



Torino, 5 ottobre 2021

All'Ing. Marcello Del Ben

Direttore Generale

Autorità Unica per i Servizi Idrici e i Rifiuti

Regione Friuli Venezia Giulia

***Oggetto: Conformità dell'affidamento al gestore unico del servizio idrico integrato CAFC S.p.A. a seguito dell'integrazione societaria tra questo e il gestore salvaguardato Acquedotto Poiana S.p.A. - Studio.***

*Sommario: 1. I quesiti. 2. I fatti rilevanti. 3. L'affidamento del servizio idrico integrato mediante controllanti. 4. Totalitarie pubbliche e svolgimento di oltre 80% dell'attività per gli enti locali controllanti. 5. Il controllo analogo dei comuni a quello esercitato sui propri servizi. 6. Integrazione societaria e sua compatibilità con la deliberazione d'Ambito, 7 ottobre 2015, n. 19. 7. Integrazione degli atti e fatturazione agli utenti.*

*1. I quesiti.*

Se ho ben compreso è di interesse conoscere se le vicende giuridiche che da ultimo hanno riguardato un'integrazione societaria tra CAFC S.p.A. e Acquedotto Poiana S.p.A. siano conformi alla normativa vigente sui servizi

pubblici locali, con speciale attenzione alla disciplina sul servizio idrico integrato sulla riunificazione delle gestioni e sul gestore unico d'ambito.

In particolare, si vuole chiarire:

- a) “se il contratto tra CAFC e POIANA per la gestione del servizio idrico integrato nell'ambito dei territori dei 12 comuni soci di poiana (allegato C) sia conforme e coerente con la normativa applicabile e con le previsioni di cui la deliberazione CATO “centrale” n. 19 del 7/10/2015 (allegato A)”;
- b) “in caso di risposta positiva, se nella convenzione tra l'ente di governo dell'ambito e CAFC possa o debba essere inserita una clausola che prevede espressamente che CAFC *sub concede* a POIANA lo svolgimento del servizio idrico integrato nel territorio dei propri comuni soci”;
- c) “in caso di risposta negativa, se siano individuabili modifiche e/o integrazioni al testo del citato contratto che consentano di renderlo conforme e coerente con la normativa applicabile e con le previsioni di cui alla deliberazione della CATO “centrale” n. 19 del 7/10/2015”;
- d) “se, alla luce di eventuali criticità non altrimenti risolvibili, siano individuabili altre strade percorribili.”

## 2. *I fatti rilevanti.*

In ragione dei documenti che ho avuto a disposizione si può affermare che la Consulta d'Ambito per il Servizio Idrico Integrato Centrale Friuli, con deliberazione della propria Assemblea d'Ambito, 7 ottobre 2015, n. 19, procedeva all'affidamento del relativo Servizio Idrico Integrato al CAFC S.p.A.

quale gestore unico sull' intero ambito territoriale ottimale, ai sensi degli articoli 147, 149 bis, 172 del decreto 152 /2006 e correlate determinazioni.

In particolare, la deliberazione indicata ha prescelto: a) il modello *in house provider* quale forma di gestione a regime del servizio idrico integrato (s.i.i.) nell'Ambito Territoriale Ottimale Centrale Friuli; b) la prosecuzione delle gestioni salvaguardate di Acquedotto Poiana fino al 31 dicembre 2023 e di CAP Camporosso sino al 31 dicembre 2017; c) l'individuazione trentennale del CAFC quale gestore unico d'ambito con decorrenza 1 gennaio 2016 (con termine al 31 dicembre 2045).

In ottemperanza all'indicata deliberazione seguiva la stipulazione della Convenzione 22 dicembre 2016 tra l'autorità (Consulta d'ambito per il vizio idrico integrato centrale Friuli) e il CAFC S.p.A., nonché la Convenzione 1 febbraio 2019 tra l'Autorità (già Autorità Unica per i servizi Idrici e Rifiuti) e l'Acquedotto Poiana S.p.A., convenzioni che hanno confermato i rispettivi termini di scadenza (2045 e 2023) e i differenti caratteri degli affidamenti (gestore unico e gestore salvaguardato) definiti dalla deliberazione dell'Autorità 7 ottobre 2015, n. 19, cit.

La Convenzione Acquedotto Poiana S.p.A. e la Convenzione CAFC S.p.A. indicano per i territori dei comuni soci prestazioni del servizio idrico integrato del tutto equiparabili.

La Convenzione Acquedotto Poiana S.p.A. prevede alla cessazione una procedura di subentro, con definizione dell'indennizzo dovuto, da avviare 18 mesi prima dalla scadenza naturale (o tre da una anticipata) "salvi eventuali processi di aggregazione tra i Gestori ai sensi di legge." (art. 12).

In data 5 febbraio 2021 CAFC S.p.A. e Acquedotto Poiana S.p.A. comunicavano a Codesta Autorità un piano di integrazione societaria in cui CAFC diventerebbe titolare del 51% di Acquedotto Poiana S.p.A. dando in controcambio un controvalore di proprie azioni ai comuni conferitari del 51% di Acquedotto Poiana S.p.A.

Per effetto dell'integrazione societaria i 12 comuni soci – Buttrio, Cividale del Friuli, Corno di Rosazzo, Manzano, Moimacco, Pavia di Udine, Pradamano, Premariacco, Remanzacco, San Giovanni al Natisone, San Pietro al Natisone, Trivignano Udinese - manterranno il 49% delle quote di Acquedotto Poiana S.p.A., nonché una quota in CAFC S.p.A. la cui consistenza e natura giuridica – se non erro – non è ancora definita.

### *3. L'affidamento del servizio idrico integrato mediante controllanti.*

In base alla disciplina vigente, in particolare per la gestione del servizio idrico integrato (art. 149-bis d. lgs. 152 del 2006, come mod. dall'art. 7, co. 1°, lett. d), d. l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. con mod. l. 11 novembre 2014, n. 164) l'ente di governo d'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo, affidando il servizio in conformità alle norme nazionali in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (art. 113, d. lgs. n. 267 del 2000).

Letteralmente la disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica stabilisce che “L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della

titolarità del servizio – e per quanto qui è d’interesse – “c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che *l'ente o gli enti pubblici titolari* del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.”

La norma riecheggia le precedenti (art. 14, d. l. n. 269 del 2003, conv. in l. 24 novembre 2003, n. 326) che ancor più indicavano (cfr. art. 22, l. n. 142 del 1990) comuni e province come soggetti legittimati alla costituzione di società per azioni per la gestione dei servizi pubblici locali, adombrando in taluno l’idea che in ambito locale non fosse possibile una gestione dei servizi pubblici in *house providing* da parte dei comuni per il tramite di una controllante del vero gestore che eroga i servizi direttamente agli utenti.

La questione è stata superata dalla disciplina di settore, che rompendo ogni indugio d’interpretazione letterale, stabilisce che *l'affidamento diretto* possa avvenire a favore di società interamente pubbliche che, “in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*”, siano “*comunque partecipate* dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.” (art. 149 bis, II frase, d. lgs. n. 152 del 2006, come mod. dall'art. 1, co. 615°, l. 23 dicembre 2014, n. 190).

La disciplina essenziale degli affidamenti diretti - quelli cioè che l’ordinamento esenta dal previo esperimento di una pubblica gara per la scelta del gestore – è ora retta: a) dall’aver l’affidatario i requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*; b) l’essere l’affidatario comunque *partecipato* dagli enti locali che ricadono nell'ambito territoriale ottimale.

Dato per certo che sia il CAFC S.p.A. sia l'Acquedotto Poiana S.p.A. siano società interamente pubbliche aventi ad oggetto l'erogazione del servizio idrico integrato nei territori dei comuni soci, che appartengono all'ambito territoriale ottimale, si può tranquillamente affermare l'Acquedotto Poiana S.p.A. sia comunque partecipata dagli enti locali (comuni) che ricadono nell'ambito territoriale ottimale di riferimento.

Non è recente la distinzione tra controllo diretto oppure indiretto di un ente o società da parte di altro ente o società (art. 2359, co. 2°, cod. civ.), ma è il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica a chiarire che le amministrazioni pubbliche possono, *direttamente o indirettamente*, costituire società per la produzione di un servizio di interesse generale, ivi compresa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (d. lgs. n. 175 del 2016, art. 4, co. 2°, lett. a, c).

La norma è dirimente e risolve in radice - con una norma principio - molte delle questioni sollevate sui gruppi, sulla partecipazione e sul controllo da parte dei comuni di società che direttamente o indirettamente gestiscono servizi necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4, co. 1°, d. lgs. 175 del 2016, cit.), in particolare i servizi di interesse generale, compresi reti e impianti funzionali ai medesimi (art 4, co. 2°, lett. a).

Tra i servizi di interesse economico generale rientrano senz'altro (come *species*) i servizi pubblici, in particolare i servizi pubblici locali tra cui la gestione del ciclo completo delle acque del cui affidamento qui si discorre.

Infine, è la stessa disciplina sull'*in house providing* di derivazione europea - cui si riferisce la norma di settore - a chiarire che la gran parte (oltre 80%) dell'attività

della persona giuridica controllata deve essere effettuata come svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante oppure *da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi.*

Disciplina europea che ormai espressamente prevede che il controllo analogo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 5, co. 1° e 2°, d. lgs. n. 50 del 2016; che riproduce le correlate norme della Dir. Ue n. 23 e 24 del 2014).

*4. Totalitarie pubbliche e svolgimento di oltre 80% dell'attività per gli enti locali controllanti.*

Sia le disposizioni di settore (art. 149 bis, II frase, d. lgs. n. 152 del 2006, mod. art. 1, co. 615°, l. 23 dicembre 2014, n. 190) sia quelle generali sui servizi pubblici locali (art. 113, d. lgs. n. 267 del 2000, cit.) assoggettano l'affidamento senza gara ai requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house* (art. 149 bis, II frase, d. lgs. n. 152 del 2006, come mod. dall'art. 1, co. 615°, l. 23 dicembre 2014, n. 190).

In base a tale disciplina si è detto che nella persona giuridica controllata non vi dev'essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati<sup>1</sup>, salvo eccezioni previste dalla legge nazionale; la controllata deve svolgere oltre l'80% della propria attività per gli enti pubblici controllanti, che debbono avere sulla

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte dei Conti Campania Sez. contr. Delib., 29/04/2016, n. 108

affidataria un controllo analogo a quello che hanno sui propri servizi (d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 5, co. 1°).

La totale partecipazione pubblica persiste – per quanto mi è dato sapere – sia per CAFC S.p.A., sia per l’Acquedotto Poiana S.p.A., non essendovi alcuna partecipazione di capitali privati. I soci della prima sono tutti enti pubblici territoriali; mentre alla seconda partecipano per un 49% del capitale sociale i dodici comuni che sin dall’origine ne erano gli unici soci; per il 51% la controllante CAFC S.p.A. in qualità di gestore unico sull’intero ambito territoriale ottimale del Servizio Idrico Integrato.

Sempre secondo l’indicata disciplina europea oltre l’80% dell’attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante, o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice, nel caso in esame dall’Autorità di settore<sup>2</sup> (ora unica per i servizi e per i rifiuti) con la deliberazione dell’Assemblea d’Ambito, 7 ottobre 2015, n. 19, di affidamento del Servizio Idrico Integrato per l’intero ambito. Autorità di settore cui *ex lege* partecipano unicamente gli enti locali, che perciò può dirsi – nel senso sopra indicato – controllata dai comuni medesimi che vi partecipano.

Quanto alla residua attività inferiore al 20% è attività che il gestore può rivolgere liberamente al mercato e che per le società in mano pubblica, prima per le aziende consortili, si è sempre ammesso come esercizio *extraterritoriale* dei servizi pubblici locali a favore di privati o di territori di comuni diversi da quelli che

---

<sup>2</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 6459/2018; Cons. Stato, sez. V, n. 7752/2019; Cons. Stato, sez. V, n. 5480/2020.

controllano la società di capitali, che normalmente sono state attività complementari o capaci di fornire utili sinergie.

Certo tale disciplina di settore – con una Autorità affidante che è esponenziale dei comuni controllanti degli enti *in house providing* – amplia la gamma possibile di interpretazioni sui limiti dell'80% dell'attività della controllante con vantaggio per l'ente o gli enti affidatari, perché trattasi di norme di maggiore favore per i gestori, in considerazione della disciplina sulla cooperazione tra enti pubblici che è del pari di rango europeo, legittimando l'affidamento al gestore unico della gestione dei territori comunali dell'intero ambito ottimale (art. 197 TFUE; d. lgs. n. 50 del 2016, cit. art. 5, co. 6°).

##### 5. *Il controllo analogo dei comuni a quello esercitato sui propri servizi.*

Per completare la risposta al primo quesito si debbono precisare più esattamente i confini del c.d. *controllo analogo* che vanno compresi con riferimento ai caratteri dell'affidamento del servizio effettuato con la deliberazione dell'Assemblea d'Ambito, 7 ottobre 2015, n. 19.

Anzitutto occorre individuare quale sia la persona giuridica che è chiamata ad esercitare il controllo analogo giuridicamente rilevante a rendere possibile un affidamento diretto, cioè privo del previo esperimento di una pubblica gara.

Nel caso in esame appare evidente che chiamati ad esercitare il controllo sui gestori del servizio idrico integrato - analogo a quello che esercitano sui propri servizi - sono i comuni che partecipano all'Autorità, che *ex lege* è definita amministrazione aggiudicatrice del Servizio Idrico Integrato (art. 5, co. 1°, lett. a, d. lgs. n. 50 del 2016; art. 151, d. lgs. 152 del 2006).

Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa (gestori), a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 5, co. 2°, d. lgs. n. 50 del 2016). Nel caso in esame non vi è dubbio che sia CAFC S.p.A. sia l'Acquedotto Poiana S.p.A. sino enti controllati direttamente o indirettamente dai comuni partecipi in tutto o in parte dell'Autorità d'ambito ottimale, il cui territorio è destinato ad avere come unico gestore del servizio CAFC S.p.A.

La norma prosegue chiarendo che si ha controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi qualora si eserciti un'influenza determinante, sia sugli *obiettivi strategici sia sulle decisioni significative della persona giuridica controllata*<sup>3</sup> e l'influenza determinate che può essere manifestata anche attraverso una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore (art. 5, co. 2°, d. lgs. n. 50 del 2016).

Il controllo può anche essere congiunto<sup>4</sup> (art. 5, co. 5°, d. lgs. n. 50 del 2016), sicché, il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, può essere considerato esimente della previa gara pubblica sempreché ricorrano tutte le seguenti condizioni:

---

<sup>3</sup> Per tutti Cons. Stato, Ad. plen., n. 1/2008; da ult. Cons. Stato., sez. III, n. 6062/2021, cit. nel senso che è insufficiente l'esercizio dei poteri del socio di controllo nell'assemblea, trattandosi invece di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal Codice Civile, fino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale»).

<sup>4</sup> Cfr. CGUE, Sez. III, 13/11/2008, n. 324/07 (part. §§ 46; 50; 54); Cons. Stato, sez. V, n. 182/2018; sul criterio sintetico e non atomistico di verifica della sussistenza del controllo analogo cfr., in particolare Cons. Stato, sez. V, n. 5082/2009; Cons. Stato, sez. V, n. 1365/2009.

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata siano composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti (anche come rappresentanti di altre amministrazioni aggiudicatrici).

b) tali amministrazioni debbano essere in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegua interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Nel caso in esame l'aspetto di maggiore rilievo è se l'integrazione societaria realizzata da CACF S.p.A. e da Acquedotto Poiana S.p.A. mantenga su tali due persone giuridiche quell'influenza determinante dei comuni sugli *obiettivi strategici e sulle decisioni significative* che richiede la disciplina europea in ragione della deliberazione dell'Assemblea d'Ambito, 7 ottobre 2015, n. 19 cit.

Ciò è particolarmente rilevante per Acquedotto Poiana S.p.A. ove si ritenga che l'assegnazione del 51% a CAFC non garantisca il controllo dei 12 comuni soci sulla società così controllata: la questione è di solito risolta *formalmente* deducendo l'enunciato legislativo in apposite clausole parasociali che richiedono maggioranze qualificate per la definizione degli *obiettivi strategici* e per le *decisioni significative*. Nella migliore delle ipotesi trattasi quasi sempre di *non* soluzioni che rinviano all'interpretazione delle parti, senza nulla aggiungere a quanto già indicato dalla legge; nella peggiore elevano di molto le quote d'assemblea necessarie (al 75% o 85% o al 95%) per l'approvazione degli obiettivi strategici e delle scelte più rilevanti, senza essere sempre soddisfacente per i comuni più piccoli e periferici.

Da ciò l'idea di fornire uno strumento ad un tempo più duttile e risolutivo ai comuni soci, che legittimi ogni sindaco ad un esercizio effettivo del potere di controllo sulla società che eroga il servizio nel suo territorio, analogo a quello che ha normalmente sui propri uffici. Si tratta di formalizzare ciò che già di fatto avviene in tali consessi societari, sul potere dei sindaci verso la società di gestione *in house providing*, che possa porre l'Autorità in una posizione di mediazione, definendo una casistica rilevante nei rapporti tra comuni ed enti gestori di riferimento, con monitoraggio dei medesimi (allegato A).

6. *Integrazione societaria e sua compatibilità con la deliberazione d'Ambito, 7 ottobre 2015, n. 19.*

6.1. L'affidamento della gestione del Servizio Idrico Integrato è tutt'ora dato dalla deliberazione *dell'Assemblea d'Ambito, 7 ottobre 2015, n. 19*, che - oltre ad avere prescelto il modello *in house provider* quale forma di gestione a regime del servizio idrico integrato (s.i.i.) nell'Ambito Territoriale Ottimale Centrale Friuli - ha disposto al tempo stesso la prosecuzione delle gestioni salvaguardate di Acquedotto Poiana S.p.A. fino al 31 dicembre 2023 e di CAP Camporosso sino al 31 dicembre 2017, nonché *l'individuazione trentennale del CAFC* quale gestore unico d'ambito con decorrenza 1 gennaio 2016 (con termine al 31 dicembre 2045).

Non sempre chiaramente risulta dalla documentazione e dalla proposta di patto tra CAFC S.p.A. e Acquedotto Poiana S.p.A. se l'integrazione societaria ponga termine all'affidamento in salvaguardia nel breve tempo o solo al 1 gennaio 2024

all'affido in salvaguardia di quest'ultima. In ogni caso è rilevante comprendere alla cessazione del periodo di salvaguardia quale sia il rapporto giuridico tra Autorità e CAFC S.p.A. e Acquedotto Poiana S.p.A. come controllata dal primo al 51% e dai 12 comuni soci al 49 %.

6.2. A seguito dell'integrazione societaria due sono le configurazioni astrattamente possibili: quella sub derivata del tipo concessione di servizi; quella strutturale o di gruppo societario.

6.2.1. La prima configura - per accordo tra le parti tra CACF e Acquedotto Poiana S.p.A. - tra loro un rapporto di "concessione" di cui l'Autorità ha preso atto, ma cui rimane estranea, negando ogni residua legittimazione al gestore salvaguardato Acquedotto Poiana S.p.A., venga meno questo con effetto prossimo venturo o al compiersi del termine indicato dall'atto di affidamento o di convenzione con tale gestore in salvaguardia (31 dicembre 2023).

Gli effetti e la responsabilità dell'atto di concessione ad Acquedotto Poiana S.p.A. da parte di CAFC S.p.A. in qualità di gestore unico, restano del tutto circoscritti in capo a quest'ultimo<sup>5</sup>, salvi i poteri di vigilanza che comunque spettano a Codesta Autorità con riferimento all'esatto adempimento della Convenzione 22 dicembre 2016.

In tale contesto cessano - prossimamente o con effetto dal 1 gennaio 2024 – gli effetti della Convenzione 1 febbraio 2019 tra Codesta Autorità e Acquedotto

---

<sup>5</sup> *Ex multis* Cons. Stato, Sez. V., n. 5620/2010 (in materia di assunzione del rischio di gestione).

Poiana S.p.A., venendo meno ogni legittimazione diretta di quest'ultima da parte di Codesta Autorità.

La stessa Convenzione 22 dicembre 2016 con CAFC verrebbe ad essere integrata nell'oggetto per accrescimento senz'altra convenzione dell'Autorità, aggiungendosi senz'altro i territori e le prestazioni che sono oggetto della Convenzione 1 febbraio 2019 con Acquedotto Poiana S.p.A., sin dal venire meno dell'atto di salvaguardia per esaurimento dei suoi effetti.

Tralasciando le questioni patrimoniali che possono insorgere alla cessazione della gestione in salvaguardia (per reti, impianti e indennizzi) e che assumono una certa delicatezza, resta da offrire ancora una precisazione che può essere di particolare interesse.

A rigore è corretto dubitare che il rapporto tra CAFC S.p.A. e Acquedotto Poiana S.p.A. possa configurare un caso di "autorizzazione al subappalto o subconcessione", che deve rilasciare Codesta l'Autorità.

Al di là di ogni considerazione sulla qualificazione di Acquedotto Poiana S.p.A. come soggetto terzo - di cui si dubita fortemente trattandosi di una controllata al 51% - la questione dirimente è che l'affidamento di Codesta Autorità al gestore unico CAFC S.p.A. non è avvenuto tramite gara, ma con affidamento *in house providing*, dunque allo stesso non si applica il divieto di subappalto o di subconcessione a soggetti non indicati in sede di gara (art. 174, d. lgs. n. 50 del 2016). Altra e diversa questione - che non rientra nell'economia di questo studio - è se le garanzie previste per il subappalto possano o debbano trovare estensione al rapporto tra le parti, con favore per i dipendenti della controllata.

6.2.2. La seconda invece prevede che l'affidamento al gestore unico CACF sia divenuto un affidamento a CACF S.p.A come gruppo societario, così come si è venuto delineando con atto organizzativo dell'affidatario *in house providing* e che si può constatare - con presa d'atto dell'Autorità - a seguito della comunicazione dell'intervenuta integrazione societaria e che non richiede - a rigore - un nuovo atto di affidamento da parte di Codesta Autorità.

Presa d'atto di Codesta Autorità della trasformazione CACF S.p.A in gruppo societario che, oltre alla capogruppo con compiti operativi, comprende altre società su cui la stessa e i comuni soci della controllata hanno un controllo analogo a quella che hanno sui propri servizi (art. 149 bis, d. lgs. n. 152 del 2006; art. 5 d. lgs. n. 50 del 2016), tra cui la controllata Acquedotto Poiana S.p.A., cui restano affidati i compiti operativi limitati al territorio dei 12 comuni soci, così come indicati dalla Convenzione 1 febbraio 2019 con la medesima<sup>6</sup>.

A seguito dell'integrazione societaria il rapporto giuridico tra Codesta Autorità e l'Acquedotto Poiana S.p.A. e quello con il gestore unico CAFC S.p.A. ha mutato natura giuridica: da affidamento autonomo in salvaguardia ad affidamento come controllata del gruppo CAFC S.p.A., come integrativo di quello principale di cui quello parziale è divenuto parte essenziale, cui perciò si allinea anche per durata (2045). L'affidamento resta quello originario 7 ottobre 2015, n. 19, cui resta conforme la vicenda giuridica di creazione del Gruppo CACF S.p.A, essendo

---

<sup>6</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 578/2019 ha stigmatizzato una partecipazione "pulviscolare"; Cons. Stato Sez. III, n. 1564/2020, nel caso di specie la possibilità di esercizio, in modo coordinato e concordato del controllo analogo congiunto sulla società holding e sulle società da questa controllate, deriva dalla convenzione ex art. 30 T.u.e.l. intercorsa tra gli enti partecipanti.

restato il gestore unico d'Ambito, con cessazione della gestione in salvaguardia Acquedotto Poiana S.p.A.

La scelta tra le due ipotesi può essere esplicitata nel primo caso nella convenzione tra CAFC S.p.A. e Acquedotto Poiana S.p.A., come rapporto di concessione, di cui l'Autorità prende atto.

Nel secondo caso è sufficiente che la presa d'atto dell'Autorità acclari l'avvenuta riunificazione delle due gestioni – l'una del gestore unico sino al 2045 (Convenzione 22 dicembre 2016), l'altra del gestore salvaguardato sino al 2023 (Convenzione 1 febbraio 2019) – nell'unico affidamento sino al 2045 al gruppo CFAC S.p.A. comprensivo della sua controllata Acquedotto Poiana S.p.A., in attuazione e legittimazione dell'originario affidamento che è ora da intendersi riunito e perciò ancor più effettivamente unitario.

Affidamento unitario come atto complesso, composto dal testo delle due originarie convenzioni ora costituenti un unico rapporto giuridico principale, così come risultante dal testo principale stipulato con CAFC S.p.A. (Convenzione 22 dicembre 2016) integrato come sua parte essenziale dalla successiva convenzione con Acquedotto Poiana S.p.A. (Convenzione, 1 febbraio 2019).

Testi come è ormai ovvio di un unico rapporto giuridico con una medesima natura (a regime) e durata (2045) dell'affidamento del servizio idrico integrato nell'ambito ottimale qui preso in esame al gruppo CAFC S.p.A. composto dalla Capogruppo con compiti operativi oggetto della Convenzione 22 dicembre 2016, nonché dalla "controllata analoga" nel senso sopra precisato limitatamente ai compiti operativi indicati dalla Convenzione 1 febbraio 2019.

Testi di cui meriterebbe presentare un “testo unico” dal carattere ricognitivo delle preesistenti convenzioni e delle vicende giuridiche che in base ad esse si sono attuate, che nulla perciò innovano dell’affidamento e convenzioni vigenti.

In esso è tuttavia sempre possibile aggiungere clausole che espressamente si vuole come nuove, cioè capaci in taluni punti e per varie ragioni di innovare le precedenti convenzioni, segnalandolo espressamente.

#### *7. Integrazione degli atti e fatturazione agli utenti.*

*7.1.* Nel caso si opti per la prima ipotesi di un rapporto di concessione solo tra CAFC S.p.A. e Acquedotto Poiana S.p.A. la Convenzione 22 dicembre 2016 con CAFC S.p.A. verrebbe integrata nell’oggetto per accrescimento, aggiungendosi i territori e le prestazioni che sono oggetto della Convenzione 1 febbraio 2019 con Acquedotto Poiana S.p.A., dandone atto in via ricognitiva con presa d’atto dell’Autorità, ivi indicando anche il momento in cui cessa l’affidamento in salvaguardia, con conseguente sottoscrizione per adesione della controllante CAFC S.p.A. e della controllata Acquedotto Poiana S.p.A..

Nel caso invece si preferisca l’approccio di un affidamento al gruppo CAFC S.p.A. nel senso sopra indicato (§ 6.2.2.) potrebbe essere d’utilità che le parti ne diano conto nel proprio patto, con dichiarazione valida a manifestarne la consapevolezza dell’integrazione anche ai fini dell’affidamento del servizio, di volerne e di assoggettarsi ai relativi effetti giuridici.

Ciò consente a Codesta Autorità di procedere alla presa d’atto della realizzata configurazione dell’unità, soggettiva e oggettiva, delle gestioni pel tramite di una controllante con compiti operativi e di una controllata, quest’ultima limitatamente

alla gestione del servizio idrico integrato con specifico riferimento al territorio dei 12 Comuni soci della medesima.

7.2. Già in altro caso si è posta la questione della fatturazione agli utenti e in particolare di quale intestazione sia possibile, anche al fine di una trasparenza verso gli stessi utenti dell'articolazione formale e sostanziale delle gestioni.

In ragione della diversa configurazione dei due differenti rapporti giuridici si può affermare conseguentemente che la fatturazione non potrà che evidenziare per la gestione relativa ai territori dei 12 comuni: nell'uno la dicitura "Gestore unico CAFC S.p.A. - Concessionario Acquedotto Poiana S.p.A." o simili; nell'altro "Acquedotto Poiana S.p.A. - Gruppo CAFC S.p.A. (con carattere grafico preminente).

\*\*\*\*

Ritengo con quanto detto di avere risposto ai quesiti che mi sono stati cortesemente proposti, con ciò si resta tuttavia a disposizione per ogni spiegazione, precisazione, integrazione, o quant'altro risulti di v.s. utilità.

Prof. Roberto Cavallo Perin

## Allegato A

### Articolo 1

#### *(Obbligo di comunicazione degli atti fondamentali)*

1. La Società comunica a tutti i Comuni soci i seguenti atti fondamentali entro il quindicesimo giorno precedente la data di convocazione dell'Assemblea per la loro approvazione: il bilancio, la relazione sulla gestione, il piano programma di attività.

### Articolo 2

#### *(Controllo sull'attuazione del programma di servizio)*

1. Ciascun Comune socio nell'esercizio del proprio potere di indirizzo e controllo sull'erogazione del servizio idrico integrato nel proprio territorio, ove sorga questione con gli uffici della società sull'attuazione del programma di attività del servizio nei confronti del Comune, nonché dell'utenza, può inviare richiesta scritta d'intervento alla Società, anche via *fax* o posta elettronica.

2. L'Amministratore delegato o il Presidente del Consiglio di Amministrazione, previa audizione del Sindaco del Comune, deve assicurare una risposta scritta, anche via *fax* o posta elettronica, entro i successivi quindici giorni dalla richiesta, specificando forme e tempi d'intervento.

3. Il Comune interessato, qualora non ottenga risposta nei tempi e modi stabiliti al precedente comma 2 ovvero ritenga di non essere soddisfatto dalle misure proposte dalla Società, può investire della relativa questione l'Assemblea dell'Autorità d'ambito, che decide alla prima seduta utile.

4. Il Direttore generale dell'Autorità d'ambito può in ogni tempo convocare le parti e procedere ad una loro conciliazione sino al giorno precedente la data di riunione dell'Assemblea che ha all'ordine del giorno la decisione sull'interpretazione della Convenzione di servizio.

5. La decisione assunta dall'Assemblea dell'Autorità d'ambito vincola il Comune interessato ed obbliga la Società all'adempimento nel termine di novanta giorni dalla comunicazione, o entro quello minore indicato dalla decisione stessa, nonché al pagamento delle sanzioni, così come definite con atto generale della Conferenza dell'Autorità d'ambito, salvo l'ulteriore maggior danno e le penali previste nella Convenzione o Carta del Servizio.