

8. MODELLO GESTIONALE

8.1 MODELLO GESTIONALE

Si riporta di seguito il modello organizzativo gestionale conseguente al processo deliberativo, come meglio descritto nel Capitolo 6 al quale si rimanda.

Come ricordato, tale modello tiene conto dell'avvenuta istituzione della Provincia di Monza e Brianza, che ha comportato la nascita del nuovo A.T.O. all'indomani dell'insediamento degli organi elettivi della nuova Provincia.

8.1.1 Il modello gestionale del servizio idrico integrato

Il modello gestionale, come rappresentato in proseguo, prevede la costituzione di un gestore unitario, secondo il modello di cui alla Sentenza della Corte Costituzionale n. 307/09, individuato nella società CAP Holding SpA nella sua articolazione di società Capogruppo.

Occorre rammentare, infatti, che la Suprema Corte ha chiarito che *"Per quanto attiene al servizio idrico integrato, come si è detto, la disciplina statale di settore è recata dal d.lgs. n. 152 del 2006.*

Quest'ultimo non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; mentre in varie disposizioni del decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità.

L'art. 147, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 152 del 2006, in particolare, nel testo vigente alla data di promulgazione della legge regionale impugnata, impone alle Regioni di osservare, in sede di modifica delle delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, oltre i principi di efficienza, efficacia ed economicità, soprattutto quello di «unicità della gestione e, comunque, del superamento della frammentazione verticale delle gestioni».

In questo contesto appare non rilevante la novella recata alla prima parte dello stesso art. 147, comma 2, lettera b), nonché all'art. 150, comma 1,

del d.lgs. n. 152 del 2006 dal d.lgs. correttivo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), secondo la quale, nella individuazione dei principi vincolanti le Regioni nella organizzazione degli ambiti territoriali ottimali e nella scelta delle forme e delle procedure di affidamento, l'espressione «unicità della gestione» deve essere sostituita con quella di «unitarietà della gestione».

Indipendentemente da ogni considerazione sul valore semantico dei termini «unicità» ed «unitarietà» della gestione, è, infatti evidente che parlare di «unitarietà», anziché di «unicità» delle gestioni, non vale a consentire l'opposto principio della separazione delle gestioni stesse. In altri termini, le due gestioni, quella delle reti e quella dell'erogazione, alla luce della sopravvenuta disciplina statale, potranno anche essere affidate entrambe a più soggetti coordinati e collegati fra loro, ma non potranno mai fare capo a due organizzazioni separate e distinte.

La non separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico è confermata anche da ulteriori disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006.

Anzitutto, gli artt. 151, commi 2 e 4, e 153 del d.lgs. n. 152 del 2006, sia prima che dopo la novella recata dal decreto correttivo n. 4 del 2008, prevedono che il gestore del servizio idrico integrato debba gestire e curare la manutenzione (ordinaria e straordinaria) delle reti e quindi escludono che possa darsi una distinzione tra gestore della rete, tenuto alla sua manutenzione, e erogatore del servizio, che da tale obbligatoria attività sia sollevato. L'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, poi, tanto nel testo vigente alla data di promulgazione della legge regionale impugnata, quanto in quello risultante dalle successive novelle, regola l'affidamento del servizio idrico integrato senza differenziare affatto tra affidamento della rete e del servizio di erogazione e quindi senza consentire una separazione tra di essi."

Alla luce della sopra menzionata sentenza, la Provincia di Milano ha proceduto alla riorganizzazione delle concessioni esistenti, con lo scopo di costituire un gestore del servizio idrico integrato, nella cui articolazione interna fosse anche prevista la presenza di una società operativa.

L'operazione ideata dalla Provincia di Milano è stata quella di una fusione per incorporazione dei gestori esistenti in CAP Holding SpA, ai sensi ed agli effetti dell'art. 2501 e ss. del Codice civile, individuata quale soggetto gestore unitario, a cui affidare la gestione del servizio idrico integrato secondo il modello del c.d. "in house providing", in base all'accezione datane dalla

giurisprudenza comunitaria e nazionale e dalla normativa vigente in materia.

L'operazione trova giustificazione - e dà esecuzione - all'esigenza di aggregazione per addivenire ad un unico Soggetto Gestore, secondo le previsioni contenute nella delibera del Consiglio Provinciale di Milano n. 31 del 5 aprile 2012 e nelle delibere della Conferenza dei Sindaci del 3 maggio 2012 e dell'11 ottobre 2012; in esse sono state individuate le linee di indirizzo per l'organizzazione del Servizio idrico Integrato nell'ATO della Provincia di Milano.

La richiamata delibera del Consiglio Provincia di Milano, con cui sono state approvate le suddette linee di indirizzo finalizzate alla riorganizzazione della gestione del S.I.I., si è altresì resa necessaria alla luce (i) della novellata normativa in materia di gestione di servizi idrici integrati, (ii) delle pronunce della Corte Costituzionale e (iii) della normativa europea in materia di affidamento di servizi di pubblico interesse.

Il S.I.I., come noto, rappresenta un "servizio pubblico" di primaria rilevanza. Esso è soggetto alla specifica disciplina di settore in ambito comunitario, nazionale e regionale.

L'acqua ha, da tempo, assunto il significato di "bene comune" e, per tale ragione, funzionale ai diritti fondamentali dell'individuo e della collettività.

La forma di organizzazione secondo il modello dell' "in house providing" concilia "l'acqua come bene comune" con il principio "acqua del Comune", riconoscendo la centralità del ruolo dell'ente locale nella gestione del servizio idrico integrato.

La fusione suddetta si inserisce negli indirizzi locali per l'adozione del modello "in house providing", designando CAP Holding - al termine del processo in oggetto e verificate le condizioni di legge - quale società affidataria del servizio.

La Società risultante dalla fusione così rappresenta, secondo le citate linee normative, il soggetto gestore unitario (nei termini sopra evidenziati), al quale si applicano meccanismi di controllo analogo e congiunto da parte degli Enti Locali soci, ai sensi di legge.

La fusione garantisce altresì la partecipazione diretta dei Comuni e della Provincia, equamente rappresentati nell'assemblea di Soci della Società Incorporante.

E' prevista la partecipazione di enti territoriali appartenenti ad altre provincie in cui la società esercita il servizio e/o possiede delle proprietà strumentali al servizio stesso.

Anche in questo caso, è prevista la partecipazione diretta degli enti territoriali con la previsione espressa in norme statutarie di garanzia, in caso di deliberazioni che si rendono necessarie per l'attuazione delle decisioni prese dalle Autorità d'Ambito di riferimento.

Attraverso la fusione si è attuato l'accorpamento degli attuali gestori nel pieno rispetto del principio di "neutralità tariffaria", senza aggravio di costi per gli utenti del Servizio e sulla maggior parte del territorio provinciale.

Il progetto, anzi, ha portato ad una rilevante semplificazione degli organi amministrativi presenti nelle società partecipanti al processo, nonché notevoli economie di scala e di competenza anche nei rapporti con le altre società del gruppo.

A fusione ultimata CAP Holding è risultato così essere il soggetto unitario che garantisce il dettato della sentenza della Corte Costituzionale n. 307/2009, anche nella sua posizione di Società proprietaria della quasi totalità (oltre il 97%) del capitale sociale di "Amiaque S.r.l.", Società operativa nei cui confronti si applica il disposto di cui all'art. 2497 del codice civile.

Il controllo analogo prima indicato si esplica anche sulle società operative, giusto quanto previsto dalla Conferenza dei Sindaci dell'11 ottobre 2012, nonché dalla sentenza della Corte di Giustizia UE 11 maggio 2006, cd. "*Causa Carbotermo*", sentenza espressamente citata dalla delibera del Consiglio Provinciale di Milano del 5 aprile 2012.

Le significative trasformazioni legislative che, negli ultimi anni, hanno interessato il mercato dei servizi di pubblica utilità, aprendo progressivamente tale settore alla concorrenza, hanno costituito forte incentivo a ipotesi di aggregazione tra gli operatori anche del settore idrico.

Se, infatti, l'esito referendario del giugno del 2011 ha indicato la forte preferenza della popolazione italiana verso una gestione in mano pubblica del settore idrico, questo non toglie che occorre dare evidenza di come la scelta di un affidamento "*in house providing*" sia preferibile rispetto a scelte di mercato.

La Fusione ha realizzato anche un'integrazione industriale tra le società che vi hanno partecipato, generando nuovo valore per gli azionisti e per gli utenti, mediante lo sfruttamento dei vantaggi e dei benefici che derivano dal forte legame con il territorio di propria competenza di ognuna delle predette società, nonché della prossimità territoriale dei rispettivi bacini di utenza.

CAP Holding , giusto quanto accertato dal Consiglio Provinciale del 25 luglio 2013, nel rispetto delle linee di indirizzo approvate con delibera consigliare n. 31 del 5 aprile 2012 e n. 107 del 07 dicembre 2012, ha completato, in data 22 maggio 2013, l'iter di fusione per incorporazione dei soggetti giuridici IANOMI SpA, TAM SpA e TASM SpA.

Con il suddetto atto di fusione la società CAP Holding si è configurata quale società "*in house providing*" degli enti affidanti il servizio idrico integrato, atteso che se ne riconosce la natura di:

- 1) Società direttamente e totalmente partecipata dai comuni;
- 2) Società operante, per la parte prevalente, a favore dei soggetti pubblici;
- 3) Società dotata di uno Statuto che garantisce il controllo analogo dei soci.

Con l'espunzione dall'ordinamento nazionale, infatti, dell'art. 23-bis del DL 112/2008 per effetto del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011, e poi con la cancellazione dell'art. 4 del DL 138/2011 per intervento della Corte Costituzionale (v. sentenza 20 luglio 2012 n. 199), è venuta meno la possibilità di imporre agli enti locali un percorso ordinato (e scandito da tempi certi) verso la liberalizzazione dei servizi pubblici.

Il vuoto normativo provocato dal referendum e dalla sentenza n. 199/2012 non è stato colmato dalla reviviscenza di norme anteriori ma dall'estensione dei principi comunitari (v. TAR Brescia Sez. II 21 febbraio 2013 n. 196).

Come ricordato nella recente sentenza del TAR Brescia 780/2013

“Dal confronto tra i principi comunitari e la (ancora frammentaria) normativa interna, si possono desumere le seguenti indicazioni: (a) l’affidamento in house nel rispetto dello schema comunitario è sempre legittimo; (b) anche la partecipazione alle gare da parte di soggetti in house è legittima, come pure lo svolgimento di attività a favore di terzi, ma espone al rischio di fuoriuscire dallo schema comunitario (se la parte più importante dell’attività non è più svolta con gli enti che detengono il controllo)”.

Alla luce delle su richiamate pronunce si è provveduto a verificare, in particolare:

PARTECIPAZIONE DIRETTA E TOTALITARIA

In ordine al primo punto sono soci della Società solo gli enti locali territoriali (comuni e provincie) ALLEGATO A8.1.

In ordine ai comuni attualmente in provincia di Milano possiamo dividere in:

- a. Comuni non gestiti e non soci: il Comune di Pessano con Bornago, il Comune di Gessate ed il Comune di Gorgonzola che diventeranno soci non appena perfezionata l’operazione straordinaria di scissione della società Idra Patrimonio SpA;
- b. Comuni gestiti ma non ancora soci: Melzo, Truccazzano, Liscate, Vignate, Bellinzago Lombardo ed Inzago, verso cui, in attesa del completamento del processo di scissione della società Idra Patrimonio SpA il Consiglio di Amministrazione di CAP Holding, con delibera del 17 ottobre 2013, ha promosso una azione di cessione di una parte di azioni proprie, conformemente alle indicazioni della assemblea sociale del 19/03/2013;
- c. Comuni gestiti e soci: tutti gli altri.

La società altresì:

- 2) ha in corso un processo di scissione per incorporare il ramo cd. **Lodi-giano** costituito dalla quasi totalità dei comuni della Provincia di Milano e dall’Ente Provinciale. ALLEGATO A8.2;
- 3) gestisce, in qualità di consorziata sempre secondo il modello dell’in house providing, i comuni della provincia di **Pavia** di cui all’allegato A8.3;

PIANO D'AMBITO

- 4) Gestisce il servizio idrico o parte di esso nei seguenti comuni della Provincia di **Monza e Brianza** di cui all'allegato A8.4;
- 5) La società gestisce altresì i Comuni degli ambiti ottimali (Tab. 8.1):

TAB. 8.1 – Ulteriori comuni gestiti

ENTE LOCALE SOCIO	AMBITO OTTIMALE
CABIATE	COMO
MARIANO COMENSE	COMO
CASTELLANZA	VARESE

PREVALENZA

l'attività della Società si svolge prevalentemente a favore dei comuni soci come dimostra la presente tabella riferita al bilancio 2011:

TAB. 8.2 – Bilancio 2011

Totale ModCo 2011		Servizio idrico integrato	Altre attività idriche	Attività non idriche con infrastrutture dei servizi idrici	Altre attività non idriche	SII a favore di non soci (Gorla Minore, Mariano Comense)	
VALORE DELLA PRODUZIONE (euro)	A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni di cui da altre imprese del gruppo	189.706.619	655.083	0	0	86.444	
	A2) Variazioni rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	0	0	0	0	0	
	A3) Variazioni dei lavori in corso su ordinazione	0	744.082	0	0	0	
	A4) Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni (inclusi costi del personale)	4.187.166	3.604.930	0	27.743	0	
	di cui per realizzazione allacciamenti idrici e fognari	0	3.549.350	0	0	0	
	A5) Altri ricavi e proventi di cui da altre imprese del gruppo	15.156.616	6.694.023	895.645	140.146	0	
		208.963.957	11.698.118	895.645	167.889	86.444	221.812.053
			B			D	A
			Fatturato riferito ad attività per comuni soci			Fatturato non riferito ad attività per comuni soci	Fatturato
			220.662.075		1.063.534	1.149.978	221.812.053
			B/A			D/A	
			99,48%			0,52%	

Per il futuro l'art. 4, comma 5 dello Statuto Sociale vigente prevede espressamente che "La società è tenuta a realizzare e gestire i servizi e le attività

di cui al presente articolo per conto degli enti locali soci in misura non inferiore all'80% del fatturato annuo".

CONTROLLO ANALOGO

La società ha adottato lo Statuto, ai fini dell'inquadramento giuridico nell'in house providing.

Stesso Statuto è stato adottato anche dalla società operativa Amiacque.

Lo Statuto sociale della Società CAP Holding SpA – come risultante a seguito del completamento del processo di fusione per incorporazione prima descritto – è stato profondamente modificato, al fine di adattarsi alle prescrizioni fissate dalla normativa e dalla Giurisprudenza sia nazionale sia comunitaria in tema di gestione "in house providing".

Si rimanda per ogni ulteriore considerazione allo Statuto Sociale, nonché alla delibera CP 56 del 25 luglio 2013.

8.1.2 Articolazione delle attività all'interno del Gruppo

La Società, pur mantenendo l'esclusiva responsabilità nella gestione del servizio, ha deciso di articolarsi attraverso una società operativa – Amiacque Srl – cui sono state riservate attività di conduzione del servizio.

L'articolazione in una o più società operative – fatta salva la volontà dei soci espressa nella assemblea dei soci- deve tenere, peraltro, conto degli impatti sui costi coperti da tariffa e del riflesso che tale articolazione ha sugli utenti.

La configurazione quale soggetto unitario di CAP Holding – società direttamente e totalmente partecipata dai comuni e dalla provincia – trova la sua giustificazione nella mission complementare che le due società (CAP Holding SpA e Amiacque Srl) si sono date.

Se infatti il gestore è e resta la società CAP Holding SpA perché la stessa risponde ai requisiti dell'in house providing come sopra evidenziati, l'articolazione in Gruppo genera evidenti economie di specializzazione:

PIANO D'AMBITO

1. una società capogruppo – il Gestore – *Capital intensive* strutturato per garantire la realizzazione del Piano degli investimenti e la gestione del patrimonio e dei flussi finanziari connessi;
2. una società operativa *labour intensive* dotata di una organizzazione più vicina al territorio e orientata alla conduzione del servizio.

L'articolazione in Gruppo, presentata in questa fase attuale dal Gestore, resta peraltro frutto di una decisione endosocietaria, che è stata fatta propria dalla Provincia e dalla Conferenza dei comuni sul presupposto – la cui dimostrazione deve essere continua – che la suddetta organizzazione produca vantaggi per l'utente e per gli investimenti.

Il Gestore CAP Holding potrà utilizzare sue società controllate e/o collegate, ai sensi ed agli effetti dell'art. 218 del D.lgs 163/06, per effettuare attività di misura dei consumi, fatturazione e riscossione all'utenza purché sia chiaro, in bolletta, che tale società agisce in nome proprio, ma per conto del Gestore.

Tale rapporto dovrà essere regolato mediante apposito mandato senza rappresentanza tra Gestore e società che, tra l'altro, rispetti gli standard di servizio previsti dalla Convenzione di affidamento del S.I.I. e dalla normativa vigente.

8.1.3 Altri Gestori presenti sul territorio

Come chiarito al Cap. I sono presenti sul territorio i seguenti gestori, così come individuati con la delibera di ricognizione (art. 49 comma 6 lett. A) del 22 aprile 2013:

TAB. 8.3 – Altri gestori

comune	Strumento di superamento	Termine per il subentro del gestore
ARLUNO	Cessione ramo d'Azienda e Convenzione	1 luglio 2013
DAIRAGO	Cessione ramo d'Azienda	1 luglio 2013
ROBECCHETTO CON INDUNO	Convenzione	1 luglio 2013

PIANO D'AMBITO

I suddetti termini devono intendersi perentori e pertanto verrà emessa da parte della Segreteria tecnica lettera di Diffida a carico del gestore preesistente per la consegna delle reti al Gestore individuato.

In ordine ai comuni gestiti da soggetti riconosciuti da altri AATO si prevede quanto riportato nella Tabella 8.4.

TAB. 8.4 – Azioni da intraprendere per i comuni gestiti da altri soggetti

comune	Strumento di superamento	Termine
GESSATE	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
GORGONZOLA	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
CORSICO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
PESSANO CON BORNAGO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
BASIANO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
BELLINZAGO LOMBARDO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
BUSSERO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
CAMBIAGO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
GREZZAGO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
INZAGO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
LISCATE	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
MASATE	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
MELZO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito

PIANO D'AMBITO

comune	Strumento di superamento	Termine
POZZO D'ADDA	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
POZZUOLO MARTESANA	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
TRUCCAZZANO	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
VAPRIO D'ADDA	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
VIGNATE	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
TREZZANO ROSA	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito
TREZZO SUL-L'ADDA	Accordo interambito (se necessario) e successiva convenzione o cessione ramo d'Azienda	31 dicembre 2013 o altro termine fissato dagli Uffici d'Ambito

Il soggetto operatore residuale dei comuni su richiamati è Brianzacque Srl con sede in Monza.

Negli altri casi si tratta, di contro, di interconnessioni infrastrutturali esistenti con territori ex ambito ed esattamente:

TAB. 8.5 – Comuni fuori ambito

COMUNE	AMBITO
SETTIMO MILANESE	Città di Milano
CASSANO D'ADDA	Bergamo
CERRO AL LAMBRO	Lodi
SAN ZENONE AL LAMBRO	Lodi
VANZAGHELLO	Varese (parte)
MAGNAGO	Varese (parte)

Ai sensi dell'art. 49 comma 6 lett C della L.R. 26/03 e s.m.i. si è confermato quale criterio per il trasferimento dei beni e del personale delle gestioni esistenti il rispetto dei costi trasmessi alla AEEG ed alla ATO di Milano ai sensi della Delibera 347/12 e 585/12.