

AS1939 - AMBITO DISTRETTUALE CASERTA - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Roma, 23 novembre 2023

Presidente dell'Ente Idrico Campano

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 14 novembre 2023, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alle deliberazioni del Consiglio d'Ambito dell'Ente Idrico Campano (anche "EIC") n. 55 del 26 ottobre 2022, recante "Approvazione della forma di gestione e del preliminare di Piano del Distretto Caserta, comprensivo del PEF, ai sensi dell'articolo 10 comma 2 lett. b) e h) della L.R. 15/2015 e dello Schema di Convenzione", e n. 56 del 26 ottobre 2022, recante "Affidamento del servizio idrico integrato ai sensi della L.R. 15/2015 nell'ambito distrettuale Caserta al soggetto ITL S.p.A.", con allegata Relazione ex articolo 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012, nonché in relazione alle deliberazioni del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 29 settembre 2022, recante "Conferma della forma di gestione pubblica ed indirizzi per l'individuazione del soggetto pubblico affidatario in house" e n. 2 del 24 ottobre 2022, recante "Approvazione Preliminare di Piano d'Ambito Distrettuale Caserta" ai sensi della L.R. n. 15/2015". Le prime due deliberazioni sono state trasmesse dall'EIC in data 25 settembre 2023, mentre le seconde sono richiamate nella documentazione fornita dall'ente.

Le deliberazioni hanno ad oggetto l'affidamento *in house* da parte dell'Ente Idrico Campano alla società Idrico Terra Lavoro S.p.A. ("ITL S.p.A.") del Servizio Idrico Integrato ("SII") nei Comuni ricadenti nel territorio dell'Ambito distrettuale "Caserta", che riunisce i 104 Comuni della Provincia di Caserta, con scadenza a fine 2027.

In particolare, con la deliberazione n. 55 del 26 ottobre 2022, l'EIC ha approvato la forma di gestione *in house* del SII e il preliminare di Piano d'ambito distrettuale, adottato dal Consiglio di Distretto con la deliberazione n. 2 del 24 ottobre 2022, comprensivo del Piano Economico-Finanziario (anche "PEF").

Nel medesimo giorno, con la deliberazione n. 56, l'EIC ha deliberato l'affidamento del SII nell'Ambito distrettuale "Caserta" alla società Idrico Terra di Lavoro S.p.A.. La durata dell'affidamento, in coerenza con la tempistica per l'attuazione degli investimenti contenuti nel Programma degli interventi di cui al Preliminare di Piano d'Ambito distrettuale e all'allegato PEF asseverato (in particolare, quelli previsti nell'ambito del PNRR da completarsi entro il 2026), è stabilita per un "primo periodo temporale di affidamento fino al 31 dicembre 2027, salva la possibilità di estensione, con provvedimento dell'EIC, fino al massimo di anni 30, secondo il limite prescritto dall'articolo 151, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 152/2006". Alla deliberazione è allegata la Relazione ex articolo 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012¹ ("Relazione").

Nella Relazione si dà innanzitutto conto di una situazione gestionale molto frammentata, particolarmente nel segmento fognario-depurativo, per un totale di 102 gestori attivi nel territorio distrettuale (di cui 4 strutturati e 98 in economia). In questo contesto, la società ITL S.p.A., partecipata da diversi Comuni della Provincia di Caserta, gestiva già il SII in 33 dei 104 Comuni distrettuali, coprendo oltre il 25% della relativa popolazione. L'operazione, dettagliata nel Preliminare di Piano d'Ambito, prevede la progressiva copertura da parte di ITL S.p.A. di tutti i Comuni ricadenti nel Distretto, con completamento al 2027.

Per quanto riguarda le motivazioni a supporto della scelta di affidare *in house* il SII, nella Relazione vengono innanzitutto elencate le caratteristiche intrinseche dell'*in house providing* considerate favorevoli rispetto all'affidamento con gara o a società a partecipazione mista pubblico-privata, tra le quali: la maggiore facilità di controllo sull'andamento della gestione grazie al rapporto gerarchico con l'ente affidante; la riduzione delle possibilità di contenzioso; la possibilità di maggiore confronto sulla qualità dei servizi; la maggiore capacità di adattamento ai mutamenti delle esigenze gestionali rispetto alle previsioni contrattuali; la destinazione degli utili a finalità pubbliche.

Accanto a queste, un elemento più specifico riguarda la necessità di un affidamento celere, compatibile, da un lato, con il limite temporale di cui all'articolo 14 del d.l. n. 115/2022 – il quale fissava a 90 giorni dalla propria entrata in vigore il termine ultimo per gli Enti d'Ambito per esercitare la propria competenza a disporre l'affidamento del SII,

¹ [Articolo 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 (abrogato dall'entrata in vigore del d. lgs. n. 201/2022): "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".]

pena l'attivazione di poteri sostitutivi da parte della Regione² – e, dall'altro, con la scadenza al 31 ottobre 2022 per la partecipazione al bando per i fondi PNRR³.

Nel PEF, le proiezioni economico-finanziarie relative a ricavi e costi sono elaborate in base alle prescrizioni contenute nel metodo tariffario previsto dall'ARERA ("MTI-3", valevole per il periodo regolatorio 2020-2023), il quale, a giudizio dell'EIC, assicurando la copertura integrale dei costi di esercizio e di investimento, costituirebbe di per sé garanzia della sostenibilità economico-finanziaria del progetto di affidamento alla ITL S.p.A.

Tra le altre motivazioni economico-finanziarie a supporto della scelta di affidare *in house* alla ITL S.p.A., vi sono considerazioni legate alla tariffa praticata da quest'ultima, che risulterebbe significativamente inferiore a quella mediamente praticata da altri gestori "in territori comparabili sul piano nazionale", anche grazie ad una politica di assunzione del personale disciplinata dall'applicazione di un "parametro di spesa medio invalicabile" e alla partecipazione ai bandi dei fondi POR e PNRR 2021-2026, che permette il ricorso all'investimento mediante applicazione della quota tariffaria di soli 10 €/anno per abitante.

A tal riguardo, nelle informazioni fornite da Codesto Ente, si dà conto anche del confronto tra i costi €/anno del SII per una famiglia tipo praticati da 10 dei gestori attualmente attivi nella Regione Campania, mostrando come ITL S.p.A. si ponga al quinto posto per tariffa più bassa, mentre le società non *in house* si trovano agli ultimi tre posti.

Premesso quanto sopra, l'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a taluni profili di possibile criticità concorrenziale dell'affidamento *in house* del SII alla società ITL S.p.A., relativi in particolare alle ragioni del mancato ricorso al mercato.

È bene ricordare che, ai sensi della normativa vigente al momento dell'adozione delle deliberazioni dell'EIC oggetto di esame, in particolare dell'articolo 192, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016, ai fini dell'affidamento *in house*, l'EIC era tenuto a dare conto, nella motivazione del provvedimento di affidamento, "delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

Con riferimento alle ragioni del mancato ricorso al mercato, l'Autorità osserva come, tra le argomentazioni offerte dall'EIC nella Relazione e/o nella delibera di affidamento, manchino considerazioni circa la capacità della società affidataria di garantire gli obiettivi di qualità del servizio previsti nel preliminare di Piano d'Ambito⁴, anche tenuto conto dei risultati pregressi di gestione e dell'importante ampliamento della scala delle operazioni previsto ogni anno fino alla scadenza dell'affidamento a fine 2027⁵.

D'altronde, nello stesso preliminare di Piano d'Ambito, emerge la totale assenza di dati sui risultati qualitativi raggiunti dai gestori nell'Ambito distrettuale casertano nel suo complesso, con una copertura del campione spesso assai ridotta anche per gli indicatori di *performance* più rilevanti, quali quello relativo alle perdite idriche percentuali – per il quale i dati presenti coprono soltanto il 32,94% del campione – oppure quelli sulla qualità dell'acqua depurata e sulle interruzioni del servizio, con una copertura del 5,40%, inferiore alla soglia sufficiente a determinare un indice complessivo attendibile.

Nel preliminare di Piano d'Ambito sono riportati i valori, ancorché con molti dati mancanti, di 163 *Key Performance Indicators* ("KPI") sulla gestione dei diversi gestori attivi sul territorio casertano, inclusa ITL S.p.A., relativi, tra gli altri, alla qualità tecnica.

Tra l'altro, con specifico riferimento alla società ITL S.p.A., non è stato possibile reperire alcuna ulteriore informazione in merito alla *performance* qualitativa del servizio finora svolto nell'apposita sezione del sito di ARERA dedicata alla condivisione di dati sulla qualità tecnica e contrattuale dei gestori del SII nel territorio nazionale⁶. In particolare, risultano assenti a causa del mancato invio dei dati, informazioni sulla qualità del servizio svolto da ITL S.p.A. in relazione a: la gestione dell'acquedotto, per una popolazione di oltre 230mila abitanti serviti, e in particolare gli indicatori di perdite idriche e di qualità dell'acqua erogata; l'adeguatezza della fognatura, per una popolazione di quasi 48mila abitanti serviti; l'attività di depurazione, per una popolazione di quasi 48mila abitanti serviti, e in particolare gli indicatori di smaltimento dei fanghi e di qualità dell'acqua depurata.

² [Articolo 14 del d.l. n. 115/2022, coordinato con la legge di conversione 21 settembre 2022, n. 142: "1. Gli enti di governo dell'ambito che non abbiano ancora provveduto all'affidamento del servizio idrico integrato in osservanza di quanto previsto dall'articolo 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, adottano gli atti di competenza entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. 2. Qualora l'ente di governo dell'ambito non provveda nei termini stabiliti agli adempimenti di cui al comma 1, il Presidente della regione esercita, dandone comunicazione al Ministro della transizione ecologica e all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente, affidando il servizio idrico integrato entro sessanta giorni".]

³ [In particolare, nelle informazioni fornite dall'Ente, si fa riferimento al bando PNRR denominato "Procedure per la presentazione delle proposte per interventi finalizzati alla riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti a valere sulle risorse del PNRR – M2C4 - I4.2".]

⁴ [Di cui alla Tabella 4-19 "Riepilogo Obiettivi di Servizio".]

⁵ [In particolare, il preliminare di Piano d'Ambito prevede, partendo da oltre 235mila abitanti serviti nel 2022, di giungere a fine 2027 a 900mila abitanti serviti, tramite un incremento di: quasi 72mila unità nel 2023; 187mila unità nel 2024; oltre 93mila unità nel 2025; 190mila unità nel 2026; 73mila unità nel 2027.]

⁶ [Al momento aggiornati al 2019, disponibili al link <https://www.arera.it/it/dati/QTSII.htm>.]

Con particolare riferimento all'indicatore di perdite idriche percentuali, i pochissimi dati forniti testimoniano una situazione lontana dal valore obiettivo, che è fissato, in linea con quanto stabilito dal regolatore di settore ARERA, al tetto del 25% (ad esempio, proprio ITL S.p.A. si attesta su un valore del 67,20%).

La decisione assunta di gestire il SII nella modalità *in house* e di affidarlo alla società ITL S.p.A. non risulta pertanto adeguatamente motivata da quanto riportato nella Relazione e nelle deliberazioni adottate dall'EIC, considerando le criticità presenti nel territorio e i risultati pregressi raggiunti dalla società dal punto di vista qualitativo.

Parimenti, risulta assente la specificazione delle modalità con le quali la società ITL S.p.A. sarà in grado di garantire un'adeguata efficienza delle operazioni, visto il sensibile ampliamento delle attività programmate dal 2023 al 2027, a fronte, per quanto riporta il preliminare di Piano d'Ambito, di appena € 230mila programmati in investimenti finalizzati al miglioramento gestionale di sistema⁷. Tra l'altro, si rileva l'elemento di incertezza legato alla mancata prospettazione di "eventuali contributi di carattere extra-tariffario che si ritengono comunque indispensabili per portare il sistema infrastrutturale del distretto ad un livello di funzionalità adeguato"⁸, tra i quali si annoverano anche i fondi PNRR.

In conclusione, le deliberazioni dell'Ente Idrico Campano oggetto del presente parere, relative all'affidamento *in house* alla società I.T.L. S.p.A. del Servizio Idrico Integrato nei Comuni ricadenti nel territorio dell'Ambito distrettuale "Caserta", con scadenza a fine 2027, risultano del tutto carenti sotto il profilo delle ragioni circa il mancato ricorso al mercato in possibile violazione dell'articolo 192, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016.

Le deliberazioni in esame possono infatti determinare un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del SII nell'Ambito distrettuale "Caserta" tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti, idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche.

L'Autorità invita dunque l'EIC a fornire puntuali informazioni e documentazione idonee a rispettare i requisiti previsti dall'articolo 192, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016 e a superare i rilievi sopra illustrati, unitamente a ogni altra informazione utile a illustrare le ragioni della scelta dell'affidamento del servizio alla società I.T.L. S.p.A. e del mancato ricorso al mercato.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, l'Ente Idrico Campano dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni. Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento dell'Ente Idrico Campano al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente a oggetto le Deliberazioni del Consiglio d'Ambito n. 55 del 26.10.2022, n. 56 del 26.10.2022 e le Deliberazioni del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 29.09.2022 e n. 2 del 24.10.2022

L'Autorità, il 14 novembre 2023, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, sulle Deliberazioni del Consiglio d'Ambito dell'Ente Idrico Campano n. 55 del 26.10.2022 e n. 56 del 26.10.2022 e le Deliberazioni del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 29.09.2022 e n. 2 del 24.10.2022, aventi a oggetto la scelta della modalità di gestione *in house* e il conseguente affidamento della gestione del Servizio Idrico Integrato ("SII") alla società Idrico Terra di Lavoro S.p.A. ("ITL") nell'ambito distrettuale afferente alla Provincia di Caserta.

Nel proprio parere motivato, l'Autorità ha riscontrato possibili profili di criticità concorrenziale dell'operazione in oggetto, evidenziando le carenze delle relative deliberazioni sotto il profilo delle ragioni del mancato ricorso al mercato, in possibile violazione dell'articolo 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, vigente *ratione temporis*.

In data 23 gennaio 2024, l'Ente Idrico Campano, in riscontro al parere motivato, ha comunicato che la società ITL S.p.A. ha presentato istanza di prolungamento dell'affidamento del servizio, in ragione di difficoltà nell'esecuzione degli impegni contrattualizzati di carattere procedurale e di accesso al credito, riconducibili alla breve durata dell'affidamento stesso. A fronte di ciò, e preso atto di quanto espresso dall'Autorità nel parere motivato, l'Ente comunica di aver

⁷ [A pagina 785 del preliminare di Piano d'Ambito vengono descritti gli investimenti gestionali programmati dalla ITL S.p.A.: "Per investimenti di carattere gestionale si intendono interventi complessi, di natura immateriale, che raggruppano attività di investimento variegate 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. [...]".]

⁸ [La frase riportata si trova in calce alla tabella riassuntiva degli interventi programmati, a pag. 788 del preliminare di Piano d'Ambito.]

avviato le attività finalizzate all'estensione della durata dell'affidamento fino al 2051, dei cui sviluppi si impegna a fornire puntuale informativa all'Autorità per lo svolgimento dei relativi compiti istituzionali.

L'Autorità ha ritenuto che le informazioni fornite dall'Ente Idrico Campano non siano sufficienti a far venire meno i rilievi contenuti nel proprio parere motivato, in quanto l'Ente si limita a comunicare di aver avviato, a fronte della constatazione di concrete problematiche riscontrate dalla società affidataria nell'esecuzione del contratto, le attività finalizzate ad estendere l'affidamento fino al 2051.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente d'Ambito al parere motivato del 14 novembre 2023, trasmesso in data 23 novembre 2023, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 6 febbraio 2024, di proporre ricorso al TAR Campania contro le Determinazioni in oggetto.