

Relazione di sintesi riferita alla costituzione della società

Acqua Pubblica Napoli Nord per l'affidamento del servizio idrico integrato

1. Premessa

La presente relazione si propone di offrire supporto ai Comuni dell'Ambito Distrettuale Napoli Nord ai fini della predisposizione della deliberazione utile alla loro adesione alla società in house per la gestione del SII, Acqua Pubblica Napoli Nord spa, in attuazione dei provvedimenti amministrativi già adottati dall'Ente Idrico Campano, quale Ente di Governo dell'Ambito di cui all'art. 149bis del D.Lgs. n. 152/2006.

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs.n. 175/2016, la deliberazione consiliare di adesione ad una società a partecipazione pubblica deve espressamente motivare in ordine alla compatibilità tra l'oggetto sociale e le finalità istituzionale dell'ente, alla convenienza economica ed alla sostenibilità finanziaria della partecipazione, anche sotto il profilo della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, nonché sulla sua rispondenza ai principi di efficienza, efficacia ed economicità ed rispetto della normativa comunitaria sui c.d. aiuti di Stato.

L'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016, al quale rinvia il citato art. 5, prescrive che le *"società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi"* devono essere *"strettamente necessarie per il perseguimento"* *"delle finalità istituzionali (...)"* degli Enti che vi partecipano.

Nei limiti della stretta inerenza alle finalità istituzionali dell'ente socio, il comma 2 dello stesso art. 4 precisa che *"è consentita l'acquisizione e/o costituzione di società «esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:*

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi....";

Con riferimento alla verifica della *"stretta inerenza"* con le finalità istituzionali dell'ente-socio, la Giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'art. 4 del Tusp impone *"un vincolo di scopo: possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico. L'art. 4, comma 2, precisa poi che, "nei limiti di cui al comma 1" e, dunque, nel rispetto del vincolo di scopo, possono essere costituite società o acquisite o mantenute partecipazioni» che svolgano le attività indicate nel richiamato comma 2 cit."* (Cons. St. sent. 23/01/2019, n. 578).

Ne consegue che, la *"valutazione di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi da parte delle società pubbliche con il perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni socie è stata limitata, nella sostanza, alle c.d. "società strumentali" (che erogano attività rivolta agli stessi enti azionisti, con funzione di supporto alle amministrazioni"* (si rinvia, per tutte, a Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 2010, n. 1282 e sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766, oltre che, per esempio, alle deliberazioni della Corte dei Conti della Lombardia, Sezione

Controllo, n. 147/2012/PAR e n. 531/2012/PAR). Diversamente, per le *“società aventi quale oggetto sociale la produzione di servizi di interesse generale o funzioni di committenza”* ai sensi del codice degli appalti, *“la partecipazione è consentita ex lege, purché nell’ambito dei livelli di competenza dell’ente”* (ex multis C. conti, sez. contr. Lombardia/6/2017/VSG che richiama Sez. contr. Lombardia n. 124/2011/PAR).

Con riferimento alla verifica del rispetto del parametro in discorso (attinenza della società con le finalità istituzionali dell’Ente), dunque, anche di recente è stato affermato che *“per le società che erogano servizi di interesse generale e per quelle società la cui attività è espressamente qualificata dal Legislatore di “interesse” per il socio pubblico, la verifica in merito all’adempimento motivazionale sarà limitata all’esistenza di una corrispondenza tra la competenza territoriale dell’ente socio e l’ambito territoriale di operatività della società partecipata. Diversamente tutti gli altri casi, l’Amministrazione socia avrà l’onere di motivare “analiticamente” la stretta inerenza tra l’attività della società e le finalità istituzionali dell’ente medesimo”* (Corte dei Conti Lombardia, Sez. Controllo, delibera n. 161/2022 del 22/10/2022).

Nella specie, l’adesione dei comuni dell’ambito distrettuale Napoli Nord alla costituenda società per azioni Acqua Pubblica Napoli Nord per la gestione associata del servizio idrico integrato nei comuni del Distretto Napoli Nord della L.R. n. 15/2015, è preordinata alle finalità *“perseguibili mediante l’acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”* (articolo 4 T.U.S.P.), sub specie di *“produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi”* (comma 2, lettera a) articolo citato).

A tale riguardo va rimarcato che il servizio idrico integrato è un servizio pubblico essenziale avente rilevanza economica, la cui gestione storicamente costituisce una funzione tipica degli Enti Locali, in virtù dei principi ex articolo 118 Cost., oltre che sulla base di numerose norme: già dall’epoca prerepubblicana, infatti, si stabiliva che *“i comuni possono assumere ...l’impianto e l’esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti: 1° costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile”* (articolo 1 regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578); la legislazione vigente assegna al Comune, in generale, la *“gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”* (articolo 112, comma 1, T.U.E.L.) e, in particolare, la *“organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale”* (articolo 14 comma 27 decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78). Inoltre, l’articolo 3-bis decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, stabilisce, al comma 1-bis che *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica..., di scelta della forma di gestione,... di affidamento della gestione e relativo controllo sono 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 cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente”*; nel particolare caso del servizio idrico, *“gli enti locali, attraverso l’ente di governo dell’ambito di cui all’articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all’utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo...gli enti locali ricadenti nel*

medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche... L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale” (articoli 142, comma 3, 147, comma 1, e 149-bis, comma 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

A livello regionale, la Legge Regionale Campania n. 15/2015 attribuisce all’Ente Idrico Campano, quale ente pubblico non economico rappresentativo di tutti i Comuni della Regione, il compito di scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato per ciascuno degli ambiti distrettuali in cui è ripartito il territorio regionale e di provvedere al relativo affidamento.

Nella specie, l’Ente Idrico Campano, in ossequio alla normativa brevemente tratteggiata, ha definito la forma di gestione del SII da attuare nell’ambito distrettuale Napoli Nord attraverso i seguenti provvedimenti:

- deliberazione del 22 dicembre 2021 (allegato 1), con la quale è stato approvato il Piano d’Ambito Regionale di cui all’art. 16 della L.R. n. 15/2015, munito della prescritta valutazione ambientale strategica ex artt.11 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006 (il Piano d’Ambito Regionale è consultabile on line dal sito dell’Ente Idrico Campano;

- deliberazione del Consiglio di Distretto Napoli Nord dell’Ente Idrico Campano n.4 del 05 agosto 2022 (allegato 2), adottata ai sensi dell’art. 8, comma 1, lett. b) e dell’art. 14, comma 1, lett. b), della L.R. n. 15/2015, con la quale è stato disposto *“che i contenuti del redigendo Piano d’ambito distrettuale siano orientati verso una forma di gestione di tipo pubblicistico, in grado di consentire un controllo stringente sull’attività del Gestore da parte dei Comuni del Distretto, tenuto conto della natura essenziale del SII, del ruolo strategico della risorsa idrica, della rilevanza sul piano ambientale delle attività che il Gestore è chiamato a compiere e degli esiti della nota consultazione referendaria del 2011; 2) ai fini di cui al precedente punto 1, che gli uffici dell’EIC verifichino prioritariamente la sussistenza delle condizioni e dei presupposti occorrenti all’affidamento della gestione del servizio idrico integrato al una società interamente pubblica, soggetta al controllo analogo congiunto dei comuni del Distretto e nel cui capitale sociale sia espressamente precluso l’ingresso, a qualsivoglia titolo, di soggetti privati, nel rispetto dell’art. 149bis, dell’art. 151 e dell’art. 172 del D.lgs. n. 15/2016 e delle ulteriori previsioni normative di cui all’art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012, al comma 1bis dell’art. 3bis del D.L. n. 138/2011, dal D.lgs. n. 50/016 ed al D.Lgs. n. 175/2016”;*

- deliberazione del Comitato Esecutivo n. 67 del 8/11/2022 (allegato 3), con la quale l’EIC, inoltre, ha approvato, ai sensi e per gli effetti del comma 2, lett. b, dell’art. 10 della L.R. n.

15/2015, la forma di gestione interamente pubblica proposta dal Consiglio di Distretto Napoli Nord con la predetta deliberazione n. 4/2022;

- deliberazione del Consiglio di Distretto Napoli Nord dell'EIC n. 1 del 02 febbraio 2023 (allegato 4), con la quale in ossequio alle previsioni di cui all'art. 17 della L.R n. 15/2015, è stato adottato *"il Piano d'Ambito Distrettuale del Distretto Napoli Nord, composto dai seguenti elaborati: a) ricognizione delle infrastrutture; b) programma operativo degli interventi; c) modello gestionale ed organizzativo di distretto; d) piano economico finanziario di distretto"* (il Piano di Distretto è consultabile on line sul sito dell'Ente Idrico Campano); con la stessa delibera, inoltre, alla luce degli elaborati del Piano d'Ambito Distrettuale adottato, è stata confermata *"ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. b), la scelta della forma di gestione interamente pubblica del SII, con conseguente indicazione, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. b), della L.R. n. 15/2015, che l'affidamento del servizio idrico integrato nell'Ambito Distrettuale Napoli Nord sia disposto dall'EIC in favore della costituenda società interamente pubblica", e formulando "ulteriore indicazione ai sensi del comma 1 lett. b dell'art. 8 della L.R. n. 15/2015, affinché a valle dell'approvazione del Piano d'Ambito Distrettuale da parte del Comitato Esecutivo, sia previsto l'affidamento del SII alla costituenda società interamente pubblica, quale gestore unico, ai sensi dell'art. 149 bis del D.Lgs. n. 152/2006, ponendo il medesimo Piano alla base del rapporto concessorio";*

- deliberazione del Comitato Esecutivo dell'EIC n. 1 del 6/02/2023 (allegato 5), con la quale è stato approvato, ai sensi dell'art. 10 comma 2 lett. h) della L.R. 15/2015, il Piano d'Ambito Distrettuale del Distretto Napoli Nord, già oggetto della citata delibera del Consiglio di Distretto n. 1/2023, confermando, ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. b) della L.R. n. 15/2015, *"la forma di gestione del SII interamente pubblica proposta dal Consiglio di Distretto Napoli Nord"*.

Il Consiglio di Distretto Napoli Nord dell'EIC, all'esito del confronto attivato con i Sindaci dei Comuni dell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, ha infine proposto la bozza di statuto della Società "APNN Spa – Acqua Pubblica Napoli Nord Spa" (allegato n. 6) per la relativa approvazione da parte di tutti i Comuni ricompresi nel medesimo Distretto, ai fini della loro adesione alla società di gestione del SII, in vista del perfezionamento della procedura di affidamento del servizio.

Nel riferito contesto, dunque, la costituzione della società Acqua Pubblica Napoli Nord spa non è semplicemente ammessa alla luce del canone generale di finalizzazione pubblica ex articoli 4 T.U.S.P., ma specificamente proposta dalla legge, la quale assegna ai Comuni - per la realizzazione delle finalità pubbliche del servizio idrico integrato - uno specifico obiettivo amministrativo, cui l'adesione alla costituenda società in house dei Comuni dell'ambito distrettuale di riferimento risulta vincolata e preordinata.

Infatti, la stessa trama legislativa sopra descritta, di rango statale (articoli 142 e ss. decreto legislativo n. 152/2006) e regionale (legge Regione Campania n. 15/2015), impone ai singoli enti locali l'adesione all'Ente di governo dell'ambito (nel caso campano l'EIC), che delibera anche la forma di gestione del servizio idrico integrato (costituzione societaria e affidamento

in house qui in esame), la quale – pertanto– rispetto al singolo ente partecipante è legislativamente vincolata.

Tale esegesi è confermata dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui il principio di unicità del servizio idrico integrato comporta per i singoli Comuni l'obbligo di partecipare alla gestione unitaria, che si configura, dunque, come atto dovuto, con conseguente adesione anche alla società in house individuata come gestore dall'ente d'ambito (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 10 novembre 2021, n. 7476).

Si segnala che proprio con riferimento ad una fattispecie pressoché in terminis, il Giudice contabile, recentemente, ha avuto modo di chiarire che, mediante il rinvio alla disciplina di settore in materia di servizio idrico ed ai provvedimenti amministrativi adottati dall'Ente di Governo dell'Ambito ai fini della scelta della forma di gestione, si configura *“la specifica eccezione, di cui al primo alinea dell'articolo 5, comma 1, T.U.S.P., per cui l'atto deliberativo in esame, conforme ad espressa previsione di legge, non è soggetto all'obbligo di analitica motivazione in ordine a “necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato...della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”* (Corte dei Conti del Molise, Sez. Controllo, delibera n. 190 del 02/12/2022).

Dall'applicazione dei riferiti canoni ermeneutici, nella specie, l'onere motivazionale di cui all'art. 5 del D.lgs. n. 175/2016, con specifico riferimento alla rispondenza della società alle finalità istituzionali dell'Ente, può essere assolto mediante rinvio per *relationem* alla normativa di settore, nonché ai citati provvedimenti dell'Ente Idrico Campano con i quali si è proceduto all'adozione degli atti di pianificazione infrastrutturale ed economico-finanziaria della gestione del SII nell'ambito distrettuale Napoli Nord (ossia, Piano D'Ambito Distrettuale di cui all'art. 17 della L.R n. 15/2015), nonché all'approvazione della relativa forma di gestione (ossia, società a capitale interamente pubblico, partecipata esclusivamente dai Comuni del Distretto che esercitano sulla stessa, congiuntamente considerati, il cd. “controllo analogo”).

Come detto, in ossequio all'art. 5, comma 1 del D.lgs. n. 175/2016, il provvedimento di acquisizione di partecipazione societarie pubbliche, comporta l'adempimento dell'onere di motivazione analitica sulle *“ragioni”* e sulle *“finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato”*.

La motivazione sulla *“convenienza economica”*, anche se sintetica, deve partire dalla idonea rappresentazione delle ragioni per le quali l'Amministrazione pubblica che intende acquisire la qualifica di socio, abbia deciso di avvalersi di quello specifico modello organizzativo di diritto privato (ossia, un ente di diritto privato avente lo scopo di lucro o consortile).

Nella specie, la scelta di ricorrere alla costituzione di una società di capitali deputata alla gestione del SII è sostanzialmente imposta dalla normativa di riferimento, tenuto conto della natura del servizio pubblico locale che la società di nuova costituzione Acqua Pubblica Napoli Nord sarà chiamata svolgere: in particolare, l'art. 149bis e l'art. 14 del D.lgs. n. 201/2022

impongono la forma societaria; ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 175/2016, poi, deve trattarsi *“di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”*.

La società Acqua Pubblica Napoli Nord, infatti, è destinata a diventare il soggetto unico deputato alla gestione del SII per l'intero ambito distrettuale Napoli Nord di cui alla L.R. n. 15/2015, la qual cosa consente, inoltre, di escludere il rischio di cd. “società doppione”, attesa la preclusione per i singoli comuni dell'Ambito a detenere ulteriori partecipazioni in organismi con funzioni analoghe che, ove esistenti, andranno immediatamente dimesse al momento del trasferimento del servizio al gestore unico, secondo le tempistiche già definite nel piano d'ambito distrettuale.

Quanto al concetto di “sostenibilità finanziaria”, secondo l'interpretazione del Giudice contabile, questo non deve essere limitato all'iniziale apporto di capitale sociale, ma deve essere esaminato anche nell'ottica della gestione dell'organismo societario onde evitare che non solo quell'iniziale apporto di capitale da parte dell'Amministrazione venga eroso, ma addirittura conduca l'Amministrazione socia a “soccorrere” finanziariamente la propria società. A tale fine, si ritiene generalmente che il provvedimento di acquisto della partecipazione, debba fondare a) sull'analisi del fatturato in termini numerici, b) sull'adeguata capitalizzazione della società; c) sull'analisi del prospetto dei costi di funzionamento dell'organismo societario e, in particolare, sui costi relativi alla spesa per il personale (cfr. Corte dei Conti Lombardia, Sez. Controllo delibera n. 160/2022).

Per ciò che attiene alla “compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa” (art. 5, comma 1, Tusp), va precisato che l'onere motivazionale prescritto in capo all'Amministrazione socia è temperato rispetto ai parametri precedenti, per i quali, invece, la norma richiede un'analitica motivazione: l'ente, sul punto, è chiamato unicamente a “dare conto” della compatibilità del modello organizzativo prescelto con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

In ordine al tenore della motivazione da porre a fondamento del tipo di affidamento prescelto, va rimarcato che la più recente e attenta giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, n. 1596 del 23 febbraio 2021) formatasi già prima dell'abrogazione dell'art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012, ha avuto modo di chiarire che, ai fini dell'adempimento dell'onere di motivazione della scelta per l'*in house providing*, ben possono essere valorizzati *“i vantaggi della scelta del modello in house, dati tra l'altro: dalla riserva in capo all'ente comunale della direzione strategica e dalla maggiore capacità di controllo sulla gestione; dall'esperienza maturata dalla società in house nella gestione del servizio, tale da consentirle di offrire un progetto maggiormente rispondente alle esigenze dello stesso; dalla maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'in house providing, e dalla riduzione di organico”*, e tenuti in debita considerazione sia i vantaggi del ricorso al mercato, come pure *“l'assenza delle sinergie tipiche dell'in house providing derivanti dall'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'amministrazione; e i rischi di contenzioso tra le due parti”*.

Sulla stessa linea, inoltre, lo stesso Consiglio di Stato, con sentenza 5351/2021, ha ulteriormente specificato che l'onere motivazionale in questione si ritiene debba essere

interpretato nel senso della prova della ragionevolezza economica della scelta compiuta, dunque non in maniera eccessivamente stringente, spingendosi cioè sino alla necessità di dover fornire una dimostrazione del fallimento del mercato che, di fatto, comporterebbe la configurabilità di un quadro normativo sostanzialmente riproduttivo della previsione di cui all'art. 23-bis abrogato dalla volontà popolare espressa nell'ambito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. Nella predetta sentenza, si legge, infatti, che *"l'onere motivazionale richiesto dal D.Lgs. n. 50 del 2016 per l'affidamento in house, sebbene di fatto ponga lo stesso in posizione subalterna rispetto allo svolgimento della gara, non presenta un carattere a tal punto stringente, potendo pertanto ritenersi congrua la motivazione con cui si dimostri la convenienza economica dell'affidamento diretto e le ragioni del mancato ricorso al mercato, senza per questo arrivare a dare prova dell'inesistenza di soluzioni alternative"*.

Va evidenziato, inoltre, che nel solco del riportato indirizzo ermeneutico, i più recenti interventi normativi, fermo restando l'onere di motivazione che sussiste per ogni attività amministrativa, vanno nel senso di riconoscere la più ampia discrezionalità degli enti locali nella definizione della forma di gestione dei servizi pubblici di loro competenza.

Ed infatti, l'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022, al comma 1, afferma il *"principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi"* da parte degli Enti Locali; il successivo art. 17, che tratta della specifica fattispecie delle società in house, ha inoltre alleggerito l'onere motivazionale a carico delle amministrazioni locali, sostituendo la motivazione rafforzata contemplata dall'art. 34, comma 20 de D.L n. 170/2012 (ormai abrogato) in combinato disposto con l'art. 3bis comma 1bis del D.L n. 138/2011 (anch'esso modificato in parte qua) e con l'art. 192 del D.Lgs. 50/2016 (pure abrogato a partire dal 01/07/2023), con una meno stringente motivazione *"qualificata"*.

Infine, con il D. Lgs. n. 36/2023 (cd. Nuovo Codice dei Contratti Pubblici), che entrerà in vigore dal 01/07/2023 (e che quindi, nella specie, costituirà la normativa di riferimento per l'adozione del formale provvedimento di affidamento del Servizio in favore della costituenda società tenuto conto dei tempi tecnici occorrenti al completamento delle attività propedeutica all'adozione del provvedimento di affidamento del SII), Il Legislatore ha superato il carattere residuale degli affidamenti in house, ponendoli su un piano equordinato rispetto agli affidamenti operati mediante ricorso al mercato.

Ed infatti, il comma 1 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023, afferma il principio che *"Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea"*.

A tale riguardo, il Consiglio di Stato, nella relazione di accompagnamento al nuovo Codice dei Contratti Pubblici, ha avuto modo di chiarire che: *"L'art. 7 recepisce il principio di auto-organizzazione amministrativa, sancito anche nell'art. 2 Direttiva 2014/23/UE, in base al quale le Pubbliche Amministrazioni scelgono autonomamente di organizzare l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso il ricorso a tre modelli fra loro alternativi: a) auto-produzione, b) esternalizzazione; c) cooperazione con altre pubbliche amministrazioni. La codificazione del principio in esame determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di*

tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del Dlgs. n. 50/2016, sulla quale si erano appuntati i dubbi di compatibilità comunitaria di cui all'Ordinanza n. 138 del 7 gennaio 2019 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, poi risolti, in senso negativo, da Corte di Giustizia Ordinanza 6 febbraio 2020, in cause riunite da C-89/19 a C-91/19, Rieco S.p.a. La disposizione è in linea con quanto previsto in altri Stati membri dell'U.E. Ad esempio, nell'ordinamento francese, l'art. 1 del Code della commande publique sancisce: 'Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique'. La disposizione si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, che orienta la scelta dell'Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020), l' "amministrazione del fare", per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un'amministrazione che si limita, con l'obbligo di esternalizzazione, a "far fare agli altri"...(omissis) In via generale, viene escluso l'obbligo di dimostrare la situazione di 'fallimento del mercato' e di esporre le ragioni che giustificano il ricorso all'istituto, mentre rimane la valutazione della congruità economica dell'offerta. Nell'ottica del superamento dell'atteggiamento fortemente restrittivo nei confronti dell'in house, si spiega anche la scelta di non riproporre il particolare procedimento di iscrizione nel registro Anac, previsto dall'art. 192 del d. lgs. n. 50/2016".(omissis)..... Il comma 1 perimetra il campo di applicazione del principio di auto-organizzazione e fa riferimento non solo ai lavori e ai servizi ma anche ai beni, in modo da coprire l'intero panorama dei contratti pubblici e superare alcuni dubbi interpretativi suscitati dalla limitazione ai soli servizi della formulazione dell'art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016. Il comma 2 disciplina la motivazione per il ricorso all'in house, chiarendo, al primo periodo, che il ricorso a tale modello gestionale è accomunato all'affidamento mediante il ricorso al mercato dall'applicazione dei medesimi principi indicati agli artt. 1,2 e 3 (principio del risultato, principio della fiducia, principio dell'accesso al mercato). Il secondo e terzo periodo del comma 2 rispettivamente prevedono: - una semplificazione della motivazione rispetto all'art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che il principio di libera amministrazione determina il superamento dell'onere di motivazione rafforzata, fondato sulla natura eccezionale e derogatoria dell'in house; - una motivazione ancorata più a ragioni economiche e sociali (le ricadute positive sul piano sociale rientrano tra le esternalità da valutare ai fini della scelta del modello gestionale) che a ragioni giuridico-formali. Più nel dettaglio, sono previsti due livelli di complessità della motivazione, a seconda dell'oggetto del contratto:

i) per i servizi all'utenza è necessario che vengano evidenziati i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego (in un'ottica non solo di minore spesa ma di spesa efficiente) delle risorse. Si tratta di obiettivi che devono comunque essere perseguiti qualunque sia la forma di gestione prescelta (art. 2 direttiva 2014/23). Analogo modello è previsto anche tra i criteri di delega della legge sulla concorrenza, 5 agosto 2022 n. 118 (art. 8, comma 2, lett g));.....”

ii) per i servizi strumentali alla pubblica amministrazione è sufficiente una motivazione più snella con riferimento alla riduzione di tempi e costi sulla base di parametri predeterminati e

oggettivi di raffronto, sul modello dell'art. 10 d.l. 31 maggio 2021 n. 77 relativo alle convenzioni aventi ad oggetto il supporto tecnico operativo delle società in house".

La scelta legislativa operata nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, pertanto, conduce verso un'interpretazione ragionevole dell'onere motivazionale in esame, posto che, alla luce dell'interpretazione autentica del Consiglio di Stato, non è indispensabile fornire una motivazione che si concretizzi nella dimostrazione circa un fallimento del mercato in relazione al singolo affidamento.

In definitiva, nell'individuazione della portata dell'onere motivazionale in parola, in termini di effettivi contenuti della motivazione, non si può non tenere conto del dato per cui la società in house da un lato, a differenza dell'operatore privato, non mira a produrre profitto, ma essenzialmente a coprire i costi effettivamente sostenuti per i quali può far leva su importanti economie di scala, dall'altro lato, può essere ad ogni modo intesa quale modalità operativa che consente di fatto di eliminare l'alea insita nell'affidamento disposto in favore di un operatore privato, specialmente in taluni settori e rispetto a specifici servizi di interesse generale.

Del resto, come evidenziato nell'ambito della stessa giurisprudenza amministrativa innanzi richiamata, l'onere di motivazione in questione si ritiene debba essere interpretato nel senso della prova della ragionevolezza economica della scelta compiuta, dunque non in maniera eccessivamente stringente, spingendosi cioè sino alla necessità di dover fornire una dimostrazione del fallimento del mercato; come detto, infatti, tale rigorosa interpretazione del quadro normativo di riferimento lo renderebbe, di fatto, sostanzialmente riproduttivo della disciplina contraria alla volontà popolare espressa nell'ambito del referendum del 12 e 13 giugno 2011.

Nella specie, le ragioni che giustificano la scelta sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, nei termini appena precisati, possono essere tratte dai contenuti del Piano Economico Finanziario ricompreso nel Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord, adottato dall'EIC ai sensi dell'art. 17 della L.R. 15/2015 e dell'art. 149 del D. Lgs. n. 152/2006.

Il Piano Economico Finanziario in questione, infatti, valutata la sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria delle scelte tecniche effettuate in sede di redazione del Piano degli interventi e di quelle organizzativo gestionali contenute nel Modello Organizzativo gestionale, tenendo conto dei ricavi derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato e della presenza di eventuali contributi pubblici.

Il Conto Economico proietta sul periodo di durata del Piano, nel caso in oggetto 5 anni, l'andamento dei valori prodotti e consumati dall'azienda, evidenziando se la stessa è in grado di sopravvivere nel tempo, attraverso la conduzione di una gestione efficace ed efficiente e la realizzazione degli investimenti necessari per il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi.

Il Rendiconto Finanziario evidenzia le entrate e le uscite che si verificano negli anni di durata dell'affidamento e dimostra la capacità dell'azienda di far fronte agli impegni finanziari assunti.

Lo Stato Patrimoniale dimostra la sostenibilità del patrimonio aziendale mettendo a confronto gli impegni e le fonti in esso presenti e la corretta correlazione fra i tempi di restituzione delle risorse acquisite e degli investimenti effettuati.

Per agevolare l'assolvimento dell'onere motivazionale gravante sui comuni in sede di deliberazione dell'adesione alla società di gestione, nei paragrafi che seguono saranno vengono illustrati i passaggi principali degli atti di pianificazione economico-finanziaria della gestione del SII nell'ambito distrettuale Napoli Nord con particolare riferimento ai seguenti punti:

- a) La APPN Spa – Acqua Pubblica Napoli Nord Spa: oggetto e compagine sociale;
- b) Ragioni della scelta della forma di gestione rispetto alle gestioni precedenti: efficienza gestionale;
- c) Sostenibilità economico-finanziaria della gestione della APPN Spa – Acqua Pubblica Napoli Nord Spa e redditività dell'investimento;
- d) Situazione patrimoniale prospettica della Società;
- e) Focus dati sul personale.

I contenuti del PEF e l'illustrazione che ne segue, consentono di escludere, altresì, che la partecipazione dei comuni del Distretto Napoli Nord nella costituenda società APNN spa sia in contrasto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, secondo quanto richiesto dall'art. 5 del TUSP, atteso che i principali ricavi della società derivano dalla tariffa applicata all'utenza quale corrispettivo del servizio, determinata in applicazione della stringente regolazione di settore definita da AREA cui competente la relativa applicazione in via definitiva. I contributi pubblici a quali potrà accedere la società potranno riguardare esclusivamente il miglioramento della dotazione infrastrutturale avente natura demaniale ed il relativo impiego sarà in ogni caso soggetto alla normativa in tema di concorrenza.

2. La società APPN Spa – Acqua Pubblica Napoli Nord Spa: oggetto e compagine sociale

La APPN Spa – Acqua Pubblica Napoli Nord Spa sarà una Società in house a totale partecipazione pubblica ai sensi dell'art. 16 del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", e sarà gestore del Servizio Idrico Integrato nel bacino Napoli Nord.

La Società avrà sede legale nel Comune di Napoli e l'oggetto sociale sarà la gestione del Servizio Idrico Integrato – SII - nell'Ambito Distrettuale Napoli Nord dell'ATO Unico Regionale della Campania istituito con L.R. della Campania n. 15/2015, in ottemperanza a quanto prescritto dal d.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., dalla stessa Legge Regionale 15/2015 e ss.mm.ii., dal Piano d'Ambito Regionale e dal Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord, dagli atti di affidamento del SII e da ogni altra norma dell'ordinamento vigente.

Nello specifico, la Società avrà per oggetto l'organizzazione e la gestione di tutte le fasi del ciclo integrato dell'acqua e quindi ogni attività costituente, connessa, conseguente, collegata o funzionale alla gestione del SII nel territorio del Distretto Napoli Nord.

Il capitale sociale sarà totalmente detenuto da soggetti pubblici.

In sede di prima sottoscrizione il capitale sarà sottoscritto dagli Enti Locali soci in misura equitativamente stabilita in € 3/abitante, sulla base dei dati ISTAT relativi alla popolazione residente al 31.12.2022.

La progressione di ampliamento prevista del perimetro gestionale del servizio a favore dei Soci pubblici è illustrata nella tabella che segue, la quale riporta anche la popolazione la popolazione servita per ciascun Comune Socio:

	Comuni	2023	2024	2025	2026	2027
1	Comune di Afragola		64.443			
2	Comune di Arzano	34.065				
3	Comune di Bacoli	26.245				
4	Comune di Caivano	37.554				
5	Comune di Calvizzano		11.953			
6	Comune di Cardito	22.489				
7	Comune di Casavatore	18.659				
8	Comune di Crispano	12.250				
9	Comune di Frattaminore		16.021			
10	Comune di Giugliano in Campania	123.490				
11	Comune di Marano di Napoli		60.163			
12	Comune di Monte di Procida	12.674				
13	Comune di Mugnano di Napoli	35.145				
14	Comune di Pozzuoli	80.851				
15	Comune di Quarto	41.351				
16	Comune di Sant'Antimo		33.779			
17	Comune di Villaricca		31.182			
18	Acerra					58.813
19	Barano d'Ischia					9.977
20	Casamicciola Terme					8.084
21	Casandrino					13.942
22	Casoria					76.791
23	Forio					18.005
24	Frattamaggiore					29.866
25	Grumo Nevano					17.900
26	Ischia					20.170
27	Lacco Ameno					4.764
28	Melito					37.903
29	Procida					10.481
30	Qualiano					25.766
31	Serrara Fontana					3.126

	Progressione annua nr. utenti	444.773	217.541	-	-	335.588
	Progressione cumulata nr. utenti	444.773	662.314	662.314	662.314	997.902

Il capitale sociale complessivo a regime sarà di euro 2.993.706,00. I soci pubblici, in riferimento alle difficoltà evidenziate rispetto all'ipotesi di quote di partecipazione più onerose in relazione ai complessi equilibri di bilancio dei Comuni, parteciperanno con un importo di 3€ ad abitante residente.

Vista la progressione di ingresso dei soci pubblici illustrata, il capitale sociale avrà, presumibilmente, il seguente trend fino ad entrata di tutti i soci pubblici nella compagine sociale:

CAPITALE SOCIALE	2023	2024	2025	2026	2027
Pubblico (100%)	1.334.319	1.986.942	1.986.942	1.986.942	2.993.706

3. Ragioni della scelta della forma di gestione: efficienza gestionale

Si premette che attualmente, i Comuni che affluiscono nel Distretto Napoli Nord provengono da due diverse forme di gestione:

- a) Gestione in economia per nr. 17 Comuni;
- b) Gestione a mezzo di n. 3 Società privata per n. 14 Comuni.

Come noto, ai sensi dell'art. 149 bis del Dlgs 152/2006, l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale (distretto, nel caso di specie campano), delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

La disciplina nazionale prevede che l'affidamento diretto del servizio idrico può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (distretto, nel caso di specie campano).

L'articolo 16 del D.Lgs. n. 175/2016 reca specifiche disposizioni relative alla società in house e fissa i parametri statuari di detta forma societaria con particolare riferimento al c.d. controllo analogo, la percentuale di fatturato realizzato nello svolgimento dei servizi affidati dagli Enti Soci, l'assetto organizzativo.

La forma di gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Distrettuale Napoli Nord affidato ad una società in house è stata prescelta per i motivi di seguito espressi:

- a) l'elevato numero di gestioni comunali in economia del servizio idrico integrato - o di suoi singoli segmenti - allo stato presenti nel Distretto Napoli Nord, non in linea con la regolazione di settore è destinate a confluire certamente nella gestione unica dell'ambito

distrettuale al completamento del procedimento di affidamento del S.I.I. da parte dell'EIC, ai sensi dell'art. 172 del D.Lgs. n. 152/2006;

- b) le gestioni in economia presentano forti criticità connesse al mancato rispetto degli standard di qualità tecnica e contrattuale prescritti dalla Regolazione ARERA, all'impossibilità, fra altro, di accedere alle procedure amministrative di aggiornamento tariffario per la copertura integrale dei costi del servizio, alla preclusione ad accedere alle risorse pubbliche per il finanziamento degli interventi funzionali al miglioramento infrastrutturale e delle reti per la mancata sussistenza delle condizioni abilitanti;
- c) la gestione di tipo pubblicistico, in grado di consentire un controllo stringente sull'attività del Gestore da parte dei Comuni del Distretto, tenuto conto della natura essenziale del SII, del ruolo strategico della risorsa idrica, della rilevanza sul piano ambientale delle attività che il Gestore è chiamato a compiere e degli esiti della nota consultazione referendaria del 2011;
- d) la soluzione gestionale della società pubblica garantirebbe, altresì, rispetto al ricorso al mercato puro e semplice per l'affidamento del servizio, una piena partecipazione degli enti locali nella governance del servizio idrico assicurando condizioni e garanzie per l'interesse pubblico maggiori ed aggiuntive rispetto a quelle che sarebbero conseguibili con l'affidamento del servizio ad un soggetto totalmente privato;
- e) l'affidamento del servizio in favore di una società a capitale pubblico è una soluzione in grado di contemperare l'interesse dei Comuni ad esercitare forme stringenti di controllo sulla società e sul servizio pubblico essenziale, con l'esigenza di implementare una organizzazione del servizio di tipo industriale che possa aderire più agevolmente alla regolazione ARERA e possa essere in grado di concorrere all'assegnazione delle risorse che il PNRR riserva al finanziamento degli interventi infrastrutturali nel settore idrico;
- f) la gestione mediante la società in house consentirebbe, nel periodo di concessione, di minimizzare il costo del capitale investito anche a limiti inferiori a quanto consentito dalla regolazione vigente, massimizzando i benefici in termini di minori impatti tariffari a vantaggio degli utenti del Distretto di Napoli Nord già caratterizzato da precarie condizioni socio-economiche.

Sotto l'aspetto economico, patrimoniale e finanziario, l'efficienza gestionale mediante una società a capitale interamente pubblico è stata verificata come risulta dai dati illustrati nel prosieguo della presente relazione ed dal PEF parte integrante del Piano di Distretto.

4. Sostenibilità economico-finanziaria della gestione della APPN Spa e redditività dell'investimento.

La valutazione di convenienza economica e sostenibilità finanziaria della scelta della forma di gestione a società pubblica è evidente dal Piano Economico-Finanziario (PEF) relativo all'intero periodo di affidamento.

Il PEF è scaturito dalla previsione di un **modello organizzativo improntato sui principi di efficienza, economicità ed efficacia della gestione.**

L'efficienza risponde alla necessità di garantire l'erogazione del servizio idrico in funzione delle esigenze della domanda ottimizzando l'impiego dei fattori produttivi e minimizzando gli (eventuali) sprechi di risorse impiegate.

L'efficacia consiste nella capacità del modello individuato, delle strutture e delle risorse impiegate nelle diverse situazioni, luoghi, tempi e condizioni, di garantire, anche in base alle diverse richieste dell'utenza, l'erogazione dei servizi adeguati in termini di qualità, quantità e continuità.

L'economicità risponde alla necessità di adeguare mezzi e risorse dal punto di vista economico assicurando un equilibrio gestionale tra ricavi e costi, producendo a costi minimi anche in considerazione delle particolari condizioni normative stabilite per la gestione economica del servizio idrico integrato.

Il modello organizzativo-gestionale individuato per la gestione unitaria del servizio idrico nel Distretto Napoli Nord è stato sviluppato perseguendo i seguenti obiettivi:

- riorganizzare il servizio in una visione di superamento della più o meno grande frammentazione attuale delle gestioni;
- accorpare quanto più è possibile in un unico soggetto tutti gli aspetti tecnologici e produttivi del SII: acquedotto, fognatura e depurazione;
- raggiungere una scala dimensionale industriale efficiente e calibrata sul territorio, in funzione dei principi di efficienza, economicità, efficacia;
- creare una struttura in grado di garantire continuità e qualità del SII coerentemente con la durata del periodo di affidamento del servizio;
- garantire la piena realizzazione di quanto previsto nel Piano degli investimenti e più in generale il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano d'Ambito;
- garantire, grazie alla gestione unica, un più efficace sistema di monitoraggio quantitativo e qualitativo, di controllo ed eventuale intervento correttivo sulle criticità e sugli scostamenti del servizio rispetto agli obiettivi attesi.

Con stretto riferimento ai dati economici e finanziari, si rappresentano i criteri con cui sono stimati costi e ricavi.

La stima di ricavi e costi di gestione del PEF per l'intero arco piano è estremamente prudentiale, prevedendo ricavi con incremento di tariffe ben al di sotto di quanto consentirebbe attualmente la regolazione per lo schema regolatorio individuato, e costi in linea con i prezzi medi di settore.

In particolare, alla base delle elaborazioni economiche-finanziarie sono poste le seguenti condizioni:

- a) il piano è elaborato su un periodo di tempo di 5 anni a partire da luglio 2023 e fino al 2027;
- b) il piano prevede la presenza sul territorio di soggetti grossisti che si occupano della captazione e della grande adduzione consentendo l'acquisto di acqua all'ingrosso per soddisfare il fabbisogno non raggiunto con i prelievi dall'ambiente effettuati sul territorio del Distretto;
- c) il piano si basa su un modello organizzativo gestionale ritenuto efficiente;
- d) il piano si basa sugli investimenti previsti nel programma degli Interventi;
- e) in tutto il periodo di riferimento, 2023-2027, sono previsti investimenti riferibili a interventi catalogati nel Piano, per complessivi euro 98.566.918;

- f) è previsto un capitale sociale di 2.993.706 di euro al 2027 ovvero quando saranno entrati nella compagine sociale tutti i Comuni del Distretto Napoli Nord (parametro di previsione di 3€/ab);
- g) nelle more del completamento dei procedimenti avviati dall'Ente Idrico campano, per la valutazione del Valore Residuo è previsto un valore massimo di pagamento del valore residuo per totali euro 5.844.853 di cui euro 2.850.000 ad Acquedotti scpa ed euro 2.994.853 a Ottogas srl.

La principale voce di **ricavi del gestore unico** deriva dai proventi da tariffa del Servizio Idrico Integrato ed in particolare da forniture idriche e canoni di fognatura e depurazione.

La stima dei proventi da tariffa è così determinata:

- a) per l'annualità 2023, o comunque per il primo anno di ingresso dei Comuni nella gestione unica, ricorrendone i presupposti, è stato applicato lo schema regolatorio di convergenza di cui al Titolo 8, art. 31, paragrafo 31.6 lett. c) dell'Allegato A alla Deliberazione ARERA 580/2019/R/Idr;
- b) per le annualità successive è applicato il tasso di incremento nel limite dell'8,5% atteso che, in relazione agli investimenti previsti e al processo di integrazione in corso, il gestore ricadrebbe nello schema VI della Matrice degli schemi regolatori di cui all'art. 5 della Deliberazione sopra indicata.

I Comuni per i quali era già stato approvato lo schema di convergenza (Comune di Afragola, Bacoli, Calvizzano, Cardito, Giugliano in Campania, Mugnano di Napoli, Pozzuoli) mantengono le proprie tariffe al primo anno di ingresso nella gestione unica per poi adeguarsi allo schema regolatorio ordinario applicato dal gestore unico.

Il ricavo convenzionale di convergenza è stato determinato come segue:

$$VRGconv a = (Capexconv a + COconvS)$$

Dove:

- *VRGconv a* è il vincolo ai ricavi (VRG) del gestore (o dei gestori incorporati) per i quali non si dispone di un corredo informativo completo;
- *COconv S* è la valorizzazione del costo operativo stimato pro-capite del Cluster A, rappresentato nella matrice di cui al comma 17.1 della Del. 580/2019, pari a 74 €/ab, incrementato del 10%;
- *Capexconv a* è il costo di capitale derivante dalla valorizzazione della RAB di convergenza e posto pari a $16\% * COconvS$.

Le previsioni di incremento nell'arco piano sono determinate, essenzialmente, dalla realizzazione dei maggiori investimenti finanziati dalla tariffa.

Prudenzialmente, a fronte di un incremento massimo tariffario dell'8,5% per lo schema regolatorio VI applicabile, il PEF è stato sviluppato prevedendo un incremento tariffario medio ponderato sull'intero periodo di affidamento del 6,72% annuo circa.

L'incremento medio ponderato tariffario è necessario al fine di far fronte alla previsione di crescita di, soprattutto per energia elettrica, dagli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati e dagli oneri finanziari da corrispondere per le anticipazioni da istituti di credito, finalizzati a finanziare gli investimenti non coperti da fondi pubblici. L'incremento periodico

tariffario consente di realizzare investimenti da tariffa (€/ab tariffa) crescenti che unitamente agli investimenti da contributi a fondo perduto (CFP) consentendo di raggiungere picchi di investimento complessivo nell'arco piano di 32 €/ab (tariffa + CFP).

Tali investimenti risultano essere essenziali per garantire la resilienza delle infrastrutture idriche, l'erogazione continuativa di un servizio di maggiore qualità, la tutela ambientale mediante l'efficiamento dei processi depurativi e la tutela della risorsa idrica attraverso la riduzione di perdite in rete.

Per quanto riguarda i **costi di gestione**, si è proceduto come segue:

- a) inizialmente, sono stati analizzati i costi unitari €/ab. medi rinvenibili dai bilanci delle attuali gestioni private che insistono sul territorio e sono state definite le stime delle macro voci di costo della gestione unitaria;
- b) le stime delle macro voce di costo sono state oggetto di benchmarking con i dati di altri gestori idrici campani nonché i dati del BlueBook 2022¹;
- c) successivamente, si è proceduto con la stima analitica delle singole voci di costo di gestione che compongono le macro voci di cui al precedente punto b) mediante analisi puntuali, nei casi in cui erano disponibili dati gestionali, e in misura parametrica per le voci di cui non si disponeva di dati gestionali sufficienti. In base alla natura del costo, le stime annuali sono pressoché proporzionali al numero di abitanti servizi o al numero di dipendenti previsti in organico sull'anno di riferimento o al numero e potenza di impianti gestiti su ogni anno dell'arco piano.

Particolare analiticità nella stima dei costi è stata posta per le seguenti voci:

Di seguito si riportano i focus sopra richiamati su:

- a) acquisti acqua all'ingrosso;
- b) costo per energia elettrica;
- c) costo per gestione interna dei depuratori;
- d) costo per servizio di gestione degli impianti di depurazione da parte della Regione Campania.

I costi per gli organi amministrativi sono stati stimati entro il tetto massimo attualmente indicato dal D.lgs 175/2016 e s.m. Nessun ulteriore impatto negativo sul PEF potrebbe avere la eventuale revisione della tipologia di organo amministrativo prescelto dalla Società.

INSERIRE Previsione di Cda in luogo di AU a seguito della complessità della gestione e dimensioni rilevanti dell'azienda (art 11 comma 3 TUSP) - elementi concreti e puntuali riguardanti in particolare la struttura organizzativa, le dimensioni, l'ambito di operatività e i risultati economico-finanziari della società.

Prudenzialmente, sono state previste nel PEF considerevoli quote di svalutazione e/o perdite su crediti tendenzialmente in linea con la morosità del territorio. È evidente che azioni volte

¹ Raccolta annuale di dati del Servizio Idrico Integrato effettuata da Utilitalia.

al miglioramento dei rapporti commerciali con gli utenti possono generare esclusivamente impatti positivi sul PEF nell'arco piano.

L'**andamento economico** della gestione presenta per tutto il periodo di affidamento del servizio un risultato operativo nonché un risultato netto dopo le imposte positivo.

Si riporta di seguito l'andamento dei risultati economici dopo le imposte per tutto il periodo di affidamento:

anno	RISULTATO ECONOMICO NETTO
2023	223.672
2024	332.018
2025	410.220
2026	1.377.745
2027	8.299.990

Sotto il profilo della **redditività della gestione**, è stato analizzato l'indice ROE (Return On Equity) per tutta la durata dell'affidamento. Tale indice esprime la redditività complessiva dei mezzi propri investiti nell'azienda e fornisce un indicatore di confronto con investimenti alternativi. Il ROE della APPN spa nel periodo di affidamento assume una media del 27%.

Il ROE deve essere almeno sufficiente a coprire il costo del capitale di rischio. Per effettuare tale verifica è stato confrontato il ROE annuale aziendale con il ROE regolatorio. Il ROE regolatorio è esprimibile come $(rf(\text{real}) + \text{WRP} + t\text{-lag}) + \beta * \text{ERP}$ dove:

- rf real è il tasso risk free (di titoli privi di rischio)
- WRP è il premio rischio per investimenti in water utility
- t-lag rappresenta gli oneri finanziari a copertura degli oneri derivanti dallo sfasamento temporale tra l'anno di realizzazione degli investimenti e l'anno di riconoscimento tariffario
- β esprime la rischiosità relativa del SII rispetto a quella di mercato
- ERP è il premio per il rischio di mercato.

Il ROE regolatorio degli ultimi 10 anni è stato in media pari a circa il 6,5%, pertanto si può ritenere che la gestione della APPN spa esprima una redditività allineata a quella regolatoria per l'intero periodo di affidamento.

Al fine di accertare ulteriormente la redditività dell'investimento che si va a realizzare con la costituzione della APPN spa, è stato determinato anche il ROI (Return on Investments). Tale indice (reddito operativo/(immobilizzazioni + CCN)) è una misura della redditività del capitale investito e quindi della capacità di ottenere ritorni sugli investimenti. Esso non indica solo la capacità di remunerare il capitale di rischio (come avviene con il ROE), ma esprime la capacità di remunerare sia il capitale di rischio sia il capitale di debito.

Il ROI della APPN spa nel periodo di affidamento assume un valore medio del 17%.

La misura di costo di capitale che rappresenta il benchmark per il ROI è data dal Weighted Average Cost of Capital (WACC).

Il WACC regolatorio è espresso come $(OF + OFis + tlag)$ dove gli OF e OFisc sono rispettivamente oneri finanziari e fiscali riconosciuti dalla regolazione, il t-lag rappresenta gli oneri finanziari a copertura degli oneri derivanti dallo sfasamento temporale tra l'anno di realizzazione degli investimenti e l'anno di riconoscimento tariffario.

Il WACC regolatorio degli ultimi 10 anni è stato in media pari al 5,7% (ovvero 6,5% comprensivo del t-lag) per cui il ROI della APPN spa è sufficientemente superiore al WACC regolatorio.

Sotto il **profilo finanziario**, il rendiconto finanziario è costruito a partire dal saldo di tesoreria iniziale del 2023 e tiene conto di tutte le entrate e le uscite derivanti:

- dalla gestione corrente;
- dagli investimenti;
- dal servizio del debito.

In particolare, il flusso di cassa della gestione corrente è l'indicatore più importante della performance finanziaria di un'azienda. Esso comprende tutte le operazioni che costituiscono le attività tipiche dell'azienda aventi il carattere di continua ripetitività nel tempo. In tutto il periodo di affidamento del servizio il flusso di cassa della gestione corrente è positivo, ovvero le entrate monetarie risultano maggiori delle uscite monetarie.

Le risorse generate dalla gestione corrente, unitamente a fonti di finanziamento del Socio privato e/o di istituti di credito, sono impiegate per:

- investimenti in immobilizzazioni necessarie al rafforzamento ed efficientamento delle infrastrutture idriche;
- rimborso del valore residuo da riconoscere ai gestori uscenti di cui all'art. 29 dell'Allegato A alla deliberazione n. 580/2019/R/IDR ARERA;
- rimborso dei finanziamenti ottenuti in corso di affidamento.

L'entità degli investimenti finanziariamente sostenibile è stata prevista, dunque, in relazione alla disponibilità di risorse derivante dalla gestione corrente, dalla possibilità di ricorso al finanziamento terzi e dalla possibilità di accesso a risorse pubbliche a fondo perduto.

In tutto il periodo di riferimento, 2023-2027, sono previsti investimenti riferibili a interventi catalogati nel Piano, con livello Critico ed Alto, per complessivi euro 98.566.918.

Il ricorso a finanziamento terzi ammonta, per l'intero periodo di affidamento, 2023-2027, ad euro 14.917.917 con residuo da restituire alla fine dell'affidamento di euro 9.794.824,05, comprensivo di quota interessi.

Notevole importanza riveste infine il flusso di cassa al servizio del debito che è rappresentato dal flusso di cassa operativo al netto degli oneri straordinari e degli oneri finanziari, e destinato al rimborso delle rate dei debiti a medio e lungo termine contratti per la realizzazione dei progetti aziendali. Per tutto il periodo dell'affidamento il flusso di cassa al servizio del debito è positivo e risulta sufficiente a rimborsare le risorse ottenute dai finanziatori.

Effettuati i rimborsi periodici delle rate dei finanziamenti, anche il saldo di tesoreria finale rimane positivo sufficiente a garantire alla Società l'autonomia finanziaria per far fronte ad eventuali temporanei imprevisti che possano determinare impatti finanziari di lieve entità.

Il PEF, quindi, prevede, a carico dei Soci pubblici, esclusivamente la partecipazione al Capitale Sociale, atteso che l'apporto di finanza per la fase di start up e per parte degli investimenti (esclusi quelli finanziabili con risorse pubbliche) possono essere reperiti presso terzi, vista la sostenibilità della gestione caratteristica. Infatti, come già rappresentato, le fonti di finanziamento prioritarie, tenuto conto dei flussi generati dalla gestione corrente, sono:

- a) finanziamento terzi per euro 14.917.917 nell'intero periodo di affidamento;
- b) contributi a fondo perduto di euro 66.000.000 nell'intero periodo di affidamento, previsti sulla base di dati storici.

Sotto il profilo finanziario, particolare importanza riveste l'indicatore denominato DSCR (Debt Service Coverage Ratio). Esso esprime la capacità di rimborso del debito dell'azienda (solvibilità, diverso dal concetto di bancabilità) e la conseguente sostenibilità dello stesso in relazione anche ai piani di sviluppo aziendali. Esso è uno degli indici di allerta che le imprese dovranno sempre monitorare con l'entrata in vigore del nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (Dlgs 14/2019). Nel caso della APPN spa, il DSCR annuo, inteso come indice di solvibilità che contempla tutti i flussi di cassa dell'azienda (flussi finanziari disponibili) e non solo i flussi operativi, per tutto il periodo di affidamento è sempre superiore ad 1. Ciò evidenzia che i flussi finanziari disponibili superano gli impegni finanziari a servizio del debito (e la restituzione del valore residuo ai gestori uscenti).

Si riporta di seguito l'andamento della situazione finanziaria della Società per l'intero periodo di affidamento:

anno	SALDO DI TESORERIA FINALE
2023	3.686.832
2024	3.760.109
2025	3.337.752
2026	2.386.997
2027	1.997.727

Gli investimenti previsti hanno come principali obiettivi:

- Riduzione delle perdite idriche del sistema e minori costi di approvvigionamento da fonti esterne;
- Riduzione del consumo di energia elettrica degli impianti di sollevamento oggetto di intervento;
- Riduzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dell'infrastruttura;
- Ottimizzazione dei processi di trattamento e controllo di potabilizzazione della risorsa idrica proveniente dalle fonti di approvvigionamento;
- Riduzione dei volumi erogati ma non fatturati a causa della mancata registrazione da parte di contatori obsoleti con conseguente aumento dei ricavi di vendita da acqua potabile.

Gli interventi indicati risultano pienamente coerenti il Piano d'Ambito Regionale e con la programmazione complessivamente individuata nella presente relazione.

5. Situazione patrimoniale prospettica della Società

Relativamente alla situazione patrimoniale della APPN spa, si analizzano di seguito le principali voci di stato patrimoniale.

ATTIVITÀ (IMPIEGHI DI CAPITALE)

Le immobilizzazioni materiali e immateriali contengono, oltre agli investimenti previsti nel Piano degli Interventi, i cespiti trasferiti dai gestori preesistenti, valutati come previsto nell'Allegato A alla Deliberazione 580/2019/R/Idr all'art. 29.

I crediti commerciali sono stati quantificati supponendo incassi a scadenza media di 60 giorni, al netto di svalutazioni.

PASSIVITÀ (FONTI DI FINANZIAMENTO)

In relazione al capitale sociale si rinvia a quanto già sopra rappresentato.

I Fondi per rischi e oneri sono stati opportunamente alimentati, tra l'altro, a seguito di opportune svalutazioni di crediti commerciali (si ribadisce che, prudenzialmente, il PEF contempla direttamente la contabilizzazione di perdite su crediti oltre che svalutazioni).

Come sopra anticipato, nel PEF è stato ipotizzato il ricorso al finanziamento terzi anche al fine di far fronte al fabbisogno finanziario occorrente a riconoscere ai gestori uscenti il valore residuo di cui all'art. 29 dell'Allegato A alla deliberazione n. 580/2019/R/IDR ARERA.

I debiti commerciali sono stati quantificati supponendo pagamenti a scadenza media di 80 giorni.

Fermo restando tutti gli elementi l'argomentazione già effettuata in relazione agli investimenti e relative fonti di finanziamento (debito a lungo termine), sotto l'aspetto patrimoniale è stato analizzato l'indice di liquidità della società (quick ratio) misurando il rapporto tra le attività correnti liquide o più facilmente liquidabili e le passività correnti.

Tale indice, per tutto il periodo di affidamento è in media pari a 1 e ciò evidenzia la capacità dell'azienda di far fronte alle uscite di breve termine in assenza di sofferenza finanziaria.

6. Dati sul personale

Il dimensionamento delle aziende in termini di addetti rappresenta uno degli aspetti fondamentali nell'analisi delle gestioni, in quanto tale parametro ha una diretta e significativa ripercussione sui costi operativi. Va tuttavia precisato che tale parametro risente - e può variare anche in modo significativo - del grado di esternalizzazione dei servizi che caratterizza ogni singola azienda.

L'organico della APPN spa non potrà prescindere dall'acquisizione del personale avente diritto in servizio presso gli attuali gestori, alle diverse scale.

Nel PEF, pertanto, è stato stimato un fabbisogno di organico complessivo non superiore a 229 unità.

Tali dotazioni organiche risultano coerenti con le necessità prevedibili per il servizio idrico integrato nel territorio del Distretto Napoli Nord.

Inoltre, tale dotazione organica risulta tale da garantire l'assunzione del personale avente diritto in forza presso i gestori uscenti, nonché il fabbisogno derivante dall'ampliamento di perimetro gestionale sui Comuni con attuale gestione in economia.

L'entità è quella che si è ritenuta appropriata alle grandezze fisiche che caratterizzano l'Ambito, considerando la presenza di un futuro unico Gestore del distretto Napoli Nord.

Il PEF tiene conto, dunque, di un organico massimo indicativamente strutturato secondo quanto descritto e commisurato in 229 unità, il cui costo è stato parametrato al costo medio per addetto degli attuali gestori privati del territorio.

In via prudenziale non sono stati considerati i vantaggi derivanti dalla quiescenza di alcune risorse che avverrà durante il periodo di affidamento con possibilità di turn over con risorse neoassunte a costo medio più basso. A seguito di tale avvicendamento di personale, il relativo costo non può che efficientarsi con relativi impatti positivi sul PEF.

7. Conclusioni

In estrema sintesi, sulle base del PEF elaborato, ai sensi e per gli effetti del primo comma, art. 5 del TUSP, è possibile confermare:

- la sussistenza di ragioni tecniche che giustificano le ragioni e le finalità della scelta degli Enti Pubblici nella costituzione della APPN Spa;
- la convenienza e la sostenibilità economico-finanziaria della gestione;
- Il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità che devono guidare l'azione amministrativa.

Il Direttore Generale dell'Ente Idrico Campano

Vincenzo Belgiorno

