

**DETERMINAZIONI SULLE CRITICITÀ EVIDENZIATE DALLA CORTE
DEI CONTI NELL'ADUNANZA PUBBLICA DEL 25 NOVEMBRE 2014
(deliberazione Lombardia/19/2015/PRSE depositata il 23 gennaio 2015)**

Si premette che anteriormente al deposito della pronuncia deliberata da questa spettabile sezione nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2014, la Provincia di Lecco, con deliberazione di Consiglio n. 74 del 22 dicembre 2014, preso atto della necessità di dover garantire, comunque, l'espletamento e la gestione del servizio idrico integrato in quanto trattasi di servizio pubblico essenziale che non può essere interrotto e del perdurare di uno stato di necessità a proseguire nel rapporto in essere con la società Idroservice, unica società sul territorio in grado di garantire immediatamente la prosecuzione del servizio, ha approvato la deliberazione del Consiglio di amministrazione della propria azienda speciale Ufficio d'ambito di Lecco n. 41 del 4 dicembre 2014, avente per oggetto "proroga affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO di Lecco alla società Idroservice".

Al punto 3 della stessa deliberazione n. 41/14, si dà atto che "la proroga è finalizzata a dare attuazione alle linee di indirizzo, così come approvate dal Consiglio provinciale con atto n. 69 del 28 ottobre 2013, per il nuovo affidamento secondo il modello dell'*in house* a favore di una società in possesso di tutti i requisiti previsti dalle norme nazionali e comunitarie per l'affidamento *in house providing* e che effettivamente acquisisca tali requisiti prima del citato affidamento".

Al punto 4 l'Ufficio d'ambito si riserva, tuttavia, di valutare e proporre percorsi diversi da quello delineato dalla citata deliberazione consiliare di cui al punto 3, purché le relative proposte siano presentate entro il 10 febbraio 2015 e diano dimostrazione del possesso dei requisiti necessari per tale affidamento o delle modalità e dei tempi di raggiungimento degli stessi, nonché della sostenibilità economica e finanziaria della gestione. Le proposte, valutate dall'Ufficio d'ambito di Lecco in ordine alla sussistenza dei requisiti e alla efficacia ed economicità della soluzione prospettata, ove ritenute idonee, saranno sottoposte agli altri soggetti istituzionali competenti per le conseguenti decisioni.

In ogni caso, al precedente punto 2 della stessa deliberazione, si dà atto che, ai sensi dell'art. 149 *bis*, comma 2, del d.lgs. 152/2006, il nuovo affidamento dovrà essere disposto entro il 30 giugno 2015.

Preme inoltre sottolineare quanto chiaramente espresso nella relazione del Consiglio di amministrazione al bilancio economico di previsione 2015 adottato dall'Ufficio d'ambito con deliberazione n. 42/15 ed approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 18 del 18 marzo 2015: "l'anno 2015 dovrà assicurare il superamento della gestione transitoria con un affidamento di medio-lungo termine".

Gli atti citati vengono trasmessi quali provvedimenti di individuazione del principale intervento volto al superamento di quello che agli scriventi è apparso il principale profilo tra le criticità accertate da questa sezione in relazione sia all'organismo partecipato Idrolario, sia all'operato della Provincia in relazione al successivo affidamento ad Idroservice: la transitorietà dell'affidamento della gestione del servizio idrico.

La transitorietà dell'affidamento è infatti evidenziata non solo tra le cause delle criticità della gestione del servizio da parte di Idrolario S.r.l., ma viene posta in rilievo anche con riferimento alla scelta del successivo affidamento, nuovamente temporaneo, a Idroservice.

In proposito gli Enti sottoscrittori, variamente coinvolti nella riorganizzazione del servizio idrico integrato, intendono ribadire gli impegni già assunti, nel rispetto delle rispettive attribuzioni di competenza, negli atti citati, ossia la volontà di procedere ad un affidamento di medio-lungo termine e l'impegno a farlo già entro il prossimo mese di giugno 2015.

A tal fine, si legge nel piano programma allegato al bilancio di previsione 2015 dell'azienda speciale Ufficio d'ambito di Lecco, "si rende opportuno procedere ad una revisione/aggiornamento di tutti i documenti che disciplinano il servizio e particolarmente dei seguenti:

- il piano d'ambito [...];

- la convenzione per la regolazione dei rapporti tra l'autorità affidante e il soggetto gestore [...]. Il nuovo affidamento dovrà essere disposto entro il 30 giugno 2015. È dunque questa la data di riferimento anche per l'aggiornamento del piano d'ambito. Dal momento, tuttavia, che il nuovo affidamento decorrerà dal 1 gennaio 2016, si valuterà invece la possibilità di rinviare al secondo semestre 2015 la predisposizione della convenzione per la regolazione dei rapporti con il gestore, così da poter disporre dello schema tipo dell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico, il quale, a seguito della deliberazione 465/2014/R/IDR, è atteso entro il 30 giugno 2015."

Circa il percorso attraverso il quale dare attuazione a questo impegno, si riferisce che alla scadenza del termine assegnato con la deliberazione n. 41/14 sono pervenute all'Ufficio d'ambito, che ne ha dato informazione ai Comuni con comunicazione del 17 febbraio 2015, pro. n. 7475:

- la candidatura di Lario reti holding S.p.A., presentata dall'Amministratore unico, su mandato dell'Assemblea dei soci;
- una proposta del Comune di Merate, che riprende ed integra quella in parte già anticipata nella Conferenza dei Comuni del 3 novembre 2014.

Su esse è attualmente in corso, da parte dell'Ufficio d'ambito, la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti necessari per la modalità di affidamento prescelta, che si ribadisce essere *in house providing*, ed alla efficacia ed economicità delle soluzioni prospettate.

In relazione allo stesso profilo di criticità finora esaminato, i rischi gestionali connessi alla temporaneità dell'affidamento, che, come questa spettabile sezione osserva, appaiono poter minare anche l'affidamento a Idroservice, si desidera richiamare l'attenzione sulla seguente considerazione della deliberazione n. 41/14 di proroga dell'affidamento alla società Idroservice per l'anno 2015: la Regione con DGR n. X/2279 dell'1 agosto 2014 (cui ha fatto seguito la sottoscrizione in data 30 ottobre 2014 dell'Accordo di Programma Quadro tra la Regione stessa, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ex art. 10 legge n. 125/2013 e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, e l'approvazione del decreto n. 10377 del 7/11/2014 riguardo i criteri per l'erogazione e la rendicontazione dei finanziamenti concernenti l'attuazione degli interventi del Piano straordinario), ha approvato il Programma degli interventi del Piano Straordinario di Tutela e Gestione della risorsa idrica di cui all'art. 1, comma 112, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, finalizzati all'adeguamento dei servizi di fognatura e depurazione afferenti agli agglomerati interessati da procedure di infrazione comunitaria, che assegna all'ATO di Lecco contributi per complessivi euro 6.148.916,74.

Questi contributi garantiscono la copertura totale del costo degli interventi più urgenti programmati per risolvere gli inadempimenti derivanti dalla procedura di infrazione europea, consentendo di sopperire nell'immediato all'impossibilità, stante la transitorietà dell'affidamento, di attivare il finanziamento bancario di medio/lungo termine, che il Piano Finanziario del Piano d'ambito quantificava per il 2015 in circa 5 milioni e mezzo di euro.

Venendo ora ad un'altra delle cause cui fondamentalmente vengono ricondotte le criticità gestionali della società Idrolario, ossia la decisione adottata dai Comuni dell'ATO di mantenere inalterata, rispetto al 2011 la tariffa idrica 2012, fatte salve le considerazioni svolte da questa spettabile sezione relativamente alla validità della deliberazione di approvazione del bilancio 2012, si osserva che nelle tariffe approvate con deliberazione n. 35 del 3 giugno 2014 dal Consiglio provinciale di Lecco in attuazione della Deliberazione dell'AEEGSI n. 643/2013/R/IDR è prevista anche una componente a conguaglio relativa al vincolo ai ricavi del gestore per gli anni 2012 e 2013 nelle misure rispettivamente di € 1.945.504 a valere sulle tariffe applicate nell'anno 2014 e di € 3.009.331 per l'anno 2015. In definitiva, attraverso un percorso certamente non lineare, nonché segnato da rilevanti criticità, il nuovo assetto regolatorio ha di fatto consentito di ripristinare il programma tariffario originariamente deliberato dalla Conferenza degli Enti locali dell'ATO. Si osserva infatti che il moltiplicatore tariffario determinato, sulla base del metodo tariffario deliberato dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, per l'anno 2012, e sul quale sono stati calcolati i

conguagli applicati nelle tariffe 2014 e 2015, è uguale al 6,5%, esattamente pari all'incremento tariffario originariamente previsto dal piano d'ambito tra il primo ed il secondo anno di affidamento - il quale, si precisa, già comprendeva l'incremento ISTAT, che dunque non era da considerare come fattore additivo rispetto all'incremento (disapplicato) previsto per l'esercizio 2012, essendone piuttosto una delle componenti.

Gli altri fattori che hanno progressivamente aggravato la situazione patrimoniale di Idrolario vengono di seguito brevemente analizzati dando evidenza alle iniziative poste in essere al fine di evitare che possano riprodursi nell'affidamento a Idroservice.

Con riferimento alla mancanza di un volano economico e finanziario iniziale, si osserva che nello schema regolatorio approvato dal Consiglio provinciale di Lecco con deliberazione n. 35 del 3 giugno 2014, composto in particolare dai seguenti atti:

- a) il programma degli interventi (PdI), ai sensi dell'art. 149, comma 3, del d.lgs. 152/06, che specifica gli obiettivi da realizzare sulla base di una puntuale indicazione degli interventi per il periodo 2014-2017;
- b) il piano economico-finanziario (PEF), che garantisca il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario anche in relazione agli investimenti programmati;

pur confermando il valore complessivo degli investimenti, si è proceduto ad una redistribuzione della spesa tra gli anni in considerazione dell'iniziale transitorietà della gestione, riducendo gli investimenti della prima annualità, 2014, la cui realizzazione è stata in parte rinviata al triennio successivo.

Più nel dettaglio, dal piano economico-finanziario risulta che per gli investimenti dell'anno 2014 non è stato previsto il ricorso al debito trovando gli stessi copertura finanziaria nelle seguenti fonti di finanziamento: contributi pubblici, flusso di cassa operativo e FoNI (fondo per nuovi investimenti, alimentato da una specifica componente tariffaria).

Con riferimento infine alla frammentazione operativa del servizio, che ha avuto quale primo evidente effetto il moltiplicarsi del credito di imposta IVA, si osserva come Idroservice, nata dallo scorporo del ramo idrico di Lrh, sia maggiormente strutturata a gestire il servizio affidatole dalla Provincia rispetto a Idrolario, la quale era nata anch'essa da Lrh, ma per scissione parziale del solo ramo patrimoniale idrico, dovendo, come si è già detto nella precedente memoria, curare solo la gestione degli investimenti, nel rispetto del modello lombardo.

Con l'affidamento della gestione ad Idroservice, e con le altre iniziative poste in essere nel permanere della transitorietà della gestione, che, si ribadisce, ci si propone comunque di superare nell'anno 2015, si confida di aver rimosso i fattori che hanno reso progressivamente impossibile garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione di Idrolario.

Con riferimento invece alla possibilità che siano direttamente le criticità determinate nella gestione di Idrolario a ripercuotersi anche su Idroservice, si dà atto, di seguito, delle iniziative intraprese per il rientro del debito di Idrolario verso Idroservice il quale, dopo il conferimento del ramo idrico da Lrh, ma prima del subentro nella gestione, ha determinato a sua volta un indebitamento di Idroservice verso la capogruppo pari a circa 8,2 milioni di euro.

Con due successive delibere assembleari (del 19 gennaio e del 17 marzo u.s.) Idrolario ha definito un piano di rientro dei debiti che risolve congiuntamente le problematiche del pagamento a Idroservice e del rimborso ai Comuni delle rate di mutuo relative al 2013. In particolare, grazie:

- a) alle entrate garantite dal corrispettivo versato dal gestore del servizio idrico integrato per la messa a disposizione degli impianti, calcolato nel rispetto dei vincoli tariffari vigenti, pari a oltre 4,5 milioni di euro all'anno;
- b) al corrispettivo per l'impiego del personale, sempre corrisposto dal gestore del SII, pari a 1,4 milioni di euro all'anno;

- c) al rimborso del credito IVA residuo, già ottenuto e pari a 1,5 milioni (in conseguenza del quale è quindi definitivamente chiusa la citata vicenda del credito IVA originato dalla frammentazione operativa);
- d) alla cessione pro-soluto al gestore Idroservice di crediti verso i clienti per quasi 7 milioni di euro;

Idrolario è in grado di:

- 1) saldare il proprio debito verso Idroservice, pari a 14,354 milioni di euro al 31/12/2014, per il 50% entro il 2015 e per il rimanente 50% nei successivi cinque anni;
- 2) rimborsare ai Comuni il 50% delle rate dei mutui 2013 (3,358 milioni di euro) entro il 2015 e per il rimanente 50% nei due anni successivi (2016 e 2017);
- 3) rimborsare entro il 2015 gli altri debiti residuali verso fornitori.

Immediatamente in seguito alle citate assemblee dei soci di Idrolario, si sono tenute (19 gennaio e 17 marzo u.s.) quelle di Lario reti holding S.p.A., socio unico di Idroservice, che hanno ratificato la cessione a quest'ultima del pacchetto di crediti commerciali verso le utenze per un importo complessivo di circa 7 milioni di euro, al netto delle svalutazioni operate in ragione della relazione di equità e congruità redatta dall'esperto all'uopo incaricato, dott. Giorgio Corti, e la definizione del piano di rientro per la copertura dei debiti residui mediante compensazione parziale con i corrispettivi per l'utilizzo delle reti ed impianti di proprietà Idrolario.

In questo modo si è quindi attuata la composizione stragiudiziale del contenzioso tra Idrolario e Idroservice, superata la situazione di tensione finanziaria di Idrolario e fornite garanzie ai Comuni circa il rimborso delle rate di mutuo arretrate.

Con questa stessa iniziativa i Comuni si sono dunque attivati anche per consentire il rimborso delle rate di mutuo relative al 2013, come richiesto da questa rispettabile sezione al fine di evitare che questa situazione ridondi negativamente nei bilanci comunali, specie in quegli Enti, che, per le proprie dimensioni, non hanno a disposizione strumenti finanziari adeguati a fronteggiare il relativo disequilibrio.

È, ad esempio, il caso del Comune di Introbio, il quale ha dichiarato che "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".

In ogni caso l'Ufficio d'ambito, con comunicazione del direttore n. 13260 del 19 marzo 2015, ha richiesto a Idroservice il puntuale rispetto delle scadenze assegnate all'art. 19 del disciplinare tecnico allegato 9 alla Convenzione sottoscritta il 30 dicembre 2013 e modificata il 30 dicembre 2014 ad esito dell'*iter* di approvazione dell'atto del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito n. 41/14, il quale prevede che "il Gestore è tenuto a rimborsare ai Comuni le rate di ammortamento dei mutui contratti per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali, entro 2 mesi dalle scadenze dei pagamenti agli istituti di credito."

Con riferimento, infine, alla mancata attuazione del percorso delineato nelle delibere 69-84-89/2013 del Consiglio provinciale, si comunica l'intenzione, col nuovo affidamento, di potenziare il ruolo della Provincia nell'esercizio del controllo analogo congiunto con i Comuni dell'ATO. In proposito si rappresenta che entrambe le proposte pervenute all'Ufficio d'ambito in attuazione del punto 4 della deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 41 del 4 dicembre 2014 prevedono espressamente l'inclusione della Provincia nel sistema di *governance*.

Parimenti, entrambe le proposte prevedono una rivisitazione degli strumenti per l'esercizio del controllo analogo, attraverso modifiche statutarie atte a garantirne non solo l'effettività ma anche la partecipazione congiunta degli Enti locali dell'ambito territoriale ottimale, mediante la riorganizzazione degli organismi di controllo.

La strutturazione dei meccanismi atti ad assicurare la dipendenza gestionale e la costituzione di un comitato idoneo a coordinare il controllo congiunto degli Enti locali dell'ATO rispetto all'attività

gestionale della società affidataria dovranno preesistere all'affidamento, come indicato da questa rispettabile sezione richiamando gli atti di segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato AS1092 del 25 ottobre 2013 e AS1126 del 4 marzo 2014. L'Ente di governo dell'ambito dovrà darne conto nella relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Peraltro con le novità introdotte dal comma 609 della legge di stabilità 2015, la relazione dovrà altresì comprendere un piano-economico finanziario, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento *in house*, dell'assetto economico patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario.

In generale anche le norme introdotte dall'art. 7 del decreto legge n. 133/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, appaiono, fin dal titolo, finalizzate all'esigenza di consentire una più rapida ed efficace realizzazione degli interventi necessari a garantire una migliore erogazione del servizio, anche favorendone il loro finanziamento, e ciò particolarmente in considerazione delle scadenze imposte dall'Unione europea con riferimento al settore della depurazione.

Questo ci riporta alla criticità della transitorietà degli affidamenti ad oggi disposti dall'Ente d'ambito, la quale certamente non risponde alle esigenze di bancabilità dell'affidamento, ed all'*iter*, intrapreso con la condivisione di tutti i soggetti istituzionali competenti all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato, delineato nella deliberazione di Consiglio provinciale n. 74 del 22 dicembre 2014, illustrata in apertura, finalizzato al suo definitivo superamento a decorrere dal 1 gennaio 2016, allo scadere dell'attuale gestione, sulla base di una decisione da assumere tuttavia già entro il 30 giugno 2015.

Allegati:

- deliberazione del Consiglio provinciale n. 74 del 22 dicembre 2014, di approvazione della deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito n. 41 del 4 dicembre 2014, avente per oggetto "proroga affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO di Lecco alla società Idroservice";
- deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito n. 42 del 27 gennaio 2015, di adozione del bilancio economico di previsione 2015 dell'azienda;
- deliberazione del Consiglio provinciale n. 35 del 3 giugno 2014, di approvazione della deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio d'ambito n. 35 del 17 aprile 2014, avente per oggetto "predisposizione della tariffa nell'osservanza del metodo tariffario idrico di cui alla deliberazione dell'AEEGSI n. 643/2013/R/IDR".