

**ATTO D'INDIRIZZO DELL'UFFICIO D'AMBITO DELLA  
PROVINCIA DI SONDRIO.**

**INDIVIDUAZIONE DI S.EC.AM. S.P.A. QUALE GESTORE  
TRANSITORIO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO DI  
RIFERIMENTO PER L'INTERO AMBITO TERRITORIALE  
OTTIMALE DI SONDRIO**

*Relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20, D.L. 18.10.2012, n. 179,  
convertito in legge 17.12.2012, n. 221*

*Premessa*

La presente Relazione è adottata dall'Azienda Speciale Ufficio di Ambito della Provincia di Sondrio (per brevità: Ufficio d'Ambito) e pubblicata sul sito internet [http://www.provincia.so.it/ambiente/ufficio\\_ambito](http://www.provincia.so.it/ambiente/ufficio_ambito), in conformità all'art. 34, comma 20, D.L. 179/2012, convertito in legge 221/2012, ed all'art. 3bis, comma 1bis, legge 148/2011, i quali, con riguardo all'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, e per ciò stesso del servizio idrico integrato (per brevità, s.i.i.), dispongono, rispettivamente:

- che *"al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*;

- che *"le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo [siano] esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo"*.

Avuto riguardo alle linee d'indirizzo approvate dal Consiglio Provinciale, con deliberazione n. 8, del 22.2.2013, la presente Relazione è infatti preordinata all'assunzione di una delibera quadro, volta ad avviare un percorso di convergenza ed adeguamento delle attuali gestioni di servizi idrici a livello comunale, nelle more dell'approvazione del piano d'ambito stralcio, di cui all'art. 6 delle predette

linee d'indirizzo.

In specie, in virtù dell'art. 48, comma 2, lett. a), l.r. 26/2003 e dell'art. 2, comma 1, lett. a), dello statuto, secondo cui competono all'Ufficio d'Ambito le funzioni in materia di *"individuazione e attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare e attuare il servizio idrico integrato per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla L.R. n. 26/2003 e ss.mm.ii. e dalle normative europee e statali inclusi la scelta del modello gestionale e l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato"*, s'intende procedere all'individuazione di un soggetto gestore interinale del s.i.i., di riferimento per l'intero ambito territoriale ottimale (per brevità, a.t.o.) nello specifico identificato in S.EC.AM. - Società per l'Ecologia e l'Ambiente S.p.A. (nel prosieguo, SECAM), società a capitale interamente pubblico, suddiviso tra la Provincia di Sondrio, tutti i 78 Comuni della provincia e le cinque Comunità montane parimenti istituite all'interno del territorio provinciale.

Quale gestore transitorio di riferimento per l'intero ato, SECAM subentrerà gradualmente alle odierne gestioni in economia dei segmenti del s.i.i..

Il così individuato gestore interinale *"in house"* del s.i.i. d'ambito subentrerà inoltre nelle gestioni idriche a qualunque titolo svolte da terzi, ferma restando la salvaguardia dei diritti quesiti o comunque la prosecuzione dei rapporti concessori od affidamenti in corso, per la durata ammessa dall'ordinamento, con particolare riguardo all'art. 34, comma 21, legge 221/2012, all'art. 172, D.Lgs. 152/2006 ed all'art. 49, comma 6, legge regionale 26/2003.

L'affidamento transitorio avrà termine finale coincidente con quello dell'orizzonte temporale massimo del piano d'ambito stralcio, stabilito in non oltre tre anni dall'art. 6 delle summenzionate linee d'indirizzo provinciali.

In ogni caso, la predetta gestione interinale cesserà una volta divenuto operativo l'affidamento a regime del s.i.i. d'ambito, a seguito dell'approvazione del piano d'ambito definitivo.

Ciò premesso, la presente Relazione affronta i seguenti profili:

- i) l'inquadramento normativo;
- ii) oggetto dell'affidamento e gestore designato;
- iii) verifica, in capo a SECAM, del possesso dei requisiti legittimanti l'individuazione quale gestore transitorio *"in house"* del s.i.i. per l'intero a.t.o. di Sondrio;
- iv) definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale.

\* \* \*

### 1) INQUADRAMENTO NORMATIVO

Il servizio idrico integrato (s.i.i.), costituito, ai sensi dell'art. 141, comma 2, del D.Lgs. 152/2006, *"dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue"*, rientra pacificamente nella nozione di servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete.

Invero, la connotazione economica del servizio (ovvero la sua astratta remuneratività ed idoneità ad essere offerto su un mercato, almeno potenziale) è stata più volte ribadita dalla Corte Costituzionale (cfr.: sentenza 17.11.2010, n. 325; sentenza 15.6.2011, n. 187; sentenza 28.3.2013, n. 50), mentre la natura di servizio a rete è *in re ipsa*, poiché la distribuzione dell'acqua potabile e la raccolta delle acque reflue avvengono in modo capillare, attraverso infrastrutture a rete alle quali viene allacciata l'utenza servita.

Cosicché, il quadro normativo di riferimento in tema di affidamento del s.i.i. si compone delle norme generali in materia di gestione dei servizi pubblici locali (s.p.l.) a rilevanza economica, di cui all'art. 34, commi 20-25, D.L. 179/2012, come modificato in sede di conversione in legge 221/2012, delle previsioni settoriali contenute nella parte III del D.Lgs. 152/2006, nonché, sul piano regionale, delle disposizioni di cui al titolo V, capo III, della legge regionale 26/2003.

**1.1)** Per quanto di rilievo a fini della presente Relazione, l'anzidetto art. 34, commi 20-25, legge 221/2012, dispone:

- che *"al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"* (cfr. comma 20);

- che *"gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20"*, nonché che *"per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento"*, con la

precisazione che *“il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013”* (cfr. comma 21);  
- infine, mediante l'introduzione del comma 1bis, l'art. 3bis, legge 148/2011, si prevede che *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo [siano] esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”* (cfr. comma 23).

1.2) In sostanza, la nuova normativa -che si è resa necessaria dopo il travolgimento dell'art. 4, legge 148/2011, per effetto della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale- supera il previgente *favor* per la privatizzazione sostanziale della gestione degli s.p.l., dando luogo ad una disciplina unitaria, applicabile a tutti gli s.p.l. a rilevanza economica, compreso il s.i.i.

Siffatta disciplina che, si richiama all'ordinamento comunitario, facendo tesoro delle motivazioni addotte nella sentenza 26.1.2011, n. 24, della Corte Costituzionale, d'ammissione del quesito referendario sull'abrogazione dell'art. 23bis, legge 133/2008, ripristina dunque l'equiordinazione tra gestione pubblicistica degli s.p.l., attraverso l'affidamento a società *“in house”*, gestione in regime di partenariato pubblico-privato, tramite società mista con socio operativo scelto mediante gara, e vera e propria esternalizzazione, con la selezione del concessionario privato in maniera competitiva.

Quanto al richiamato diritto comunitario, ove non regolata dalle direttive 17/2004/CE e 18/2004/CE sugli appalti di lavori, servizi e forniture, l'assegnazione della gestione di un s.p.l. è, in ogni caso, soggetta ai principi in materia di non discriminazione, libertà di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi, organizzazione di servizi d'interesse economico e generale e neutralità del diritto comunitario nei confronti del regime di proprietà delle imprese, di cui, rispettivamente, agli artt. 14, 18, 49, 56, 106, 345 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Con particolare riguardo agli affidamenti *“in house”*, essi devono rispondere alle stringenti condizioni soggettive delineate dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, che reputa tale modalità gestoria quale eccezione alla regola del ricorso al mercato, con la conseguenza che il possesso dei relativi requisiti deve essere rigorosamente provato dai soggetti che intendano avvalersene.

Sotto altro profilo, il precitato art. 34, comma 21, legge 221/2012, da un lato si occupa delle gestioni in corso alla data di entrata in vigore del D.L. 179/2012, prescrivendo l'adeguamento entro il 31.12.2013 degli affidamenti "non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea", mediante la già illustrata procedura normata dal comma 20; dall'altro impone l'inserimento dei termini di scadenza degli affidamenti nei contratti di servizio che ne fossero privi, pena la cessazione al 31.12.2013.

Diversamente dalle previgenti norme in materia di s.p.l., la richiamata disposizione non precisa quali affidamenti debbano ritenersi in contrasto con la normativa europea.

Senonché, l'atto d'indirizzo, cui è prodromica la presente Relazione, soprassedie ad ogni considerazione sulla conformità ai principi comunitari degli affidamenti di servizi idrici attualmente in essere nel territorio provinciale di Sondrio, la cui prosecuzione sino a scadenza contrattuale verrà valutata con una separata istruttoria.

Sempre con riguardo ai contenuti della normativa di cui all'art. 34, legge 221/2012, assurge ad un rilievo decisivo l'introduzione del comma 1bis dell'art. 3bis, legge 148/2011, relativo all'organizzazione per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogeni degli s.p.l. a rete di rilevanza economica.

Invero, pur in mancanza di una definizione legislativa di s.p.l. a rete e di rilevanza economica, non vi è dubbio, come s'è anticipato, che a tale nozione sia riconducibile il s.i.i., così come i singoli servizi che lo compongono.

Di talché, sebbene l'iter procedurale preordinato all'assegnazione -a regime- della gestione del s.i.i. a livello d'ambito non sia ancora concluso, si deve prudenzialmente ritenere che, nelle more dell'approvazione del piano d'ambito, i singoli Comuni non possano autonomamente procedere all'organizzazione, alla scelta dei gestori, alla fissazione delle tariffe ed alla stipula dei contratti di servizio, inerenti a nuovi affidamenti di servizi idrici.

1.3) Le illustrate previsioni, contenute nell'art. 34, legge 221/2012, devono inoltre essere coordinate con le disposizioni settoriali, riportate nella parte III del D.Lgs. 152/2006 e nell'art. 49 della legge regionale della Lombardia 26/2003.

In particolare, l'affidamento della gestione del s.i.i. deve sottostare non solo al citato art. 34, comma 20, legge 221/2012, e quindi ai principi comunitari, bensì pure a quanto stabilito dall'art. 150, D.Lgs. 152/2006.

In sostanza, a prescindere dai non più operanti rinvii all'art. 113, comma 5, TUEELL, il predetto art. 150, D.Lgs. 152/2006, pare comunque enucleare tre forme tipizzate di gestione del s.i.i. (concessioni a terzi aggiudicate mediante gara; società mista con socio preventivamente scelto tramite gara; società "in house" partecipate "esclusivamente e direttamente da comuni od altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale").

Pertanto, si ritiene che il s.i.i., a livello d'ambito, non possa essere gestito tramite azienda speciale od in economia.

Con riguardo, invece, alla legislazione regionale, ed in particolare all'art. 49 della legge regionale 26/2003, l'abrogazione dell'art. 23bis, legge 133/2008, ha reso inoperanti i rinvii alla normativa statale, contenuti nei commi 1 e 5 della predetta disposizione regionale.

Sicché, allo stato attuale, la legge regionale 26/2003 non reca alcuna specifica previsione sulle forme di gestione del s.i.i., che sia integrativa del quadro promanante dai principi comunitari.

Resta naturalmente intatta la scansione procedurale, contemplata dal combinato disposto degli artt. 48 e 49, della l.r. 26/2003, sulla falsariga della parte III del D.Lgs. 152/2006, ovvero la subordinazione dell'affidamento del s.i.i. alla previa approvazione del piano d'ambito (recante il programma degli investimenti ed il relativo piano economico finanziario).

Così come, rispetto al piano d'ambito, rimane propedeutico il compimento di una serie di attività istruttorie, consistenti nella "ricognizione delle gestioni esistenti in ciascun ATO", nella "individuazione delle gestioni esistenti che decadono anticipatamente rispetto alla loro naturale scadenza ai sensi della normativa statale e regionale, in quanto affidate in contrasto con le normative sulla tutela della concorrenza e sulla riorganizzazione per ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato", nonché nella "definizione dei criteri per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti".

1.4) Infine, per ciò che concerne la fissazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio occorre aver riguardo al già citato art. 3bis, comma 1bis, legge 148/2011, che riserva la relativa competenza all'ente di governo dell'ambito, e quindi all'Ufficio d'Ambito, nonché all'art. 21, commi 13 e 19, legge 214/2011, che assegna all'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG) "le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici".

Funzioni che l'art. 2, comma 1, del DPCM 20.7.2012 ha tra l'altro individuato anche in relazione alla "definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non

*discriminatorio", sia con riguardo al s.i.i., sia relativamente a "ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali".*

Con delibere 28.12.2012, n. 585 e 28.2.2013, n. 88, l'AEEG ha approvato due distinte discipline tariffarie transitorie: la prima, inerente alle gestioni che, al 31.7.2012, applicavano il cd. "metodo normalizzato", di cui al DM Lavori Pubblici 1.8.1996 e comunque altra tariffa, difforme dal metodo CIPE; la seconda, riguardante le gestioni che, al 31.7.2012, applicavano il metodo tariffario CIPE.

Tuttavia, entrambi i provvedimenti escludono dal proprio campo d'applicazione *"le gestioni che, alla data del 31 luglio 2012, non avevano adottato la Carta dei servizi, nonché le gestioni che, alla medesima data, in violazione della normativa applicabile, applicavano alle utenze domestiche la fatturazione di un consumo minimo impegnato"*.

\* \* \*

## **2) OGGETTO DELL'AFFIDAMENTO E GESTORE DESIGNATO**

L'a.t.o. provinciale di Sondrio si estende in un territorio che conta poco più di 180.000 abitanti.

In attuazione dell'art. 2, comma 186bis, legge 191/2009, e dell'art. 48, commi 1 e 1bis, legge regionale 26/2003, le funzioni d'organizzazione del s.i.i. sono demandate all'Amministrazione provinciale, che le esercita per il tramite dell'azienda speciale Ufficio d'Ambito, istituita con delibera 47/2012 del Consiglio provinciale.

Ad oggi l'a.t.o. di Sondrio è privo di un piano d'ambito, così come non risultano ancora formalmente recepite le risultanze della *"ricognizione dei dati tecnici ed economico-finanziari sulle infrastrutture idriche dei 78 Comuni della Provincia"*, svolta da SECAM, su incarico dell'Amministrazione provinciale, conferito con determina dirigenziale n. 977, del 6.7.2011 e protocollo d'intesa sottoscritto il 7.7.2011.

Stante il mancato esperimento dell'*iter* per l'approvazione del piano d'ambito, non è stato adottato un programma degli interventi su reti ed impianti esteso all'intero ato, né, conseguentemente, vige una tariffa unica d'ambito.

L'odierno assetto dei servizi idrici espletati all'interno del perimetro dell'a.t.o. provinciale di Sondrio è dunque caratterizzato dalla notevole frammentazione ed eterogeneità delle gestioni svolte a livello comunale.

La maggior parte dei Comuni -sia in termini numerici, sia per popolazione- gestisce in economia i servizi di acquedotto e fognatura, mentre la depurazione risulta

prevalentemente affidata a società pubbliche, miste e concessionari privati o, comunque, assicurata tramite consorzi intercomunali.

La rilevata disomogeneità si riverbera pure sul fronte tariffario, poiché la maggioranza delle gestioni in economia era priva della carta dei servizi alla data del 31.7.2012 e, per tale ragione, fuoriesce dal campo d'applicazione del metodo tariffario transitorio, regolato dalle citate delibere 585/2012 e 88/2013 dell'AEEG.

2.1) Alla luce delle predette considerazioni, la presente Relazione è preordinata all'adozione di un atto d'indirizzo, avente ad oggetto l'individuazione di un gestore interinale del s.i.i. di riferimento per l'intero ambito, nelle more dell'approvazione del piano d'ambito e del conseguente affidamento a regime del s.i.i., nel rispetto del mutato quadro normativo in tema di organizzazione degli s.p.l. economicamente rilevanti a rete, e dunque dello stesso s.i.i..

Si ritiene che l'adozione di siffatto atto d'indirizzo competa all'Ufficio d'Ambito, avuto riguardo:

- sia all'art. 3bis, comma 1bis, legge 148/2012, che attribuisce agli enti di governo degli ambiti degli s.p.l. a rete di rilevanza economica, e quindi anche dei servizi idrici, l'esercizio delle funzioni amministrative in materia d'organizzazione e affidamento dei servizi, senza peraltro, significativamente, subordinare siffatto trasferimento di competenze alla previa adozione di atti di programmazione, quale, ad esempio, il piano d'ambito;

- sia all'art. 48, comma 2, lett. a), l.r. 26/2003 ed all'art. 2, comma 1, lett. a), dello statuto dell'Ufficio d'Ambito, che riservano all'ente strumentale della Provincia le funzioni in materia di *"individuazione e attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare e attuare il servizio idrico integrato per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla L.R. n. 26/2003 e ss.mm.ii. e dalle normative europee e statali inclusi la scelta del modello gestionale e l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato"*;

- sia, infine, tenuto conto delle Linee d'indirizzo approvate dal Consiglio provinciale, con deliberazione 22.2.2013, n. 8, ed in specie degli artt. 6-8 di tale documento.

Di talché, l'Ufficio d'Ambito intende assumere una delibera quadro, di *"prima definizione del modello gestionale"* del s.i.i., con l'individuazione di un gestore transitorio del s.i.i., di riferimento per l'intero territorio dell'a.t.o. di Sondrio, in funzione dell'esigenza di avviare un percorso di convergenza ed adeguamento delle odierne gestioni comunali.



Siffatta gestione interinale avrà durata corrispondente all'orizzonte temporale massimo del piano d'ambito stralcio, che l'art. 6, comma 3, delle anzidette Linee d'indirizzo provinciali stabilisce in non oltre tre anni.

Fermo restando che l'affidamento transitorio del s.i.i. cesserà, comunque, una volta divenuto operativo l'affidamento a regime del s.i.i. d'ambito, a seguito dell'approvazione del piano d'ambito.

**2.2)** L'affidamento diverrà gradualmente operativo nei singoli Comuni, dopo che i rispettivi Consigli avranno deliberato il recepimento dell'indirizzo adottato dall'Ufficio d'Ambito, previo accordo con il gestore transitorio d'ambito sugli aspetti tecnici ed economici, preliminari all'effettivo subentro nella gestione ed all'immissione nella detenzione di reti ed impianti.

Il subentro nelle gestioni attualmente esternalizzate, a qualunque titolo, a soggetti terzi, ancorché in forma di società "*in house*", sarà subordinato al previo espletamento del separato procedimento di valutazione della conformità alla normativa comunitaria di tali gestioni, secondo i termini e le modalità previsti dall'art. 34, comma 21, legge 221/2012.

Talchè, il gestore transitorio individuato dall'Ufficio d'Ambito subentrerà ai suddetti terzi gestori dopo che i rispettivi affidamenti saranno cessati, per scadenza contrattuale o decadenza *ex lege*, a seconda della conformità o meno alla normativa comunitaria.

Restano salve, inoltre, le prerogative dei Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, inclusi nel territorio delle comunità montane, che in forza della deroga consentita dall'art. 148, comma 5, D.Lgs. 152/2006, potranno provvedere in autonomia alla gestione dell'intera filiera del s.i.i. (e dunque assicurando pure la fase di depurazione), previo consenso dell'Ufficio d'Ambito.

In particolare, i Comuni che vorranno avvalersi di tale facoltà dovranno compiere un'adeguata istruttoria, sul piano tecnico ed economico, atta a dimostrare l'adeguatezza e convenienza economica della gestione autonoma.

**2.3)** Il modulo gestorio prescelto è costituito dall'affidamento "*in house*".

Siffatta modalità di gestione appare preferibile rispetto all'affidamento tramite gara (a terzi concessionari o tramite società mista) per le seguenti ragioni:

- in primo luogo, avuto riguardo dell'inopportunità di promuovere una complessa ed onerosa procedura di gara, tenuto conto del limitato lasso temporale dell'affidamento, non superiore a tre anni;

- in secondo luogo, avuto riguardo alla difficoltà di definire il perimetro e l'entità dell'affidamento al momento dell'indizione dell'ipotetica gara, in quanto il subentro nelle singole gestioni comunali è rimesso al graduale recepimento degli indirizzi dell'Ufficio d'Ambito da parte dei Comuni;

- in terzo luogo, poichè il gestore prescelto (ovvero SECAM) coincide con l'odierno maggior operatore di servizi idrici nel territorio provinciale, con indubbe economie di scala, a tutto vantaggio dell'utenza.

2.4) Il gestore transitorio del s.i.i. di riferimento per l'intero s.i.i. d'ambito viene individuato nella società *"in house"* SECAM, il cui capitale è interamente partecipato dai 78 Comuni della provincia di Sondrio, dalle cinque Comunità Montane e dall'Amministrazione Provinciale di Sondrio.

Oltre al già riferito requisito del capitale interamente pubblico, in capo a SECAM ricorrono pienamente gli ulteriori requisiti legittimanti l'affidamento *"in house"* di servizi pubblici, come meglio oltre si dirà.

SECAM soddisfa inoltre il peculiare requisito di cd. *"territorialità"*, posto dall'art. 150, comma 3, D.Lgs. 152/2006, che subordina l'affidamento *"in house"* del s.i.i. a *"società partecipate esclusivamente e direttamente da comuni od altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale"*.

L'affidamento a SECAM appare inoltre il più rispondente ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, poichè siffatta società già oggi gestisce l'intera filiera del s.i.i. nei Comuni di Civo, Morbegno, Sondrio, Talamona, Tirano e Traona, per un totale di circa 55.000 abitanti, attraverso un'infrastruttura che si estende per 330 km di conduttore.

Ancor più rilevante è l'attuale peso di SECAM nel solo settore della depurazione, in quanto la società gestisce 8 impianti di depurazione, nei Comuni di Aprica, Castello dell'Acqua, Chiuro, Civo, Dazio, Morbegno, Ponte Valtellina, Rogolo, Talamona e nell'Unione della Valmalenco, per un totale di 14.150.000 metri cubi di acque reflue annualmente trattate dei predetti depuratori.

SECAM possiede inoltre un proprio laboratorio di analisi interno, dedicato esclusivamente al s.i.i..

Sulla base delle riferite considerazioni, SECAM si configura, pertanto, come il principale operatore tra quelli attualmente attivi nella gestione di servizi idrici nella provincia di Sondrio.

L'affidamento transitorio del s.i.i. a SECAM può quindi beneficiare di evidenti economie di scala, in grado di generare sinergie sul piano industriale, economico e

finanziario, anche a prescindere dalla circostanza che la medesima società sia affidataria della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, sempre nel territorio provinciale di Sondrio.

L'affidamento transitorio a SECAM non implicherà l'estensione ai nuovi Comuni serviti delle tariffe attualmente praticate dalla società nelle gestioni già in essere.

L'Ufficio d'Ambito ed i Comuni, secondo le rispettive competenze, avuto riguardo all'art. 3bis, comma 1bis, legge 148/2011, provvederanno alla formulazione della proposta di tariffa in conformità alla disciplina impartita dall'AEEG, in specie con le delibere 28.12.2012, n. 585, e 28.2.2013, n. 88, nonché ai successivi provvedimenti e chiarimenti che saranno emanati dall'Autorità dell'Energia.

L'Ufficio d'Ambito adotta inoltre uno schema tipo di riferimento di contratto di servizio, di carta dei servizi e regolamento del s.i.i., a cui i Comuni saranno chiamati a conformarsi.

Siffatti atti non potranno in ogni caso recare previsioni incompatibili con le delibere emanate dall'AEEG in materia di tariffe, livelli generali e specifici di qualità delle prestazioni agli utenti (con particolare riguardo al metodo tariffario transitorio di cui alle delibere 585/2012 e 88/2013, alla direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione approvata con delibera 586/2012, alla disciplina del deposito cauzionale per il servizio idrico integrato, approvata con delibera 86/2013).

\* \* \*

### 3) VERIFICA, IN CAPO A SECAM, DEL POSSESSO DEI REQUISITI LEGITTIMANTI L'INDIVIDUAZIONE QUALE GESTORE TRANSITORIO "IN HOUSE" DEL S.I.I. PER L'INTERO A.T.O. DI SONDRIO

Come sopra accennato, l'affidamento transitorio "in house" del s.i.i. a SECAM, presuppone il riscontro, in concreto, della sussistenza, in capo alla Società, delle illustrate condizioni delineate dalla giurisprudenza in applicazione dei principi comunitari, e vale a dire:

- il capitale pubblico totalitario;
- la previsione di strumenti societari, od extrasocietari, tali da limitare l'autonomia degli amministratori e consentire all'insieme degli enti soci di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni più importanti della società, ancorché congiuntamente;
- la tendenziale restrizione dell'attività di SECAM al perimetro del servizio oggetto dell'affidamento e, di conseguenza, l'assenza di una vocazione commerciale.

3.1) In merito alla composizione del capitale, SECAM risulta interamente partecipata da enti locali, tra cui la Provincia di Sondrio, il Comune di Sondrio, le Comunità montane di Alta Valtellina, Morbegno, Sondrio, Tirano e Valchiavenna.

L'art. 5, comma 1, dello statuto stabilisce che *"possono essere azionisti della società la Provincia di Sondrio, i Comuni e le Comunità Montane della medesima Provincia ed i Consorzi tra tali soggetti"*, mentre il comma 2 dello stesso art. 5 dispone che *"il capitale sociale potrà essere aumentato in qualsiasi momento anche per consentire la partecipazione di altri Enti pubblici locali della Provincia di Sondrio"*.

Nel disciplinare la cessione delle azioni, l'art. 7, comma 2, dello statuto individua nei soli *"Enti pubblici locali facenti parte della Provincia di Sondrio"* i possibili aventi causa degli *"atti o negoziazioni della titolarità delle azioni o dei diritti"*.

Sicché, il vincolo del capitale pubblico totalitario è soddisfatto sia sul piano fattuale, avuto riguardo all'odierna compagine sociale, sia sul piano giuridico, in forza dei sopracitati vincoli statutari, i quali, peraltro, per via del loro carattere "reale" e non meramente obbligatorio, comportano l'invalidità e, comunque, l'inefficacia degli eventuali atti e negozi, assunti o compiuti in difformità da tali prescrizioni.

La restrizione della platea dei soci ai soli enti locali della Provincia di Sondrio integra, inoltre, i due peculiari requisiti previsti dall'art. 150, comma 3, D.Lgs. 152/2006, che riserva l'affidamento *"in house"* del s.i.i. a favore di *"società partecipate esclusivamente e direttamente da comuni o altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale"*.

3.2) Venendo all'assetto del governo societario di SECAM, il controllo analogo congiunto degli enti soci trova conferma in una serie di previsioni statutarie, nonché nella *"Convenzione per l'esercizio del controllo congiunto"*, stipulata tra gli Enti soci il 5.11.2007.

Più approfonditamente, l'art. 14 dello statuto elenca una serie di atti gestionali sottoposti alla preventiva autorizzazione dell'Assemblea dei soci, ai sensi dell'art. 2364, comma 1, numero 5), con l'importante precisazione che *"l'assemblea può autorizzare il compimento dell'atto sottoposto alla sua autorizzazione anche a condizione che vengano osservate le prescrizioni ivi specificate"*, nonché che *"il consiglio di amministrazione informa gli enti locali soci sui fatti rilevanti concernenti l'esecuzione dell'atto autorizzato"*, onerando peraltro lo stesso C.d.A. a dare conto -nella relazione sulla gestione a corredo del bilancio- delle *"operazioni compiute e i provvedimenti adottati in attuazione di quanto stabilito nella relazione previsionale, motivando, in particolare, sugli eventuali scostamenti verificatisi rispetto alla spesa preventivata"*.

In particolare, il predetto art. 14 dello statuto impone la preventiva autorizzazione assembleare per le seguenti categorie di atti od operazioni:

*"a) piano previsionale e programmatico annuale, recante anche l'indicazione degli investimenti da realizzarsi nel corso dell'esercizio, nonché le eventuali proposte di rilevanti variazioni degli investimenti;*

*b) costituzione di società di capitale aventi scopi strumentali o complementari a quello della società; acquisto di partecipazioni anche minoritarie in dette società;*

*c) liquidazione delle predette società, nonché dismissione di tali partecipazioni;*

*d) acquisti ed alienazioni di immobili e di impianti, mutui ed altre operazioni, di qualsiasi tipo e natura, che comportino un impegno finanziario di valore superiore al 45% (quarantacinque per cento) del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato;*

*e) linee guida per la formulazione delle tariffe e dei prezzi dei servizi erogati, qualora non soggetti a vincoli di legge o fissati da organi o autorità ad essi preposti."*

Ai sensi dell'art. 23 dello statuto, in merito alle proposte di atti gestionali soggette ad autorizzazione assembleare, deve essere altresì preventivamente acquisito il parere, obbligatorio ma non vincolante, delle due commissioni istituite dalla medesima Assemblea per l'esercizio del controllo analogo, regolate dall'art. 24 dello statuto.

Siffatte commissioni, l'una finalizzata alla *"verifica della gestione patrimoniale"*, l'altra competente alla *"verifica dei risultati gestionali, economici ed operativi"*, sono elette dall'Assemblea nel rispetto dei medesimi criteri di composizione fissati dall'art. 17 dello statuto per la nomina degli amministratori, ovvero:

- un componente in rappresentanza della Provincia di Sondrio;
- un componente in rappresentanza del Comune di Sondrio;
- un componente espressione dei Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti;
- due componenti espressione dei Comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti.

Alle riferite disposizioni statutarie si aggiungono le pattuizioni contenute nell'anzidetta Convenzione del 2007, il cui art. 3 prevede che l'assemblea dei rappresentanti degli Enti, che delibera col sistema del voto capitario, possa adottare *"ordini del giorno sulle linee strategiche della Società, che sono tempestivamente trasmessi agli organi della Società"*.

L'art. 4 della medesima Convenzione disciplina, invece, le prerogative di controllo riconosciute alla *"Commissione di Vigilanza"*, che gli Enti soci hanno

successivamente preferito inquadrare quale organo societario, con l'istituzione delle predette due commissioni, di cui all'art. 24 dello statuto.

Le dianzi esposte clausole statutarie e convenzionali appaiono senz'altro idonee a garantire l'esercizio del "controllo analogo", sia in senso verticale (ovvero comprimendo l'autonomia degli amministratori), sia in senso orizzontale (garantendo la condivisione delle più rilevanti decisioni gestionali da parte della pluralità dei soci, sulla base del principio di maggioranza).

La previsione di meccanismi di tutela per i Comuni più piccoli, sia mediante la riserva di almeno due componenti nel C.d.A. e nelle commissioni di vigilanza, sia mediante il deferimento all'Assemblea dei soci di tutte le più importanti decisioni, appare in grado di garantire l'effettività del controllo analogo congiunto, vieppiù tenuto conto della frammentazione della compagine sociale di SECAM, il cui il primo azionista, il Comune di Sondrio, detiene il 22,90333% del capitale sociale.

3.3) Quanto al terzo aspetto, ovvero per ciò che concerne l'ambito di operatività della Società, l'art. 4, comma 1, dello statuto, delimita l'attività di SECAM al solo "*ambito territoriale della Provincia di Sondrio*".

L'oggetto sociale concerne esclusivamente lo svolgimento delle attività comprese delle filiere della gestione dei rifiuti e del "*ciclo integrato delle acque*" (è altresì prevista la possibilità di gestire parcheggi, garage, autosilo ed aree di sosta).

Lo stesso art. 4 dello statuto consente il compimento di operazioni commerciali, industriali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari, compresa la partecipazione ad altre società, "*purchè la parte più importante dell'attività societaria sia comunque svolta a favore degli Enti locali soci e purchè le predette operazioni non distolgano le risorse necessarie all'espletamento dei servizi pubblici affidati alla società*".

Talché, lo statuto pone un duplice limite, positivo e negativo, all'oggetto sociale: - da un lato, individuando puntualmente i servizi pubblici locali e la relativa area territoriale entro i cui confini è tenuta ad operare SECAM;

- dall'altro, precludendo il compimento di atti negoziali e l'assunzione di partecipazioni societarie che non siano strettamente connesse all'espletamento dei predetti servizi e comunque rivolte a favore degli Enti locali soci, i quali peraltro dispongono del potere di interdire tali atti o di determinarne il contenuto, attraverso lo strumento dell'autorizzazione assembleare, di cui al predetto art. 14 dello statuto.

Sotto altro profilo, per quanto concerne la verifica dell'effettivo svolgimento della parte più importante dell'attività nei confronti degli Enti soci, il rispetto di tale condizione appare confortato dalle risultanze dei bilanci depositati da SECAM.

Difatti, la pressoché totalità del fatturato di SECAM è correlata all'erogazione dei pubblici servizi affidati dai Comuni soci.

Nel dettaglio, sulla scorta delle informazioni riportate nell'ultimo bilancio approvato (relativo all'esercizio sociale 2011), i ricavi derivano per il 68,2% dai servizi di igiene urbana (raccolta, trasporto, smaltimento e trattamento dei rifiuti, nonché gestione delle piattaforme per la raccolta differenziata), per il 16,3% dalla gestione del ciclo integrato delle acque nei Comuni ove già opera SECAM, mentre il restante 15,5% è ascrivibile a varie voci, tra cui i servizi resi a privati per la raccolta, stoccaggio, trattamento e smaltimento di rifiuti prodotti da imprese, la gestione parcheggi precedentemente svolta dall'incorporata Servizi Pubblici Locali di Tirano s.r.l. ed i servizi prestati alla controllata Servizi Ecologici Ambientali s.r.l.. Con riguardo a quest'ultima, va rilevato che Servizi Ecologici Ambientali s.r.l. è partecipata al 100% da SECAM e svolge l'attività di trasporto dei rifiuti verso gli impianti di trattamento e smaltimento finale per conto della capogruppo.

Cosicché, sotto questo profilo, SECAM risponde ai dettami della più stringente giurisprudenza con cui la Corte di Giustizia UE ha precisato che l'attività della società "*in house*" deve essere limitata al territorio degli enti soci ed esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi, ferma restando la possibilità di svolgere un'attività avente carattere marginale nei confronti di altri soggetti, diversi dagli enti controllanti (cfr., in tal senso, la sentenza 10.9.2009, causa C-573/07, cd. "*Sea*").

Per inciso, il requisito della prevalenza dell'attività svolta a favore degli Enti soci appare soddisfatto anche tenuto conto del severo orientamento espresso dalla citata delibera 78/2010 dell'AVCP.

Invero, proprio l'affidamento transitorio del s.i.i. d'ambito implicherebbe la minor incidenza dei ricavi generati da servizi resi a soggetti non soci (i cd. "*servizi commerciali*", menzionati nella relazione sulla gestione del bilancio 2011), ponendoli al di sotto della soglia di compatibilità del 10% indicata dall'AVCP.

Ad ogni buon conto, va osservato che i predetti "*servizi commerciali*" sono strettamente connessi al servizio pubblico di gestione dei rifiuti, rispetto al quale costituiscono un'attività accessoria, complementare e sinergica, che SECAM

espleta, peraltro, nell'interesse dell'intera collettività, assicurando il corretto e sicuro smaltimento di 220 tipologie di rifiuto.

\* \* \*

#### **4) DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO ED UNIVERSALE**

Avuto riguardo all'art. 34, comma 20, legge 221/2012, in base al quale la presente Relazione deve definire "i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste", si indicano, di seguito, i relativi obblighi cui dovrà attenersi SECAM, nella qualità di gestore transitorio del s.i.i. di riferimento per l'intero a.t.o. valtellinese.

4.1) In particolare, la gestione transitoria affidata a SECAM in virtù della presente Relazione dovrà improntarsi ai seguenti principi:

- a) **eguaglianza ed imparzialità di trattamento** - tale principio si esplica nel garantire l'eguaglianza dei diritti degli utenti e la non discriminazione per gli stessi, ed in particolare nel garantire uguale trattamento agli utenti, a parità di condizioni impiantistico-funzionali, nell'ambito di tutto il territorio di competenza;
- b) **continuità** - tale principio implica che il gestore transitorio debba garantire un servizio continuo e regolare, promuovendo un'organizzazione idonea a minimizzare i disservizi o, comunque, ridurne la durata, nonché ad alleviare i disagi dell'utenza attraverso l'attivazione di servizi sostitutivi di emergenza, nel caso di guasti o manutenzioni improcrastinabili;
- c) **partecipazione** - il gestore transitorio ha il dovere di fornire all'utente le informazioni che lo riguardano, mentre quest'ultimo ha diritto ad inoltrare reclami ed avanzare proposte e suggerimenti;
- d) **cortesìa** - il gestore transitorio deve curare in modo particolare il rispetto e la cortesìa nei confronti dell'utente, fornendo ai dipendenti e collaboratori le opportune istruzioni;
- e) **efficacia ed efficienza** - il gestore transitorio deve perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del s.i.i., adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più adeguate allo scopo;



f) chiarezza e comprensibilità dei messaggi - il gestore transitorio deve porre la massima attenzione alla chiarezza ed alla semplificazione del linguaggio utilizzato nei rapporti con l'utenza.

4.2) Il gestore transitorio del s.i.i. è in ogni caso vincolato a svolgere le attività ed assumere gli impegni di seguito descritti:

a) gestione di reti e impianti:

- gestione impianti di captazione, consistente nell'assicurare il regolare esercizio degli impianti di captazione (siano essi pozzi, sorgenti o derivazioni di acque superficiali), sorvegliandone il buon funzionamento e assicurando il necessario controllo;
- gestione rete di adduzione e di distribuzione, consistente nell'assicurare il regolare esercizio delle tubazioni, facendosi carico della attività di controllo e ricerca delle perdite e, limitatamente alla distribuzione, assicurando l'allacciamento delle nuove utenze;
- gestione impianti di potabilizzazione, comprendente le attività di gestione necessarie al regolare funzionamento degli impianti (presidio del personale ove richiesto, telecontrollo, controlli analitici, controllo dei processi di trattamento e dei dosaggi di reattivi e disinfettanti, operazioni di lavaggio, spurgo, trattamento e allontanamento dei fanghi, approvvigionamento dei materiali necessari)
- gestione rete fognaria, consistente nel controllo del regolare funzionamento delle reti, delle eventuali apparecchiature installate (es. sollevamenti) e dei manufatti (es. sfioratori, vasche di prima pioggia e scaricatori di piena), nel controllo di eventuali perdite, delle condizioni statiche e strutturali dei manufatti con ispezioni programmate e nell'esecuzione degli allacciamenti delle nuove utenze);
- gestione impianti di depurazione e collettamento, comprendente le attività di necessarie ad assicurare il regolare funzionamento degli impianti (presidio del personale, telecontrollo, controlli analitici, controllo dei processi depurativi, operazioni di lavaggio, spurgo, trattamento e allontanamento fanghi, approvvigionamento dei chemicals, captazione e utilizzo del biogas ove presente etc.) secondo quanto indicato nel contratto specifico.

- b) **manutenzione di reti e impianti**: si intendono tutti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, ampliamento, potenziamento, rinnovo, sviluppo ed estensione di reti ed impianti, funzionali alla regolare erogazione del s.i.i., secondo le modalità che saranno definite nel programma degli investimenti inserito nel piano d'ambito stralcio o che verranno comunque concordate con i singoli enti locali;
- c) **analisi e controllo ambientale**: comprende tutte le attività analitiche interne (cioè eseguite con laboratorio analisi nella disponibilità del gestore), nonché i controlli di qualità sulle acque prelevate dalle varie fonti, su quelle in ingresso e in uscita dagli impianti di potabilizzazione, su quelle distribuite in rete e quelle trattate in uscita dagli impianti di depurazione, nonché eventualmente sui fanghi derivanti dai trattamenti e altre tipologie di rifiuto quali ad esempio sabbie, vaglio ecc;
- d) **attività d'interfaccia con l'utenza**: comprendente tutte le attività legate alla fornitura agli utenti finali del servizio, quali ad esempio l'esercizio degli uffici centrali e periferici aperti al pubblico, contratti nuove utenze, lettura contatori, bollettazione, fatturazione, incasso, call center, servizio di pronto intervento, marketing, gestione reclami, etc;
- e) **rispetto delle normative poste a tutela dei lavoratori**, osservando, nei riguardi dei propri dipendenti, il rispetto delle leggi, dei regolamenti e delle disposizioni normative in materia di rapporti di lavoro, di previdenza e assistenza sociale e di sicurezza ed igiene del lavoro, nonché il rispetto delle condizioni contrattuali, normative e retributive previste dal contratto nazionale di settore e degli accordi collettivi territoriali e/o aziendali vigenti;
- f) **prevenzione di infortuni, incidenti e danni**, garantendo che nell'esecuzione di forniture, servizi e lavori siano adottati i provvedimenti e le cautele, atti a preservare la vita e l'incolumità del personale addetto e dei terzi ed ad evitare danni a beni pubblici e privati;
- g) **adozione del piano d'emergenza in caso di crisi idrica**, che dovrà contenere l'individuazione dei rischi del sistema idrico, l'indagine della causa, delle condizioni di emergenza idrica, ai fini della valutazione del rischio di deficienza idrica e delle relative misure da adottare;
- h) **adozione del piano d'emergenza per il servizio di fognatura e depurazione**, che dovrà contenere l'individuazione dei rischi connessi all'esistenza ed all'esercizio delle reti fognarie e degli impianti di depurazione e le azioni

conseguenti per limitare al massimo i disservizi e tutelare la qualità dei corpi ricettori.

4.3) Gli obblighi di servizio pubblico e servizi universale di cui sopra s'intendono in ogni caso integrati dai vincoli promananti da leggi, regolamenti ed atti amministrativi a contenuto generale, ed in particolare dalla direttiva 2000/60/CE istitutiva di *"un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque"*, dal D.Lgs. 31/2001, di attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano, dalla parte III del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 e ss.mm.ii., dal DPCM 4.3.1996, recante *"disposizioni in materia di risorse idriche"*, dal DPCM 27.1.1994 recante *"principi sull'erogazione dei servizi pubblici"*, dal DPCM 29.4.1999, di definizione dello *"schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato"*, dalla legge regionale 12.12.2003, n. 26, recante *"disciplina dei servizi locali di interesse economico generale"*.

Il gestore transitorio è inoltre tenuto a conformare la propria attività agli atti regolatori adottati dall'AEEG, nell'esercizio delle potestà conferite dalla legge 14.11.1995, n. 481, dall'art. 21, commi 13 e 19, D.L. 6.12.2011, convertito in legge 22.12.2011, n. 214, e dal DPCM 20.7.2012.

4.4) Avuto riguardo all'art. 34, comma 20, legge 221/2012, si precisa che il corrispettivo per la gestione del s.i.i. è costituito dalla tariffa predisposta dall'Ufficio d'Ambito (o comunque al soggetto competente, ai sensi dell'art. 1 dell'allegato A della delibera 585/2012 dell'AEEG) ed approvata dall'AEEG, in conformità all'art. 154, comma 4, D.Lgs. 152/2006, come modificato dall'art. 34, comma 29, legge 221/2012.

Non è prevista altra forma di compensazione dei summenzionati obblighi di servizio pubblico ed universale.

Resta in ogni caso fermo il rispetto dei vincoli e delle procedure fissate dalla Decisione della Commissione Europea 2012/21/UE, del 20.12.2011, *"riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale"*, nonché dal Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione Europea, del 25.4.2012 *"relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore (de minimis) concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale"*.

La gestione di ulteriori servizi pubblici da parte del gestore transitorio è autorizzata ai sensi dell'art. 151, comma 7, D.Lgs. 152/2006.

La proposta di determinazione dei corrispettivi inerenti a siffatti ulteriori servizi pubblici sarà sottoposta all'Ufficio d'Ambito (o comunque al soggetto competente, ai sensi dell'art. 1 dell'allegato A della delibera 585/2012 dell'AEEG) nella misura in cui tali servizi si configurino quali altre attività idriche od attività non idriche che utilizzano anche infrastrutture del servizio idrico integrato, avuto riguardo alle definizioni contenute nell'art. 1 dell'allegato A della delibera 585/2012 dell'AEEG.

\*\*\*\*\*

Sondrio, 02/05/2013

Il Direttore  
Dott. Daniele Moroni  
