

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(ex d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, art. 14, comma 3)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione del Servizio Idrico Integrato ai sensi della Parte III del d.lgs. 152/2006 e ss.mm. ed ii.
Ente affidante	Regione Campania per effetto dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 14 del D.L. 115/2022
Tipo di affidamento	Partenariato Pubblico/Privato
Modalità di affidamento	Gara a doppio oggetto
Durata del contratto	30 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo Affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Ambito Distrettuale Napoli Nord (Parte della Città Metropolitana di Napoli)

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dr. Giovanni Marcello
Ente di riferimento	Ente Idrico Campano
Area/servizio	Direttore Generale
Telefono	081/7963125
Email	direttore@enteidricocampano.it
Data di redazione	30 luglio 2025

SOMMARIO

PREMESSA	3
A.1 Normativa di riferimento	8
A.2 Normativa europea	9
A.3 Normativa nazionale	14
A.4 Normativa regionale	23
A.5 - Indicatori di riferimento e schemi di atto	29
SEZIONE B.....	32
B.1 Caratteristiche del servizio	32
B.2 Ricognizione	35
B.3 Criticità	35
B.4 Sistema di pianificazioni	37
B.5 Obiettivi e piano degli interventi	38
B.6 Analisi degli obiettivi di servizio	40
.....	43
B.7 Obblighi di servizio pubblico e universale.....	44
SEZIONE C.....	50
C.1 Contesto di riferimento.....	50
C.2 Modalità di affidamento prescelta e relativa motivazione.....	50
SEZIONE D	56
D.1 Motivazione economico-finanziaria della scelta	56
D.2 Risultati attesi: sostenibilità economico-finanziaria della gestione	61
D.3 Risultati attesi: Situazione patrimoniale prospettica della Società	68
D.4 - Comparazione con opzioni alternative	69
D.5 - Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio	71

PREMESSA

Il 31 dicembre 2022 è entrato in vigore il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* (di seguito TUSPL) di attuazione della delega di cui all’articolo 8, legge n. 118 del 5 agosto 2022, che demandava al Governo il compito di procedere - entro il mese di febbraio 2023 - al riordino *“della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* nel rispetto di principi e criteri direttivi ben definiti.

I contenuti della riforma si pongono nel solco degli impegni che lo Stato Italiano ha assunto con l’Unione Europea nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dove, con riferimento ai servizi pubblici locali, si insiste, tra l’altro, sulla necessità di: i) rafforzare e diffondere il ricorso al principio della concorrenza; ii) limitare gli affidamenti diretti, imponendo alle amministrazioni locali di giustificare eventuali scostamenti dalle procedure di gara; iii) stabilire un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti; iv) separare le funzioni di regolamentazione e controllo da quelle di gestione; v) giustificare l’aumento della partecipazione pubblica in società in house e limitare la durata media di tali contratti.

L’articolo 14 del citato decreto, ai commi 1, 2 e 3, dispone che: 1. *“Tenuto conto del principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi (...), l’ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell’interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all’organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:*

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;*
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall’articolo 16, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;*
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea, secondo le modalità previste dall’articolo 17 (...).”*

2. *“Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio*

offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30".

3. "Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni".

4. "Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39".

5. "È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario".

Con specifico riferimento alla forma di gestione del servizio pubblico locale oggetto della presente relazione (ossia il servizio idrico integrato per l'Ambito Distrettuale Napoli Nord di cui alla L.R. della Campania n. 15/2015), va precisato che, poiché l'Ente Idrico Campano non ha completato entro i termini prescritti dall'art. 14 del D.L. n. 115/2022 le procedure utili all'individuazione del gestore unico del SII ed alla formalizzazione del conseguente rapporto concessorio, si sono configurati i presupposti per l'esercizio dell'intervento sostitutivo regionale previsto dal comma 2 del medesimo art. 14. Pertanto, in data 03.01.2023, con atto prot. n. 218 a firma del Presidente della Giunta Regionale della Campania, si è dato corso all'intervento sostitutivo regionale, finalizzato all'affidamento del SII nel Distretto Napoli Nord, secondo la forma gestionale prescelta dall'EGATO con i provvedimenti puntualmente individuati in prosieguo.

Per esigenze di completezza espositiva, si ripercorre, di seguito, la scansione provvedimentale attraverso la quale si è giunti alla scelta della forma di gestione del S.I.I. nel Distretto di Napoli Nord, oggetto della presente relazione.

Con deliberazione 8 novembre 2022, n. 67 il Comitato Esecutivo dell'EIC ha approvato la forma di gestione interamente pubblica del SII, secondo le indicazioni del Consiglio di distretto "Napoli Nord".

Con deliberazione n. 1 del 02/02/2023, dunque, il Consiglio di distretto "Napoli Nord" ha adottato il Piano di Distretto Napoli Nord, condiviso dal Comitato Esecutivo dell'EIC con deliberazione n. 1 del 06/02/2023.

Facendo seguito alle deliberazioni sopra richiamate, alcuni Comuni dell'Ambito Distrettuale, al fine di dare luogo alle procedure di costituzione della società a capitale interamente pubblico destinata a ricevere l'affidamento del SII, per l'Ambito Distrettuale Napoli Nord, hanno assunto le deliberazioni di Consiglio Comunale prescritte dall'art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016, con relativa trasmissione per il previsto controllo preventivo, alla Corte dei Conti della Campania, la quale ha reso parere negativo.

Inoltre, l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, con parere emesso in data 7 aprile 2023, ha ritenuto la Deliberazione del Comitato Esecutivo dell'EIC 8 novembre 2022, n. 67 contrastante con le previsioni dell'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 (allora vigenti), sulla considerazione che la scelta del ricorso all'in house providing non fosse supportata da alcun raffronto comparativo con le altre opzioni gestionali possibili, in termini di convenienza e congruità della scelta.

Nonostante il riscontro fornito dall'EIC al rilievi mossi dall'AGCM, la medesima Autorità Garante, per il tramite dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, ha notificato il ricorso al TAR Campania ex art. 21-bis L. n. 287/1990 per l'annullamento della deliberazione dell'Ente Idrico Campano n. 67 dell'8 novembre 2022, avente ad oggetto, come detto, l'*"Approvazione della forma proposta di gestione del distretto Napoli Nord"* e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenziali, ivi inclusa la deliberazione del Consiglio di Distretto Napoli Nord n. 4 del 05 agosto 2022.

In tale contesto, la Regione Campania ha chiesto informazioni in ordine allo stato di attuazione delle procedure, di competenza dei Comuni, propedeutiche alla costituzione delle società di gestione del SII nei distretti di Napoli Nord e Sannita, in ragione delle sollecitazioni provenienti dal

Ministero dell'Ambiente, pena l'intervento sostitutivo centrale previsto dall'art. 14 del D. L. n. 115/2022.

Va precisato, poi, che nel corso della seduta del 14 dicembre 2023, la Direzione dell'EIC ha sottoposto al Consiglio di Distretto, l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario della gestione unica del Servizio Idrico Integrato dell'ambito distrettuale Napoli Nord che, indipendentemente dalla forma di gestione, prevede:

- la necessità di ampliare il periodo di gestione ad un arco temporale di 30 anni;
- una necessità finanziaria, per far fronte alla fase di avvio della società nonché alla realizzazione degli investimenti necessari per assicurare i livelli minimi di servizio nell'intero territorio, significativamente superiore a quella derivante dal valore del Capitale Sociale previsto per la società a totale capitale pubblico.

Alla luce di tali evidenze, il Consiglio di Distretto ha ritenuto di dover rivedere la scelta della forma di gestione già operata con la deliberazione 5 agosto 2022, n. 4, pervenendo, nella seduta del 28/03/2024, all'adozione delle delibere nn. 1 e 2, con la quale l'organo rappresentativo dei Comuni del Distretto, rispettivamente, ha approvato l'aggiornamento del Piano d'Ambito Napoli Nord ed ha espresso il proprio – nuovo – indirizzo per l'affidamento del SII ad una società a capitale misto pubblico/privato, con partecipazione pubblica di maggioranza (pari al 55%), quale 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 far fronte alla necessità di importanti provviste finanziarie per la fase di start up del nuovo gestore e per la realizzazione degli interventi programmati, con la possibilità di avvalersi del know how di un operatore industriale già in possesso di una significativa esperienza nel settore del servizio idrico integrato.

Il lavoro di approfondimento e verifica svolto con la presente Relazione, consente, come si avrà modo di illustrare nel prosieguo, di ritenere che, nella specie, sussistono tutti i motivi e le ragioni tecniche, economiche e finanziarie, di convenienza per l'utenza e per la gestione del servizio idrico integrato, nonché il rispetto dei criteri stabiliti dalle normative nazionali e dal diritto dell'Unione Europea, per procedere all'affidamento a società mista quale modulo di gestione congruente e idoneo per l'Ambito Distrettuale Napoli Nord.

In fase di predisposizione della presente relazione è stata verificata la rispondenza del partenariato pubblico privato istituzionalizzato per la gestione del SII agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza e di economicità, di qualità del servizio, di benefici per la collettività e di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Il piano economico-finanziario redatto sulla base degli investimenti programmati per la durata dell'affidamento, e in base al modello gestionale operativo della società, è sostenibile e in equilibrio economico finanziario.

Si può quindi affermare che la scelta di addivenire a un unico gestore d'ambito nella forma della società a partecipazione mista con selezione del socio privato operativo mediante procedura ad evidenza pubblica – oggetto di analisi e verifica con la presente Relazione e sostanziato dagli strumenti di pianificazione predisposti dall'EIC (id est Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord) – risulta fornire tutte le garanzie con riferimento a quanto prescritto dagli artt. 14 e 16 del D.Lgs. n. 201 del 2022 ed appare conforme alla normativa di settore in materia di servizio idrico integrato (artt. 147 e ss. del d.lgs. n. 152/2006) e di società a partecipazione pubblica (art. 17 del d.lgs. n. 175/2016).

La scelta in parola, infatti, risponde alle esigenze di organizzare il servizio nell'ottica del superamento della frammentazione attuale delle gestioni, dell'ottimizzazione dal punto di vista tecnologico e produttivo del SII, relativamente ai singoli segmenti di cui si compone (acquedotto, fognatura, e depurazione), dell'attivazione di strategie di efficientamento e di miglioramento in termini di efficacia della gestione, anche attraverso la pianificazione complessiva d'ambito e l'adeguamento a standard di qualità tecnica e commerciale imposti dalla regolazione di settore ARERA.

La scelta della modalità di gestione del servizio idrico integrato attraverso l'affidamento a società mista rappresenta, per quel che rileva in questa sede, una soluzione in grado di realizzare la prescritta distinzione tra funzioni di regolazione locale (esercitate dai Comuni attraverso l'Ente di Governo dell'Ambito) e quelle di gestione dei servizi pubblici locali (nel caso di specie, affidato alla società a capitale misto) secondo quanto prescritto dall'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 201/2022.

SEZIONE A

A.1 Normativa di riferimento

Si ritiene opportuno ricostruire il contesto normativo in cui si inquadra il Servizio Idrico Integrato con riferimento a:

- disciplina europea;
- normativa nazionale (trasversale e settoriale);
- normativa regionale.

Per comprendere al meglio il settore idrico è indispensabile sviluppare l'analisi a partire dal quadro normativo di riferimento. Il sistema di regole definisce infatti gli aspetti legati al sistema di *governance*, al tema dell'affidamento del servizio nonché dell'organizzazione dello stesso.

Il sistema di *governance* del settore idrico è "multi-livello":

- A. L'Unione Europea ha emanato diverse direttive in materia di acque e protezione ambientale e promuove il rispetto delle norme sulla concorrenza nell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale.
- B. Il Ministero dell'Ambiente determina gli indirizzi generali della politica idrica del Paese e le norme per il buon funzionamento del settore.
- C. L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) svolge le funzioni che riguardano la regolazione e il controllo dei servizi idrici (a titolo non esaustivo: definizione dei costi ammissibili; criteri per la determinazione delle tariffe; competenze in tema di qualità del servizio; verifica dei piani d'ambito; predisposizione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, ecc.).
- D. Le Regioni, recependo la normativa nazionale, attraverso legge regionale delimitano gli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) e scelgono le modalità di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo Ambito.
- E. Gli Enti Locali compresi in un unico Ambito costituiscono l'Ente di Governo d'Ambito (EGA) che si pone quale ente di regolazione locale tra il gestore del servizio, gli utenti e l'ARERA.

A livello sovranazionale, il Parlamento e il Consiglio europeo hanno definito attraverso proprie direttive il quadro d'azione generale in materia di tutela delle acque (Direttiva 2000/60/CE), di raccolta e depurazione delle acque reflue (Direttiva 91/271/CEE), di qualità minima delle acque destinate al consumo umano (Direttiva 98/83/CE). Direttive che fissano obblighi che gli Stati membri devono rispettare, per il tramite degli operatori del servizio idrico. Sono stati, inoltre,

sanciti i principi che devono informare la determinazione delle tariffe negli Stati membri, ovvero *“l’integrale copertura dei costi”* e *“chi inquina paga”*, e le forme ammesse per l’affidamento del servizio (Direttive 92/50/CEE e 93/38/CEE).

A.2 Normativa europea

Nel diritto europeo il Servizio Idrico Integrato (SII) rientra nella nozione di *“servizio di interesse economico generale”* (SIEG), la cui disciplina fondamentale è stata originariamente elaborata con riferimento ad alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali trasporti, servizi postali, energia e comunicazione.

Tra le fonti più significative si richiamano:

- il Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2001, COM (2004), ove si precisa che *“nell’Unione i servizi di interesse generale rimangono essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell’economia europea. I cittadini e le imprese hanno il diritto di pretendere l’accesso a servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutta l’Unione europea”*;
- la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 36 rubricato *“Accesso ai servizi d’interesse economico generale”* secondo cui *“al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell’Unione, questa riconosce e rispetta l’accesso ai servizi d’interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”*;
- il Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea: art. 14 secondo cui *“...in considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale nell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l’Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell’ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi”*. Art. 106 *“Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101*

a 109 inclusi. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione...". A tale scopo è utile richiamare quanto individuato in ambito di ordinamento europeo in ordine al rispetto della disciplina in materia di "Aiuti di Stato", con particolare riferimento ai requisiti "cristallizzati" dalla Corte di Giustizia europea con la sentenza "Altmark" del 24 luglio 2003 (Cfr. C-280/00. Sentenza della Corte del 24 luglio 2003);

- le direttive europee relative ad appalti pubblici e servizi (Direttiva 2014/24/UE e Direttiva 2014/25/UE) e la direttiva concessioni 2014/23/UE.

Il diritto europeo, le cui previsioni hanno fortemente influenzato nel corso del tempo tanto la normativa quanto la giurisprudenza nazionale in materia di affidamento delle concessioni di servizi pubblici, reca alcune regole fondamentali in materia di SIEG, categoria definitoria che corrisponde, sul piano nazionale, a quella dei servizi pubblici a rilevanza economica e nel cui novero figura il servizio idrico integrato, per costante giurisprudenza costituzionale e per le stesse previsioni del diritto europeo.

Si veda, al riguardo, il considerando numero quindici della direttiva 2000/60/CE, ove si afferma che *"La fornitura idrica è un servizio d'interesse generale"* e si richiama altresì la comunicazione della Commissione COM (281) 1996 relativa a *"I servizi di interesse generale in Europa"*. Tale affermazione determina un rinvio dinamico della disciplina del settore idrico alla progressiva definizione di un quadro generale di regole comunitarie destinate a regolare i servizi di interesse generale.

Tali regole, peraltro, hanno trovato una codificazione in atti di diritto comunitario derivato – con l'emanazione della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 28 marzo 2014 – risultando per decenni costituite dalle sole disposizioni contenute nei trattati e, soprattutto, nell'interpretazione che di esse ha dato la Corte di Giustizia in sede giurisprudenziale. Con specifico riferimento al servizio oggetto della presente relazione, tuttavia, va evidenziato la stessa direttiva 2014/23/UE riconosce espressamente la peculiarità del servizio idrico integrato, laddove articolo 12 "Esclusioni specifiche nel settore idrico", dispone che *"1. La presente direttiva non si applica alle concessioni aggiudicate per: a) fornire o gestire reti*

fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile; b) alimentare tali reti con acqua potabile. 2. La presente direttiva non si applica inoltre alle concessioni riguardanti uno o entrambi dei seguenti aspetti quando sono collegate a un'attività di cui al paragrafo 1: a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione, drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento d'acqua potabile rappresenti più del 20 % del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o drenaggio; o b) lo smaltimento o il trattamento delle acque reflue".

I SIEG sono disciplinati anche dal Protocollo allegato al Trattato di Lisbona, che introduce per la prima volta espressamente tale nozione nel diritto Europeo primario. Come esplicitato dalla Commissione Europea nella Comunicazione interpretativa che accompagna il citato Protocollo sui SIEG, l'elemento strutturale di tali servizi consiste nella circostanza che questi sono soggetti alle norme del Trattato in materia di mercato interno e concorrenza, proprio in virtù del fatto che tali attività rivestono carattere economico.

La vera novità è rappresentata dalla direttiva 23 in materia di contratti di concessione che pone alcuni aspetti innovativi, fra cui la definizione sostanziale di concessione che è contenuta nell'ultimo capoverso dell'art. 5: *"l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi"*. Tale definizione è strettamente collegata al trasferimento in capo al concessionario di un rischio operativo necessariamente di natura economica avente potenziali riflessi sulla sostenibilità del piano economico finanziario della concessione che può riguardare sia il lato della domanda sia quello dell'offerta.

Il fenomeno delle società miste rientra nel concetto di partenariato pubblico privato (PPP), la cui codificazione risale al "libro verde" della Commissione CE relativo al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni. Nel "libro verde", presentato il 30 aprile 2004, la Commissione ha affermato che il termine PPP si riferisce in generale a *"forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio"*.

La ratio dell'istituto, come si evince dal citato libro verde, va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. In un quadro di questo tipo, il ricorso a capitali ed energie private diventa

momento quasi ineludibile nel difficile compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di economicità. L'acquisizione del patrimonio cognitivo, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturato dal privato nelle singole aree strategiche di affari, costituisce un arricchimento del know-how pubblico oltre che un possibile alleggerimento degli oneri economico-finanziari, che le pubbliche amministrazioni devono sopportare in sede di erogazione di servizi o di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Sia la Commissione che il Parlamento europeo concordano nel ritenere che le forme di PPP non costituiscono "l'anticamera" di un processo di privatizzazione delle funzioni pubbliche, dal momento che le sinergie tra pubblica amministrazione e soggetti privati possono generare effetti positivi per la collettività, atteggiandosi a strumento alternativo alla stessa privatizzazione. Per questo motivo l'assemblea di Strasburgo ha qualificato, senza mezzi termini, il PPP, in tutte le sue manifestazioni, come un possibile strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche, riconoscendo alle amministrazioni la più ampia facoltà di stabilire se avvalersi o meno di soggetti privati terzi, oppure di imprese interamente controllate oppure, in ultimo, di esercitare direttamente i propri compiti istituzionali.

Con riferimento alla normativa comunitaria a livello di PPPI, la Commissione Europea è intervenuta nel 2008 con una comunicazione interpretativa (2008/C91/02) di fondamentale importanza che descrive, prima fra gli atti regolatori, la c.d. procedura a doppio oggetto e la logica sottesa alla medesima. In particolare, la commissione chiarisce come il suo intervento, sviluppatosi a valle del Libro verde sul partenariato pubblico privato, nasca dalla necessità di meglio qualificare lo specifico caso di partnership con creazione di soggetti giuridici di natura mista: *"L'incertezza giuridica che regna attorno alla partecipazione di partner privati ai PPPI può nuocere al successo della formula. Il rischio di dar vita a strutture basate su contratti che successivamente possono rivelarsi non conformi al diritto comunitario può anche dissuadere le autorità pubbliche e i soggetti privati dal costituire partenariati pubblico-privati istituzionalizzati"*. Come detto, in tale Comunicazione, la Commissione chiarisce la logica procedurale che ritiene più idonea per la creazione della società a capitale misto: *"Indipendentemente dalle modalità di costituzione del PPPI, le disposizioni di diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni impongono all'amministrazione aggiudicatrice di seguire una procedura equa e trasparente quando procede alla selezione del partner privato che, nell'ambito della sua partecipazione all'entità a capitale misto, fornisce beni, lavori o servizi, o quando procede all'aggiudicazione di un appalto pubblico o*

di una concessione a un'entità a capitale misto. In ogni caso, le amministrazioni aggiudicatrici non possono «ricorrere a manovre dirette a celare l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi a società ad economia mista». A questo riguardo, la Commissione ritiene che una doppia procedura (la prima per la selezione del partner privato del PPPI, e la seconda per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto) sia difficilmente praticabile. Per costituire un PPPI in modo conforme ai principi del diritto comunitario evitando nel contempo i problemi connessi ad una duplice procedura si può procedere nel modo seguente: il partner privato è selezionato nell'ambito di una procedura trasparente e concorrenziale, che ha per oggetto sia l'appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all'esecuzione di tali prestazioni e/o il suo contributo amministrativo alla gestione dell'entità a capitale misto. La selezione del partner privato è accompagnata dalla costituzione del PPPI e dall'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto”.

Si ritiene utile citare un ulteriore passaggio di tale Comunicazione, che, come si evince, è di fondamentale importanza per la qualificazione della procedura di costituzione del PPI: “I principi di parità di trattamento e di non discriminazione implicano un obbligo di trasparenza che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura del mercato dei servizi alla concorrenza. Nell'ambito della costituzione di un PPPI questo obbligo implica, secondo la Commissione, che l'amministrazione aggiudicatrice includa nel bando di gara o nel capitolato d'oneri informazioni di base sull'appalto pubblico o sulla concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto che dovrà essere costituita, sullo statuto di tale entità, sul patto tra gli azionisti e su tutti gli altri elementi che regolano, da un lato, il rapporto contrattuale tra l'amministrazione aggiudicatrice e il partner privato e, dall'altro, il rapporto tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'entità a capitale misto da costituire. Se l'amministrazione aggiudicatrice applica il dialogo competitivo o la procedura negoziata, è possibile che una parte di queste informazioni non debba essere stabilita in anticipo ma possa essere individuata nel corso del dialogo o della procedura negoziata con le imprese candidate. Il bando di gara dovrebbe contenere qualche informazione sulla durata prevista dell'appalto pubblico che l'entità a capitale misto dovrà eseguire o della concessione che dovrà gestire. A parere della Commissione, il principio di trasparenza impone di indicare chiaramente nella documentazione di gara le possibilità di rinnovo o di modifica dell'appalto pubblico o della concessione aggiudicati all'entità a capitale misto e di specificare le possibilità di assegnazione di nuovi compiti. La documentazione di gara

dovrebbe precisare quantomeno il numero di opzioni e le loro condizioni di applicazione. Le informazioni così fornite devono essere sufficientemente dettagliate da garantire una procedura di gara equa ed efficace. È opportuno che il contratto tra l'amministrazione aggiudicatrice e il partner privato definisca sin dall'inizio la procedura da seguire in caso di mancata assegnazione di compiti supplementari all'entità a capitale misto e/o di mancato rinnovo dei compiti ad essa già assegnati. Secondo la Commissione, occorre formulare lo statuto in modo tale che sia possibile eventualmente cambiare il partner privato. Poiché il partner privato non può essere escluso d'ufficio da una nuova procedura di gara, l'amministrazione aggiudicatrice deve, in tal caso, prestare particolare attenzione all'obbligo di trasparenza e di parità di trattamento di tutti gli offerenti."

Va ribadito, infine, che il Legislatore europeo, al fine di tener conto delle peculiarità proprie dei servizi idrici ha disposto l'esclusione delle concessioni aventi ad oggetto il servizio in argomento dall'applicazione della direttiva 2014/23/UE che all'articolo 12 così dispone: *"1. La presente direttiva non si applica alle concessioni aggiudicate per: a) fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile; b) alimentare tali reti con acqua potabile. 2. La presente direttiva non si applica inoltre alle concessioni riguardanti uno o entrambi dei seguenti aspetti quando sono collegate a un'attività di cui al paragrafo 1: a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione, drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento d'acqua potabile rappresenti più del 20 % del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o drenaggio; o b) lo smaltimento o il trattamento delle acque reflue".*

A.3 Normativa nazionale

Per ciò che riguarda la normativa nazionale, il settore è stato interessato negli ultimi anni da grandi cambiamenti. Dopo la legge Galli (L. n. 36/1994) che aveva avviato un processo di riforma mai completamente entrato a regime, il D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice ambiente), che ha abrogato la Legge Galli, ha confermato l'organizzazione del servizio idrico sulla base di ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni. La dimensione "minima" degli ATO è rinvenibile nella Legge 244/2007 (c.d. Legge finanziaria 2008) che — nel perseguire le finalità di "riduzione dei costi" — dispone la *"valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali"* (art. 2, comma 38, lettera a). Occorre fare riferimento al richiamato d.lgs. 152/2006, quale fonte di riferimento in materia ambientale che, agli artt. da 141 a 176, tratta l'intera disciplina del servizio

idrico integrato, definito dall'articolo 141, come *“l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue”*.

Il Codice Ambiente attribuisce 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”* agli Enti Locali: queste attività dovevano essere esercitate *“attraverso l'ente di governo dell'ambito”* (articolo 142, comma 3 del d.lgs. 152/2006).

A seguito della soppressione (ad opera dell'art. 2, comma 186-bis della Legge 191/2009) delle Autorità d'ambito territoriali ottimali e dell'abrogazione dell'articolo 148, Codice ambiente, è stato demandato alle Regioni il compito di procedere all'attribuzione delle funzioni *“già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”*.

Il successivo art. 147 impone che i servizi idrici siano *“organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni”*.

La necessità di organizzazione e gestione dei servizi idrici con riferimento ad ambiti territoriali di dimensioni sovracomunali, inoltre, è in linea anche con la previsione di cui all'art 3 bis, del D.L. 138/2011, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 il quale prevede che: *“A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012”*.

Lo stesso art. 3bis, inoltre, al comma 1bis precisa che *“le deliberazioni degli enti di governo di cui al comma 1 sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive da parte degli organi degli enti locali”*.

Per quanto attiene alla competenza all'affidamento della gestione del SII, vanno richiamati gli artt. 147 e 149-bis d.lgs. 152/2006 ai sensi dei quali ogni attribuzione al riguardo è assegnata ai Comuni che sono tenuti al relativo esercizio obbligatoriamente in forma associata, attraverso l'ente di governo dell'ambito (EGATO).

In particolare, l'art. 149-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 dispone che *“L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 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".

Nel caso specifico, poi, come detto, viene in rilievo anche l'art. 14 comma 2 del D.L n. 115/2022, in merito ai poteri sostitutivi in titolarità delle Regioni in caso di inerzia degli enti di governo degli ambiti nelle attività di affidamento del SII al gestore unico.

Con riferimento alle modalità di affidamento del servizio, a seguito dell'abrogazione dell'art. 34 del D.L. 179/2012, la disposizione cardine è l'art. 14 d.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 che al comma 1, richiama le forme di affidamento dall'ordinamento europeo: in house providing; società mista con socio privato selezionato con gara cd. "a doppio oggetto" (Partenariato Pubblico-Privato Istituzionalizzato); procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio.

Nel caso oggetto della presente relazione assume rilevanza anche la normativa nazionale applicabile alle c.d. società miste, anche denominate partenariati pubblico privati di tipo istituzionale.

Tale forma di affidamento, già prevista all'interno del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL) (art. 113, comma 5), non aveva mai ricevuto una piena e compiuta codificazione in termini procedurali e descrittivi, così da essere oggetto di diversi interventi regolatori e giurisprudenziali, sia delle autorità nel settore degli appalti pubblici (AVCP prima e ANAC poi) che dei tribunali amministrativi di ogni grado.

Con il recente d.lgs. n. 36/2023, il Legislatore ha inteso conferire un forte impulso all'utilizzo dell'istituto, ove si consideri che è stato esteso l'ambito applicativo delle forme di partenariato pubblico privato contrattuale e istituzionale. L'obiettivo della riforma è quello di rendere il PPP *«più attrattivo per amministrazioni, operatori economici ed investitori istituzionali»* ed evitare politiche di bilancio che, in passato, hanno incentivato l'uso distorto dello strumento in esame (cfr. relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 36/2023).

Nel nuovo Codice dei Contratti, il partenariato pubblico privato (PPP) viene disciplinato dagli artt. 174 e 175 che sostituiscono integralmente gli articoli 179, 180, 181 e 182 del d.lgs. n. 50/2016 relativi alla previgente disciplina generale dell'istituto in questione.

Sul piano sistematico, il Nuovo Codice chiarisce la distinzione tra il PPP di tipo puramente contrattuale (regolato dallo stesso d.lgs. n. 36/2023) e il PPP di tipo istituzionale (regolato dal T.U. sulle società partecipate di cui al d.lgs. n. 175/2016).

Nello specifico, per quanto qui di interesse, l'art. 174, comma 4, in maniera innovativa rispetto al d.lgs. 50/2016, introduce la definizione di PPP di tipo istituzionale. In particolare, viene specificato che tale tipologia di PPP:

- 1) si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente alla parte privata e da quella pubblica
- 2) trova la propria disciplina di riferimento nel d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) e nelle altre norme speciali di settore.

Con riferimento alla distinzione tra partenariato pubblico privato di tipo contrattuale e di tipo istituzionale, la Relazione illustrativa del nuovo Codice precisa che in considerazione delle differenze intercorrenti tra i due istituti sono stati introdotti *«due corpi normativi separati: i) il Codice dei contratti si occupa del modello partenariale basato sui legami contrattuali delle parti contraenti, di tipo sinallagmatico; ii) il testo unico sulle società partecipate (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175) e le altre norme speciali di settore si occupano del 'PPP istituzionalizzato'»* connotato dalla creazione di un'entità terza da parte del partner privato e del soggetto pubblico, di cui costituiscono l'esempio più noto le società miste.

In ragione del rinvio operato dal citato art. 174, comma 4 al d.lgs. 175/2016, nella specie, per il ricorso al partenariato pubblico privato istituzionale, occorre fare riferimento all'art. 17 del d.lgs. n. 175/2016 *"Società a partecipazione mista pubblico-privata"*.

A ciò va aggiunto che l'art. 148 del d.lgs. n. 36/2023, in linea con quanto previsto dalla Direttive UE nn. 23 e 24 del 2014, in considerazione delle peculiarità proprie delle attività che costituiscono il SII, prevede espressamente che: *"5. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del codice le concessioni aggiudicate per fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile oppure per alimentare tali reti con acqua potabile. 6. Sono escluse dall'applicazione del codice le concessioni che siano collegate a una delle attività del comma 5 e riguardino: a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione, drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento di acqua potabile rappresenti più del 20 per cento del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti; b) smaltimento o trattamento delle acque reflue"*. Analoga esclusione è contenuta all'art. 181 del d.lgs. n. 36/2023.

Ciò posto, l'art. 17 del d.lgs. n. 175/2016 in tema di società a partecipazione mista pubblico-privata, stabilisce che la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento - con possibilità di diverse combinazioni e di una partecipazione pubblica

minoritaria - e la procedura di selezione pubblica del medesimo *“ha a oggetto, al contempo la sottoscrizione o l’acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l’affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell’attività della società mista”*.

È evidente che il legislatore nazionale ha preferito fino ad oggi l’applicazione di istituti che favoriscono la concorrenza, limitando le società in-house a casi eccezionali (art. 16 del d.lgs. n. 175/2016); vi è, quindi, un confermato indirizzo favorevole, anche in conseguenza dell’influenza della giurisprudenza e della disciplina comunitaria, per soluzioni esternalizzate di gestione dei servizi pubblici da intendersi però non in senso esclusivamente privatistico, considerata la costante previsione e diffusione delle società miste, ma di certo questo schema rappresenta una soluzione di riferimento per gli enti locali, soprattutto in una fase di disponibilità limitata di risorse pubbliche utili a finanziare il servizio, quanto meno nella fase di start up della gestione unica del Servizio Idrico Integrato.

È manifesta, infatti, la validità dello schema giuridico della società mista di gestione di servizi pubblici locali, secondo una logica moderna, ma anche necessitata dalla crisi e dalla carenza di risorse pubbliche, organizzative e tecniche, mediante imprese competitive con dimensioni adeguate per realizzare importanti investimenti, garantire migliori standard di qualità, un’azione amministrativa efficiente e al contempo *“alleggerire”* gli oneri economico-finanziari sugli enti locali.

Ciò è in linea con la Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 2008 sul PPPI sopra citata, che legittima le società miste e che dev’essere, pertanto, ancora pienamente considerata come riferimento rilevante per un’adeguata gestione dei SIEG.

Più specificamente l’art. 17 TUSP statuisce espressamente che: *“1. Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell’articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l’acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l’affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell’attività della società mista.*

2. Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All’avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono

parte integrante. Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.

3. La durata della partecipazione privata alla società, aggiudicata ai sensi del comma 1 del presente articolo, non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

4. Nelle società di cui al presente articolo:

- a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile al fine di consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa;*
- b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici partecipanti e ai soci privati di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile nel senso di eliminare o limitare la competenza dei soci;*
- c) gli statuti delle società per azioni possono prevedere l'emissione di speciali categorie di azioni e di azioni con prestazioni accessorie da assegnare al socio privato;*
- d) i patti parasociali possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile, purché entro i limiti di durata del contratto per la cui esecuzione la società è stata costituita.*

5. Nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi, anche non simultaneamente assegnati, la società può emettere azioni correlate ai sensi dell'articolo 2350, secondo comma, del codice civile, o costituire patrimoni destinati o essere assoggettata a direzione e coordinamento da parte di un'altra società.

6. Alle società di cui al presente articolo che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, per la realizzazione dell'opera pubblica o alla

gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016, se ricorrono le seguenti condizioni:

- a) la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;*
- b) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;*
- c) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo."*

Altra disposizione normativa di sicuro rilievo ai fini che qui interessano è costituita dall'art. 4, comma 8 del D.L. n. 138/2011 che, con riferimento all'affidamento della gestione di servizi pubblici locali mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, dispone che le stesse *"sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti (...), ove esistente, dalla competente autorità di settore"*. La medesima disposizione specifica, poi, al comma 11, che *"il bando di gara (...):*

- a) esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;*
- b) assicura che i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio e che la definizione dell'oggetto della gara garantisca la più ampia partecipazione e il conseguimento di eventuali economie di scala e di gamma;*
- b-bis) prevede l'impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione con riferimento all'intera durata programmata dell'affidamento, e prevede altresì, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, la misura delle anzidette economie e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe da praticarsi agli utenti ed al finanziamento di strumenti di sostegno connessi a processi di efficientamento relativi al personale;*
- c) indica, ferme restando le discipline di settore, la durata dell'affidamento commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore (...);*
- d) può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento;*

- e) prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia;*
- f) indica i criteri e le modalità per l'individuazione dei beni (...) e per la determinazione dell'eventuale importo spettante al gestore al momento della scadenza o della cessazione anticipata della gestione (...);*
- g) prevede l'adozione di carte dei servizi al fine di garantire trasparenza informativa e qualità del servizio;*
- g-bis) indica i criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio, prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione”.*

Non va trascurato, infine, che il servizio idrico integrato è un settore economico sottoposto all'attività dell'Autorità di Regolazione per l'Energia e l'Ambiente, alla quale, ai sensi del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono state trasferite le funzioni di regolazione e controllo in materia di servizi idrici, come specificamente individuate con DPCM 20/07/2012 (art. 3).

Nell'esercizio delle proprie competenze, l'ARERA, nel tempo, ha provveduto a dettare la disciplina regolatoria alla quale i gestori devono conformare il loro operato, mediante approvazione di una serie di atti diretti a stabilire una metodologia unica a livello nazionale di determinazione della tariffa del servizio, nonché a controllare, attraverso l'approvazione delle tariffe determinate dagli enti di governo di ambito, l'efficacia e l'efficienza della gestione.

Con riferimento all'efficacia, ARERA negli anni ha, infatti, sempre più ancorato l'approvazione delle tariffe al conseguimento di obiettivi di qualità del servizio e di rispetto della normativa comunitaria in materia di qualità della risorsa idrica e delle acque reflue. Costituiscono un esempio in tal senso la Deliberazione ARERA sulla qualità contrattuale (Deliberazione ARERA 655/2015/R/IDR) che stabilisce gli standard di qualità del servizio che devono essere garantiti dalle carte del servizio sottoscritte dai gestori con gli utenti al momento della stipula del contratto di servizio, nonché il regolamento sulla qualità tecnica (Deliberazione ARERA 917/2017/R/IDR) che indica gli obiettivi da conseguire in relazione ai tre segmenti del servizio (Acquedotto, Fognatura e Depurazione) attualmente aggiornata con Delibera 637/2023/R/Idr finalizzata a rafforzare il set di indicatori in vigore e di introdurre ulteriori standard, anche alla luce dello scenario climatico in atto e delle più recenti novità legislative in materia di qualità.

L'emanazione di tali deliberazioni pone obiettivi comuni a tutte le aziende di gestione del servizio idrico integrato, indipendentemente dalla forma giuridica che le caratterizzano.

Relativamente all'efficienza, l'attenzione deve essere posta sul rapporto tra costi e ricavi, che nel metodo tariffario risultano regolati.

I costi sono distinti tra costi efficientabili per i quali l'ARERA non prevede un incremento nel tempo, se non per effetto dell'inflazione o per ampliamento del perimetro di attività (maggior numero di comuni serviti e/o di segmenti di servizio), ritenendo che gli stessi debbano essere il risultato di un'ottimizzazione della gestione aziendale, e costi esogeni, ovvero costi non dipendenti dal controllo della gestione aziendale ma derivanti da fattori esterni alla stessa e pertanto congruabili ogni 2 anni al momento della revisione tariffaria.

In linea generale, in relazione ad entrambe le tipologie di costo, si può affermare che, rispetto alla dimensione del servizio, l'eventuale conseguimento delle economie di scala può riguardare tutte le modalità di affidamento.

Tali costi di esercizio e di investimento, comprensivi dei costi ambientali e della risorsa, determinano i ricavi complessivi del gestore nel rispetto del principio del Full cost recovery e sulla base di un complesso meccanismo di riconoscimento previsto da ARERA, il quale si pone l'obiettivo di escludere tutti i costi non attinenti al servizio o in ogni caso ritenuti non efficienti sulla base di costi standard.

Da quanto sopra detto, il sistema regolatorio ARERA mette sullo stesso piano qualsiasi tipo di gestione, definendo il valore dei corrispettivi da applicare agli utenti del servizio e non effettuando discriminazioni in funzione della tipologia di affidamento. Esso, infatti, risulta identico per tutti gli operatori del settore.

Gli atti deliberativi ARERA maggiormente significativi per l'affidamento in questione sono:

- deliberazione 17 dicembre 2019, 547/2019/R/IDR, recante *“Integrazione della disciplina vigente in materia di regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato e disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni”*, come successivamente modificata e integrata;
- deliberazione 21 dicembre 2021, 609/2021/R/IDR, recante *“Integrazione della disciplina in materia di misura del servizio idrico integrato (TIMSII)”*;
- deliberazione 17 ottobre 2023, 476/2023/R/IDR, recante *“Applicazione del meccanismo incentivante della regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato (RQSII) per le annualità 2020-2021. Risultati finali”*;
- deliberazione 17 ottobre 2023, 477/2023/R/IDR, recante *“Applicazione del meccanismo*

incentivante della regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI) per le annualità 2020-2021. Risultati finali”;

- *deliberazione 28 dicembre 2023, 637/2023/R/IDR, recante “Aggiornamento della disciplina in materia di regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI), nonché modifiche all’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 586/2012/R/IDR e all’Allegato A alla deliberazione dell’Autorità 655/2015/R/IDR (RQSII)”;*
- *deliberazione 28 dicembre 2023, 639/2023/R/IDR, recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico per il quarto periodo regolatorio (MTI-4)”.*

A.4 Normativa regionale

Per quanto concerne la normativa regionale nella presente sezione vengono richiamate le disposizioni legislative regionali e i provvedimenti amministrativi in materia di servizio idrico integrato ritenuti rilevanti.

Per completezza espositiva, occorre premettere che in Campania il principio di unicità della gestione del SII per ambiti territoriali ottimali introdotto dalla Legge n. 36/1994, ha trovato attuazione sul piano normativo, per la prima volta, nella legge regionale n. 14 del 21/03/1997 (cd. Legge Galli), con la quale vennero delimitati gli Ambiti Territoriali Ottimali, così individuati:

- “ATO 1. Calore Irpino”
- “ATO 2. Napoli-Volturno” (poi suddiviso in “ATO 2 Napoli” e “ATO 5 Terra di Lavoro”)
- “ATO 3. Sarnese Vesuviano”
- “ATO 4. Sele”.

La citata legge regionale, all’art. 4, poi, definì concretamente le forme di cooperazione fra gli Enti Locali, stabilendo:

- che i comuni e le province ricadenti in ciascun ATO organizzassero il servizio idrico integrato nel termine di sei mesi dall’entrata in vigore della legge, in conformità a quanto disposto dall’articolo 9, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36;
- che, a tal fine, entro novanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge, i comuni e le province ricadenti nel medesimo ATO provvedessero alla costituzione di un consorzio obbligatorio di funzioni ai sensi dell’articolo 25, comma 7, della legge 8 giugno 1990, n. 142, denominato Ente di Ambito, dotato di personalità giuridica pubblica ed autonomia organizzativa.

Conseguentemente, i Comuni ricompresi in ciascun ATO costituiscono i corrispondenti Enti d'Ambito; tuttavia, solo alcuni di essi adottarono formali provvedimenti di affidamento del SII al gestore unico sulla scorta dei rispettivi piani d'ambito, con la conseguenza che ancora all'attualità si registra la presenza sul territorio regionale di una pluralità di operatori, secondo varie forme gestionali.

Proprio in considerazione del fatto che, analogamente a quanto avvenuto in Campania, in molte parti del Paese hanno continuato ad operare forme gestionali del SII non conformi al principio della unicità/unitarietà della gestione in ciascun ATO, il Legislatore ha disposto la soppressione ex lege degli Enti d'Ambito di cui all'art. 148 del d.lgs. 152/2006, (art. 2, comma 186-bis, L. 23 dicembre 2009, n. 191), onerando la Regione di riaffidare le funzioni già in titolarità dei soppressi Enti d'Ambito in favore di nuove forme di cooperazione tra enti locali (art. 2, comma 186-bis, L. 23 dicembre 2009, n. 191), previa ripermimetrazione degli ambiti territoriali di riferimento.

La Regione Campania, dunque, al fine di riattribuire le funzioni dei soppressi Enti d'Ambito, con L.R. n. 15/2015, ha istituito, in sostituzione degli ambiti territoriali ottimali di cui alla citata L.R. n. 14/1997, un unico ambito ottimale, corrispondente all'intero territorio regionale, suddiviso in 7 ambiti distrettuali, ai quali devono corrispondere altrettanti gestori del servizio.

I sette ambiti distrettuali individuati, ai sensi della L.R. 15/2015, sono:

- Ambito distrettuale Napoli Città, coincidente con il territorio della Città di Napoli;
- Ambito distrettuale Napoli Nord, che comprende il territorio di 31 Comuni della provincia di Napoli;
- Ambito distrettuale Sarnese-Vesuviano, che comprende il territorio di Comuni della Città metropolitana di Napoli e diciassette della provincia di Salerno;
- Ambito distrettuale Sele, che comprende il territorio di centoquarantadue Comuni della provincia di Salerno, due Comuni della provincia di Avellino e un Comune della provincia di Napoli;
- Ambito distrettuale Caserta, che comprende il territorio di tutti i Comuni della provincia di Caserta;
- Ambito distrettuale Irpino, che comprende il territorio di tutti i Comuni della provincia di Avellino;
- Ambito Distrettuale Sannita, che comprende il territorio di tutti i Comuni della provincia di Benevento.

Con la L.R. n. 15/2015, inoltre, è stato istituito, quale Ente di Governo dell'Ambito, l'Ente Idrico Campano (EIC), soggetto dotato di autonoma soggettività giuridica, al quale partecipano, in maniera obbligatoria, tutti i Comuni della Campania, per l'esercizio associato delle funzioni amministrative relative alla pianificazione, organizzazione ed affidamento della gestione del servizio idrico integrato, subentrando nelle funzioni e nei compiti già assegnati ai soppressi Enti d'Ambito di cui alla L.R. n. 14/1997.

Per quanto di interesse in questa sede, il comma 1 lett. b) dell'art. 8 della L.R. n. 15/2015 prevede che l'EIC *"affida, per ogni Ambito distrettuale, la gestione del Servizio Idrico Integrato al soggetto gestore sulla base delle indicazioni di ciascun Consiglio di distretto in coerenza con quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria in materia"*.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. b) della L.R. n. 15/2015, ogni Consiglio di Distretto definisce *"la forma di gestione del servizio per la successiva approvazione da parte del Comitato esecutivo"*:

- l'art. 17 della L.R. n. 15/2015, individua nel Piano d'Ambito Distrettuale lo strumento di pianificazione infrastrutturale ed economico-finanziario della gestione del SII per ciascun distretto in cui è ripartito l'ATO unico regionale;
- in particolare, il Piano d'Ambito Distrettuale, la cui approvazione, ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 15/2015, è di competenza del corrispondente Consiglio di Distretto, si compone dei seguenti elaborati: *"a) programma operativo degli interventi che: 1) definisce con adeguato dettaglio le caratteristiche generali delle opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento delle infrastrutture esistenti in ambito distrettuale; 2) identifica le priorità degli interventi nel rispetto degli obiettivi generali indicati dal Piano d'ambito regionale; b) modello gestionale ed organizzativo di distretto che definisce la struttura operativa mediante la quale il servizio idrico integrato e la realizzazione del programma degli interventi in ambito distrettuale è realizzato; c) piano economico finanziario di distretto che: 1) è articolato, così come quello d'ambito, nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario; 2) prevede con cadenza annuale l'adeguamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti a fondo perduto utilizzati dall'Ente d'ambito regionale; 3) definisce la tariffa di distretto e garantisce il rispetto dei principi di effettiva efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione alle indicazioni del programma operativo degli interventi"*.

Nell'esercizio delle riferite attribuzioni, si è proceduto con l'adozione degli atti conseguenziali ed in particolare:

- con deliberazione del Comitato Esecutivo n. 47 del 22 dicembre 2021, l'EIC ha 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;
- con deliberazione del Consiglio di Distretto Napoli Nord n. 4 del 5 agosto 2022, adottata ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. b) e dell'art. 14, comma 1, lett. b) della L.R. n. 15/2015, è stato disposto che *“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”*;
- con delibera del Comitato Esecutivo n. 67 dell'8 novembre 2022, l'EIC, ai sensi e per gli effetti del comma 2, lett. b) dell'art. 10 della L.R. n. 15/2015, ha condiviso la forma di gestione interamente pubblica proposta dal Consiglio di Distretto Napoli Nord con la predetta deliberazione n. 4/2022;
- con deliberazione del Consiglio di Distretto Napoli Nord n. 1 del 2 febbraio 2023, 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”*;
- con deliberazione del Comitato Esecutivo n. 1 del 6 febbraio 2023, l'EIC ha approvato, ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. h) della L.R. 15/2015, il Piano d'Ambito Distrettuale *“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;
- con deliberazione del Consiglio di Distretto Napoli Nord n. 2 del 12 luglio 2023, sono stati condivisi lo schema di statuto della Società per azioni in house providing per la gestione del servizio idrico integrato *“APNN Spa – Acqua Pubblica Napoli Nord Spa”*, lo schema di delibere consiliari di relativa approvazione e la relazione prot. n. 10500 del 12 maggio 2023 a firma dell'allora Direttore Generale dell'Ente Idrico Campano.

Come anticipato, nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al citato art. 14 del D.L. n. 115/2022, già con nota prot.n. 2023/207 del 04.01.2023 - indirizzata a tutti i Sindaci degli enti locali del

Distretto Napoli Nord – il Presidente della Regione Campania ha intimato di procedere ad assumere e trasmettere all’Amministrazione regionale *“le determinazioni di competenza in ordine alla condivisione del modello di gestione del servizio a mezzo società in house deliberato dal Consiglio di Distretto con atto n. 4 del 5 agosto 2022 e, in caso di condivisione, a porre in essere gli atti di competenza per concorrere alla costituzione della società interamente pubblica, soggetta a controllo analogo congiunto dei Comuni, avente dotazione finanziaria adeguata e idonea all’espletamento del Servizio Idrico Integrato”*;

Alcuni comuni dell’Ambito Distrettuale, al fine di dare corso alle procedure di costituzione della società a capitale interamente pubblico, hanno assunto le relative deliberazioni consiliari, sulle quali la Corte dei Conti ha espresso parere negativo, ritenendole non correttamente motivate, in base a quanto prescritto dall’art. 5 del d.lgs. n. 175/2016. Inoltre, l’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, con parere emesso in data 7 aprile 2023, ha stabilito che la Deliberazione del Comitato Esecutivo 8 novembre 2022, n. 67 si pone in contrasto con le previsioni dell’art. 192, comma 2, CCP, e dell’art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 (allora vigente), in quanto ha deliberato un modello di gestione del SII interamente pubblicistico, senza operare alcuna valutazione sulla convenienza e congruità della scelta, in particolare circa possibili modelli alternativi riconosciuti dall’ordinamento per la gestione di servizi pubblici locali. Con lo stesso parere, l’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, ha invitato l’Ente Idrico Campano, ai sensi dell’art. 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, a comunicare, entro sessanta giorni, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

Nonostante le motivazioni fornite, l’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, per il tramite dell’Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, ha notificato il ricorso al TAR Campania ex art. 21-bis L. n. 287/1990 per l’annullamento della deliberazione dell’Ente Idrico Campano n. 67 dell’8 novembre 2022, avente ad oggetto *l’“Approvazione della forma proposta di gestione del distretto Napoli Nord”* e di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi inclusa la deliberazione del Consiglio di Distretto Napoli Nord n. 4 del 05 agosto 2022, avente ad oggetto: *“Scelta della forma di gestione”*.

Come anticipato in premessa, nel riferito contesto, la Regione Campania, nell’ambito dell’esercizio del potere sostitutivo previsto dall’art. 14 del D.L. n. 115/2022, ha chiesto informazioni in ordine allo stato di attuazione delle procedure, di competenza dei Comuni, propedeutiche alla costituzione delle società di gestione del SII nei distretti di Napoli Nord e

Sannita, in ragione delle sollecitazioni provenienti dal Ministero dell'Ambiente, pena l'intervento sostitutivo centrale previsto dall'art. 14 del D. L. n. 115/2022.

Nel corso della seduta del 14 dicembre 2023, poi, la Direzione Generale dell'Ente Idrico Campano ha sottoposto al Consiglio di Distretto, l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario della gestione unica del Servizio Idrico Integrato dell'ambito distrettuale Napoli Nord che, indipendentemente dalla forma di gestione, prevede:

- la necessità di prevedere un periodo di gestione in un arco temporale di 30 anni;
- una necessità finanziaria, per far fronte alla fase di avvio della società nonché alla realizzazione degli investimenti necessari per assicurare i livelli minimi di servizio nell'intero territorio, significativamente superiore a quella derivante dal valore del Capitale Sociale previsto per la società a totale capitale pubblico.

Alla luce di tali evidenze, il Consiglio di Distretto ha rivisto la propria scelta sulla forma di gestione, come precedentemente definita con la deliberazione 5 agosto 2022, n. 4, pervenendo, nella seduta del 28 marzo 2024, all'adozione delle delibere nn. 1 e 2, con le quali l'organo rappresentativo dei Comuni dell'ambito distrettuale, rispettivamente, ha approvato l'aggiornamento del Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord ed ha espresso il proprio nuovo indirizzo per l'affidamento del Servizio Idrico Integrato ad una società a capitale misto pubblico/privato, con partecipazione pubblica di maggioranza (pari al 55%), quale 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 far fronte alla necessità di importanti provviste finanziarie per la fase di start up del nuovo gestore e per la realizzazione degli interventi programmati, con la possibilità di avvalersi del know how di un operatore industriale già in possesso di una significativa esperienza nel settore del servizio idrico integrato.

La scelta da ultimo operata dal Consiglio di Distretto Napoli Nord è stata confermata del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano con deliberazione n. 14 del 19 Aprile 2024.

Tuttavia, intercorso l'aggiornamento del metodo tariffario per il quarto periodo regolatorio (MTI-4) di cui alla Delibera ARERA 639/2023/R/idr del 28 dicembre 2023, e a seguito della Determina 1/2024 - DTAC di ARERA di approvazione, tra gli altri, degli schemi tipo file "RDT2024" e "Relazione di accompagnamento", è stato ritenuto necessario procedere con l'aggiornamento del Piano Economico-Finanziario (PEF) dell'Ambito distrettuale, al fine di adeguarlo alle predette innovazioni del quadro regolatorio di riferimento.

A.5 - Indicatori di riferimento e schemi di atto

L'art. 7 del d.lgs. 201/2022, demanda all'Autorità Amministrativa Indipendente di regolazione del servizio pubblico da affidare, il compito di individuare *“i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi ...”* e di predisporre gli *“schemi di bandi di gara e schemi di contratto tipo”*.

Con riferimento al servizio idrico integrato, i provvedimenti emanati da ARERA hanno riguardato tutte le tematiche individuate dal sopra citato art. 7, con la sola eccezione dello schema di bando di gara, il cui procedimento istruttorio è in fase di completamento, sebbene formalmente avviato da oltre un anno.

In particolare, i provvedimenti emanati da ARERA, per ognuna delle tematiche sopra riportate, sono i seguenti:

Costi di riferimento

- Deliberazione 28 dicembre 2023, 639/2023/R/IDR “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico per il quarto periodo regolatorio (MTI-4)”;
- Deliberazione 27 dicembre 2019, 580/2019/R/IDR e ss.mm.ii. “Approvazione del metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI- 3”

Schemi tipo di piano economico-finanziario

- Determina 26 marzo 2024, 1/2024-DTAC “Definizione delle procedure per la raccolta dei dati tecnici e tariffari, nonché degli schemi tipo per la relazione di accompagnamento al programma degli interventi e alla predisposizione tariffaria per il quarto periodo regolatorio 2024-2029, ai sensi delle deliberazioni 917/2017/R/IDR, 637/2023/R/IDR e 639/2023/R/IDR”;
- Determina 18 marzo 2022, 1/2022-DSID “Definizione delle procedure per la raccolta dei dati tecnici e tariffari, nonché degli schemi tipo per la relazione di accompagnamento al programma degli interventi e all’aggiornamento della predisposizione tariffaria per il biennio 2022-2023, ai sensi delle deliberazioni 917/2017/R/IDR, 580/2019/R/IDR e 639/2021/R/IDR” (ai fini dell’aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie);
- Determina 29 giugno 2020, 1/2020-DSID “Definizione delle procedure per la raccolta dei dati tecnici e tariffari, nonché degli schemi tipo per la relazione di accompagnamento al programma degli interventi e alla predisposizione tariffaria per il terzo periodo regolatorio 2020-2023, ai sensi delle deliberazioni 917/2017/R/IDR, 580/2019/R/IDR e 235/2020/R/IDR”;

Indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi

- Deliberazione 17 ottobre 2023, 477/2023/R/IDR, “Applicazione del meccanismo incentivante della regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI) per le annualità 2020-2021. Risultati finali”;
- Deliberazione 17 ottobre 2023, 476/2023/R/IDR “Applicazione del meccanismo incentivante della regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato (RQSII) per le annualità 2020-2021. Risultati finali”;
- Deliberazione 27 dicembre 2017, 917/2017/R/IDR “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI);
- Deliberazione 23 dicembre 2015, 655/2015/R/IDR “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQSII)”;

Schemi di contatti tipo

- Deliberazione 23 dicembre 2015, 656/2015/R/IDR, “Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato”

Schemi di bandi di gara

- Deliberazione 14 febbraio 2023, 51/2023/R/IDR, “Avvio di procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l’affidamento della gestione del servizio idrico integrato, in coerenza con quanto previsto dall’articolo 7, comma 2, del D.Lgs. 201/22”. Procedimento non concluso. Si precisa che, all’attualità, il procedimento in questione non è stato ancora concluso.

In esecuzione delle previsioni regolamentari sopra richiamate sono stati adottati i seguenti atti di riferimento che riportano i valori degli indicatori riferiti all’affidamento in essere:

- 1) Delibera di Consiglio di Distretto Napoli Nord n. 13 del 19/04/2024 con la quale è stato approvato il Piano d’Ambito Distrettuale del Distretto Napoli Nord completo degli elaborati previsti dall’art. 149, comma 1 del d.lgs. 152/06:
 - a) ricognizione;
 - b) programma degli interventi;
 - c) modello gestionale ed organizzativo di distretto;
 - d) piano economico finanziario di distretto

Da tali documenti è possibile rilevare i costi del servizio per tutto il periodo di affidamento, i relativi ricavi ed ogni ulteriore elemento di dettaglio della pianificazione economico finanziaria della gestione del SII.

Inoltre, il programma degli interventi è stato elaborato nell'ottica della realizzazione di tutti gli investimenti ritenuti essenziali al fine di raggiungere i livelli minimi di qualità del servizio, sia tecnica sia contrattuale, nel rispetto dei pertinenti provvedimenti ARERA. Sul punto, si rinvia alla sezione B2 della presente relazione, ove viene illustrata la metodologia seguita per la programmazione degli interventi finalizzata a raggiungere i livelli minimi di qualità del servizio.

- 2) È stato predisposto lo schema tipo di convenzione di gestione ai sensi della Deliberazione ARERA 23 dicembre 2015, 656/2015/R/IDR comprensivo degli allegati ivi richiamati e, segnatamente, degli schemi di disciplinare tecnico del servizio, di regolamento di utenza e di carta del servizio. Ai fini dell'espletamento della gara cd. a doppio oggetto, nel rispetto delle indicazioni della circolare interpretativa della Commissione UE n. (2008/C 91/02, sono stati definiti gli schemi dello statuto della società mista, dei patti parasociali tra i soci pubblici ed il socio privato, nonché del contratto di servizio per la disciplina degli specifici compiti operativi che saranno affidati al partner privato.

Nel prosieguo della procedura ed a valle della definitiva approvazione dei predetti atti da parte dell'Ente Idrico Campano, saranno dunque predisposti gli atti della gara cd. "a doppio oggetto" per la selezione del partner privato.

SEZIONE B

Il comma 3 dell'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 dispone che nella presente relazione si debba dar conto degli esiti della valutazione di cui al precedente comma 2 evidenziando, altresì: *“le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione Europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenesazioni”*. Si passa, pertanto, a descrivere le caratteristiche del servizio, gli obblighi in questione e le eventuali compensazioni economiche dei medesimi.

B.1 Caratteristiche del servizio

Il servizio, che verrà affidato ad una società mista, interessa i tre segmenti (idrico, fognario e depurativo) del Servizio Idrico Integrato nel distretto Napoli Nord che si estende per circa 408 km², con una popolazione residente di 968.968 abitanti complessivi (dati ISTAT al 01/01/2024) e una densità abitativa di ca. 2.446 residenti per km². In tale distretto ricadono 31 Comuni della Città Metropolitana di Napoli, che possono essere distinti in due macroaree:

1. zona Flegreo-Giuglianese, in cui sono presenti i comuni di Giugliano di Napoli, Qualiano, Quarto, Villaricca, Pozzuoli, Bacoli, Monte di Procida, Procida, Ischia, Casamicciola Terme, Barano d'Ischia, Serrara Fontana, Lacco Ameno, Forio d'Ischia; tale zona è caratterizzata da attività marittime, termali, industriali, con la nautica da diporto, nonché dalla pesca, dalla viticoltura e dall'attività vinicola di gran pregio;
2. zona Nord, in cui ricadono i comuni di Marano, Calvizzano, Mugnano, Melito, Casandrino, Sant'Antimo, Casavatore, Arzano, Frattamaggiore, Frattaminore, Grumo Nevano, Cardito, Crispano, Casoria, Afragola, Caivano, Acerra; questa zona è una delle aree a maggiore densità di popolazione, nella quale oltre ai tradizionali insediamenti produttivi sono presenti storiche espressioni dell'artigianato locale. Nella zona “Nord” si concentra la maggior parte dell'industria della Città Metropolitana di Napoli attraverso circa 800 unità produttive con oltre 7.000 addetti. In particolare, sul territorio sono presenti gli agglomerati industriali delle aree ASI di Acerra, Caivano, Casoria- Arzano-Frattamaggiore, Giugliano-Qualiano.

Per quanto riguarda l'inquadramento geografico, il distretto di Napoli Nord si affaccia con le proprie coste sul mar Tirreno, a nord-ovest il versante flegreo confina con il litorale domizio, a sud-est confina con la Città di Napoli, mentre l'entroterra confina a nord con il casertano e la Valle Caudina. Per di più, tale distretto è caratterizzato, da una straordinaria varietà di paesaggi. La

piana campana si protende nella confinante provincia di Caserta e lambisce, dall'altro lato, le prime pendici del Partenio, per continuare poi verso l'agro nocerino-sarnese fino a chiudersi contro i Monti Lattari.

Sulla piana, dove è andata espandendosi l'urbanizzazione, si ergono due complessi vulcanici, il Vesuvio ed i Campi Flegrei, tra i quali si presenta la massima concentrazione urbana. Il sistema di crateri dei Campi Flegrei ha trovato la più ampia coniugazione in golfi e baie della costa, in laghi interni, in creste collinari racchiudenti raccolte conche. L'attività vulcanica si manifesta con movimenti bradisismici, esalazione gassose e della Solfatara. Le isole di Procida e di Ischia si presentano come naturali prolungamenti di queste espressioni vulcaniche.

L'area Napoli Nord, come gran parte della provincia di Napoli, gode di un clima tipicamente mediterraneo, con inverni miti e piovosi ed estati calde e spesso afose, ma comunque rinfrescate dalla brezza marina che raramente manca sul suo golfo. La particolare conformazione morfologica permette di avere al suo interno città con differenti microclimi con la possibilità così di incontrare variazioni climatiche anche significative spostandosi di pochi chilometri. Le condizioni estive sono caratterizzate da siccità più o meno marcata in tutto il comprensorio, con carattere più estremo nelle isole: l'irrigazione è una pratica necessaria per l'esercizio dell'agricoltura in tutto il distretto con una durata media del periodo di aridità di 3 mesi all'anno (giugno, luglio ed agosto) che aumenta a 4 (maggio, giugno, luglio ed agosto) per Ischia. Le condizioni invernali sono caratterizzate da eccessi idrici su tutto il territorio. In particolare, il periodo di surplus idrico si attesta intorno ai 6 mesi all'anno nel dato medio con valori compresi tra 5 mesi (Acerra, Casamicciola Terme, Forio).

In tutto il distretto di Napoli Nord, quindi, per periodi più o meno prolungati, si verifica il bisogno di provvedere allo smaltimento di acque in eccesso, con particolare attenzione in quelle zone collinari che l'analisi climatica ha definito "Umide", come la zona di Capodimonte-Camaldoli (Napoli, Marano di Napoli).

Per quanto concerne i lineamenti idrogeologici, nel distretto Napoli Nord si individua l'area flegrea, che comprende le zone, prevalentemente collinari, che dalla città di Napoli si estendono verso nord (fin grosso modo all'alveo dei Camaldoli) e verso ovest. Ad oriente il limite coincide con la depressione del Fosso Volla. La circolazione idrica sotterranea si localizza in prevalenza in depositi sciolti piroclastici e sedimentari. Detta circolazione, pur essendo localmente frazionata nei livelli piroclastici (e/o sedimentari) a granulometria più grossolana, non dà luogo a falde sovrapposte ed indipendenti per l'assenza di strati impermeabili realmente continui. A luoghi, a

tetto di questi depositi, vi sono formazioni tufacee poco permeabili la cui base talora si rinviene a quote inferiori alla piezometrica: ciò determina condizioni di falda in pressione con fenomeni di risalita nei pozzi (es. zona settentrionale flegrea, area ad est di Napoli). Il flusso sotterraneo, verso sud ed ovest, recapita localmente nei laghi Lucrino, Averno e Fusaro ed in maniera diffusa nel mare; verso sud est il recapito è nei depositi del Fosso Volla mentre, a nord, in quelli della Piana Campana.

L'Isola d'Ischia è costituita in maniera prevalente da rocce vulcaniche e da limitati affioramenti di depositi sedimentari. Le sorgenti, talora presenti sui versanti, sono di portata assai ridotta. Le acque di infiltrazione concorrono pertanto, in modo prevalente, ad alimentare una falda di base che presenta deflusso radiale dall'interno dell'isola verso la costa. Tale falda si livella sul mare ed è da questo sostenuta. L'assetto idrogeochimico dell'isola è assai complesso in quanto sulle acque sotterranee agiscono più fattori (acque meteoriche, apporti endogeni, contaminazione marina) con peso localmente differente.

Il distretto Napoli Nord interessa il territorio del bacino idrografico dei Regi Lagni, quest'ultimo è il principale bacino del territorio (1.398 kmq) con recapito ultimo sul litorale domitio a sud della foce del Volturno. Esso è costituito da un articolato sistema di canali artificiali, realizzati a partire dal 1600 per consentire la bonifica dell'Agro campano, che raccoglie le acque alte di un esteso ambito montano che comprende i versanti dei Monti Tifatini, dei Monti di Avella, dei Monti di Sarno e del Monte Somma; al suo interno ricadono le Province di Caserta, Napoli, Avellino e Benevento.

Le principali risorse idropotabili assegnate ed utilizzate dal distretto Napoli Nord ricadono in gran parte all'esterno del suo confine amministrativo, provenienti dai distretti adiacenti o da vettori di livello interregionale.

L'attuale assetto della gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale del distretto Napoli Nord è caratterizzato da una estrema frammentazione gestionale, con una diffusa assenza di integrazione del servizio idrico e da un importante numero di gestori in economia.

Il quadro delle gestioni esistenti presenta n. 17 gestioni in economia (gestione a scala comunale operata in maniera diretta dalle Amministrazioni comunali) e n. 4 gestioni strutturate (soggetti che a qualunque titolo, indipendentemente dalla legittimità della gestione, operano nel SII con una organizzazione aziendale di tipo industriale), riconducibili in capo ad Acquedotti SCPA, Energia Verde e Idrica S.p.A., Ottogas S.r.l. e Società Acqua Potabile SAP S.r.l., che si dividono i tre segmenti del SII in funzione della popolazione residente servita.

La gestione del servizio fognario e depurativo, attualmente operanti, si avvalgono dei servizi all'ingrosso assicurati dalla Regione Campania attraverso infrastrutture comprensoriali nella sua disponibilità.

Per le attività di adduzione idrica, inoltre, operano i gestori grossisti Regione Campania e Acqua Campania S.p.A.

B.2 Ricognizione

La fase di ricognizione (riferita all'anno 2019), ai sensi dell'art. 149, comma 2 del D. Lgs. 152/2006, riporta lo stato di conservazione, la funzionalità, gli strumenti di misura, i materiali, ecc., che sono rapportati alle opere gestite nel Distretto Napoli Nord, in termini numerici per le opere puntuali ed in termini di lunghezza per le opere a rete.

La ricognizione ha riguardato l'intero sistema degli asset del SII, dalle adduttrici e reti di distribuzione agli impianti di depurazione e reti di distribuzione fognaria, collettori e scarichi fognari.

L'esito della ricognizione eseguita ha mostrato una risposta soddisfacente in termini generali ove riferibile alla percentuale di popolazione residente sul territorio per la quale è possibile ritenere adeguata la quantità e la qualità dei dati acquisiti. I dati risultano avere maggiore copertura soprattutto dove sono presenti i gestori strutturati. La procedura di raccolta dei dati sui comuni gestori in economia del servizio o di suoi segmenti è risultata particolarmente difficoltosa ed ha fornito in molti casi risultati da approfondire in quanto le amministrazioni comunali non possiedono un archivio strutturato delle opere gestite e presentano al contempo forti carenze di personale e risorse da impiegare nelle operazioni di supporto alla ricognizione. Il modello informatico del presente Piano d'Ambito, tuttavia, consente di adeguare i dati con continuità e renderà priva di specifiche difficoltà il progressivo completamento del sistema informativo.

In particolare, i dati acquisiti mostrano una soddisfacente copertura del campione per il distretto di Napoli Nord.

La copertura territoriale delle informazioni tecniche necessarie al piano è stata comunque garantita dai dati ufficiali presenti nei precedenti Piani D'Ambito, che, sebbene datate, hanno costituito una fonte utile per l'integrazione delle informazioni.

B.3 Criticità

Dall'analisi generale dei dati raccolti anche a livello nazionale effettuati da ARERA, è emersa una differenziazione significativa dei livelli prestazionali garantiti nelle Carte dei Servizi, di quelli

effettivamente erogati, nonché situazioni tecniche ed infrastrutturali difficilmente comparabili sul territorio nazionale. In particolare, le ricognizioni effettuate hanno evidenziato quanto segue:

- le aree di criticità cui sono associati i maggiori investimenti risultano concentrarsi nelle attività di depurazione (con il 29% di interventi pianificati) e fognatura (con il 25% degli investimenti previsti): si tratta di servizi, peraltro, oggetto delle procedure promosse dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano per mancato adempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 91/271/CEE in materia di trattamento delle acque reflue;
- nello specifico, casi frequenti di vetustà e di inadeguatezza fisica dell'infrastruttura fognaria sono stati riscontrati con riferimento a tratti delle condotte gestite e impianti, nonché per gli scaricatori di piena, spesso da adeguare alle normative vigenti;
- con riferimento alla depurazione, si riscontra una inadeguatezza degli impianti di depurazione, ove già esistenti, in termini di obsolescenza impiantistica e incompletezza dei trattamenti a garantire l'assoluto rispetto dei limiti di scarico previsti dalle norme vigenti, nonché l'inadeguatezza della fase di trattamento dei fanghi all'interno degli impianti di depurazione, che ne pregiudica a valle il corretto recupero;
- nell'ambito del servizio di acquedotto, con riferimento all'attività di distribuzione di acqua (cui è destinato il 19% degli investimenti programmati), le criticità più rilevanti attengono all'inadeguatezza delle reti e degli impianti, dovuta principalmente alla vetustà e allo scarso tasso di rinnovo, a cui si ricollega l'elevato livello di perdite idriche;
- con riguardo all'approvvigionamento idrico (captazione e adduzione), si evidenzia un maggior fabbisogno di investimenti volti alla risoluzione delle criticità relative all'insufficienza sia quantitativa, sia qualitativa del sistema delle fonti, all'assenza delle reti di trasporto ed all'inadeguatezza di impianti e reti esistenti;
- per quanto attiene alla potabilizzazione, si può rinvenire, in alcune aree del Paese, la mancata conformità dell'acqua ai valori parametrici (soprattutto relativi all'arsenico ed al fluoro) stabiliti dal d.lgs. 18/2023.

Nello specifico, i dati rilevati dai gestori e comunicati all'Autorità ai sensi della determina 06/12/2016, n. 5/2016 DSID, hanno confermato le menzionate criticità, aiutando altresì a comprenderne la magnitudo e l'incidenza nelle diverse aree, così come riportato:

- l'esame dell'età di posa delle condotte di adduzione e distribuzione ha messo in luce una rete acquedottistica particolarmente vetusta (il 36% delle condotte risulta avere un'età compresa tra i 31 e i 50 anni, mentre il 22% è caratterizzato da un'età maggiore ai 50 anni);

- sulla base degli elementi infrastrutturali che vengono considerati in uso, il timing delle sostituzioni rilevato al 2015 risulta pari a 0,42%, ancora lontano dal valore del 2,0% coerente con una vita utile tecnica di 50 anni;
- per quanto attiene alle dispersioni idriche, a livello nazionale, circa il 41,9% dei volumi in ingresso in distribuzione vengono persi; a livello territoriale si rinvencono forti differenze, con valori di perdite totali più contenuti nel Nord Ovest (in media pari al 31,3%) e più rilevanti nel Centro e nel Sud del Paese (rispettivamente pari a 48,9% e 48,2%), fino a superare il 50% nelle Isole (54,9%);
- con riferimento alla distrettualizzazione e al monitoraggio delle reti, i dati mostrano come, in media, circa il 9% della rete di distribuzione principale sia distrettualizzata, con sistemi attivi di telecontrollo o regolazione automatica di portata o di pressione, cui si aggiungono attività di monitoraggio dei consumi anomali in periodo notturno (periodo in cui si assume che i consumi debbano essere minimi). L'attività di ricerca delle perdite con tecniche acustiche o simili, invece, risulta effettuata, in media, sul 14% della rete di distribuzione principale;
- per quanto concerne la problematica della gestione dei fanghi di depurazione, si evidenzia la necessità di ridurre lo smaltimento in discarica, che si attesta attualmente ad un valor medio di poco inferiore al 22% a livello nazionale, con una notevole eterogeneità sul territorio.

B.4 Sistema di pianificazioni

La ricognizione degli asset del Servizio Idrico Integrato, con la descrizione dello stato d'uso, della conservazione e funzionalità delle opere, rappresenta lo strumento fondamentale per definire gli obiettivi della pianificazione degli interventi, riferibili a livelli attesi delle performance e, pertanto, permette l'individuazione degli interventi necessari al raggiungimento del livello del servizio desiderato.

Tra gli investimenti sono individuati principalmente gli interventi sugli asset esistenti e nuove opere funzionali al raggiungimento della copertura del servizio di distribuzione, fognario e depurativo, nonché delle nuove opere di accumulo necessarie all'integrazione della capacità di compenso giornaliero nelle reti di distribuzione e per le quali si è rilevato un deficit tecnico rispetto alla ricognizione ed alle previsioni di piano.

In esse sono pertanto riconducibili tutte le classi di intervento per le quali i KPI sono elementi necessari e sufficienti a descrivere lo stato di criticità del sistema e alla quantificazione tecnica ed economica dell'investimento. Chiaramente, l'individuazione degli investimenti sconta dei margini

di approssimazione legati alla precisione ed alla completezza del dato di ricognizione, opportunamente riducibili nel tempo e nelle future revisioni di piano per effetto della continua successiva possibilità di integrazione del dato. Inoltre, è opportuno evidenziare come per alcuni asset, di scala territoriale superiore o per i quali risultano possibili diverse alternative, non è stato possibile sviluppare specifiche analisi su base parametrica in quanto gli investimenti proponibili sono da riferirsi alle possibili alternative di intervento conseguibili solo tramite analisi costi benefici in ambito progettuale.

La dimensione del sistema regionale e la complessità dell'interazione degli schemi acquedottistici di distretto con gli acquedotti regionali hanno, pertanto, comportato l'esigenza di identificare le necessità di alcuni asset fra gli interventi "sistemici", di scala superiore in termini di complessità, di potenzialità di risultato e di investimenti necessari.

Nello specifico, in tale categoria sono ricompresi gli investimenti che per loro caratteristiche rispondono a:

- interventi sui sistemi acquedottistici di rilevanza regionale, riferiti al potenziamento di infrastrutture idriche che sono alimentate da fonti esterne al territorio regionale e/o che alimentano più Ambiti Distrettuali. Tali infrastrutture sono potenzialmente annoverabili tra quelle definite "strategiche" ai sensi dell'art. 2 della L.R. 15/2015;
- interventi di particolare rilevanza in ambito distrettuale, che prevedono il potenziamento significativo dei sistemi acquedottistici esistenti con la realizzazione di nuove interconnessioni utili ad assicurare il servizio idrico con maggiore continuità ed efficacia. Pur incidendo esclusivamente su di un unico ambito distrettuale, tali interventi presentano elevata significatività di risultato e comportano costi di particolare entità;
- interventi necessari ad affrontare particolari criticità ambientali, riscontrate nell'ambito delle attività istruttorie operate dall'Ente o segnalate a seguito di indagini giudiziarie. Tali interventi sono riferiti a situazioni di criticità, riconducibili principalmente al tema della copertura del servizio fognario - depurativo a collettori fognari o alle necessità di potenziamento di impianti di depurazione, che in determinate circostanze rivestono carattere di particolare urgenza.

B.5 Obiettivi e piano degli interventi

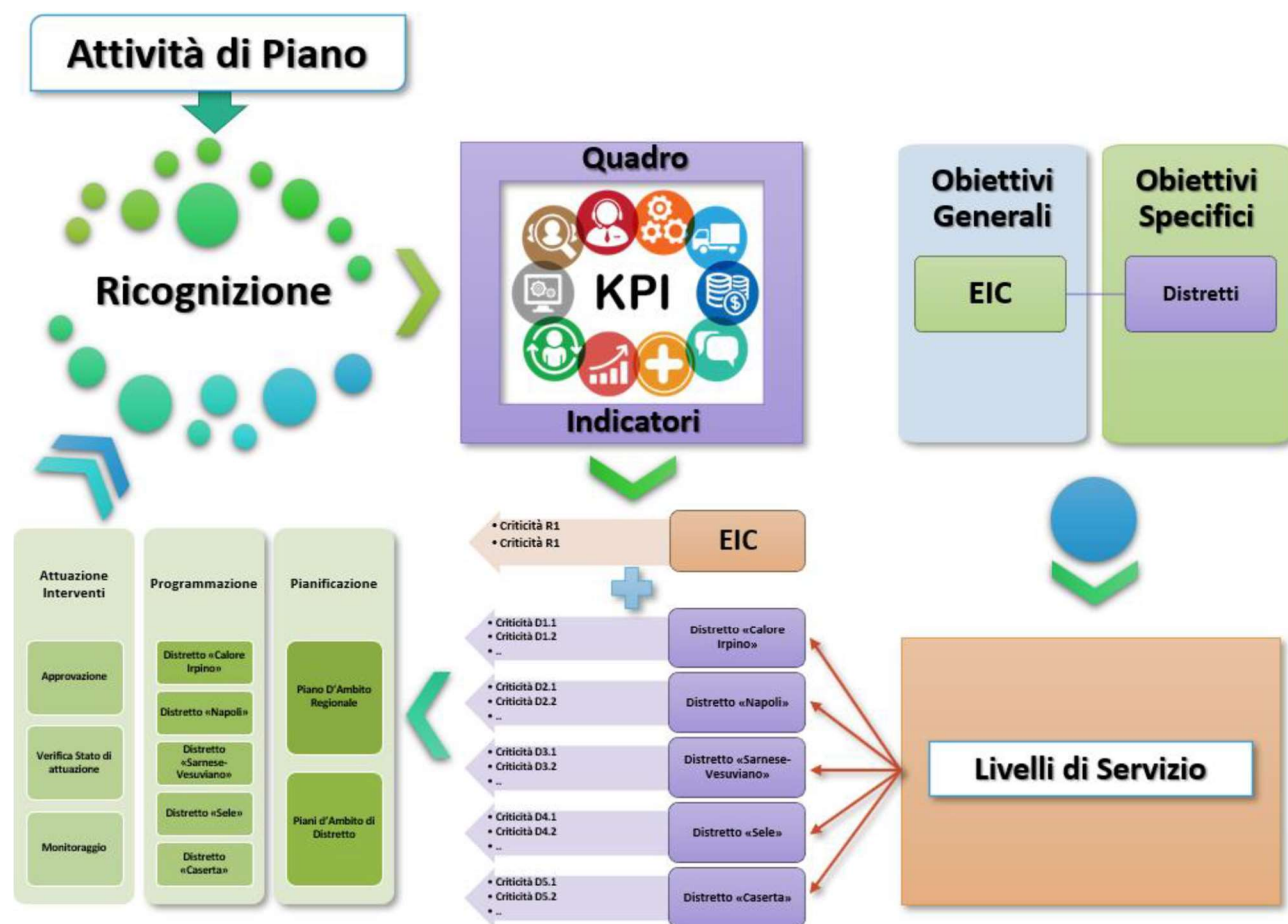
Il processo di redazione del Programma degli Interventi, di cui al comma 1 dell'art. 149 del d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., si articola in due fasi distinte:

Fase di Pianificazione: “Fase in cui, a seguito dei risultati della ricognizione e della individuazione delle criticità del sistema in relazione agli obiettivi assegnati, si identificano gli interventi di piano definendone i costi parametrici e caratterizzandoli, dal punto di vista prestazionale, col sistema di indicatori individuato (KPI)”.

Fase di Programmazione: “Fase in cui si identificano le priorità che permettono l’elaborazione del Programma degli Interventi in funzione delle risorse economiche assegnate nel periodo di piano”. Tale fase risulta possibile solo in relazione al Piano economico finanziario a scala di distretto.

Lo schema riportato di seguito presenta in maniera sintetica l’organizzazione logica delle attività di Piano, con l’identificazione dei livelli di servizio attuali conseguente alla ricognizione, l’individuazione degli interventi necessari per effetto delle carenze riscontrate rispetto ai livelli performance di obiettivo, la definizione delle priorità e della programmazione temporale degli interventi demandata ai Piani d’Ambito distrettuale, per la redazione dei quali risulterà indispensabile il maggiore coinvolgimento dei Consigli di Distretto. L’evoluzione degli indicatori di performance per effetto degli interventi attuati sarà poi conseguente all’opportuna attività di monitoraggio e aggiornamento dello stesso Piano.

L’intero processo, grazie anche alla organizzazione del sistema informativo predisposto, è progettato per un adeguamento progressivo con la logica del miglioramento continuo con aggiornamenti previsti ogni due anni per l’identificazione degli interventi possibili in relazione alle risorse economiche disponibili, degli interventi completati, della identificazione di nuove criticità puntuali emergenti.



B.6 Analisi degli obiettivi di servizio

In risposta alle condizioni attuali, è necessario attivare misure di azione tecniche e finanziarie che si concretizzano in “interventi” classificati in:

- Interventi su infrastrutture esistenti o di Manutenzione Straordinaria (MS) di carattere strategico, funzionali al conseguimento o miglioramento degli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato mediante opere di ristrutturazione, sostituzione, ammodernamento ed adeguamento funzionale.
- Interventi per la realizzazione di Nuove Infrastrutture (NO) in grado di aumentare la copertura del servizio idrico integrato attraverso la costruzione di manufatti o reti idriche acquedottistiche e fognarie ex novo;
- Investimenti di carattere Gestionale (IG) che si configurano quali investimenti nella gestione caratteristica dell'operatore e del S.I.I. con lo scopo di migliorare la funzionalità/gestione del sistema idrico, della gestione d'impresa e dei rapporti con l'utente secondo gli standard minimi previsti dalla normativa di settore (es. costruzione di sistemi informativi, call center, attività di diagnostica delle reti, controllo e monitoraggio).

Nella manutenzione straordinaria sono ricompresi gli interventi di riqualificazione, ristrutturazione e /o adeguamento delle opere civili e delle condotte, gli interventi di sostituzione delle apparecchiature elettromeccaniche, nonché delle condotte ammalorate e di quelle in cemento amianto, e l'adeguamento funzionale degli impianti, anche mediante installazione di strumenti di misura e telecontrollo.

Gli interventi per la realizzazione di nuove opere sono, invece, orientati al raggiungimento degli obiettivi di accessibilità e copertura del servizio ed alla creazione dei presupposti tecnici ed operativi e delle condizioni funzionali necessarie al raggiungimento degli obiettivi di servizio posti. Rientrano in tale categoria anche le nuove opere di schema, identificate come 'sistemiche', con più soluzioni utilizzabili per le quali risulta opportuna un'analisi progettuale, per le quali si sono utilizzate proposte di interconnessioni e/o aggregazione di schemi idraulici o fognari avanzate dagli operatori territoriali.

Per investimenti di carattere gestionale si intendono, infine, interventi complessi, di natura immateriale, che raggruppano attività di investimento variegata ma tese essenzialmente a soddisfare necessità riguardanti la struttura fisica ed organizzativa degli operatori del SII e tali da garantire una efficiente erogazione del servizio del suo complesso, incluso il miglior rapporto con l'utenza.

In particolare, rientrano in questa categoria:

- investimenti destinati all'acquisto e alla manutenzione delle sedi, dei mezzi e delle attrezzature necessari per la gestione del SII, nonché alla realizzazione di nuovi progetti organizzativi e/o di project financing;
- investimenti finalizzati all'adeguamento degli sportelli aperti al pubblico e dei call center aziendali, che consentano di raggiungere livelli media di attesa conformi agli standard della Carta;
- software gestionale incluso investimenti relativi alla Gestione integrata delle banche dati tecniche, commerciali e gestionali;
- politiche di asset management, gestione degli ordini e degli interventi informatizzati e georeferenziati, politiche di programmazione strategica aziendale e strumenti di supporto alle decisioni;
- investimenti relativi al data base infrastrutture e alla formulazione di un sistema informativo territoriale inclusa la ricognizione o l'aggiornamento della ricognizione delle opere;
- investimenti relativi al Sistema Commerciale (Aggiornamento DB Utenze, attività di

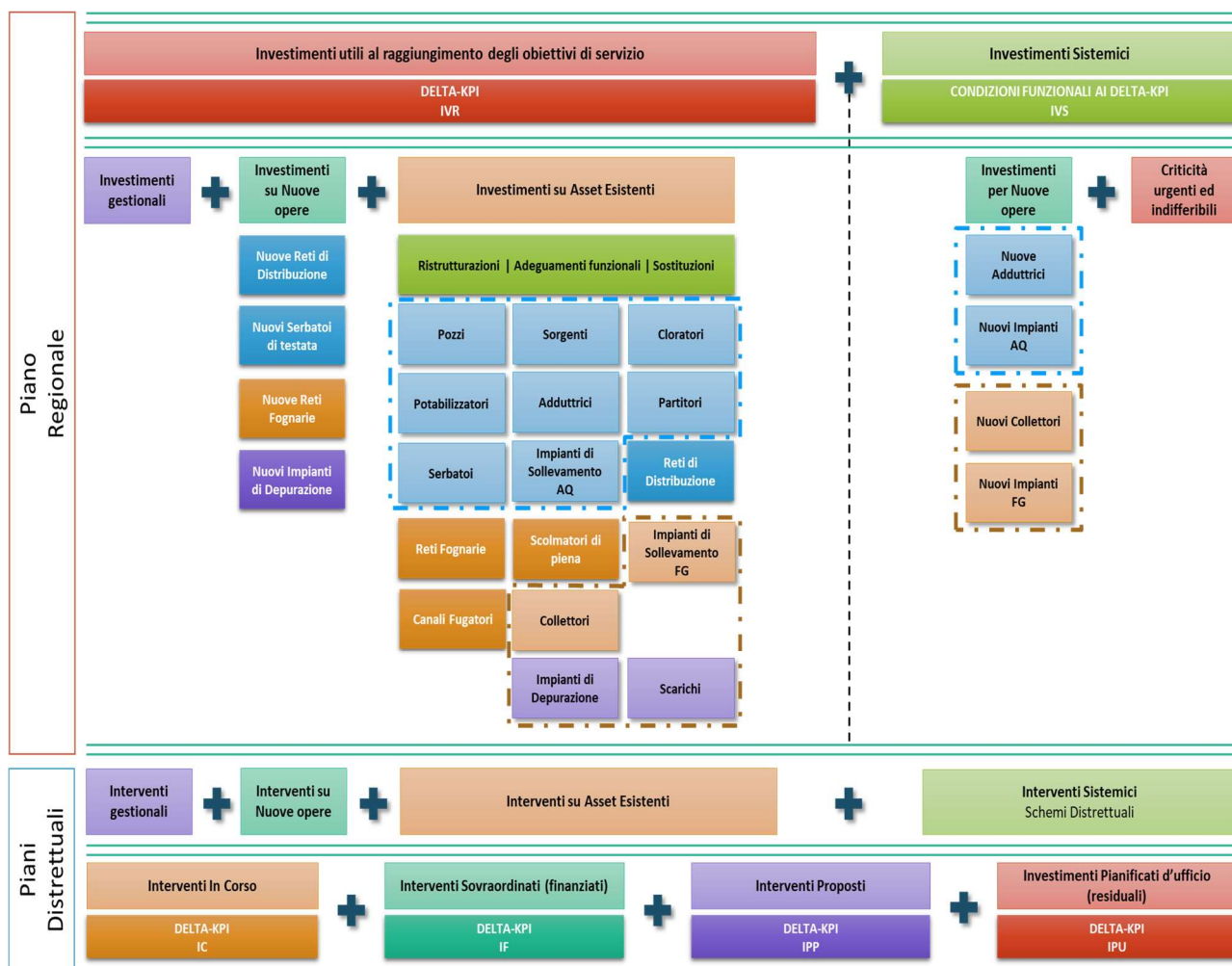
censimento dati su utenze insistenti sul territorio atto al rilievo del corretto servizio prestato);

- oneri pluriennali di certificazione;
- investimenti generici relativi ai sistemi informatici software e hardware in generale;
- oneri per aree salvaguardia, concessioni, studi, progetti pilota.

Tali tipologie di investimenti ed azioni interessano, direttamente o indirettamente, i diversi asset del servizio idrico integrato a seconda delle carenze rinvenute nella fase di ricognizione delle infrastrutture e sono riassumibili in:

AZIONI DI PIANO		ASSET DEL SERVIZIO
AP1	Integrazione delle risorse idriche	Sorgenti e pozzi
AP2	Manutenzione straordinaria delle opere di captazione ed emungimento	Sorgenti e pozzi
AP3	Realizzazione di nuovi potabilizzatori	Potabilizzatori
AP4	Realizzazione di interconnessioni di schemi acquedottistici	Adduttrici, Partitori, Sollevamenti idrici
AP5	Manutenzione straordinaria di condotte Adduttrici e partitori	Adduttrici e Partitori
AP6	Manutenzione straordinaria degli impianti di sollevamento	Sollevamenti idrici e fognari
AP7	Realizzazione di nuovi serbatoi	Serbatoi e Cloratori
AP8	Manutenzione straordinaria dei serbatoi	Serbatoi e Cloratori
AP9	Nuove reti idriche – estensione del servizio	
AP10	Manutenzione straordinaria delle reti di distribuzione	Distributrici
AP11	Nuove reti fognarie – Estensione del servizio	Reti fognarie e scolmatori di piena
AP12	Manutenzione straordinaria delle reti fognarie	Reti fognarie
AP13	Manutenzione straordinaria degli scolmatori di piena	Scolmatori di piena
AP14	Realizzazione di nuovi collettamenti	Collettori, scolmatori di piena, etc.
AP15	Manutenzione straordinaria dei collettori fognari	Collettori
AP16	Realizzazione di nuovi depuratori o soluzioni appropriate	Depuratori e scarichi
AP17	Manutenzione straordinaria dei depuratori	Depuratori e scarichi
AP18	Investimenti gestionali per il miglioramento degli standard di qualità del servizio e del rapporto con l'utenza	*****
AP19	Manutenzione straordinaria di potabilizzatori	Potabilizzatori

In sintesi, la classificazione degli investimenti previsti dal Piano viene di seguito schematizzata:



La tabella che segue esplicita chiaramente gli interventi che riguardano investimenti su criticità interessanti Opere esistenti, Nuove Opere o Aspetti gestionali:

Riepilogo Interventi programmati		
Investimenti su criticità di servizio – Opere Esistenti		
Sistema	Asset	Azioni di Piano
Acquedottistico	Sorgenti	AP2
	Pozzi	AP2
	Cloratori	AP8
	Potabilizzatori	AP19
	Adduttrici	AP5
	Serbatoi	AP8
	Partitori	AP5
	Sollevamenti AQ	AP6
	Reti di Distribuzione	AP10
Fognario-Depurativo	Reti Fognarie	AP12
	Collettori	AP15
	Sollevamenti FG	AP6
	Sfioratori	AP13
	Canali Fugatori	AP13
	Impianti di Depurazione	AP17
	Scarichi	AP17

Investimenti su criticità di servizio – Nuove Opere		
Sistema	Asset	Azioni di Piano
Acquedottistico	Serbatoi	AP7
	Reti di Distribuzione	AP9
Fognario-Depurativo	Reti Fognarie	AP11
	Impianti di Depurazione	AP16
Investimenti su criticità di servizio - Gestionali		
Sistema	Asset	Azioni di Piano
Gestionale	Piani di Sicurezza dell'Acqua	AP18
	Dir.2020/2184	AP18
	Misuratori di utenza	AP18
	Beni Immateriali	AP18
Investimenti su criticità Sistemiche-Nuove Opere		
Sistema	Asset	Azioni di Piano
Acquedottistico	Pot. Schemi Regionali	AP1-AP3-AP4
	Nuove Interc. Distrettuali	AP1-AP3-AP4
Fognario-Depurativo	Nuovi Collettori	AP14
	Nuovi Impianti	AP16

Si rinvia per tabella riepilogativa degli interventi programmati al relativo Allegato 4 del Piano d'Ambito.

B.7 Obblighi di servizio pubblico e universale

Con riferimento al servizio idrico integrato, sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale, è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente di governo competente, Ente Idrico Campano, ha la possibilità di imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo della gestione del servizio idrico, volti a garantire che tale servizio sia prestato in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, e ciò indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), garantendo peraltro la trasparenza e il carattere economicamente accessibile del servizio, data la sua rilevanza sociale.

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente di governo dell'ambito deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte

dell'amministrazione concedente. Attraverso la stipulazione del contratto di servizio (Convenzione di Gestione) il gestore si obbliga a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi uniformi a beneficio dell'utenza. Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

Nel campo del servizio idrico integrato gli obblighi di servizio pubblico consistono principalmente in obblighi di esercizio definiti dai principi di continuità, capacità, regolarità e qualità del servizio, dall'insieme degli obiettivi relativi alla salvaguardia dell'ambiente e al mantenimento e/o miglioramento della sua qualità per le generazioni presenti e future e in obblighi di contribuzione della collettività alla gestione del servizio, dalla quale discende l'applicazione all'utenza di tariffe stabilite dalle pubbliche autorità sulla base delle regolazione indipendente di settore definita da ARERA.

Non meno importanti sono gli obblighi di gestione che possono essere sintetizzati nel raggiungimento e del mantenimento dell'equilibrio economico – finanziario della gestione ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 152/2006.

Gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

I predetti obblighi specifici si intendono in ogni caso integrati dai vincoli derivanti da leggi, regolamenti ed atti regolatori aventi contenuto generale fra cui, in particolare, la direttiva 2000/60/CE, il d.lgs. n. 31/2001, la Parte III del d.lgs. n. 152/2006, la direttiva 98/83/CE e direttiva UE 2020/2184, la direttiva 91/271/CEE, nonché gli atti regolatori dell'Autorità di regolazione nazionale ARERA (Autorità regolazione per Energia Reti e Ambiente).

Il complesso delle norme dettate dall'ARERA per il settore idrico è orientato ad un duplice obiettivo: da un lato promuovere l'efficienza nella gestione del SII, dall'altro lato garantire un adeguato livello di qualità dei servizi erogati all'utenza.

Tale duplice obiettivo deve essere raggiunto all'interno di un sistema di regole adeguatamente codificate che impongono al soggetto gestore del SII di orientare la propria azione in funzione dei livelli di qualità, tecnica e contrattuale, prescritti da ARERA.

In tal senso, è necessario stabilire alcuni principi generali che fungono da linee guida per l'implementazione di un modello la cui aspettativa unica è quella di raggiungere i risultati attesi,

determinati dalla disciplina normativa e regolatoria vigente e che devono orientare l'affidamento del servizio da parte dell'Ente di Governo d'Ambito.

Come detto, infatti, il Servizio Idrico Integrato è considerato, ad ogni effetto di legge, un servizio pubblico essenziale, avente diretta rilevanza sulla tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico. Il servizio, pertanto, non potrà per nessuna ragione essere sospeso o abbandonato, salvo cause di forza maggiore non imputabili al Gestore.

Trattandosi di servizio pubblico in senso anche "soggettivo" del termine, i relativi obblighi (intesi quali misure regolatorie specifiche imposte al fornitore del servizio mediante adeguati provvedimenti, in relazione ai differenti "servizi di pubblica utilità") trovano definizione nella Convenzione di servizio, destinata a regolare i rapporti tra l'EIC e il concessionario affidatario, oltre che negli altri strumenti di disciplina, organizzazione e pianificazione del servizio espressamente richiamati dalla medesima Convenzione. Ci si riferisce in specie al Piano d'ambito Distrettuale, al Regolamento del SII, alla Carta del Servizio, al Disciplinare tecnico specificativo dei contenuti del servizio e dei connessi adempimenti, al Piano degli Interventi, al Piano Operativo degli Interventi, e allo Schema Regolatorio, attraverso i quali vengono specificamente indicati i livelli di servizio minimi e obiettivo e gli standard qualitativi del servizio, i connessi adempimenti e le relative previsioni di costo e di ricavo su base annua, nel rispetto della pianificazione d'ambito e della regolazione dell'Autorità nazionale (ARERA).

L'attuazione dei principi giuridici generali in materia di servizi pubblici è inoltre assicurata dalla Carta del servizio che il Gestore deve adottare sulla base dello schema tipo deliberato dall'Agenzia.

La società affidataria è obbligata pertanto ad uniformare l'erogazione del servizio ai principi di universalità di seguito indicati, allo scopo di garantire a tutti gli utenti, su tutto il territorio interessato, il rispetto degli standard prestazionali e le condizioni di tutela degli utenti previsti in particolare nella Carta.

1. Eguaglianza

Il gestore, nell'erogazione del SII, si impegna al rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione per gli stessi. Nell'erogazione del servizio non può essere compiuta nessuna distinzione per motivi di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica e condizioni socio-economiche. Viene, inoltre, garantita la parità di trattamento nello svolgimento del servizio prestato fra le diverse aree geografiche e fra le diverse categorie o fasce di utenti, nei limiti resi possibili dalle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito.

Comunque, il gestore si impegna a raggiungere, previa adeguata programmazione, il medesimo livello di servizio reso agli utenti in tutto il territorio di competenza, compatibilmente con le differenti caratteristiche territoriali e nel rispetto delle indicazioni del Piano d'ambito elaborato dall'EIC. Il gestore si impegna a prestare una particolare attenzione, nell'erogazione del servizio, nei confronti dei soggetti diversamente abili, anziani ed appartenenti a fasce sociali deboli, nel rispetto delle disposizioni dell'Autorità nazionale ARERA e dell'Agenzia, con particolare riferimento al riconoscimento del cd bonus idrico.

2. Imparzialità

Il gestore ha l'obbligo di ispirare il proprio comportamento nei confronti degli utenti a criteri di obiettività, giustizia e imparzialità. In funzione di tale obbligo deve essere svolta l'erogazione del servizio e devono essere interpretate le clausole generali e specifiche dei documenti di regolazione dello stesso e la normativa di settore.

3. Continuità

Il gestore fornisce un servizio continuo, regolare e senza interruzioni secondo le modalità previste nel contratto di servizio. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, il gestore deve intervenire per risolvere nel più breve tempo possibile il problema, adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile, provvedere a fornire agli stessi tempestive informazioni sulle motivazioni e la durata del disservizio e garantire le prestazioni indispensabili per la tutela della salute e della sicurezza dell'utente. La mancanza di servizio può essere imputabile solo a cause di forza maggiore, guasti o manutenzioni necessarie a garantire qualità e sicurezza dello stesso.

4. Partecipazione

Il Servizio Idrico Integrato costituisce, come già detto, un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità. In primo luogo, esso è caratterizzato dalla continuità, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica ed indipendentemente dalla volontà di fruirne da parte dei singoli cittadini. Detto principio comporta che, oltre a farne discendere altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità, è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio in caso di mancato pagamento delle fatture). In tal senso, il gestore garantisce sempre la partecipazione dell'utente alla prestazione del servizio, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, che per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori. L'utente può produrre reclami, memorie e documenti;

prospettare osservazioni; formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Il gestore dà immediato riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate. Il gestore acquisisce periodicamente la valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso. L'utente ha comunque diritto di accedere alle informazioni ambientali secondo le previsioni del D.Lgs. n. 195/2005 nonché, più in generale, ai documenti ed alle informazioni detenuti dal gestore rispetto ai quali l'utente medesimo vanta un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, ai sensi di quanto stabilito dagli artt. 22 e ss. della Legge 7 agosto 1990 n. 241 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e ss.mm.ii.

5. Efficienza ed efficacia

Il servizio è erogato in modo da garantirne l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

6. Cortesia

Il gestore garantisce all'utente un rapporto basato sulla cortesia e sul rispetto, adottando comportamenti, modi e linguaggi adeguati allo scopo. A tal fine i dipendenti sono tenuti ad agevolare l'utente nell'esercizio dei propri diritti e nell'adempimento degli obblighi, a soddisfare le sue richieste, ad indicare le proprie generalità (sia nel rapporto personale che nelle comunicazioni telefoniche) ed a dotarsi di tesserino di riconoscimento.

7. Chiarezza e comprensibilità dei messaggi

Il gestore, nel redigere qualsiasi messaggio nei confronti degli utenti, pone la massima attenzione nell'uso di un linguaggio semplice e di immediata comprensione per gli stessi e ne controlla l'efficacia.

8. Sicurezza e rispetto dell'ambiente e della salute

Il gestore garantisce l'attuazione di un sistema di gestione della qualità, tendente al miglioramento continuo delle prestazioni, che assicuri la soddisfazione delle legittime esigenze ed aspettative degli utenti. Il gestore garantisce, per quanto connesso all'attività del servizio, nei limiti delle proprie competenze, la tutela della salute e della sicurezza dei cittadini e dei lavoratori, nonché la salvaguardia dell'ambiente, il miglioramento continuo e la conformità alle norme di settore. Il gestore è tenuto a rispettare, anche per quanto attiene agli appalti, le leggi che disciplinano le attività in tali settori, con particolare riguardo alla salute e sicurezza sui luoghi di

lavoro. Gli utenti dovranno contribuire alla qualità del servizio limitando gli sprechi. Le modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti saranno svolte secondo la norma di buona tecnica UNI 11098:2003 “Sistemi di gestione della qualità”. Il gestore si impegna ad intraprendere con la massima celerità un dialogo con le Associazioni di tutela del consumo al fine di strutturare un sistema di monitoraggio sulla soddisfazione dell’utenza che coinvolga anche l’operato delle riferite Associazioni.

9. Privacy

Il gestore si impegna a garantire che il trattamento dei dati personali degli utenti avvenga nel rispetto del d.lgs. 196/2003 “*Codice in materia di protezione dei dati personali*”, del Regolamento UE n. 2016/679 e di tutta la normativa vigente in materia.

10. Finanziamento degli oneri di servizio universale.

I costi del servizio pubblico di gestione del SII saranno integralmente coperti, ai sensi della normativa vigente, dalla tariffa, come determinata in applicazione della specifica disciplina regolatoria dell’ARERA, quale corrispettivo per lo svolgimento del SII svolto dal Gestore affidatario nel territorio interessato. Pertanto, non sono previste compensazioni economiche ovvero finanziamenti addizionali da parte dell’ente concedente, ovvero dei comuni serviti in favore del soggetto affidatario. Circa i flussi finanziari, gli utenti, verseranno direttamente al Gestore gli importi definiti a copertura dei costi indicati nel piano economico finanziario approvato dall’EIC predisposto secondo la disciplina regolatoria ARERA.

Nessun altro compenso potrà essere richiesto per la fornitura del servizio, salve le modifiche tariffarie conseguenti all’aggiornamento e/o alla variazione del Piano d’ambito Distrettuale Napoli Nord eventualmente da riconoscersi secondo la disciplina contrattuale. Per completezza, va detto che la circostanza che la copertura dei costi del SII debba necessariamente avvenire mediante la riscossione della tariffa approvata dall’ARERA (che, come noto, ha natura di corrispettivo per i servizi effettivamente resi dal gestore, secondo quanto chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 335/2008), consente di escludere in radice ogni possibile violazione della normativa europea in tema di “aiuti di stato” alle imprese. Con la precisazione che il possibile accesso del gestore del SII ad eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto, non muta i termini della questione, atteso che tale contribuzione straordinaria potrà essere finalizzata unicamente alla realizzazione di interventi di natura infrastrutturale su impianti ed opere che rientrano ex lege nel demanio indisponibile dei comuni ex art. 153 del D. Lgs. n. 152/2006.

SEZIONE C

C.1 Contesto di riferimento

Come detto, nelle vigenze della L.R. n. 14/1997, l'Autorità d'Ambito Napoli Volturno, competente a disporre l'affidamento del servizio ad un unico gestore per l'intero ATO (allora comprensivo dei comuni che attualmente compongono il distretto di Napoli Nord), non ha mai provveduto a tale incombente, con la conseguenza che, allo stato, permane la situazione di estrema frammentazione delle gestioni, sia in senso verticale che orizzontale.

Per quanto emerge dalla ricognizione operata nel Piano di Distretto, infatti, ancora all'attualità si registra la presenza un importante numero di gestori in economia dei servizi idrici, fognari e depurativi. In alcuni casi (4) le gestioni comunali del servizio hanno assunto caratteristiche propriamente industriali, seppur destinate a cessare con l'avvio della gestione unica del SII, nel rispetto delle tempistiche indicate nel piano di distretto. Per le gestioni attualmente esistenti, l'EIC non ha adottato alcun provvedimento di salvaguardia ai sensi dell'art. 172 e/o dell'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006.

C.2 Modalità di affidamento prescelta e relativa motivazione

La scelta di affidare la gestione del SII ad una società mista e garantire il perseguimento degli obiettivi sopra citati, affonda le sue radici soprattutto nell'oggettiva difficoltà dei comuni di reperire le fonti finanziarie necessarie all'avvio del servizio sotto altre forme di gestione.

La società mista accanto alla garanzia di una significativa partecipazione degli enti locali nella gestione di un servizio di primaria importanza quale quello idrico, tenuto conto, oltre che delle caratteristiche del territorio in esame, dell'esigenza di continuare a mantenere la valenza sociale che lo caratterizza, permette di fruire, senza dubbio, dei vantaggi concorrenziali derivanti dall'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica volta a premiare il confronto concorrenziale, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e legalità.

La scelta di rivolgersi al mercato mediante lo strumento del PPP di tipo istituzionale, inoltre, garantendo la partecipazione a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti di partecipazione fissate dall'Ente concedente, consente di massimizzare il rapporto prezzo/qualità del servizio, prevedendo ad esempio l'attribuzione di punteggi non solo per la riduzione del prezzo, ma anche e soprattutto per l'innalzamento degli standard di qualità del SII.

Il principale vantaggio che si ritiene di rinvenire, infatti, nella società mista a partecipazione pubblica e privata è quello di attribuire anche al Pubblico il potere decisionale sulla concreta

gestione del servizio e, comunque, il controllo sulla Società di gestione anche mediante gli strumenti privatistici previsti dal codice civile a favore dei soci. L'onere per la partecipazione sociale alla società sarebbe tale da non incidere in maniera rilevante sul servizio affidato in modalità mista.

Gli aspetti positivi che di solito vengono sottolineati per quanto concerne la gestione mediante Società Mista consistono, più precisamente, nei seguenti:

- *“Potere decisionale pubblico sulla gestione del servizio”*: il fatto che la Parte Pubblica detenga la maggioranza del pacchetto azionario consente alla stessa di poter svolgere un ruolo preminente nelle decisioni strategiche della società e nel controllo delle attività sia mediante l'esercizio dei poteri esercitati in Assemblea che attraverso i poteri esercitabili nel Consiglio di sorveglianza.
- *“Controllo pubblico sulla società anche mediante gli strumenti privatistici previsti dal codice civile per le società di capitali”*: il “Pubblico” può controllare la gestione del SII non soltanto tramite l'Ente di Governo dell' Ambito (che esercita il controllo “esterno” sulla Società Mista mediante le apposite clausole contenute nella “Convenzione di gestione”), ma anche direttamente tramite la partecipazione al capitale sociale della Società Mista (con possibilità di esercitare tutti quei controlli “interni” alla società previsti dal codice civile per le società di capitali e tramite l'eventuale definizione di possibili patti parasociali con il socio privato).

Oltre alle valutazioni di convenienza già effettuate in precedenza di una forma di gestione rispetto ad un'altra, vanno poi considerate le caratteristiche del sistema regolatorio vigente.

Il servizio idrico integrato è un sistema regolato da Autorità locali e dall'Autorità di regolazione nazionale, ARERA, la quale, oltre a determinare una metodologia unica a livello nazionale di determinazione della tariffa del servizio, controlla, attraverso l'approvazione delle tariffe determinate dagli enti di governo di ambito, l'efficacia e l'efficienza della gestione.

Con riferimento all'efficacia, ARERA negli anni ha, infatti, sempre più ancorato l'approvazione delle tariffe al conseguimento di obiettivi di qualità del servizio e di rispetto della normativa comunitaria in materia di qualità della risorsa idrica e delle acque reflue. Costituiscono un esempio in tal senso la Deliberazione ARERA sulla qualità contrattuale (Deliberazione ARERA 655/2015/R/IDR) che stabilisce gli standard di qualità del servizio che devono essere garantiti dalle carte del servizio sottoscritte dai gestori con gli utenti al momento della stipula del contratto di servizio, nonché il regolamento sulla qualità tecnica (Deliberazione ARERA 917/2017/R/IDR) che

indica gli obiettivi da conseguire in relazione ai tre segmenti del servizio (Acquedotto, Fognatura e Depurazione).

L’emanazione di tali deliberazioni pone obiettivi comuni a tutte le aziende di gestione del servizio idrico integrato, indipendentemente dalla forma giuridica che le caratterizzano.

Relativamente all’efficienza, l’attenzione deve essere posta sul rapporto tra costi e ricavi, che nel metodo tariffario risultano regolati.

I costi sono distinti tra costi efficientabili per i quali l’ARERA non prevede un incremento nel tempo, se non per effetto dell’inflazione o per ampliamento del perimetro di attività (maggior numero di comuni serviti e/o di segmenti di servizio), ritenendo che gli stessi debbano essere il risultato di un’ottimizzazione della gestione aziendale, e costi esogeni, ovvero costi non dipendenti dal controllo della gestione aziendale ma derivanti da fattori esterni alla stessa e pertanto congruili ogni 2 anni al momento della revisione tariffaria.

In linea generale, in relazione ad entrambe le tipologie di costo, si può affermare che, rispetto alla dimensione del servizio, l’eventuale conseguimento delle economie di scala può riguardare tutte le modalità di affidamento.

Tali costi, di esercizio e di investimento e comprensivi dei costi ambientali e della risorsa, determinano i ricavi complessivi del gestore nel rispetto del principio del Full cost recovery e sulla base di un complesso meccanismo di riconoscimento previsto da ARERA, il quale si pone l’obiettivo di escludere tutti i costi non attinenti al servizio o in ogni caso ritenuti non efficienti sulla base di costi standard.

Come si può evincere da quanto sopra detto, il sistema regolatorio ARERA mette sullo stesso piano qualsiasi tipo di gestione, definendo il valore dei corrispettivi da applicare agli utenti del servizio e non effettuando discriminazioni in funzione della tipologia di affidamento. Esso, infatti risulta identico per tutti gli operatori del settore.

L’impossibilità dei Comuni di mettere a disposizione le risorse necessarie è la motivazione per la quale spesso si è costretti a ricorrere al mercato.

Anche nel caso della gestione del SII nel Distretto Napoli Nord, una simile valutazione ha influito sulla scelta operata dai Comuni interessati. La gestione del SII nell’Ambito Distrettuale Napoli Nord mediante una società a capitale misto pubblico privato, infatti, è stata ritenuta la 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 disporre di capitali privati per la fase di start up del nuovo gestore e per la realizzazione degli interventi programmati, nonché del know

how di un operatore industriale che abbia già maturato una significativa esperienza nel settore del servizio idrico integrato. L'organo dell'EIC rappresentativo dei Comuni del Distretto Napoli Nord è pervenuto alla scelta della forma gestionale del SII mediante partenariato pubblico privato, in linea con la giurisprudenza più recente che ha chiarito che *“L'articolo 192, comma 2, D.Lgs. n. 50/2016 colloca senz'altro «gli affidamenti in house su un piano subordinato ed eccezionale rispetto agli affidamenti tramite gara di appalto: i) consentendo tali affidamenti soltanto in caso di dimostrato fallimento del mercato rilevante, nonché ii) imponendo comunque all'amministrazione che intenda operare un affidamento in regime di delegazione interorganica di fornire una specifica motivazione circa i benefici per la collettività connessi a tale forma di affidamento» (così, C.d.S., Sez. V, ordinanza n138/2019)” (ex multis T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 8 aprile 2021, n. 329).*

Del resto, l'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022, impone un onere motivazionale rafforzato nel caso di ricorso alla gestione dei servizi pubblici locali mediante forme di in house providing; a ciò va aggiunto che la scelta di gestione mediante società totalmente pubbliche comporta gravosi oneri per la contabilità degli enti locali interessati (*«Nel caso di affidamento in house ,gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house»*) (cfr. art. 3-bis, comma 1-bis del D.L. n. 138/2011). Nell'attuale contesto di finanza pubblico un simile obbligo di accantonamento genererebbe gravi riflessi negativi sui bilanci degli enti locali del Distretto Napoli Nord chiamati a sottoscrivere il capitale sociale del soggetto in house. Nel caso di affidamento in house providing, inoltre, gli enti locali dovrebbero sostenere con propri fondi o con proprio patrimonio lo sforzo finanziario richiesto nella fase di start up della società in house e per la corresponsione immediata della quota parte di indennizzo (valore residuo) a favore dei gestori uscenti, ovvero, in alternativa, il gestore a totale controllo pubblico dovrebbe ricorrere (in toto o in parte) all'indebitamento necessario e che, in entrambi i casi, si potrebbero determinare delle gravi criticità per le finanze degli enti locali.

Di contro l'affidamento, mediante concessione amministrativa, della gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, ad una società a partecipazione mista pubblica e privata consentirebbe di superare la necessità, in caso di affidamento in house, di impegnare risorse economico/finanziarie dei singoli comuni del Distretto in ossequio alle richiamate previsioni normative. Il ricorso al partenariato pubblico/privato, inoltre, consentirebbe di poter contare, sin dalla fase di avvio della gestione unica del SII nel Distretto Napoli Nord, sul know how

di un soggetto industriale già attivo nel settore, nonché su apporti di capitale privato utile a finanziare il tempestivo subentro del nuovo gestore nelle numerose gestioni in economia ancora presenti nell'Ambito distrettuale Napoli Nord e per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali che saranno programmati dall'Ente Idrico Campano.

La soluzione gestionale della società a partecipazione mista pubblica/privata garantisce, altresì, rispetto al ricorso al mercato puro e semplice per l'affidamento del servizio, una maggiore partecipazione degli enti locali nella governance del SII ed assicura condizioni e garanzie per l'interesse pubblico maggiori ed aggiuntive rispetto a quelle che sarebbero conseguibili con l'assegnazione del servizio ad un soggetto totalmente privato. Tali esigenze sono particolarmente sentite nel contesto territoriale di riferimento, in ragione della ritenuta rilevanza strategica della risorsa "acqua", rispetto alla quale gli enti locali dell'Ambito distrettuale Napoli Nord, intendono mantenere le forme di controllo stringenti assicurate dalla partecipazione diretta all'attività di gestione, che, di contro, sarebbe preclusa dall'affidamento del servizio ad un soggetto interamente privato.

Al fine di dare corso alla volontà espressa dai Comuni del Distretto Napoli Nord attraverso le deliberazioni assunte dai loro rappresentanti negli organi dell'Ente Idrico Campano, sono stati definiti dagli uffici dell'Ente Idrico Campano i documenti tecnici occorrenti alla elaborazione degli atti della procedura volta alla selezione del socio privato operativo di minoranza della costituenda società mista concessionaria del SII dell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, per una quota pari al 45% del capitale sociale.

Al socio privato, verranno affidati gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio idrico integrato dell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, così come individuati nello schema di contratto allegato ed attinenti alla progettazione e realizzazione degli interventi di cui al "Programma degli Interventi" del Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord, nel rispetto della Convenzione di Gestione del SII tra la società mista e l'Ente di Governo dell'Ambito e relativo Disciplinare Tecnico. L'aggiudicatario, inoltre, sarà tenuto ad assicurare - alle condizioni offerte in sede di gara - le anticipazioni finanziarie occorrenti per l'avvio della gestione del SII e per l'esecuzione degli specifici compiti operativi ad esso assegnati, ivi compresi quelli occorrenti alla progettazione e alla realizzazione degli interventi previsti nel Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord pro tempore vigente, nei limiti del fabbisogno finanziario annuo stimato nel Piano Economico Finanziario, per ciascun anno di durata dell'affidamento della gestione del SII al gestore unico. Il socio privato, infine, in virtù e nei limiti dei poteri attribuiti al socio privato di minoranza

dallo schema di Statuto della società mista e dallo schema di patti parasociali per la regolazione dei rapporti tra soci pubblici e socio privato della medesima società, sarà tenuto ad assicurare, unitamente agli Enti Locali soci pubblici, la gestione del Servizio idrico integrato per l'intero Ambito Distrettuale Napoli Nord in conformità alla normativa ed alla regolazione nazionale e locale di settore, agli atti di pianificazione ed agli indirizzi dell'Ente di Governo dell'Ambito per il SII e delle ulteriori amministrazioni pubbliche munite del relativo potere.

Per ogni ulteriore dettaglio in ordine agli obblighi del gestore unico del SII ed ai compiti operativi da attribuire al socio privato, si rinvia ai seguenti allegati alla presente relazione: 3) Convenzione di Gestione del SII tra Ente Idrico Campano e società mista, 4) Disciplinare Tecnico allegato alla Convenzione di gestione del SII; 5) Regolamento di utenza del SII; 6) Statuto Società mista; 7) Patti Parasociali; 8) Schema di contratto per l'affidamento al socio privato dei compiti operativi connessi alla gestione del SII nell'ambito distrettuale Napoli Nord; 9) Piano Economico Finanziario della gestione del Servizio Idrico Integrato nell'Ambito distrettuale Napoli Nord e relativa relazione illustrativa.

SEZIONE D

D.1 Motivazione economico-finanziaria della scelta

Nella presente sezione, al fine di dare conto della motivazione di ordine economico-finanziario che legittima la scelta del ricorso al partenariato pubblico privato istituzionale, si riportano i passaggi più significativi della relazione al PEF della gestione del SII, quale soluzione maggiormente adatta al raggiungimento degli obiettivi di qualità del servizio richiesti dalla normativa in materia.

Ai sensi dell'art. 17 della L.R. 15/2015, è stato predisposto il Piano Economico Finanziario (PEF) del Distretto Napoli Nord, approvato con Deliberazione n. 1 del 28.03.2024 dal Consiglio di Distretto Napoli Nord e, con Deliberazione n. 14/2024, dal Comitato esecutivo dell'Ente Idrico Campano.

Il Piano Economico Finanziario rappresenta, ai sensi dell'art. 149 del d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., uno degli atti costituenti il Piano di Ambito; in particolare *“Il piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Esso è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il piano, così come redatto, dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati”*.

Il Piano Economico Finanziario redatto valuta 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 30 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 impieghi e le fonti in esso presenti e la corretta correlazione fra i tempi di restituzione delle risorse acquisite e degli investimenti effettuati.

Al fine, di agevolare l'assolvimento dell'onere motivazionale sopra richiamato, si illustrano di seguito gli elementi atti a dimostrare la congruità economico-finanziaria della forma gestione prescelta, sulla base degli atti di pianificazione economico-finanziaria della gestione del SII nell'ambito distrettuale Napoli Nord, con particolare riferimento ai seguenti punti:

- La Società di gestione del SII: oggetto e compagine sociale;
- Ragioni della scelta della forma di gestione rispetto alle gestioni precedenti: efficienza gestionale;
- Sostenibilità economico-finanziaria della gestione. e redditività dell'investimento;
- Situazione patrimoniale prospettica della Società di gestione;
- Focus dati sul personale.

La società di gestione del SII: oggetto e compagine sociale

La società di gestione del SII sarà una Società a partecipazione mista pubblico/privata ai sensi dell'art.17 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 di Napoli Nord in virtù della concessione aggiudicata tramite procedura pubblica.

La Società avrà sede legale in uno dei Comuni dell'Ambito distrettuale 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.

La partecipazione al capitale sociale

Il capitale sociale sarà in mano pubblica in misura pari al 55% e per il restante 45% in mano privata.

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 in ciascuno di essi, alla data del 01/01/2025.

Il Piano Economico-Finanziario è sviluppato considerando il perimetro pieno sin dal primo anno di affidamento. Tuttavia, nell'ambito della procedura di gara per la selezione del socio privato, sarà cura dei partecipanti definire, nell'ambito dei Piani Industriali che formeranno l'oggetto delle loro offerte, un cronoprogramma puntuale di subentro nelle gestioni pregresse nel rispetto delle linee guida all'uopo definite dall'Ente Idrico Campano nella relazione al PEF, ove si legge che: *"Sarà cura del partner privato proporre un cronoprogramma di subentro nelle gestioni nell'ambito del proprio Piano Industriale. In tale contesto, si forniscono le linee di indirizzo al gestore affidatario per la predisposizione del cronoprogramma. Nei primi anni di gestione si ritiene opportuno facilitare il subentro nelle gestioni in economia in quanto quelle che si trovano in condizioni di gestione più critiche. Si ritiene opportuno prevedere il subentro nelle gestioni più strutturate dopo il completamento delle gestioni in economia, confermando, dunque, le originarie previsioni del Piano, in ordine alla "necessità di una seria attività di acquisizione degli asset, a seguito della redazione degli stati di consistenza in contraddittorio, con le gestioni esistenti, societarie ed in autonomia, che rende opportuno il lasso temporale previsto per l'organizzazione definitiva del soggetto gestore". Il progressivo subentro nelle gestioni esistenti, dunque, dovrà essere definito in concreto attraverso un piano industriale da porre a base della convenzione di gestione del SII e predisposto, nell'ambito delle procedure di affidamento del servizio, dagli operatori economici concorrenti, con la precisazione che l'ordine di acquisizione del servizio ivi previsto potrà essere oggetto di proposte di variazione, per esigenze di ottimizzazione delle attività, solo nella parte relativa al trasferimento delle gestioni in economia che dovrà in ogni caso completarsi in via propedeutica al subentro nelle ulteriori gestioni esistenti strutturate."*

Il PEF, sin dal primo anno, ha contemplato l'invarianza nel tempo del capitale sociale con la seguente ripartizione:

Gestore nuovo affidatario del SII	% partecipazione	Capitale
Comuni	55%	2.898.939,00
Socio privato	45%	2.371.859,18
	100%	5.270.798,18

c) Ragioni della scelta della forma di gestione rispetto alle gestioni precedenti: efficienza gestionale

Si premette che attualmente, i Comuni ricadenti nell'Ambito distrettuale Napoli Nord provengono da quattro diverse forme di gestione:

- Gestione a mezzo di società privata: Ottogas S.r.l. per i Comuni di Casoria e Frattamaggiore;
- Gestione a mezzo di società a capitale misto: Acquedotti SPCA per i Comuni di Acerra, Casandrino, Grumo Nevano, Melito di Napoli, Qualiano;
- Gestione mediante società in house: Evi spa per i sei Comuni dell'Isola di Ischia e Sap S.r.l. per il Comune di Procida;
- Gestione in economia per n. 17 Comuni (Comune di Afragola, Comune di Arzano, Comune di Bacoli, Comune di Caivano, Comune di Calvizzano, Comune di Cardito, Comune di Casavatore, Comune di Crispano, Comune di Frattaminore, Comune di Giugliano in Campania, Comune di Marano di Napoli, Comune di Monte di Procida, Comune di Mugnano di Napoli, Comune di Pozzuoli, Comune di Quarto, Comune di Sant'Antimo, Comune di Villaricca).

Come noto, ai sensi dell'art. 149 bis del d.lgs. 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 (ambito distrettuale in Regione Campania), 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'ordinamento comunitario prevede quale forma di gestione dei servizi pubblici locali a rete anche la società a partecipazione mista pubblica e privata altrimenti detta "*partenariato pubblico privato*", con socio privato industriale scelto con procedura competitiva ad evidenza pubblica avente ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di Socio e l'attribuzione di compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

L'articolo 17 del d.lgs. n. 175/2016 reca specifiche disposizioni relative alla società miste e fissa i limiti ed vincoli necessari per la costituzione delle stesse, prescrivendo, in particolare, che: (i) la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30 per cento; (ii) il socio privato deve possedere i requisiti specifici di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita; (iii) la procedura di selezione pubblica del socio privato deve svolgersi nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica ex art. 5, comma 9, del nuovo codice degli appalti e dei contratti pubblici.

La forma di gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Distrettuale Napoli Nord ad una società a partecipazione mista pubblica/privata è ritenuta maggiormente efficiente rispetto ad altre forme di gestione per i motivi di seguito espressi:

- a) la forma di affidamento a società mista consentirebbe di superare la necessità, prevista nel caso di affidamento in house, di impegnare ingenti risorse economico/finanziarie dei singoli Comuni dell'Ambito distrettuale in ossequio alle richiamate previsioni normative;
- b) il ricorso al partenariato pubblico/privato consentirebbe di poter contare, sin dalla fase di avvio della gestione unica dell'Ambito distrettuale Napoli Nord e tenuto conto dei compiti operativi assegnati al socio privato secondo quanto previsto nei documenti allegati, sul know how di un soggetto industriale già attivo nel settore, nonché su apporti di capitale privato utile a finanziare il tempestivo subentro del nuovo gestore nelle numerose gestioni in economia ancora presenti nell'Ambito distrettuale in parola e per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali programmati dall'Ente Idrico Campano;
- c) nell'ambito distrettuale Napoli Nord non sussistono, allo stato, significative esperienze di gestione pubblica del ciclo integrato da implementare e/o consolidare: la creazione ex novo di un soggetto pubblico con capacità industriali adeguate ai compiti da svolgere, rallenterebbe non poco l'avvio in concreto di una gestione ottimale del servizio idrico in linea con gli standard imposti dalla normativa di settore e l'implementazione di tutti i percorsi necessari alla più ampia tutela della risorsa e dell'ambiente, ivi inclusa la progettazione/realizzazione degli investimenti infrastrutturali occorrente anche in ragione delle note pressioni climatiche in atto;
- d) la soluzione gestionale della società a partecipazione mista pubblica/privata garantisce, altresì, rispetto al ricorso al mercato puro e semplice per l'affidamento del servizio, una maggiore 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, tenuto conto della rilevanza strategica della risorsa "acqua";
- e) l'affidamento del servizio in favore di una società a capitale misto pubblico/privato 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 disporre di capitali privati per la fase di start up del nuovo gestore e per la realizzazione degli interventi programmati, nonché del know how di un operatore industriale che abbia già maturato una significativa esperienza nel settore del servizio idrico integrato in grado di colmare in tempi ragionevolmente il divario esistente con altre realtà della regione e del paese, in termini di livelli di qualità del servizio e di investimenti realizzati.

Sotto l'aspetto economico, patrimoniale e finanziario, l'efficienza gestionale mediante una società a capitale misto è stata verificata come risulta dai dati illustrati nel prosieguo della presente relazione.

D.2 Risultati attesi: sostenibilità economico-finanziaria della gestione

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

Si precisa che la presente relazione è stata redatta sulla base di un PEF sviluppato utilizzando strumenti di calcolo del metodo tariffario MTI-4 (tool tariffario MTI-4 e tool PEF ANEA MTI-4) di cui alla Deliberazione 639/2023/IDR.

Il PEF del Piano di Distretto Napoli Nord è scaturito dalla previsione di un modello organizzativo improntato sui principi di efficienza, economicità ed efficacia della gestione.

L'efficienza di gestione garantisce 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 di 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;
- accorpere 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 determinati i costi e ricavi.

Ai fini della determinazione del VRG, sono state determinate puntualmente tutte le componenti dello stesso previste dalla regolazione tariffaria, utilizzando il tool regolatorio disponibile per il MTI-4.

Come noto, il VRG è il Vincolo ai Ricavi del Gestore, ovvero il corrispettivo annuale che spetta al gestore per il *full cost recovery* dei costi efficienti:

$$\text{VRG} = \text{OPEX} + \text{ERC} + \text{CAPEX} + \text{FoNI} + \text{Rc}$$

dove:

- OPEX – costi operativi
- ERC – costi operativi per la quota parte legata alla riduzione del danno ambientale
- CAPEX – costi di capitale per investimenti realizzati con finanziamento da parte del gestore, comprensivi di quota capitale e quota oneri finanziari (interessi)
- FoNI – costi di capitale da contributo a fondo perduto (CFP) che prevedono solo il rimborso annuale della quota capitale
- Rc – congruagli principalmente derivanti dallo scostamento fra VRG calcolato e corrispettivo effettivamente fatturato

Gli Opex sono pari alla somma delle seguenti componenti:

- a) componente costi operativi endogeni stimati sulla base dei dati tecnici e di gestione;
- b) componente costi operativi aggiornabili;
- c) componente di costi per nuove finalità, eventuali.

I costi operativi «endogeni» (c.d. efficientabili) della nuova gestione unitaria dell'Ambito distrettuale Napoli Nord sono stati determinati a partire dai costi effettivi 2023 relativi ai quattro

Gestori esistenti. Gli stessi, in misura stimata attraverso il driver «numero abitanti serviti», sono stati estesi ai Comuni in economia.

I principali costi aggiornabili ($Opex_{al}$) sono stati, invece, valutati in base ai dati disponibili sull'intero ambito distrettuale, in parte da dati diretti (volumi acquisto acqua all'ingrosso) e in parte da dati derivati da stime (costi depurazione all'ingrosso svolta dalla Regione Campania e costi di energia elettrica).

Il totale dei costi così determinati è stato poi verificato con dati di benchmark fra i quali assumono una certa significatività quelli relativi al gestore ABC e GORI Spa che operano su un contesto locale simile a quello del Napoli Nord in termini di popolazione servita e di servizi implementati. I medesimi costi sono stati confrontati con i costi di un campione di gestori italiani (tratti dalla pubblicazione BlueBook 2023) e da dati di dettaglio “regolatorio” recuperati per un ulteriore campione di altri 9 gestori.

La componente denominata CAPex che riguarda le immobilizzazioni del gestore è costituita dalle voci: OF, OFisc, AMM, Delta Capex.

Gli OF, OFisc e AMM rappresentano, rispettivamente, gli oneri finanziari, fiscali e ammortamenti riferiti alle immobilizzazioni entrate in esercizio.

Lo sviluppo del Piano Tariffario secondo la metodologia ARERA è stato applicato all'intera gestione dell'Ambito distrettuale Napoli Nord, cioè, sono stati determinati i costi e ricavi attinenti alla gestione dell'intero sub-ambito ipotizzando una immediata applicazione su tale perimetro, sin dal primo anno di gestione, dei costi efficienti alla gestione del SII e quindi del valore del corrispettivo di servizio a riconoscimento di tali costi.

Il corrispettivo dovrà subire un progressivo adeguamento delle tariffe attualmente applicate dai Comuni in modo da ridurre il gap fra ricavi attualmente fatturati e costi effettivi del servizio.

Tale impostazione permetterà di determinare, per il periodo transitorio in cui si assisterà alla progressiva aggregazione delle gestioni del Distretto Napoli Nord, un processo di convergenza tariffaria basato concettualmente in analogia a quello previsto nello schema regolatorio di convergenza di cui all'art.32 della delibera 639/2023 “MTI-4”; il valore di benchmark, in assenza di dati tariffari e dati di costo (“caso c” del comma 32.6), sarebbe quello che emerge dalla copertura del VRG del primo anno del Piano Tariffario sviluppato con i costi di progetto aggiornati che, normalizzato sul numero degli abitanti residenti, consentirebbe di determinare per ogni singola gestione (abitanti residenti serviti * costo abitante servito) il valore target da raggiungere con incrementi annuali vincolati al moltiplicatore massimo consentito dalla regolazione al fine di

salvaguardare l'incidenza sull'utenza finale degli aumenti che saranno assolutamente necessari per consentire il full cost recovery nella nuova gestione.

Il settore idrico è caratterizzato da un'elevatissima intensità di capitale e da una lunga vita economica delle infrastrutture. Dal punto di vista finanziario, gli investimenti sono affrontati ovunque con il ricorso ad un mix di strumenti di finanza pubblica e di mercato. Negli Usa il sistema più utilizzato è quello delle emissioni di obbligazioni municipali a lunga scadenza, mentre in Germania prevale il ricorso al credito locale, e in altri Paesi ancora si affermano altri sistemi più o meno interni al settore pubblico, come la Cassa depositi e prestiti italiana, (o il ricorso ai recenti fondi PNRR). Tuttavia, la crisi della finanza pubblica degli ultimi anni, aveva spinto i gestori ad essere maggiormente competitivi nell'accesso al mercato dei capitali operando con modalità aziendali che possano essere comprese e accolte dai finanziatori¹.

Nel caso del Distretto di Napoli Nord, i costi contabilizzati e trasferiti in tariffa non consentirebbero di realizzare gli investimenti con la celerità richiesta per sopperire al gap infrastrutturale che caratterizza detto Distretto. Tuttavia, nella predisposizione del PEF, per il finanziamento degli investimenti, precauzionalmente, non si è tenuto conto di fondi pubblici, non essendo già noti finanziamenti assentiti per l'Ambito distrettuale Napoli Nord.

Il PEF prevede le anticipazioni del socio privato per il rimborso del valore di subentro ai gestori uscenti nonché le anticipazioni per la gestione corrente e i nuovi investimenti (questi ultimi pari a euro 883.437.252,33 in 30 anni) al netto delle disponibilità generate dalla gestione operativa.

Come in precedenza riportato, è stato previsto un "Apporto al capitale sociale" di complessivi € 5.270.798,18.

Il PEF, comprensivo di Conto Economico, Stato Patrimoniale e Rendiconto Finanziario, sono stati oggetto di analisi mediante il calcolo dei principali margini ed indici di bilancio.

Sotto il profilo della redditività della gestione, dell'equilibrio finanziario e di struttura patrimoniale, sono stati analizzati i principali indicatori di redditività, di finanziamento delle immobilizzazioni, di solvibilità e di struttura dei finanziamenti. È importante rimarcare che, gli indici di struttura finanziaria e patrimoniale non si allineano ai valori ottimali indicati dalla dottrina prevalente, per effetto della sopra richiamata scelta di strutturare il PEF con prevalente ricorso al credito finalizzato a finanziare gli investimenti.

¹Massarutto A., La regolazione economica dei servizi idrici, Unibocconi, 2009

Tuttavia, il ROE (Return On Equity) assume un valore medio in tutto il periodo di affidamento di circa il 10% ca. Esso esprime la redditività complessiva dei mezzi propri investiti nell'azienda e fornisce un indicatore di confronto con investimenti alternativi. Il ROE del gestore unico, superata la fase di avvio a regime della gestione, non presenta particolari criticità. Appare rilevante evidenziare, che la complessità di gestione di un servizio a rete, evidentemente, richiede tempi di entrata e regime più ampi rispetto ad altre tipologie di attività. Inoltre, nel caso dell'Ambito distrettuale Napoli Nord, tale momento non deve essere individuato rispetto al primo anno di gestione ma, almeno, dal quinto, ovvero anno di raggiungimento del perimetro pieno di gestione.

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 $(r_{f_{real}} + WRP + t\text{-lag}) + \beta * ERP$ dove:

- $r_{f_{real}}$ 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.

La sommatoria dei suddetti parametri, fino al MTI-4, è stata in media pari a circa il 6,6%, pertanto si può ritenere che la gestione prevista per il Distretto di Napoli Nord esprima, nel lungo termine, una redditività anche superiore a quella regolatoria, nel periodo di affidamento.

Per valutare gli indicatori di redditività, si deve tener presente anche che:

- il PEF è stato redatto, come prevede la disciplina ARERA e considerata la difficoltà, dato il periodo contingente, di stabilire su un periodo trentennale l'andamento dell'inflazione, a moneta costante;
- il PEF non tiene conto della riduzione dei costi operativi, rispetto quelli coperti con la tariffa, che il gestore potrà conseguire con una gestione efficiente del servizio;

Sotto il profilo finanziario, il rendiconto finanziario è costruito a partire dal saldo di tesoreria iniziale del primo anno di gestione 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 di terzi e del Socio privato sono impiegate per:

- investimenti in infrastrutture idriche;
- rimborso del valore residuo da riconoscere ai gestori uscenti;
- rimborso dei finanziamenti al Socio privato.

Dal punto di vista finanziario, il PEF prevede l'accensione di finanziamenti complessivi per 352,5 milioni di euro.

I finanziamenti riguardano:

- 1) Finanziamento per l'acquisto del valore residuo regolatorio delle precedenti gestioni,
- 2) Finanziamento per la gestione corrente della società in fase di start up e finanziamento dei nuovi investimenti:

Anno	Finanziamento	Debito residuo	Interessi
Anno1	12.475.326	12.475.326	0
Anno2	21.996.337	34.471.664	261.982
Anno3	4.410.077	38.881.740	985.887
Anno4	0	29.909.203	1.540.421
Anno5	0	24.221.509	1.444.610
Anno6	19.703.058	43.924.566	1.136.745
Anno7	35.552.194	79.476.760	1.431.068
Anno8	31.677.807	111.154.567	2.591.428
Anno9	15.649.331	126.803.898	4.003.258
Anno10	13.768.750	140.572.647	4.997.128
Anno11	30.592.668	171.165.316	5.614.907
Anno12	38.684.628	209.849.944	6.546.497
Anno13	36.960.818	246.810.762	8.001.320
Anno14	37.529.487	284.340.249	9.589.875
Anno15	23.151.752	307.492.001	11.154.171
Anno16	0	307.492.001	12.428.477
Anno17	0	303.945.736	12.914.664
Anno18	4.502.968	308.448.704	12.840.192
Anno19	15.134.899	323.583.603	12.860.283
Anno20	10.799.008	334.382.612	13.272.678
Anno21	0	332.952.152	13.817.291

Anno	Finanziamento	Debito residuo	Interessi
Anno22	0	320.966.380	14.014.030
Anno23	0	309.098.149	13.732.289
Anno24	0	304.644.135	13.231.355
Anno25	0	304.644.135	12.888.588
Anno26	0	304.416.174	12.795.054
Anno27	0	295.226.547	12.790.266
Anno28	0	278.560.975	12.592.497
Anno29	0	263.380.430	12.049.538
Anno30	0	257.148.446	11.380.770

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. Nel caso del gestore unico del Distretto di Napoli Nord, il DSCR è superiore a 1. Ciò evidenzia che i flussi finanziari disponibili sono sufficienti a far fronte agli impegni finanziari a servizio del debito.

L'entità degli investimenti finanziariamente sostenibile è stata prevista in relazione alla disponibilità di risorse derivante dalle tariffe e dall'anticipazione da parte del socio privato. In riferimento ai fondi pubblici, si rappresenta che in mancanza dell'affidamento del servizio idrico integrato risulta, ad oggi, precluso l'assegnazione di nuove risorse extratariffarie.

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.

In tutto il periodo di affidamento sono previsti investimenti riferibili a interventi catalogati nel Piano, con livello Critico ed Alto, per complessivi euro 883.437.252,33.

D.3 Risultati attesi: Situazione patrimoniale prospettica della Società

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

I valori dello Stato Patrimoniale del primo anno di affidamento riportano:

- un capitale sociale minimo di partenza di 5,27 milioni versati in denaro;
- l'iscrizione ad immobilizzazioni e a crediti del Valore Residuo regolatorio delle precedenti gestioni a fronte della quale il modello ipotizza che la società abbia, in prima battuta, ottenuto un debito finanziario specifico.

Il valore residuo regolatorio è ad oggi stimato tenendo conto delle proiezioni del Valore Residuo del PEF per i quattro gestori esistenti al 2024 che cumulate portano ad un valore pari a 9.106.509,60 euro di cui conguagli tariffari pari a € 1.496.154,24. Detto valore dovrà essere oggetto di rideterminazione all'atto dell'effettivo passaggio al gestore unico.

Tra le principali voci tra le ATTIVITÀ (IMPIEGHI DI CAPITALE) si annoverano:

- Le immobilizzazioni materiali e immateriali contengono, oltre agli investimenti previsti nel Piano degli Interventi, i cespiti trasferiti dai gestori preesistenti.
- I crediti per conguagli da fatturare esistenti ad avvio della gestione sono iscritti a Stato Patrimoniale a seguito del riconoscimento del Valore residuo di detti conguagli ai gestori uscenti. Tale credito sarà presumibilmente recuperabile entro il primo anno di affidamento.

Tra le PASSIVITÀ (FONTI DI FINANZIAMENTO) si ritiene di segnalare quanto segue:

- In relazione al capitale sociale si rinvia a quanto già sopra rappresentato.
- Nel PEF è stato ipotizzato il ricorso al finanziamento di Socio privato sin da primo anno per far fronte al fabbisogno finanziario occorrente, tra l'altro a riconoscere ai gestori uscenti il valore residuo per immobilizzazioni e conguagli.
- La struttura dei rimborsi dei finanziamenti è tale da garantire l'equilibrio finanziario.
- I debiti commerciali sono stati quantificati supponendo pagamenti a scadenza media di 90 giorni.
- La distribuzione di dividendi, in tutto il periodo di affidamento, è rimessa alle decisioni assembleari del gestore.

Focus 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 del Gestore Unico del SII dell'Ambito distrettuale Napoli Nord non potrà prescindere dall'acquisizione del personale attualmente in servizio presso i gestori uscenti, tenuto conto della previsione di cui all'art. 173 del d.lgs. n. 152/2006. Dalle informazioni acquisite, il personale dei soggetti industriali operativi sul territorio di Napoli Nord presenta le condizioni di legittimità per essere trasferita al nuovo soggetto gestore. Tali dotazioni organiche risultano coerenti con le necessità prevedibili per il servizio idrico integrato nel territorio di Napoli Nord.

Nel PEF, pertanto, è stato stimato un fabbisogno di organico complessivo non superiore a 457 unità. Tale dotazione organica risulta tale da garantire l'assunzione del personale dei gestori uscenti (quantificato in n. 153 unità di personale). A tali dotazioni sono aggiunte ulteriori unità di personale avente diritto in quanto impiegato presso le gestioni comunali in economia, 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 e demografiche che caratterizzano l'Ambito.

Il PEF tiene conto, dunque, di un organico massimo, indicativamente strutturato secondo quanto sopra descritto e il costo è stato stimato a costo medio per unità degli attuali gestori.

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.

D.4 - Comparazione con opzioni alternative

Al fine di dare ulteriore evidenza della validità delle ragioni sottese alla scelta della forma di gestione in termini di società a capitale misto, pubblico/privato, è stata opportunamente redatta un'analisi SWOT rispetto alle differenti modalità di gestione del Servizio Idrico Integrato (SII) consentite dall'ordinamento italiano.

L'analisi S.W.O.T. (Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats) è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza, le debolezze, le opportunità e le minacce di un progetto o in un'impresa o in ogni altra situazione in cui un'organizzazione debba assumere decisioni per il raggiungimento di obiettivi.

È noto che ogni forma di gestione del SII è esposta a rischi e/o minacce dovute a fattori esogeni che possono, eventualmente, compromettere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione. Ugualmente, ogni forma di gestione presenta punti di forza e opportunità.

La scelta tra opzioni alternative è frutto di analisi relative al contesto di riferimento, la dotazione infrastrutturale preesistente del territorio, il tessuto socio-economico dell'Ambito Territoriale (o Distretto, nel caso di specie campano), il *know how* tecnico e tecnologico nonché le capacità organizzative trasferibile dai precedenti gestori, il livello di compliance regolatoria preesistente, la capacità finanziaria degli Enti Locali del territorio di riferimento per capitalizzazioni e finanziamenti iniziali necessari per l'avvio della gestione (cfr. elaborato in allegato 1).

Considerate le condizioni di partenza dell'Ambito distrettuale Napoli Nord, l'analisi qualitativa appena esposta consente di individuare il modello della società mista quale più vantaggiosa tra le alternative possibili in quanto consentirà di coniugare i benefici connessi alla maggiore efficienza gestionale unitamente alla maggiore facilità di accesso al credito per il finanziamento degli investimenti futuri conseguibili dal privato, con una più accentuata attenzione al valore sociale che la presenza del pubblico potrà massimizzare.

Dal punto di vista della valutazione quantitativa di convenienza economica, si ritiene opportuno evidenziare tre aspetti: presenza di gestioni private, costi ammissibili e VRG nonché investimenti.

Innanzitutto, come risulta dal documento tecnico sullo stato di attuazione del servizio idrico integrato in Italia, pubblicato a gennaio 2021 nell'ambito del progetto ministeriale (ora Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) "Mettiamoci in riga", (Fonte: [Mettiamoci In Riga \(mite.gov.it\)](https://www.mite.gov.it)), allo stato attuale, a livello nazionale, non risulta un numero significativo di gestioni del servizio idrico integrato affidato a gestori totalmente privati; pertanto, appare poco agevole condurre un'analisi comparativa di convenienza economica rispetto a tale forma di gestione, in situazione di sua quasi totale assenza.

Relativamente ai costi di gestione ammissibili e VRG, come noto la regolazione tariffaria idrica è definita a livello nazionale con regole puntuali applicabili per tutti i gestori, qualunque essa sia la configurazione giuridica. Pertanto, a parità di condizioni di partenza di una gestione efficiente, i costi ammissibili, che determinano il valore del VRG, sono indifferenti sia per i gestori in house, sia per le società miste e sia per i gestori totalmente privati. L'efficientamento di tali costi a vantaggio dell'utenza è determinato dal modello organizzativo dell'azienda nonché da tutti gli elementi rappresentati nell'analisi SWOT qualitativa sopra riportata che, in relazione al caso di specie del Distretto Napoli Nord, fa propendere per una gestione in forma mista. Sotto il profilo finanziario,

invece, è diffusa l'incapacità degli Enti Locali ad apportare ingenti somme di capitale nelle proprie società in house o comunque a partecipazione pubblica. Pertanto, la presenza di un partner privato, tipica della forma di gestione con società a capitale misto, assicura l'apporto di finanza necessaria all'anticipo degli investimenti nonché all'equilibrio dei flussi di cassa operativi talvolta impattati sia dalla discrasia temporale tra il momento del sostenimento dei maggior costi e il momento del riconoscimento degli stessi in tariffa, sia dal rinvio di congruagli tariffari operato per calmierare le tariffe a vantaggio dell'utenza.

Altro aspetto rilevante da evidenziare è che, nell'ipotesi dell'affidamento a società mista, garantendo il controllo pubblico, è in ogni caso possibile conseguire offerte migliorative da parte del concorrente privato.

Le medesime offerte migliorative sarebbero pur sempre realizzabili mediante la concessione a terzi ma in questo caso non sarebbe possibile mantenere il controllo diretto sulla gestione da parte degli enti locali i quali, non rivestendo la funzione di soci, non potrebbero esercitare i diritti sociali in Assemblea e subire i negativi impatti delle possibili asimmetrie informative.

D.5 - Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

La durata dell'affidamento è pari a 30 anni, in linea con quanto previsto dall'art. 151 del d.lgs. 152/2006 il quale, al comma 2 lett. b) stabilisce che la durata dell'affidamento del servizio idrico integrato, non è superiore, appunto, a trenta anni.

Allo stesso modo, lo statuto societario, all'art. 3 prevede che la durata della società coincide con l'affidamento del servizio, coerentemente all'art. 17 del d.lgs. n. 175 del 2016, dedicato alle società miste. Quest'ultimo, ai commi 2 e 3, prevede che il bando di gara specifichi, tra l'altro, che la durata della partecipazione privata alla società mista non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione.

Si ritiene che la durata trentennale dell'affidamento sia coerente con la significativa entità di investimenti da realizzare e l'attribuzione di compiti operativi al socio privato ad essi attinenti. Essa rende appetibile la gara in relazione al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario per l'intero periodo di affidamento, consente il totale pagamento del debito per nuovi finanziamenti destinati al rimborso del valore residuo al gestore uscente e determina un valore residuo di fine concessione (euro 365.369.750) pari a circa il 41% degli investimenti totali.

Allocazione dei rischi operativi

Il servizio idrico integrato è escluso dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici e delle concessioni, secondo quanto previsto dall'art. 148 del medesimo d.lgs. 36/2023, in ossequio alla Direttiva 2014/23/UE che, al considerando n. 40, chiarisce che "le concessioni nel settore idrico sono spesso soggette a regimi specifici e complessi che richiedono una particolare considerazione data l'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione. Le caratteristiche particolari di tali regimi giustificano le esclusioni nel settore idrico dall'ambito di applicazione della presente direttiva". Come chiarito anche da ARERA in occasione del Documento di consultazione n. 245/2024/R/IDR: "Nell'aggiudicazione delle concessioni nei settori speciali sussiste, pertanto, l'obbligo di rispettare i principi europei (quali il principio di imparzialità, non discriminazione, pubblicità e trasparenza, proporzionalità, tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione) e nazionali (tra cui rientrano il principio del risultato della fiducia, di accesso al mercato e di auto-organizzazione amministrativa) di tutela della concorrenza, ma non anche l'obbligo di osservare le singole disposizioni procedurali previste dalla medesima normativa".

Per quanto riguarda la corretta allocazione del cd. rischio operativo, quale elemento caratterizzante, sul piano generale, i rapporti concessori instaurati dalla Pubblica Amministrazione, occorre tener presente che il servizio idrico integrato costituisce un servizio pubblico essenziale, sottoposto agli obblighi di servizio pubblico universale, svolto in regime di monopolio e che rientra nella nozione di servizi di interesse economico generale fondati su un meccanismo tariffario che prevede la copertura integrale dei costi di esercizio e di investimento (cd. full recovery cost) come espressamente previsto dall'art. 154 del D. Lgs. n. 152/2006.

Tale circostanza comporta la necessità che nell'ambito dell'affidamento in concessione del Servizio Idrico Integrato, il cd. rischio operativo debba necessariamente essere allocato in capo al Concessionario del servizio con gli adattamenti del caso.

Si consideri, infatti, che come riconosciuto, in fattispecie analoga, dalla stessa Corte dei Conti della Campania nella coeva delibera n. 162/2025, per ciò che concerne il «rischio dal lato della domanda» - che "può essere considerato allocato all'operatore economico nel caso in cui l'amministrazione non si obblighi ad assicurargli determinati livelli di corrispettivo indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espresso dagli utenti finali, in modo tale che le variazioni di domanda abbiano un'influenza marginale sui profitti dell'operatore economico" - nel caso del servizio di distribuzione di acqua potabile, "tale rischio può essere considerato nullo".

Nel caso dell'affidamento del servizio idrico integrato nel Distretto di Napoli Nord, l'Ente Idrico Campano ha avuto cura di disciplinare il rapporto con il futuro concessionario del Servizio Idrico Integrato, tenendo conto delle peculiarità proprie del settore economico di riferimento e delle specifiche caratteristiche del servizio che formerà oggetto di concessione, mediante la definizione dello schema di convenzione di gestione del Servizio Idrico Integrato che sarà sottoscritto tra lo stesso Ente Idrico Campano e il soggetto gestore ove è previsto il trasferimento, in capo a quest'ultimo, della integrale responsabilità di ogni fase di svolgimento del Servizio, con assunzione, nell'ambito di un rapporto trilaterale EGATO/gestore/utenti finali, di ogni connesso onere prestazionale, economico e finanziario, nel rispetto degli standard di servizio prescritti da ARERA.

A fronte di tanto, il concessionario acquisisce il diritto di riscuotere la tariffa dagli utenti, nella misura approvata dalla stessa Autorità sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento, quantificati in ossequio alla regolazione tariffaria di settore, con espresso riconoscimento da parte del gestore che "i ricavi derivanti dalla tariffa di cui al comma precedente costituiscono il corrispettivo del Servizio e che pertanto non gli sarà riconosciuto nessun altro compenso".

Con riferimento, invece, al cd "rischio dal lato dell'offerta", inteso come "l'alea connessa all'offerta dei lavori o dei servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto", l'Ente Idrico Campano, in occasione della predisposizione degli atti della procedura di PPPI in discorso, ha tenuto conto degli specifici compiti operativi che saranno svolti direttamente dal socio privato del gestore unico di Distretto, avendo cura di prevedere che il corrispettivo contrattuale a lui spettante sia "strettamente correlato al volume e alla qualità delle prestazioni erogate".

Come detto, il servizio idrico integrato è un servizio sottoposto alla regolazione ARERA che impone aggiornamenti periodici degli atti di pianificazione infrastrutturale ed economico-finanziaria del servizio da parte delle Amministrazioni pubbliche competenti. Tale circostanza comporta che, nella specie, durante il periodo concessorio, potranno verificarsi variazioni, in aumento o in riduzione del livello di investimenti originariamente programmato e del fabbisogno economico-finanziario della società di gestione. Dunque, dal lato dell'offerta, il socio privato sarà tenuto a sopportare il rischio connesso alla variazione dell'entità degli interventi e dei finanziamenti a lui concretamente demandabili.

A ciò va aggiunto che il recupero degli investimenti anticipati finanziariamente e realizzati dal socio privato, avverrà con modalità rigidamente ancorate alla regolazione tariffaria ARERA, che definisce in maniera puntuale i costi efficienti ammissibili in tariffa e le relative tempistiche di recupero. Per il caso dei costi di investimento, come detto, anticipati dal socio privato per la realizzazione degli interventi a lui demandati, gli stessi potranno essere recuperati per quote di ammortamento con la cd. regola dell'anno $a+2$.

In pratica, stando alle regole del Metodo Tariffario per il quarto periodo regolatorio (MTI-4) approvato da ARERA, il socio privato sarà tenuto ad anticipare i costi di realizzazione degli interventi del "Programma degli Interventi" periodicamente aggiornato dall'Ente Idrico Campano. Il relativo recupero in tariffa, per quote di ammortamento, potrà avvenire solo a partire dal secondo anno successivo alla messa in esercizio di ogni investimento realizzato, con la conseguenza che nelle ipotesi - connesse a fattori esterni, non soggetti al controllo delle parti - di eventuale ritardo nei tempi di esecuzione, di mancato rispetto degli standard di progetto, di un aumento dei costi di realizzazione, di inconvenienti di tipo tecnico, fino ad arrivare al mancato completamento dell'opera - il relativo rischio ed il connesso onere saranno inevitabilmente sopportati dall'operatore privato, il quale, come detto, non può avviare il recupero degli investimenti e dei finanziamenti anticipati prima di due anni dalla loro effettiva messa in esercizio; recupero che, in ogni caso, avverrà nei limiti dei costi efficienti sottostanti, così come controllati ed approvati dagli enti di regolazione in sede di aggiornamento tariffario.

Per ciò che attiene alle attività del privato relative al finanziamento della gestione e degli investimenti, inoltre, occorre precisare che in sede di gara a doppio oggetto, lo stesso dovrà indicare, nell'ambito dell'offerta economica ed in ribasso rispetto al pertinente valore considerato nel PEF a base di gara, il tasso di interesse dallo stesso praticato, al quale resterà vincolato per tutta la durata della concessione, indipendentemente dalle variazioni nel tempo dei corrispondenti tassi di mercato. Anche in questo caso, quindi, è assicurato il trasferimento del rischio in capo al socio privato.

In via riepilogativa, al fine di rendere immediatamente intellegibile l'allocazione dei rischi prevista in capo al socio privato del futuro gestore idrico del Distretto di Napoli Nord, così come retraibile dagli atti del PPPI in corso di predisposizione dall'Ente Idrico Campano, si riporta, in allegato 2, la matrice dei rischi che segue, elaborata tenendo conto, con i necessari adattamenti alle peculiarità del caso di specie, degli allegati allo schema di convenzione standard della Ragioneria Generale dello Stato, licenziata con il paper del Ministero dell'Economia e delle Finanze

dal titolo “Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio”, approvato con Delibera dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021.

Conclusioni

Il PEF regolatorio predisposto per il gestore, ai fini della verifica dell’equilibrio economico e finanziario, può essere valutato in funzione delle seguenti verifiche:

Valore residuo a fine concessione	365.369.750
Stock di debito non rimborsato a fine affidamento (capitale + interessi)	206.530.156
Il valore residuo è superiore o pari allo stock di debito non rimborsato?	VERO
Il nuovo finanziamento è completamente rimborsato a fine affidamento?	FALSO
Il risultato d'esercizio del conto economico è positivo in tutti gli anni di affidamento?	VERO
Il flusso di cassa disponibile post servizio del debito del rendiconto finanziario è positivo in tutti gli anni di affidamento?	VERO

Il Piano Economico Finanziario presenta, dunque, i seguenti risultati:

1. il risultato di esercizio del conto economico è sempre positivo per tutta la durata dell’affidamento, evidenziando quindi un equilibrio economico della gestione;
2. il flusso di cassa disponibile post servizio del debito risulta maggiore o uguale a zero in tutti gli anni di affidamento, garantendo quindi un pieno stato di solvibilità della gestione;
3. il valore residuo di fine concessione non è inferiore allo stock di debito non rimborsato.

Sulla base delle ipotesi adottate e sopra descritte, si può ritenere che il PEF sia in equilibrio economico finanziario.

In sintesi, sulle base del PEF elaborato è possibile confermare:

- la sussistenza di ragioni tecniche che giustificano le ragioni e le finalità della scelta in ordine alla gestione del SII nell’Ambito Distrettuale Napoli Nord mediante affidamento a terzi secondo quanto consentito dall’art. 15 del d.lgs. n. 175/2016;
- la convenienza e la sostenibilità economico-finanziaria della gestione;
- il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità che devono guidare l’azione amministrativa.

Per ogni ulteriore elemento di dettaglio si rinvia al Piano Economico Finanziario (PEF) analitico ricompreso nel Piano d’Ambito Distrettuale Napoli Nord approvato dall’Ente Idrico Campano.

Elenco allegati:

- 1) *Analisi S.W.O.T.*
- 2) *Matrice allocazione dei rischi*
- 3) *Convenzione di Gestione del SII tra Ente Idrico Campano e Acqua Pubblica Napoli Nord spa;*
- 4) *Disciplinare Tecnico allegato alla Convenzione di gestione del SII;*
- 5) *Regolamento di utenza del SII allegato alla Convenzione di gestione del SII;*
- 6) *Schema di Statuto Società Acqua Pubblica Napoli Nord spa;*
- 7) *Schema di Patti Parasociali tra soci pubblici ed il socio privato della società Acqua Pubblica Napoli Nord spa;*
- 8) *Schema di contratto per l'affidamento al socio privato della società Acqua Pubblica Napoli Nord dei compiti operativi connessi alla gestione del SII nell'ambito distrettuale Napoli Nord;*
- 9) *Piano Economico Finanziario della gestione del SII nel Distretto Napoli Nord e relativa relazione illustrativa.*