seduta del 3 novembre, i nuovi componenti in rappresentanza dei Comuni, e trasmesso il relativo atto alla Provincia di Lecco, al cui Presidente spetta la nomina dell'intero Consiglio di amministrazione dell'azienda, insieme al quinto componente di sua diretta indicazione.

Con memoria congiunta del 20 novembre i Comuni di Merate e Cernusco Lombardone (prot. CC n. 15626) hanno, in primo luogo, evidenziato di aver 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, esprimendo anche voto contrario in sede di approvazione del bilancio.

In secondo luogo, si specifica che hanno votato per mantenere inalterata la tariffa idrica 2012 poiché sarebbe stato completamente inutile trasferire sugli utenti, con incrementi tariffari, le inefficienze e l'anti economicità della gestione, derivante, nella prospettazione in esame, dal fatto che 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 IV A di ca.

10,5 milioni alla fine del 2013, che, per i tempi medio lunghi del rimborso, costituisce una immobilizzazione finanziaria. Evidenziano, poi, come l'affidamento temporaneo avrebbe 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 e come l'andamento del costo della forza motrice sarebbe significativo considerato 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).

Il Comune di Merate fa, altresì, 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.

In merito al mancato rispetto del termine del 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., si rileva che tale termine 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.

I Comuni evidenziano, poi, come tale proposta operativa risultava - e risulta tuttora - contraria a quanto stabilito dalla vigente normativa di settore in tema di affidamento del SII.

I Comuni ricordano, infine, come nel corso della Conferenza dei Comuni del 3 novembre 2014, il Comune di Merate, d'intesa con il Comune di Cernusco Lombardone, si è fatto promotore di una proposta alternativa, così sintetizzabile:

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.

Con memoria congiunta del 20 novembre i Comuni di Airuno, Brivio, Lomagna, Montevicchia, Olgiate Molgora, Osnago, Paderno d'Adda, Robbiate, Verderio hanno, in primo luogo, evidenziato come gli stessi Comuni hanno sempre cercato di sostenere un modello gestionale del SII coerente con la modalità "*in house providing*", in ossequio all'esito referendario; ciò nell'ottica di gestire l'acqua come "bene comune", quindi con l'obiettivo di mantenere tale settore avulso dalle logiche del profitto e del libero mercato e garantendo al contempo un servizio ai cittadini caratterizzato da efficienza ed efficacia del servizio. Tale interesse è stato perseguito avendo riguardo ovviamente ai riflessi delle scelte operate dagli enti partecipati nel bilancio dell'Ente; infatti, successivamente al conferimento delle reti e degli impianti in IDROLARIO S.r.l. (e la gestione in IDROSERVICE S.r.l.) sono stati conferiti pure i mutui residui precedentemente contratti per il finanziamento degli investimenti. La solidità finanziaria del soggetto deputato a rimborsare tali quote di mutuo è stata valutata nel tempo - come oggi - una questione di prioritaria importanza per i Comuni, non seconda rispetto al voler perseguire una gestione "*in house providing*" del sistema idrico integrato d'ambito.

Viene, poi, allegata una dettagliata relazione tecnica che esamina la situazione finanziaria ed economica della società Idrolario S.R.L. e le attività relative alla gestione del servizio idrico dal 01.01.2014.

Tale relazione contiene un'importante premessa: la scelta di Idrolario e la transitorietà dell'affidamento, lungi dal costituire una reale "decisione" degli enti locali sono spiegabili solo considerando la più volte oggi richiamata situazione di incertezza giuridica e la necessità di garantire comunque un servizio pubblico indispensabile nonché la realizzazione degli investimenti, estremamente critici per il territorio, oggetto anche di alcune sanzioni europee.

Peraltro, tutti gli accadimenti successivi non possono più essere letti con riguardo ad una sola società, Idrolario, ma è sempre necessario farne il "consolidato" con LRH, in quanto tutte le scelte gestionali succedutesi sono sempre state effettuate considerando le due entità un aggregato, separato societariamente ma congiuntamente destinato a perseguire gli obiettivi della gestione del servizio idrico.

In merito alle singole criticità gestionali si rileva come:

- in merito alla mancanza di volano economico e finanziario, "il progetto industriale c'era ed era ben solido, ma è stato reso non perseguibile dalla censura costituzionale della legge Regionale sulla base della quale era elaborato";

- in riferimento alla difficoltà di accesso al credito, "il sostegno finanziario di Finlombarda non si concretizzò e, stante la provvisorietà dell'affidamento, non fu possibile ottenere dal sistema creditizio finanziamenti di medio-lungo termine, ma solo affidamenti di breve periodo", tenuto conto della restrizione del credito generale che ha colpito tutti i settori dell'economia e tra questi il sistema idrico nel suo complesso;

- in relazione alla Frammentazione operativa, va ricordato che LRH mantenne il nucleo di persone di cui era stata dotata per gestire il servizio, che mise a disposizione di Idrolario attraverso un contratto di erogazione di servizi in *outsourcing*; tale scelta, a posteriori, può essere considerata inadeguata ma è necessario considerare che venne presa in un momento nel quale non pareva opportuno effettuare altre operazioni societarie, sia per via dell'incertezza normativa già "pagata" a caro prezzo in precedenza sia perché, se è pur vero che il nuovo "gestore" (idrolario) avrebbe dovuto assorbire il personale del vecchio (LRH) ai sensi della normativa sugli appalti, è anche vero che detto assorbimento sarebbe stato "oneroso" e Idrolario non aveva le risorse per farvi fronte.

- in merito al Risultato di gestione e indebitamento, si evidenzia testualmente come "la Corte cita una serie di elementi incidenti negativamente sul risultato di esercizio di Idrolario (ammortamenti finanziari "accelerati", decisione di mantenere inalterata la tariffa 2012, andamento del costo della forza motrice, ... ) desumendone un nesso diretto con le scelte operate degli enti locali in termini di affidamento e prospettandone un danno per la finanza pubblica.

Tale ragionamento è da respingere, in primis perché ... non si è verificato alcun danno per la finanza pubblica, sia considerando la società Idrolario stand-alone, sia considerando l'aggregato con LRH/Idroservice, anch'esse società a totale partecipazione

pubblica, di proprietà degli stessi soci (per la maggior parte) e in secondo luogo perché è evidente come tale nesso sia astrattamente enunciabile (tutto ciò che è accaduto ad Idrolario può essere ricondotto alla causa prima -l'affidamento senza la quale nulla sarebbe potuto avvenire) ma non accertabile in concreto, in quanto ogni accadimento ha una sua specifica giustificazione, non riconducibile ad una volontà di creare danno ad Idrolario”.

Tale conclusione sarebbe suffragata, secondo l'impostazione della relazione in esame, dallo stesso esame dei bilanci di Idrolario, da cui si ricaverebbe, considerato il periodo 2009-2013, un risultato netto dopo le imposte positivo ad eccezione del primo anno confermato dai valori del correlato Margine Operativo Lordo, con la conseguenza che la gestione economica di Idrolario avrebbe sempre mantenuto l'equilibrio tra i costi e i ricavi, imposte incluse, e avrebbe sempre generato un surplus dalla gestione corrente da mettere a disposizione della gestione in conto capitale (gli investimenti). Nella relazione non si manca di far riferimento anche ai possibili risultati dell'esercizio 2014, che, però, non appaiono poter essere presi in considerazione in questa sede, tenuto che dal 1° gennaio 2014 Idrolario non gestisce più il servizio idrico.

Nella prospettazione in esame, dunque, la vera problematica di Idrolario sarebbe "stata l'insufficienza di questo autofinanziamento a soddisfare le richieste del piano d'ambito, che prevedeva un volume di investimenti maggiore. In effetti nel periodo considerato Idrolario ha effettuato investimenti per 30 milioni di euro, attingendone la copertura finanziaria non da finanziamenti a medio-lungo termine, ma dall'incremento del capitale circolante, ovvero indebitandosi con il proprio principale fornitore, LRH/Idroservice. Non a caso la differenza tra i 30 milioni di euro investiti e i quasi 14 generati con l'autofinanziamento, è pari a 16 milioni di euro, parente prossimo dei 22 milioni di euro di debito al 31.12.2013 verso Idroservice". Ne deriverebbe, dunque, che Idrolario avrebbe, quindi, "mantenuto un equilibrio finanziario nei confronti del sistema bancario", avendo potuto pagare i 24 milioni di investimenti netti con il cash-flow della gestione reddituale pari a quasi 12 milioni in 4 anni e con la variazione del capitale circolante (crediti - debiti non finanziari), nei quali sono compresi i 22 milioni di debito verso idroservice meno i 10 milioni di credito IVA.

Alla luce di questi elementi, secondo la menzionata relazione, sarebbe possibile ricondurre la vicenda ai suoi termini reali, potendosi affermare che nel periodo di affidamento transitorio ad Idrolario:

- non si sono verificate perdite economiche, ovvero è stato mantenuto l'equilibrio tra costi e ricavi non generando quindi alcuna lesione al patrimonio degli enti locali;
- si è fronteggiata la scarsità di fonti finanziarie disponibili - non in assoluto ma in relazione agli investimenti previsti nel piano d'ambito- con l'indebitamento a

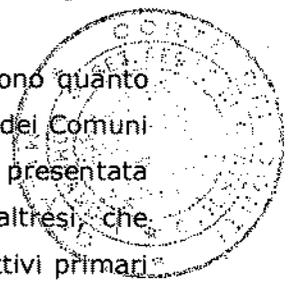
breve, nei confronti di un'altra società pubblica, la cui proprietà è in larga parte riconducibile ai medesimi soci.

Analoga relazione è stata presentata, sempre in data 20 novembre, con una Memoria congiunta dei Comuni di Barzago, Barzanò, Bulciago, Cassago Brianza, Cremella, Missaglia, Viganò e Sirtori, che anche nella nota accompagnatoria hanno sostenuto le medesime argomentazioni presenti nella memoria da ultimo richiamata.

Sono intervenuti all'adunanza pubblica:

- per la Provincia di Lecco, il Presidente Flavio Polano, i Dirigenti Corrado Conti e Luciano Tovazzi, il Direttore ATO Elena Arena;
- per il Comune di Lecco il Sindaco Virginio Brivio;
- per il Comune di Merate il Sindaco Andrea Massironi, il Segretario Mario Blandino e il Revisore Stefano Maffi;
- per il Comune di Cernusco Lombardone il Vice Sindaco Salvatore Krassowski (con delega del Sindaco pro-tempore);
- per il Comune di Valmadrera l'Assessore Antonio Rusconi (con delega del Sindaco pro-tempore).

Nel prendere la parola i rappresentanti degli Enti confermano e chiariscono quanto già argomentato nelle memorie ora richiamate; in particolare i rappresentanti dei Comuni di Lecco e di Valmadrera dichiarano di condividere il contenuto della memoria presentata dalla Provincia di Lecco. Il Presidente della Provincia di Lecco evidenzia, altresì, che l'A.T.O. è oggi costituita nella sua pienezza con tutti gli organi e che gli obiettivi primari sono: evitare che vi siano ripercussioni patrimoniali sui Comuni e addivenire ad un affidamento di lungo periodo del Servizio idrico nel rispetto della nuova normativa.



### **Considerato in diritto**

1. La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato

*"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".*

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"*, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del Dlgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità

economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Da ultimo, con la sent. n. 40 del 2014 il Giudice delle leggi ha ulteriormente evidenziato come tali controlli si collochino su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove, nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione).

Nella fattispecie, il parametro normativo di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio e dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità.

Quanto all'esito: a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"* la Sezione regionale può attivare un procedimenti che può portare al "blocco dei programmi di spesa" (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di "dissesto guidato" (art. 6, comma 2, D.gs. 149/2011); b) qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi" poiché sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Pur rilevata l'assenza di irregolarità tali da integrare una pronuncia ex art. 148-bis TUEL, si osserva quanto segue in ordine alle specificate criticità.

### ***Organismo partecipato Idrolario S.r.l. e criticità relative alla gestione del Servizio idrico integrato nella Provincia di Lecco***

2. A seguito dell'esame delle relazioni relative al rendiconto dell'esercizio 2012, inviate a questa Sezione dagli organi di revisione dei Comuni della Provincia di Lecco, e della successiva attività istruttoria, sono emersi i profili di criticità, sopra sinteticamente richiamati e che di seguito si passeranno più dettagliatamente ad illustrare, relativi all'organismo partecipato Idrolario S.r.l. e al correlato affidamento della gestione del servizio idrico, che possono incidere, in particolare, in primo luogo, sulla gestione finanziaria degli enti oggetto di deferimento.

3. Giova, preliminarmente ricordare che la società Idrolario S.r.l., di primo livello, è partecipata da 65 su 90 Comuni della provincia di Lecco. E' stata costituita il 29 dicembre 2008 per scissione parziale di Lario reti Holding spa ed è stata affidataria dal 1 novembre 2010 al 31 dicembre 2013 della gestione del servizio idrico nella Provincia di Lecco.

I Comuni, oggetto di deferimento - Lecco, Merate, Cernusco Lombardone e Valmadrera - sono titolari delle partecipazioni azionarie più significative (complessivamente circa il 40%, a fronte di una distribuzione azionaria fortemente polverizzata tra gli altri Comuni detentori di partecipazioni, tenuto conto che la singola partecipazione di 42 Comuni non raggiunge l'1%). Più nel dettaglio, il comune di Merate detiene una partecipazione del 23,90%, il Comune di Lecco del 5,77%, il Comune di Valmadrera del 5,41% e il Comune di Cernusco Lombardone del 4,79%. La Provincia di Lecco non detiene alcuna partecipazione né in Idrolario né negli altri organismi societari coinvolti nella gestione del Servizio Idrico, ma il suo operato viene in rilievo relativamente agli atti posti in essere dalla propria Azienda speciale Ufficio d'ambito di Lecco (ATO), in relazione all'affidamento della gestione del servizio idrico.

3.1. Ai fini di una migliore comprensione delle rilevate criticità appare opportuno richiamare brevemente l'evoluzione che ha avuto la gestione del servizio idrico nella provincia di Lecco. Va preliminarmente ricordato come la Corte Costituzionale ha ritenuto (sentenza n. 307 depositata il 20 novembre 2009) la legge della Regione Lombardia nr. 26/2003 illegittima nella parte che consente la separazione tra la gestione della rete e l'erogazione del servizio idrico integrato, violando così la competenza statale in materia

di funzioni fondamentali dei comuni. A seguito della declaratoria di incostituzionalità della predetta legge regionale, si è interrotto un processo iniziato alcuni anni prima che aveva portato dapprima alla costituzione del soggetto Lario reti holding (21 aprile 2008) e successivamente alla scorporo degli assets idrici con la costituzione di Idrolario (2 gennaio 2009) riconosciuta dall'*Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale* (AATO) come "Società Patrimoniale della Provincia" (Delibera 54/2009). Successivamente, con delibera n. 66/2010, l'AATO di Lecco affidava temporaneamente a Idrolario S.r.l., con decorrenza 1° novembre 2010 e per un periodo di 2 anni, il servizio idrico integrato dell'intera provincia, in quanto la società possedeva e possiede attualmente i requisiti per l'"*in house providing*", ai sensi dell'articolo 23 bis del DL 112/2008, convertito in L.133/2008. Lario reti holding, a seguito di un contratto stipulato con Idrolario S.r.l. nel mese di novembre 2010, ha assunto la caratteristica di "esecutore" di servizi inerenti il ciclo passivo, su 80 comuni, e attivo (fatturazione) sull'intera provincia. Come noto tale holding è attiva anche nella distribuzione di Gas naturale, nella produzione di Energia da fonti rinnovabili e nella commercializzazione di Gas metano ed Energia elettrica.

Nel dicembre 2011 viene istituita l'azienda speciale della Provincia di Lecco denominata Ufficio d'ambito di Lecco (ATO) dal Consiglio provinciale per svolgere le funzioni in materia di SII al posto della soppressa autorità di ambito. Il CdA di Ato decide nel luglio 2012 di prorogare l'affidamento a Idrolario s.r.l. sino al 31/12/2013 per riorganizzare un modello gestionale di medio/lungo termine alle stesse condizioni della convenzione sottoscritta con l'autorità d'ambito nell'ottobre 2010.

Nel 2013 sul territorio di Lecco esistono due società candidate a diventare gestore unico del SII a medio/lungo termine:

- Idrolario srl, società di primo livello partecipata da 65 su 90 comuni della provincia di Lecco
- Idroservice srl, società di secondo livello costituita il 19 dicembre 2012, partecipata al 100% da Lario reti holding spa e che svolgeva per quest'ultima il ruolo di esecutore dei servizi per Idrolario sopra richiamati

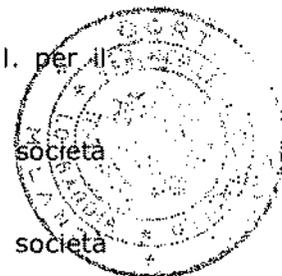
Il 20 dicembre 2012 la conferenza dei comuni delibera un atto di indirizzo che individua questi due possibili affidatari del servizio oltre alla creazione di una nuova società con quote equivalenti al numero di abitanti. Viene scelta dalla conferenza dei comuni il 14 maggio 2013, tra le tre ipotesi, quella dell'affidamento ad Idroservice, subordinando tale affidamento: alla trasformazione di Idroservice in società di primo livello al fine di garantire il controllo analogo; all'ingresso dei comuni in Idroservice; alla decadenza dell'affidamento stesso se entro 2 anni Idroservice non fosse uscita dal gruppo e divenuta di primo livello; integrazione tra Idroservice e Idrolario prendendo in carico personale, mezzi e compensando debiti e crediti tra le due aziende.

Il Consiglio provinciale di Lecco con deliberazione n. 69/2013 del 28 ottobre 2013 (indirizzi per il graduale riordino del SII), n. 84 del 16 dicembre 2013 e n. 89/2013 del 19 dicembre 2013 (affidamento temporaneo di un anno della gestione del SII a Idroservice S.r.l.) ha adottato le seguenti decisioni:

- affidamento del Servizio Idrico Integrato a medio lungo termine (20 anni) a società di 1° livello in seguito alla deliberazione assembleare di LRH S.p.A. di fuoriuscita di Idroservice dalla holding, alla garanzia del controllo analogo su Idroservice, modificando lo statuto societario, acquisendo le delibere dei comuni non soci di LRH S.p.A di entrare nel gruppo, e dell'esercizio esclusivo a favore dei comuni lecchesi del SII anche attraverso la sottoscrizione di patti parasociali tra questi;
- integrazione operativa e societaria di Idrolario S.r.l. in Idroservice S.r.l.;
- conclusione del percorso di riordino indicato del SII entro l'affidamento a medio-lungo termine ovvero con il 1° gennaio 2015;
- approvazione delle linee guida ATO Lecco e affidamento all'azienda speciale di compiti di sorveglianza, attuazione del secondo triennio di investimenti, predisposizione delle tariffe e sperimentazione nuova contabilità ex O.Lgs n.118/2011.
- approvazione dell'affidamento temporaneo del SII a Idroservice S.r.l. per il periodo 1 gennaio- 31 dicembre 2014
- individuazione di un Advisor tecnico che porterà allo scorporo della società dalla holding;
- approvazione dell'affidamento a regime del Servizio Idrico a società direttamente controllata;
- verifica entro il 31 marzo 2014 dello stato di attuazione delle deliberazioni.

LRH ha adottato il 3 ottobre 2013 la modifica statutaria ai fini della garanzia del controllo analogo introducendo l'articolo 10 ter dal titolo "Comitato di coordinamento" specificando nel verbale della seduta che tale organo non è organo della società, che esercita funzioni di supporto e consultazione con l'organo amministrativo, e che è stato previsto "ai soli fini di supporto per il trasferimento ai soci delle tematiche strategiche con particolare riferimento al servizio idrico integrato" fermi restando i principi delle s.p.a. La società Idroservice S.r.l., partecipata al 100% da Lario reti Holding S.p.A., ha adottato il giorno 11 ottobre 2013 la modifica statutaria riguardante:

- l'articolo 1 introducendo gli atti di indirizzo degli Enti pubblici, soci della controllante,
- l'articolo 2 ovvero l'oggetto sociale conforme alle norme per l'affidamento del SII alla società stessa,



- l'articolo 22 introducendo il comitato tecnico con funzioni di informazione, controllo preventivo, consultazione e verifica in favore del concedente il servizio, e di contribuzione e collaborazione con il Comitato di coordinamento della controllante,
- l'articolo 25 introducendo diritti di informazione e consultazione in capo agli enti pubblici della controllante.

Con delibera del 12 novembre 2013 del Consiglio di Amministrazione dell'ATO Lecco, dietro parere favorevole della conferenza dei sindaci del 5 dicembre 2013, e ratificata dal Consiglio provinciale nella seduta del 19 dicembre 2013, si affida direttamente e non tramite bando e gara, la gestione del SII a Idroservice srl, con decorrenza 1 gennaio 2014 e durata 1 anno.

L'azienda speciale ATO Lecco stipula in data 30 dicembre 2013 con l'amministratore unico di Idroservice S.r.l. la Convenzione per regolare i rapporti tra Azienda speciale e gestore SII. Per quanto qui maggiormente interessa, tale convenzione prevede generici adempimenti di controllo agli articoli 6 "Obblighi del gestore" (generico impegno ad assoggettarsi al controllo analogo), 21 "Controllo da parte dell'ufficio d'ambito" e 22 "Comunicazione dati sui servizi". Nella Convenzione non si rilevano riferimenti ai comitati societari posti in essere per il controllo analogo, tanto che lo stesso amministratore unico del gestore con nota del 21 gennaio 2014 evidenzia "criticità riguardanti l'avvio della fattispecie di gestione diretta del servizio stesso", affidando ad un *side letter* riserve ed osservazioni riguardanti la convenzione di affidamento temporaneo: l'organo societario richiede prioritariamente la dotazione e l'insediamento del Comitato tecnico in seno alla sua società e "l'atto di indirizzo di approntamento da sostenere in termini esecutivi secondo statuto e codice civile".

ATO Lecco approva il 30 gennaio 2014 "lo schema di regolamento del Comitato tecnico di Idroservice", lo integra il 7 marzo con "modifiche al regolamento del Comitato tecnico di Idroservice e individuazione dell'advisor", coordinatore del Comitato stesso, e il 17 aprile dispone la "separazione dei ruoli di coordinatore del Comitato tecnico di Idroservice e di advisor". ATO Lecco affida il 6 maggio 2014 con contratto di prestazione d'opera intellettuale l'incarico di advisor per il processo di scorporo di Idroservice dalla holding; l'advisor ascoltata nella seduta del Consiglio provinciale del 12 maggio 2014, avverte che tale processo con molta probabilità non potrà essere completato per la scadenza della convenzione di affidamento temporaneo, citando la nuova Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici come eventuale soluzione al mantenimento di Idroservice nella holding. Un analogo stato di fatto emerge dal verbale della seduta della Conferenza dei Comuni dell'Ato del 22 luglio 2014, a cui segue la successiva Conferenza del 3 novembre, di cui si darà successivamente conto.

4. In questo complesso quadro di riferimento si inseriscono le criticità inerenti la gestione dell'organismo partecipato Idrolario. Prima di esaminare, più nel dettaglio, le problematiche relative al bilancio 2012, occorre evidenziare come le stesse siano il frutto anche delle scelte gestionali operate negli esercizi precedenti.

Nel 2009, anno in cui Idrolario diviene operativa e nel corso del quale - a seguito della delibera n. 54/2009 dell'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale - assume la funzione di Società patrimoniale, il cui sostentamento è da ricondurre essenzialmente al sistema tariffario deliberato, la società realizza una perdita pari a € 974.701,00.

Nel corso del 2010 muta nuovamente l'oggetto e la missione sociale dell'organismo partecipato, a seguito della sentenza n. 307/09 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato illegittimo il modello dicotomico previsto dalla legge regionale 26/2003 per la gestione del Servizio Idrico Integrato. Idrolario diviene, infatti, gestore temporaneo del Servizio Idrico Integrato, superando l'originaria configurazione quale mera società patrimoniale e dovendo, quindi, operare una radicale revisione dell'intera struttura organizzativa e statutaria per assolvere ai nuovi compiti assegnati. Ciò traspare chiaramente dal bilancio 2010, passando la voce "Costi per servizi" da € 364.585 del 2009 a € 4.609.777 del 2010. Questo avviene perché Idrolario non aveva risorse tali da supportarne la gestione e pertanto si è avvalsa di contratti "outsourcing" con società esistenti sul territorio già operanti nel settore idrico. In particolare dal 01.11.2010, Lario reti holding ha cominciato a gestire, per conto di Idrolario S.r.l., le componenti di ciclo passivo del servizio idrico integrato in 80 Comuni della Provincia di Lecco, gestendo i processi di distribuzione dell'acqua, la raccolta dei reflui e la loro depurazione. Sempre dalla stessa data Lario reti holding esegue anche le componenti di ciclo attivo del servizio idrico integrato nell'intero territorio provinciale, gestendo le attività di lettura e fatturazione dei consumi, preventivazione e di interfaccia con le utenze presso gli sportelli di Distretto e attraverso il contact-center. Merita, dunque, di essere evidenziato come già nell'esercizio 2010 vengono creati, mediante la suddetta esternalizzazione, rapporti commerciali molto importanti con LRH e già nel relativo bilancio possono evidenziarsi chiari indizi della mancanza di equilibrio economico-finanziario. In questo senso è esemplificativa la crescita dei debiti verso fornitori: la voce "Debiti verso fornitori" è passata da € 1.301.525 del 2009 a € 6.385.856 del 2010. In merito al bilancio 2010 va, infine, evidenziato come nella propria relazione ai soci il Presidente di Idrolario avesse segnalato ai comuni soci le criticità relative all'affidamento temporaneo - deciso dall'Assemblea della società il 28 ottobre 2010 presente tra i comuni oggi deferiti solo quello di Lecco con una maggioranza del 97,29% dei presenti e rappresentante il 38,95% del capitale sociale - in outsourcing dei servizi operativi riconducibili al "ciclo attivo" e al "ciclo passivo" senza l'adozione delle procedure di evidenza pubblica, in deroga alle procedure previste dal D.Lgs. n. 163/06 e allo stesso Statuto sociale e che

"beneficiario principale" di tale affidamento non potesse che essere LRH. Al 31.12.2010 Idrolario realizza un utile pari a 19.389 euro.

In riferimento all'esercizio 2011, primo esercizio in cui la Società ha operato come Gestore del Servizio Idrico Integrato, possono in questa sede ricordarsi i significativi scostamenti nelle macro voci più rilevanti, in termini di ricaduta economico - finanziaria, tra i risultati di bilancio e le stime ipotizzate da A.ATO nel Piano Economico Finanziario, al momento dell'affidamento del servizio: in via esemplificativa basti evidenziare come, mentre il citato piano prevedeva relativamente al primo esercizio un risultato "ante imposte" pari ad € 3.403.000,00 invece il dato di consuntivo ha evidenziato un risultato ben differente pari a € 670.000,00. Allo stesso tempo va ricordato come il Piano Economico Finanziario fosse stato elaborato in un'ottica di visione globale del Servizio Idrico Integrato e, pertanto, nel raffronto con il Conto Economico di Idrolario occorre aver ben presente che quest'ultimo risente delle decisioni a cui Idrolario ha dovuto adeguarsi in ordine alle "esternalizzazioni" in *out-sourcing* con gli operatori già presenti sul territorio. Anche tale profilo trova un immediato riscontro nel bilancio 2011: al 31.12.2011 i debiti commerciali di Idrolario (scadenti entro 12 mesi) sono pari a € 18.650.573,00; dal bilancio di LRH si evince che di questi, 6.000.000 sono a favore di LRH. Gli ingenti debiti commerciali derivano principalmente dai costi per servizi (outsourcing) che ammontano a € 28.556.933,00. A ciò si aggiunge il progressivo accumulo di "Crediti tributari" che ammonta a € 2.706.305,00. Ciò è dovuto al fatto che la società acquista (in particolare servizi per lo svolgimento del Servizio Idrico Integrato) ad aliquote che vanno dal 20% al 22% mentre vende con aliquota al 10%, di conseguenza il credito Iva non si compensa con il corrispondente debito Iva.

**4.1.** Passando, ora, all'esercizio 2012, merita, in primo luogo di essere ricordata la vicenda relativa all'approvazione del relativo bilancio. L'assemblea dei soci di Idrolario in data 11 luglio 2013, con 8 voti favorevoli tra cui il Comune di Merate e quello di Cernusco Lombardone e 20 voti contrari tra cui il Comune di Lecco e Valmadrera, non ha approvato il bilancio 2012 presentato, ritenendo che tale progetto predisposto dal Cda, presentante una perdita netta di € 2.573.958, fosse stato redatto secondo criteri di eccessiva prudenza con particolare riferimento sia alla mancata adozione retroattiva delle tariffe idriche nella misura elaborata sulla base delle indicazioni metodologiche dell'AEEG, in seno alla formulazione del Metodo Tariffario Provvisorio, che alla sopravvenienza passiva straordinaria contabilizzata a seguito di quanto emerso dalla volontà referendaria circa la remunerazione del capitale investito.

La stessa assemblea ha specificamente indicato le rettifiche da apportare al progetto di bilancio proposto dal Consiglio di amministrazione. Gli effetti più rilevanti che tali rettifiche hanno prodotto sono:

- 1) Maggiori ricavi iscritti per € 2.581.134,00 (con relativo incremento dei crediti commerciali a breve di pari importo);
- 2) Elisione totale della sopravvenienza passiva straordinaria per € 680.601,00.

Va, al riguardo, preliminarmente ricordato come in data 22 maggio 2012 la Conferenza dei Comuni aveva, invece, deciso di non deliberare l'aumento tariffario previsto nel Piano economico finanziario, in particolare il passaggio della tariffa da 1,38 €mc a 1,47 €mc e l'adeguamento ISTAT per il periodo ottobre 2010-ottobre 2011. Il mancato adeguamento tariffario ha comportato la riduzione dei ricavi pari al 9,721739% (nel dettaglio: 6,5217% quale scostamento tra la tariffa programmata nel Piano Economico Finanziario approvato tra il primo ed il secondo periodo di esercizio del S.I.I. - 1° periodo 1,38 €mc - 2° periodo 1,47 €mc ed 3,20% quale variazione ISTAT ottobre 2010 - ottobre 2011). Se la Conferenza dei Comuni avesse adottato il piano di progressione tariffaria originariamente approvato dalla stessa Conferenza e contenuto nell'originario Piano Economico Finanziario, che prevedeva, per il secondo esercizio di attività del S.I.I., l'adozione della tariffa pari ad 1,47 euro/mc (anziché mantenere inalterato 1,38 euro/mc) e l'adeguamento all'ISTAT (pari al 3,2% ottobre 2011 su ottobre 2010 - fonti ISTAT), Idrolario avrebbe potuto legittimamente contabilizzare maggiori ricavi per 3.860.479 euro.

Giova, altresì, sempre preliminarmente, evidenziare come appaia fortemente discussa in dottrina la possibilità stessa di riconoscere all'Assemblea un potere di apportare modifiche al progetto di bilancio predisposto dal Consiglio di amministrazione. Si è, infatti, osservato come l'attuale codice civile - a differenza dell'abrogato codice di commercio, che prevedeva espressamente che l'assemblea potesse «discutere, approvare o modificare il bilancio» (art. 154, n.1) - faccia riferimento agli artt. 2364, n. 1, e 2433, comma 1, alla sola «approvazione» del bilancio. Mentre la norma dell'abrogato codice di commercio risultava coerente con un sistema in cui il l'assemblea era, senza dubbio, l'organo sovrano della società per azioni, a cui erano riconducibili tutti i poteri sociali, tra cui, evidentemente, anche quello di sostituire le proprie valutazioni a quelle effettuate dagli amministratori nel progetto di bilancio, invece, in base alla disciplina attuale, l'assemblea ha perso la pregressa centralità, essendole riconosciuta una competenza speciale limitata a specifiche materie espressamente enumerate. Come autorevolmente sostenuto, dunque, l'assemblea ha il potere di approvare o disapprovare in blocco il bilancio proposto dagli amministratori e, cioè, di approvare o di disapprovare la politica di bilancio praticata da costoro, ma non sembra, invece, esserle consentito di perseguire una propria politica di bilancio, in sostituzione degli amministratori. A non dissimili conclusioni perviene una parte della giurisprudenza di merito, che ha avuto occasione di occuparsi di tale fattispecie, evidenziandone i rischi - "ammettendo la modificabilità dello schema di bilancio da parte dell'assemblea, rimanendo immutati gli

altri documenti, si avrebbe un disassamento rilevante tra nota integrativa e bilancio, a scapito (quantomeno) del già evidenziato principio di chiarezza; senza considerare l'inscindibilità dei documenti *supra* citati, che solo unitamente considerati consentono di offrire un quadro della situazione patrimoniale della società esaustivo, nei termini indicati dal legislatore" (Ord. Trib. Palermo del 10.4.2000) – o limitando, comunque, il potere dell'assemblea: potendo "ritenersi legittime le modifiche apportate al progetto (di bilancio) nell'iter della sua approvazione ed in particolare durante la discussione in assemblea, le quali, ove non siano di tale complessità da farne un documento sostanzialmente "nuovo", non chiedono di ripercorrere l'intera fase disciplinata dall'art. 2429, c.c." (Trib. Milano, 21 luglio 1997). Ne deriva, dunque, che la strada corretta che si sarebbe potuta percorrere nella fattispecie concreta sarebbe dovuta passare dalla revoca degli amministratori e dalla loro sostituzione con altri, a cui sarebbe spettato formare nuovamente il bilancio.

A ciò si aggiunge che sia il Consiglio di amministrazione che il Collegio sindacale hanno correttamente ritenuto che le due sopracitate operazioni violino uno tra i postulati di redazione del Bilancio di esercizio quello della prudenza, che impone il principio secondo cui la valutazione delle voci di bilancio deve essere fatta indicando solo i profitti realizzati alla data di chiusura dell'esercizio, mentre tutte le perdite devono essere imputate nell'esercizio anche se conosciute dopo la chiusura dello stesso.

Il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale profitti non realizzati non devono essere contabilizzati, mentre tutte le perdite anche se non definitivamente realizzate devono essere riflesse in bilancio; infatti come previsto dall'art. 2423-*bis*, comma 1, n. 4, si deve tener conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio anche se conosciuti dopo la chiusura dello stesso.

La possibilità di iscrivere in bilancio 2012 l'incremento tariffario di cui alla delibera dell'ATO del 28 dicembre 2012 risulta, però, chiaramente smentita da quanto previsto nella documentazione AEEG (Autorità energia elettrica e gas) per la consultazione 290/2012/r/idr, ove si richiama il principio secondo cui le eventuali differenze tariffarie riscontrate nel confronto tra le tariffe effettivamente applicate per il 2012 (che per Idrolario sono quelle del 2011) e quelle emerse dall'elaborazione del metodo tariffario transitorio potranno essere trasfuse nelle tariffe 2014 generando perciò ricavi nel 2014 e non nel 2012. L'impossibilità di un'applicazione retroattiva sul 2012 dell'aumento tariffario de quo risulta poi chiaramente sancita dalla Circolare esplicativa di Federutility diramata a seguito di parere rilasciato dallo Studio Acquarone e Associati di Roma in data 3 giugno 2013. Entrambi i documenti erano nella disponibilità dei comuni soci al momento dell'approvazione del bilancio, considerato che proprio su questi si basa il giudizio negativo del Collegio sindacale nella relazione al Bilancio 2012. Lo stesso documento di consultazione 290/2012/r/idr consente, altresì, di accertare che alla data di

approvazione del bilancio i soci avessero conoscenza della sopravvenienza passiva conseguente all'esito referendario: tale documento, infatti, propone un metodo di quantificazione proprio di tale componente da restituire, con la conseguenza che, in base al predetto principio contabile, l'estensore del bilancio non avrebbe potuto mancare di includere contabilmente ogni costo anche avente carattere di incertezza essendosi, comunque, avuta piena conoscenza dell'*an debeat*.

Il bilancio così modificato e recante un utile netto di € 141.402 è stato approvato in data 2 agosto 2013, come detto, con il parere negativo del Collegio sindacale e del Consiglio di amministrazione della società. Alla luce delle considerazioni sopra svolte appaiono residue rilevanti criticità relativamente alla validità della deliberazione di approvazione del Bilancio 2012, che, come visto, appare collidere con uno dei principi cardine in tema di redazione del bilancio. Al riguardo deve, infatti, ricordarsi come la violazione dei principi di redazione di bilancio, richiamati nell'art. 2423 bis c.c., tra i quali rientra anche il principio di prudenza, determina violazione delle "clausole generali" contenute nell'art. 2423 c.c. – ovvero chiarezza, verità e correttezza del bilancio – che può comportare la nullità del bilancio, ove risultino in concreto pregiudicati gli interessi generali tutelati dalla norma (Cass. S.U. n. 27/2000), ovvero si tratti di violazione che effettivamente altera la sostanza o la percepibilità del bilancio. Non sembrano mancare, allo stato della documentazione acquisita in istruttoria, elementi idonei a sussumere la fattispecie concreta in analisi in tale *genus*.

Appare, altresì, opportuno concentrare ancora l'attenzione sul bilancio 2012, in quanto dallo stesso e dai documenti che lo accompagnano appaiono ancor meglio evidenziate le cause delle criticità gestionali sopra richiamate, che si sostanziano:

- nella mancanza di un volano economico e finanziario iniziale. Idrolario nasce "orfana" di tali requisiti: fin dal bilancio 2009 sembra evidente, come sopra visto, la carenza, insufficienza ed inadeguatezza del progetto industriale, che avrebbe dovuto e potuto sostenere la "nascita" di Idrolario, a mezzo della richiamata scissione non proporzionale da parte di Lario Reti Holding;
- nell'estrema difficoltà di accesso al sistema del credito a medio lungo periodo per Idrolario, stante la transitorietà dell'affidamento della gestione del servizio idrico; tale precarietà dell'affidamento ha comportato immediate ricadute concrete, come la contabilizzazione, obbligatoria, di maggiori ammortamenti con riferimento alle opere effettuate su beni di terzi in ragione del termine di affidamento al 31 dicembre 2013 per un importo di € 1.180.167,00 che ha contribuito a deprimere il risultato economico finale;
- nella decisione adottata dai Comuni dell'Ambito di mantenere inalterata, rispetto al 2011, la tariffa idrica 2012;

- nella frammentazione operativa del servizio – derivante dal progressivo affidamento in outsourcing dei servizi operativi riconducibili al “Ciclo Attivo” ed al “Ciclo Passivo” a LRH – che ha avuto quale primo evidente effetto il moltiplicarsi del credito di imposta IVA, tenuto conto dei differenziali di aliquote medie subite (20% – 21% -22%) nel ciclo passivo ed applicate (10%) nel ciclo attivo;
- nell’andamento del costo della forza motrice (energia elettrica) che nel corso degli ultimi anni ha registrato tassi di crescita estremamente elevati (si pensi che nel solo 2012 l’incremento di costo è stato del 16,22%).

La diretta riconducibilità delle menzionate criticità a scelte gestionali assunte dagli enti soci appare trasparire dalla stessa documentazione prodotta dal Consiglio di amministrazione di Idrolario nelle more dell’approvazione del bilancio 2012; da tale documentazione si evince come l’affidamento di lungo periodo della gestione del servizio idrico ad Idrolario e il mantenimento del programma tariffario originariamente deliberato dalla Conferenza dei Comuni – senza, pertanto, congelare la tariffa 2012 sui livelli del 2011 e applicando, come previsto originariamente, l’incremento ISTAT – avrebbe potuto produrre un utile pari a € 1.331.749,00.

Né il Consiglio di Amministrazione ha mancato di informare i soci, l’ATO e la stessa Provincia delle criticità gestionali presenti. In questo senso appare significativa la nota del 10 agosto 2012 inviata dal Presidente del Cda di Idrolario al Presidente del Cda dell’Ato e al Presidente della Provincia, ove, nel prendere atto della proroga dell’affidamento per il successivo anno 2013 non si è mancato di “segnalare una serie di rilevanti ed attuali criticità per la scrivente società di cui sicuramente siete stati notiziati, proprio perché già dibattuti nelle competenti sedi istituzionali, ed in particolare: l'impossibilità di ottenere ulteriori finanziamenti a breve termine (gli istituti bancari chiedono garanzie celte, quali fidejussioni da parte della Provincia di Lecco); la difficoltà di ottenere finanziamenti a lungo termine a causa di questa fase transitoria che verrebbe ulteriormente prolungata e che potrebbe essere superata con un affidamento del servizio a lungo termine; l'impossibilità, per le suddette ragioni, di onorare le spese già programmate nonché gli investimenti per cassa relativi in particolare al POT ed al rispetto degli impegni contrattuali già assunti nei numerosi appalti già assegnati ed anche in fase di assegnazione; la criticità connessa con l'eventuale proroga agli attuali erogatori della gestione degli impianti, pur in presenza di una situazione di somma urgenza, nel rispetto delle normative attualmente vigenti ed in ragione del futuro periodo di affidamento. Si tengano, altresì, presente le impreviste difficoltà economiche dovute ai significativi importi degli insoluti ed al credito IVA nei confronti dell'erario, per il rimborso delle rate dei mutui al 90 Comuni della provincia di Lecco, di cui si è in attesa del parziale rimborso da parte dell' Agenzia delle Entrate”.

Un immediato riscontro a quanto ora detto si ricava, del resto, anche dai dati presenti nel bilancio 2012: la voce "Crediti tributari" è ulteriormente aumentata passando da € 2.706.305,00 a € 7.235.043,00. La gran parte di questi crediti è costituita dal credito Iva pari a € 7.207.963,00. Voce rilevante del passivo dello stato patrimoniale sono i Debiti verso fornitori (entro 12 mesi) che passano da € 18.650.573,00 a € 28.084.160,00 confermando la strutturale mancanza di equilibrio economico finanziario di Idrolario. Da un'analisi congiunta con il bilancio 2012 di LRH si evince che quest'ultima vanta un credito scaduto nei confronti di Idrolario che ammonta a 10,6 milioni di euro (era pari a 6,1 milioni di euro al 31.12.2011). Idrolario riconosce a Lario reti holding sul credito scaduto un interesse di mora stabilito nella misura fissa del 2% annuo; infatti dal conto economico di Idrolario si evince che gli interessi sono in aumento (essendo passati da € 762.375,00 a € 861.365,00) e specularmente aumentano i proventi derivanti da interessi nel bilancio di LRH passando da € 439.000,00 a € 589.000,00.

**4.2.** Le criticità ora rilevate si acutizzano nel corso dell'esercizio 2013. In questo senso è chiarissima la nota del 18 febbraio 2013, richiamata nella relazione al bilancio 2013, con la quale Idrolario ha attivato la procedura prevista dall'articolo 29 della Convenzione di affidamento del S.I.I. al fine di sollecitare ed informare gli Enti preposti (ATO) circa la necessità di avviare senza indugio le procedure di revisione e aggiornamento tariffario, manifestando al contempo, ancora una volta, la rilevata non sussistenza prospettica dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio affidato. Nel corso del medesimo esercizio, in data 19 novembre 2013, il neo nominato Amministratore Unico, accertata la persistenza delle condizioni di mancato equilibrio economico e finanziario del Servizio affidato, ha proceduto a manifestare la volontà di non proseguire la gestione del S.I.I. oltre la data della naturale scadenza contrattuale del 31 dicembre 2013.

In relazione al bilancio di questo esercizio, meritano di essere evidenziati:

- l'aumento dei crediti tributari che ammonta a € 10.741.947,00 rispetto ai € 7.235.043,00 al 31.12.2012; l'importo deriva principalmente dal credito IVA che ammonta € 10.400.224,00;

- l'importo delle fatture fornitori non ancora liquidate, che al 31.12.2013 ammonta a € 30.162.399,00 mentre quello delle fatture da ricevere è di € 11.327.461,00 per un totale di € 41.489.860,00. Sono tutti debiti scadenti entro l'anno successivo. Dai bilanci 2013 di Idroservice e LRH si evince che esiste un credito vantato da Idroservice nei confronti di Idrolario pari a 24,3 milioni di euro, di cui 23,2 milioni scaduti alla data di approvazione del progetto di bilancio. Dunque più della metà del debito di Idrolario è un debito nei confronti di Idroservice. Si può notare che il credito è vantato da Idroservice (e non da LRH) perché a seguito della riorganizzazione di LRH il ramo idrico è stato conferito

a Idroservice insieme al credito nei confronti del gestore idrico e alle attività in *outsourcing* che LRH svolgeva per Idrolario;

- pur a fronte degli effetti dell'adeguamento tariffario 2013 e del miglioramento della voce "ricavi delle vendite e delle prestazioni" che ammonta a € 43.580.359,00 al 31.12.2013 a fronte di € 42.778.494,00 al 31.12.2012, il bilancio chiude con un utile pari a soli € 11.959,00.

5. Il percorso che ha portato nel 2013 all'affidamento ad Idroservice della gestione provvisoria del servizio idrico è stato sopra già affrontato. Meritano, ora, di essere richiamate due criticità che appaiono poter minare tale percorso, riproducendo alcune delle problematiche che hanno caratterizzato la gestione di Idrolario e che sono strettamente connesse alle decisioni assunte dai comuni sia in seno alla conferenza dell'Ato che nell'esercizio dei propri poteri quali soci della Lario Reti Holding.

E' importante ricordare che Idroservice Srl è interamente posseduta da Lario reti holding S.p.A., di conseguenza è soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte del socio ex art. 2497 c.c.. Costituita il 19 dicembre 2012 la società è divenuta operativa il 1° gennaio 2013, a seguito dell'operazione di "Spin Off" che ha provveduto a riorganizzare le attività gestite dal Gruppo Lario reti. L'operazione, che ha l'obiettivo di focalizzare le società di scopo sugli specifici segmenti di attività, ha concentrato in Idroservice la responsabilità esecutiva del ciclo idrico integrato entro il perimetro gestito. Alla Holding spetta invece il compito di fornire servizi amministrativi, finanziari, legali, ITC e di telecontrollo alle società controllate. Nel corso dell'anno 2013, la società ha eseguito, per conto del Gestore Unico Provinciale pro-tempore Idrolario S.r.l., le componenti di ciclo passivo del servizio idrico integrato in 80 Comuni della Provincia di Lecco, gestendo i processi di distribuzione dell'acqua, la raccolta dei reflui e la loro depurazione. Sempre nello stesso periodo e per conto dello stesso gestore, Idroservice ha eseguito anche le componenti di ciclo attivo del servizio idrico integrato nell'intero territorio provinciale, gestendo le attività di lettura e fatturazione dei consumi, di preventivazione e di interfaccia con le utenze presso gli sportelli di distretto e attraverso il contact center. Dal bilancio 2013 di Idroservice si evince che i crediti verso i clienti evidenziano una situazione di "dipendenza commerciale", dal principale cliente (Idrolario) il quale assorbe oltre il 90% del fatturato; Idroservice, a seguito dell'operazione di spin off realizzata nel corso dell'anno 2012, vanta nei confronti della Società Idrolario S.r.l., un credito pari a 24,3 milioni di euro alla data di chiusura dell'esercizio 2013; alla data di approvazione del progetto di bilancio il credito risulta invariato e scaduto per 23,2 milioni di euro.

Idroservice manifesta, dunque, una situazione di sofferenza finanziaria nei confronti di Idrolario, ma la società non appare esposta al rischio di liquidità e non ha utilizzato alcun affidamento bancario a breve termine. Ciò è dovuto al processo di integrazione

della capogruppo Lario reti holding con le proprie società controllate, che ha adottato lo schema di gestione centralizzata della tesoreria, con la finalità di assicurare al gruppo la flessibilità di cassa di breve periodo, e di ottimizzare la gestione delle eccedenze e dei fabbisogni di cassa giornalieri. Idroservice, tramite il servizio di cash pooling, ha utilizzato le risorse finanziarie del gruppo invece dell'affidamento bancario (difficile da ottenere vista la temporaneità dell'affidamento del SII così come visto nel caso di Idrolario che essendo società autonoma non poteva accedere al finanziamento intra gruppo). Di conseguenza risulta un indebitamento finanziario verso la capogruppo (LRH) pari a circa 8,2 milioni di euro, ponendosi le condizioni per la riproposizione di una situazione analoga a quella subita precedentemente da Idrolario. Ne deriva, dunque, che la perdurante situazione di incertezza sull'affidamento del servizio idrico e le criticità determinate nella gestione di Idrolario finiscono per ripercuotersi anche su Idroservice, spingendo la società Capogruppo Lario Reti Holding S.p.A., in data 11.3.2014, a rilasciare una lettera di garanzia con la quale si impegna ad assicurare, a semplice richiesta dell'Amministratore unico di Idroservice, la totale copertura delle perdite che si manifesteranno nell'ambito della gestione, con particolare riferimento alle poste di credito vantate verso Idrolario S.r.l., nonché a fornire le risorse finanziarie necessarie a garantire il regolare rispetto delle obbligazioni assunte dalla Società, attraverso l'immissione di risorse finanziarie, assicurando in tal modo il mantenimento del presupposto della continuità aziendale. Tale impegno è stato assunto comunque per un periodo non inferiore a diciotto mesi dalla data di tale lettera di garanzia. Dal verbale dell'assemblea ordinaria di Idroservice del 26 marzo 2014 si evince che la società di revisione Deloitte & Touche spa ha dichiarato (nella sua relazione) di non poter esprimere un giudizio sul bilancio d'esercizio in quanto: *"la mancanza di elementi probativi nella fattispecie idonei a comprovare l'integrale recuperabilità dei crediti scaduti non consente di concludere circa la correttezza della valutazione effettuata dall'Amministratore Unico nel bilancio al 31.12.2013 della Idroservice srl relativamente ai crediti da questa vantati nei confronti di Idrolario srl"*. Sempre dalla stessa fonte si evince che il bilancio d'esercizio 2013 è stato approvato grazie all'intervento del Sindaco Unico, il quale, tenuto conto della lettera di supporto economico finanziario rilasciata dal socio Lario reti holding in data 11.03.2014, ne ha proposto l'approvazione all'Assemblea, mettendo in evidenza al Socio Unico (LRH) la situazione di incertezza evidenziata dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti contenuta nella relazione di revisione del bilancio. Dalle conclusioni della relazione del sindaco unico è possibile leggere: *"considerando la lettera di supporto economico finanziario rilasciata dal Socio in data 11 marzo 2014, il Sindaco Unico propone all'assemblea di approvare il bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2013, così come redatto dall'Amministratore Unico, richiamando l'attenzione del Socio alle risultanze dell'attività svolta dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti contenute nella"*

relazione di revisione del bilancio, con particolare riferimento alla situazione di incertezza evidenziata in merito al credito scaduto verso Idrolario S.r.l.". La Idroservice Srl realizza alla fine dell'anno 2013 un utile di esercizio pari a € 191.787,17. I rischi gestionali connessi alla temporaneità dell'affidamento, parallelamente a quanto del resto è stato riscontrato per Idrolario, sono stati evidenziati anche nel bilancio 2013 di Idroservice, ove si legge "lo scenario che si prefigura nel 2014 per la società vede due grandi impegni: la presa in carico della gestione del servizio idrico integrato sull'intera provincia di Lecco e la riduzione del credito scaduto nei confronti di Idrolario. Appare sempre più ineludibile, per la stabilità del servizio reso, l'assunzione di impegni finanziari di lungo periodo per sostenere gli investimenti, un affidamento di lungo periodo".

**5.1.** Al fine di fornire un quadro completo delle gestioni degli organismi partecipati finora richiamati si evidenzia che dal bilancio 2013 di LRH si evince che il capitale sociale (alla data di approvazione del bilancio) è suddiviso in 1.204.183 azioni ciascuna del valore nominale di €25,00 possedute da 69 comuni appartenenti alla Provincia di Lecco e 17 comuni della provincia di Como.

Dei 69 comuni della provincia di Lecco soci di LRH, 65 sono anche soci di Idrolario, in altre parole tutti i soci di Idrolario sono anche soci di LRH. I quattro comuni della provincia di Lecco soci di LRH e non di Idrolario sono: Cassina Valvassina, Erve, Taceno e Vercurago.

Al 31.12.2013 Idrolario ha realizzato un utile di esercizio pari a € 11.959,00 mentre LRH ha realizzato un utile di esercizio pari a € 6.043.785,00. LRH Spa a fine esercizio consolida dividendi da controllate per un ammontare di 3,5 milioni di euro distribuendo ai soci un dividendo di esercizio 2012 di 2,5 milioni di euro con l'aggiunta di 1,5 milioni di euro tramite distribuzione di riserve da erogare entro il primo trimestre 2014.

**6.** Merita, ora, di essere richiamato il secondo profilo, che ha concorso a determinare le criticità gestionali dell'organismo partecipato Idrolario, ovvero le decisioni assunte in seno all'Ato, da parte dei comuni interessati alla gestione del servizio idrico e poi confermate dal consiglio provinciale, in merito all'affidamento del servizio idrico provinciale ed, in particolare, la scelta operata, a partire dalla conferenza dei comuni del 14 maggio 2013, di non optare per l'affidamento di medio/lungo termine a favore di Idrolario, optando, invece, come visto, per un affidamento, nuovamente temporaneo, a Idroservice.

Com'è noto, prima della novella legislativa, di cui all'art. 7 del D.L. n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014, in base al D. Lgs. n. 152/06 e ai principi affermati dalla Corte Costituzionale con sentenza n.199/2012, l'organizzazione di tale servizio deve essere a livello sovracomunale, per ambiti territoriali ottimali, con affidamento ad un unico gestore. Tale affidamento può avvenire con gara a terzi o direttamente nei confronti di società *in house* a capitale pubblico totalitario. In questo

secondo caso, come di recente ribadito anche da questa Corte, "il controllo societario totalitario può considerarsi il presupposto degli affidamenti senza gara, che sono consentiti solo se è dimostrato che l'ente affidante è in grado di determinare le scelte del soggetto affidatario. Di qui gli ulteriori requisiti del "controllo analogo" e della "prevalenza" dell'attività a favore dell'ente pubblico" (Corte dei Conti, Relazione 2014, Gli organismi partecipati dagli enti territoriali). Tali requisiti sono esplicitati, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, dal giudice delle leggi nella sentenza n.50 del 28 marzo 2013, dove si legge "che sul soggetto concessionario deve essere esercitato un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti (CGCE sentenza del 13 ottobre 2005, C-458/03). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri dell'affidatario in house, ma che la possibilità di influenza determinante è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere -in coerenza con la giurisprudenza comunitaria - tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione". Come anche questa Sezione ha avuto modo, di recente, di chiarire (deliberazione n. 312/2014/PRSE), «L'istituto dell'*in house providing* - nato nell'ordinamento comunitario, specie dall'elaborazione della Corte di Giustizia (v. per tutte la sentenza del 18 novembre 1999, C-107/98 *Teckal*; v. altresì la direttiva 2006/123/CE), e recepito poi nell'ordinamento interno - attiene ad un modulo formalmente societario d'azione dei pubblici poteri che, di per sé, rileva in quanto esclude la necessità del preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di funzioni fra ente partecipante e società partecipata; in tal caso infatti, secondo i criteri elaborati da quell'ordinamento sovranazionale, non sussistono effettive esigenze di tutela della concorrenza, dato che la società, laddove siano ravvisabili gli elementi costitutivi tipici della fattispecie del c.d. *in house* (partecipazione totalitaria dell'ente o degli enti pubblici; esercizio a favore del soggetto o dei soggetti pubblici della parte più importante della propria attività; assoggettamento a controllo in termini analoghi a quelli in cui si esplica il controllo gerarchico dell'ente sui propri uffici) non è in realtà altro che una *longa manus* della pubblica amministrazione, al punto che l'affidamento pubblico mediante il modulo dell'*in house* va declinato più correttamente nei termini di rapporto interorganico piuttosto che di rapporto intersoggettivo (v. in particolare Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283).

Tanto premesso, è chiaro che il tipo di controllo richiesto, per la corretta configurazione della fattispecie, all'ente pubblico sulla società acquista un carattere del tutto peculiare, tanto che, con specifico riferimento alle linee strategiche e alle scelte operative, può ben dirsi che gli organi amministrativi della società *in house*, laddove il "modello" sia correttamente applicato, devono venirsi a trovare in una "posizione di vera e propria subordinazione gerarchica" rispetto alle direttive dell'ente o degli enti pubblici

soci, di modo che, in tal caso, l'«espressione 'controllo' non allude [...] all'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (o totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali»; si tratta, invece, «di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale» (v. Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283; v. anche Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1)».

In merito all'esame della Convenzione di affidamento del SII che regola i rapporti tra ATO e Gestore, Idroservice, sopra citata, la Sezione delle Autonomie ricorda che «a norma del codice civile, il contratto di affidamento dei servizi è la sede privilegiata per l'esercizio di tale controllo, ove l'ente azionista o affidante può effettivamente imporre, anche mediante i citati patti parasociali (art. 2341-bis C.C.), modalità, termini e condizioni così pregnanti da configurare un controllo effettivo» (Corte dei Conti, Relazione 2014, Gli organismi partecipati dagli enti territoriali). La Convenzione appare, di contro, citare generici adempimenti finalizzati ad un controllo analogo, non legando le norme convenzionali alle attività dei comitati di controllo previsti dagli statuti societari né vincolando il controllo a patti parasociali in seno alla holding Lario Reti. Nel caso in esame bisogna, però, tenere in considerazione due ulteriori aspetti:

- il riconoscimento del controllo analogo in presenza di società controllate da una molteplicità di enti locali (controllo analogo congiunto);
- il controllo sulla società affidataria quando è intermediata da ulteriori organismi societari soggetti anch'essi a controllo pubblico totalitario (controllo indiretto).

In merito al primo profilo, il controllo analogo può, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, essere esercitato congiuntamente da più autorità ed essere tale da consentire all'amministrazione aggiudicatrice di influenzare le decisioni del gestore solo «qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi» dell'entità istituita in comune incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti (CGCE, 29 novembre 2012, C-182/11, C-183/11). Come, di recente, ribadito al riguardo dal Consiglio di Stato (Sez. V, 10/9/2014, n. 4599), «in ordine alla sussistenza del requisito del 'controllo analogo', va rilevato che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, tale requisito deve intendersi sussistente anche se svolto non individualmente, ma congiuntamente dagli enti associati, deliberando se del caso anche a maggioranza, ma a condizione che il controllo sia effettivo, dovendo tale requisito essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione

di ogni singolo ente; occorre, in particolare, verificare che il consiglio di amministrazione del soggetto affidatario in house non abbia rilevanti poteri gestionali e che l'ente pubblico affidante (rispettivamente la totalità dei soci pubblici) eserciti(no), pur se con moduli su base statutaria, concreti ed effettivi poteri di ingerenza e di condizionamento, sicché risulta indispensabile che le decisioni più importanti siano sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di *in house* frazionato, della totalità degli enti pubblici soci (Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447; 24 settembre 2010, n. 7092; 29 dicembre 2009, n. 8970)".

Alla luce di quanto ora ricordato, merita, in particolare, di essere evidenziato come proprio l'assenza o l'inidoneità dei patti parasociali tra i Comuni soci potrebbe comportare l'asserita carenza di potere di controllo esercitato congiuntamente. "Ciò si verifica in particolare, quando i patti parasociali intercorsi fra enti pubblici non siano idonei a dare alcun controllo effettivo della società al Comune partecipante, al punto che la partecipazione sociale potrebbe considerarsi solo la veste formale di un contratto di prestazione di servizi" (Corte dei Conti, Relazione 2014, Gli organismi partecipati dagli enti territoriali)

L'inesistenza, quindi, di patti parasociali tra i soci Comuni appartenenti alla Provincia di Lecco in Lario Reti Holding S.p.A. e la non precisa sovrapposibilità dei soci della holding con quelli della Conferenza dei Comuni dell'ATO Lecco, pongono – già sul piano astratto – dubbi sull'effettività di tale controllo analogo congiunto.

In merito al secondo profilo, il controllo analogo indiretto, com'è noto, la Corte di Giustizia UE (sez. 1, 11 maggio 2006 n.C-340/04) e il Consiglio di Stato (sez. V, 22 novembre 2005, n.7345) hanno ritenuto possibile un affidamento in house a società controllata dai Comuni non direttamente, bensì tramite una holding, a condizione che nel caso specifico venga garantito il controllo analogo, anche se secondo la Corte di Giustizia nella medesima sentenza, tale controllo indiretto "può, a seconda delle circostanze del caso specifico, indebolire il controllo eventualmente esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice su una società per azioni in forza della mera partecipazione al suo capitale", pregiudicando, la sussistenza stessa dei requisiti richiesti per il modello *in house providing*.

Ciò che, dunque, fondamentale rileva, indipendentemente dalla circostanza che il controllo analogo abbia luogo direttamente o indirettamente, è l'effettività di tale controllo. Come anche di recente ribadito (TAR Abruzzo, Sez. I, 10/7/2014 n. 596) «il requisito del "controllo analogo", idoneo ad escludere la sostanziale terzietà dell'affidatario domestico rispetto al soggetto affidante, è da ritenersi sussistente solo in presenza di un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato da parte dell'ente controllante-affidante, che consenta cioè a quest'ultimo di dettare le linee strategiche e di influire in modo effettivo ed immediato

sulle decisioni dell'affidatario». La mancanza dell'effettività di tale controllo da parte dei comuni su Idroservice per il tramite della holding, indipendentemente dagli strumenti anche societari progressivamente introdotti e sopra richiamati, appare chiaramente trasparire, sul piano empirico dall'attuale mancata attuazione del percorso delineato nelle delibere 69-84-89/2013 del Consiglio provinciale di Lecco, sopra richiamate, per un riassetto complessivo della gestione del servizio idrico, con la trasformazione della società Idroservice srl in società di primo livello, con fuoriuscita dal gruppo Lario Reti Holding spa, che costituisce negli atti sopra richiamati condizione imprescindibile per l'affidamento del servizio idrico integrato per un periodo medio/lungo, a favore della stessa società Idroservice srl, secondo la modalità *dell'in house providing*. Al riguardo, non possono non richiamarsi le conclusioni cui è pervenuta l'*advisor* dell'ATO di Lecco nella Conferenza dei Comuni del 3 novembre scorso, secondo cui: "non si prevede che entro il termine del 31 dicembre 2014, fissato con deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'Ambito n. 24 del 19 novembre 2013 per il completamento della fuoriuscita della società Idroservice srl dalla holding, Idroservice srl possa disporre dei requisiti richiesti a monte dell'affidamento di lungo periodo (con decorrenza 1° gennaio 2015)".

Nello stesso senso milita quanto ricavabile da un ulteriore elemento emerso nel corso dell'istruttoria condotta. Com'è noto Idrolario e attualmente Idroservice, quali gestori del Servizio Idrico Integrato, sono tenuti a rimborsare ai Comuni le rate dei mutui da quest'ultimi contratti per la realizzazione di opere idriche, per un importo complessivo, a bilancio Idrolario 2012, di € 5.652.547,00. Eventuali disequilibri finanziari della società pro tempore gestore del servizio idrico possono avere dirette ripercussioni sui bilanci dei comuni, che fanno affidamento su un tempestivo rimborso delle suddette rate. In questo senso può citarsi, in via esemplificativa, il caso del Comune di Introbio. E' emerso, infatti, dall'istruttoria condotta come tale ente sia stato costretto a far ricorso, nel corso dell'esercizio 2012, ad anticipazioni di tesoreria in quanto, come espressamente dichiarato nella memoria dell'Ente, "a fronte dell'assunzione da parte di Idrolario dell'incasso dei proventi del servizio idrico integrato, per contro l'amministrazione deve sostenere l'ammortamento dei mutui assunti per gli investimenti nelle opere idriche già effettuate e di cui deve anticipare al 30.6. e 31.12. di ogni anno i pagamenti delle relative rate che vengono sistematicamente saldate anche con ritardi semestrali e talvolta annuali da parte di Idrolario srl ora Idroservice srl". Dalle dichiarazioni rese in adunanza dai rappresentanti degli Enti, è emerso che i rimborsi relativi all'anno 2013 sono stati sospesi, con la finalità di venire incontro alle difficoltà finanziarie di Idrolario, mentre quelli relativi al 2014 sarebbero tendenzialmente più regolari. Questa Sezione ha avuto modo di chiarire, di recente, con motivazioni che non possono che confermarsi in questa sede, che "dal punto di vista strettamente gestionale, il mancato utilizzo dello

strumento del controllo analogo, da parte dell'ente pubblico partecipante, per la definizione dei rapporti debitori e creditori fra società ed ente pubblico medesimo ridonda in una forma d'irregolarità di gestione ogni qual volta si traduce in squilibri di bilancio dell'ente partecipante, come accade nel caso di specie per la gestione di cassa ... Peraltro, in prospettiva, l'impossibilità per l'ente pubblico di esercitare un controllo analogo come prima ricostruito conduce a collocare la specifica fattispecie al di fuori dell'istituto dell'*in house* propriamente inteso, ed allora, quale diretta conseguenza – anche a non considerare le altre rilevanti implicazioni che da una tale nuova qualificazione possono derivare –, l'ente, quantomeno, non potrà più procedere all'affidamento diretto del servizio". Deve, al riguardo, incidentalmente osservarsi come gli Enti dovranno attivarsi per consentire, in via prioritaria e con particolare riferimento ai Comuni di minori dimensioni, il rimborso delle rate di mutuo relative al 2013, allo stato, invece, bloccato, al fine di evitare che tale situazione ridondi negativamente nei bilanci comunali, specie in quelli degli Enti, che, per le proprie dimensioni, non hanno a disposizione strumenti finanziari adeguati a fronteggiare il relativo disequilibrio. A ciò deve, poi, aggiungersi che la sussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento diretto avrebbe dovuto preesistere ed essere, comunque, verificata dai comuni nell'ambito dell'ATO, a monte dell'affidamento, come chiaramente esplicitato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che, in relazione ad affidamento di analogo servizio ha ricordato nell'atto di segnalazione AS1126 del 4 marzo 2014 e nel precedente AS1092 del 25 ottobre 2013, che "i requisiti richiesti dalla giurisprudenza europea per ammettere affidamenti diretti (ovvero l'esercizio del controllo analogo e lo svolgimento dell'attività prevalente in favore dei soci) devono di norma preesistere all'affidamento". Appare, dunque, come un ulteriore elemento di criticità che l'introduzione di strumenti – la cui efficacia ha generato, come visto, non poche criticità - volti a garantire la sussistenza dei presupposti dell'*in house* sia stata prevista in parallelo allo svolgimento dell'affidamento provvisorio del servizio in esame da parte di Idroservice, piuttosto che antecedentemente al conferimento dello stesso.

**6.1.** Nel contesto ora richiamato si inserisce anche la recente novella legislativa, di cui all'art. 7 del D.L. n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014, che ha innovato la disciplina in materia di gestione di risorse idriche. Per quanto qui maggiormente interessa può richiamarsi il contenuto del comma 1, lett. d), che modifica il d.lgs. n. 152/06, introducendo un nuovo articolo 149-bis (Affidamento del servizio). Tale disposizione espressamente prevede 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". Tale intervento legislativo appare, in vero, chiarire la disciplina, attualmente vigente, relativa all'affidamento del servizio idrico, che,

peraltro, giova incidentalmente rilevare, sarebbe risultata estranea all'applicazione della nuova disciplina dell'Unione europea, ancora in corso di recepimento peraltro nel nostro ordinamento, di cui alle direttive 2014/23 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, 2014/24 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e 2014/25 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

7. Le criticità ora evidenziate in relazione all'affidamento del Servizio Idrico Integrato in scadenza al 31.12.2014 devono essere superate, assicurando il pieno rispetto dell'attuale quadro normativo e della disciplina transitoria, introdotta dalla novella da ultimo richiamata. Tale disciplina è stata, di recente, esaminata da questa Sezione, che ha avuto modo di chiarire (deliberazione n. 332/2014/PAR) come «con il d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014 n. 164, è stato nuovamente introdotto il principio dell'unicità della gestione nell'art. 147 [del d.lgs. n. 152/06]. L'art. 149 *bis* stabilisce inoltre che l'ente di governo dell'ambito delibera la forma di gestione del servizio idrico integrato nel rispetto, fra l'altro, del principio di unicità della gestione. Il comma secondo del medesimo articolo, dopo essersi occupato della tempistica relativa alla successiva scadenza della gestione d'ambito, prevede espressamente che *"il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale"*. Ne deriva che l'ente di governo dell'ambito, in forza del principio di unicità della gestione contenuto nel d.lgs. n. 152/2006, oltre che della legge regionale Lombardia n. 26/2003, è tenuto, a regime, ad organizzare il servizio attraverso un gestore unico. Per quanto riguarda la fase transitoria l'art. 172 del d. lgs. n. 152/2006, così come modificato dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014 n. 164, distingue due fattispecie. Gli enti di governo degli ambiti che non abbiano già provveduto alla redazione del Piano d'Ambito o che non abbiano scelto la forma di gestione ed avviato la procedura di affidamento, sono tenuti, entro il termine perentorio del 30 settembre 2015, ad adottare i predetti provvedimenti disponendo l'affidamento del servizio al gestore unico con la conseguente decadenza degli affidamenti non conformi alla disciplina pro tempore vigente (comma 1). Nell'ipotesi, invece, in cui all'interno dell'ambito vi siano soggetti che gestiscono il servizio idrico integrato in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege, il gestore del servizio idrico integrato subentra alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto (comma 2). Al fine di garantire il conseguimento del principio di unicità della gestione, in sede di prima applicazione e fuori dai casi di cui al richiamato comma 1, l'ente di governo dell'ambito dispone, ai sensi dell'art. 149 bis e nel rispetto della normativa vigente, l'affidamento al gestore unico alla scadenza delle gestioni esistenti *"il cui bacino complessivo affidato sia*

almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento". Nelle more del raggiungimento della percentuale di cui al primo periodo, al fine di addivenire, nel più breve tempo possibile, all'affidamento del servizio al gestore unico di ambito, l'ente competente, nel rispetto della normativa vigente, alla scadenza delle gestioni esistenti nell'ambito territoriale tra quelle di cui al comma 2, ultimo periodo, i cui bacini affidati siano complessivamente inferiori al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento, dispone l'affidamento del relativo servizio per una durata in ogni caso non superiore a quella necessaria al raggiungimento di detta soglia, ovvero per una durata non superiore alla durata residua delle menzionate gestioni esistenti, la cui scadenza sia cronologicamente antecedente alle altre, ed il cui bacino affidato, sommato a quello delle gestioni oggetto di affidamento, sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento (comma 3). Pertanto l'ente di governo dell'ambito è tenuto, in primo luogo, a valutare se ricade nella fattispecie descritta nel comma 1 (affidamenti esistenti non conformi alla disciplina *pro tempore* vigente) ovvero nel comma 2 (affidamenti esistenti conformi alla disciplina *pro tempore* vigente), valutando l'avvenuta redazione del piano d'ambito di cui all'art. 149, ovvero l'avvenuta scelta della forma di gestione e l'avvio della procedura di affidamento. A tal fine, la conformità alla disciplina deve essere apprezzata avendo come parametro di riferimento la legislazione in vigore nel momento di entrata in vigore della nuova normativa. Una volta effettuata tale valutazione, nell'ipotesi in cui ritenga di non trovarsi nelle condizioni di cui al suddetto comma 1, in via transitoria e avendo come finalità il conseguimento del principio di unicità della gestione, si avvarrà della disciplina di cui al comma 3. Segnatamente, nella fattispecie contemplata dal comma 3, il gestore unico subentra, anche parzialmente, alle gestioni esistenti allorquando, alla scadenza di queste, sia raggiunto un bacino d'utenza almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento. Per raggiungere siffatto bacino di riferimento il legislatore consente l'affidamento del relativo servizio per una durata in ogni caso non superiore a quella necessaria al raggiungimento di detta soglia, ovvero per una durata non superiore alla durata residua delle menzionate gestioni esistenti, la cui scadenza sia cronologicamente antecedente alle altre, ed il cui bacino affidato, sommato a quello delle gestioni oggetto di affidamento, sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento». Resta fermo, comunque, che qualsiasi intervento, anche operato d'urgenza al fine di garantire la continuità del servizio, non potrà che essere effettuato garantendo il pieno superamento delle criticità evidenziate, attraverso l'adozione - antecedentemente all'eventuale nuovo affidamento o proroga dell'affidamento in essere - di strumenti idonei ad assicurare la piena operatività di un controllo analogo, che, come visto, costituisce presupposto

indefettibile di qualsiasi affidamento *in house* – sia esso esercitato in forma diretta che indiretta –, in modo da superare la situazione di illegittimità in essere. Allo stesso modo gli Enti coinvolti nella gestione del Servizio Idrico Integrato sono chiamati ad adottare soluzioni operative che consentano di evitare ricadute non solo sulla gestione del Servizio Idrico Integrato, ma anche sui propri bilanci, derivanti dalla situazione di criticità economico-finanziaria in cui versa Idrolario Srl. Al riguardo giova incidentalmente rilevare come non appaiono condivisibili le argomentazioni svolte nella Relazione allegata alle memorie dei Comuni di Airuno, Brivio, Lomagna, Montevicchia, Olgiate Molgora, Osnago, Paderno d'Adda, Robbiate, Verderio e dei Comuni di Barzago, Barzanò, Bulciago, Cassago Brianza, Cremella, Missaglia, Viganò e Sirtori, volte a dimostrare l'inesistenza di tale situazione di criticità. In tale relazione, infatti, manca qualsiasi riferimento all'aspetto patrimoniale di Idrolario, omettendosi di valutare le ricadute che il mancato aumento dell'esposizione bancaria ha prodotto rispetto alla voce debiti nei confronti dei fornitori e, soprattutto, si ipotizza, per dimostrare la mancata produzione di danni per la finanza pubblica, la possibilità di configurare un "aggregato Idrolario/LRH/Idroservice": tale ultima asserzione potrebbe essere presa in prima considerazione soltanto in caso di piena corrispondenza non solo degli Enti soci di Idrolario e di Lario Reti Holding, ma anche di esatta corrispondenza delle quote di partecipazione; elementi entrambi che difettano, in concreto, in quanto come visto LRH risulta partecipata anche da Comuni estranei alla Provincia di Lecco e riguardo ai Comuni di quest'ultima, soci di entrambe le società, non è possibile riscontrare neppure un'analogha partecipazione. Ciò, com'è evidente, potrebbe creare una serie di criticità nel caso si dovesse procedere alla liquidazione di Idrolario: i Comuni che possono essere maggiormente interessati dagli effetti negativi di tale procedura non potrebbero neppure trovare un analogo giovamento *pro-quota* nella posizione creditoria vantata da LRH/Idroservice nei confronti di Idrolario, in quanto, come visto, le partecipazioni non sono corrispondenti. Tale problematica appare, in vero, essere aggravata dalla situazione concreta in cui versa l'Organismo partecipato in esame.

In base ai dati di bilancio 2012 di Idrolario, presentati all'assemblea dei soci del 12 luglio 2013, prima, quindi, della modifica imposta da quest'ultima, si registra un patrimonio netto complessivo di € 23.269.353,00; tale patrimonio netto potrebbe porsi al di sotto del limite costituito dalla parte indisponibile, ovvero quello riferibile al valore delle reti idriche e degli impianti conferiti dai Comuni, pari a circa € 24.303.095,00.

La determinazione di questo valore, in vero, soffre sicuramente di approssimazione in quanto si basa sugli atti della scissione societaria e dei bilanci pubblicati ed è riferibile al valore dell'attivo patrimoniale formato dalle reti idriche e dagli impianti che per la loro natura pubblicitica, essendo beni del demanio accidentale, sono indisponibili e inalienabili. Tali dati, pur nella possibile approssimazione, evidenziano, però, come

l'apertura di una fase di liquidazione della società potrebbe determinare criticità non solo nei confronti dei terzi creditori, ma anche dei Comuni soci, a fronte della possibile riassegnazione delle reti idriche conferite, a fronte del riconoscimento del corrispondente valore.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia

**ACCERTA**

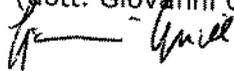
con riguardo ai Comuni di Lecco (LC), di Merate (LC), di Cernusco Lombardone (LC) e di Valmadrera (LC) e della Provincia di Lecco (LC), inerentemente all'organismo partecipato Idrolario srl e ai connessi profili relativi alla gestione del Servizio Idrico Integrato della Provincia di Lecco, le criticità e le irregolarità di cui e nei termini in parte motiva. Invita i ridetti enti a porre in essere le opportune iniziative volte a superare le predette criticità e a trasmettere, entro 60 gg., le proprie determinazioni sulle questioni evidenziate in parte motiva.

**DISPONE**

- la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:
  - ai revisori dei conti;
  - al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2014.

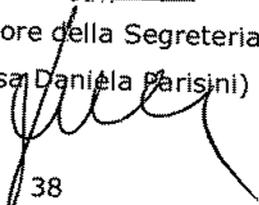
Il Magistrato Estensore  
(dott. Giovanni Guida)



Depositata in Segreteria

Il 7-3-GEN-2015

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)



Il Presidente f.f.  
(dott. Gianluca Braghè)

