

# Comune di Albaredo d'Adige

- Provincia di Verona -



## RELAZIONE CONTENENTE LE VALUTAZIONI DI NATURA TECNICA E GIURIDICA NONCHE' LE MOTIVAZIONI PREVISTE DALL'ART. 5 D.LGS. 175/2016 A GIUSTIFICAZIONE DELL'ACQUISTO DI UNA PARTECIPAZIONE IN S.I.V.E. SERVIZI INTERCOMUNALI VERONAPIANURA S.R.L. - SOCIETA' A TOTALE PARTECIPAZIONE PUBBLICA

### PREMESSA

La presente relazione illustra le ragioni per le quali il Comune di Albaredo d'Adige intende acquisire una partecipazione nella società a capitale interamente pubblico denominata S.I.V.E. Servizi Intercomunali Veronapianura S.r.l., con sede in Legnago (VR).

La suddetta operazione è prodromica al successivo affidamento in house del servizio integrato di igiene urbana alla società sopra identificata da parte del competente Consiglio di Bacino Verona Sud, a seguito delle valutazioni che il medesimo opererà nel rispetto del D.lgs. n. 175/2016 e del D.lgs. n. 50/2016.

Verrà pertanto di seguito evidenziata la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 4 D.lgs. n. 175/2016, secondo il quale "... *le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:*

- a) *produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;*
- b) *progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;*
- c) *realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;*
- d) *autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;*
- e) *servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.*

## **CARATTERISTICHE DELLA SOCIETA' S.I.V.E**

S.I.V.E. Servizi Intercomunali Veronapianura S.r.l. è una società a totale partecipazione pubblica costituitasi nel dicembre 2005 per svolgere il servizio integrato di igiene ambientale nei Comuni soci (attualmente: Legnago, Cerea, Boschi Sant'Anna, Minerbe, Sanguinetto, Bonavigo, Unione Comuni Adige Guà).

Alla data del 31.12.2016 viene rilevato un capitale sociale di € 147.470,00, con un patrimonio netto (comprensivo del capitale sociale) di € 1.166.031,00.

L'art. 4 dello Statuto prevede come ambito d'azione della società il settore dei servizi ambientali in materia di rifiuti a mente delle norme statali e regionali.

L'attività svolta comprende quindi spazzamento, raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, unitamente alla gestione della tariffa/tributo, comprensiva di riscossione, accertamento e gestione del contenzioso.

## **REQUISITI EX ART. 5 D.LGS. N. 175/2016**

Ai sensi dell'art. 5 sopra citato, la scelta del Comune di Albaredo d'Adige di procedere all'acquisto di una partecipazione in società interamente pubblica deve essere analiticamente motivata in riferimento ai seguenti punti:

- 1) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4;
- 2) ragioni e finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- 3) compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

## **Punto 1 – necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 D.lgs. n. 175/2016**

La società S.I.V.E. ha come oggetto sociale il servizio di igiene urbana che, ai sensi dell'art. 183 c. 1 lett. n) del D.lgs. n. 152/2006, comprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, oltre al controllo di queste operazioni.

Al riguardo, è del tutto consolidato in giurisprudenza l'orientamento che configura questa attività come servizio pubblico locale e, nello specifico, come servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Tale qualificazione comporta quindi che il servizio di igiene urbana debba avere le seguenti caratteristiche:

- continuità: al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, deve essere svolto senza interruzioni indipendentemente dalla volontà dei cittadini di fruirla;
- accessibilità: va garantito a tutti gli utenti, anche in assenza di redditività;
- universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura.

Trattandosi di servizio pubblico locale, il medesimo può essere affidato, alla luce dell'evoluzione normativa e degli orientamenti giurisprudenziali nazionali e comunitari, secondo una delle seguenti modalità alternative:

1. procedura ad evidenza pubblica;
2. direttamente a società miste pubblico-private, con socio privato scelto tramite procedura ad evidenza pubblica, nell'ambito del cosiddetto partenariato pubblico privato (PPP);
3. direttamente a società in house.

Il Comune di Albaredo d'Adige, nel rispetto della competenza affidata al Consiglio di Bacino Verona Sud, intende suggerire come modalità di affidamento il c.d. in house providing, a S.I.V.E Servizi Intercomunali Veronapianura S.r.l. grazie anche alle valutazioni di seguito riportate.

Si rende infatti opportuno verificare preliminarmente e seppur sinteticamente la sussistenza in capo alla società sopra citata dei requisiti individuati dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 ovvero:

- a) *l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) *oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
- c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

I punti b) e c) sono già stati affrontati nei paragrafi precedenti dove si è evidenziato che S.I.V.E è società a partecipazione interamente pubblica, che opera il servizio integrato di igiene urbana esclusivamente per i Comuni aderenti ad essa (**vedi sul punto bilancio di esercizio al 31.12.2016, relazione sulla gestione al bilancio chiuso al 31.12.2016 e piano industriale: allegati sub 1, 2, 3**).

Per quanto attiene al requisito a), il c.d. controllo analogo deve intendersi come controllo incisivo e potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti e alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile.

In buona sostanza, l'ente socio viene chiamato ad esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e gestionali, sull'organizzazione di un idoneo sistema informativo relativo alla situazione contabile e organizzativa della partecipata, alla qualità delle prestazioni erogate e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Il controllo può essere esercitato, come avverrebbe nel nostro caso, **congiuntamente** con le altre amministrazioni partecipanti secondo lo schema di patto parasociale che si allega (**allegato sub 4**).

Questo in particolare prevede:

- la costituzione di un'assemblea di coordinamento per il controllo analogo congiunto, a cui spetta il coordinamento, l'informazione, la consultazione tra soci e l'attività di controllo sulla società, rappresentante la sede deputata al raccordo tra soci e società anche mediante l'individuazione di linee generali e degli obiettivi dell'attività societaria;
- l'esercizio di forme di controllo preventivo (mediante atti di indirizzo), contestuale (monitoraggio) e successivo (verifica dell'attività societaria).

Si accerta pertanto in capo a S.I.V.E la sussistenza di requisiti previsti dall'art. 5 D.lgs. n. 50/2016 che verranno comunque esaminati nel dettaglio dal Consiglio di Bacino Verona Sud nelle relazioni di competenza prodromiche all'affidamento in house previste dall'art. 34 del D.L. n. 179/2012, convertito in Legge n. 213/2012.

**Punto 2- ragioni e finalità che giustificano la scelta anche sul piano della potenziale convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.**

**Convenienza economica:**

L'ipotizzata gestione del servizio di igiene urbana da parte di S.I.V.E. attraverso il modello in house prevede le seguenti attività:

- raccolta domiciliare delle frazioni di rifiuto destinate allo smaltimento, al trattamento o al recupero;
- prelievo e trasporto di rifiuti ingombranti e beni durevoli raccolti a domicilio previa prenotazione telefonica;
- prelievo e trasporto delle frazioni di rifiuto raccolte in modo differenziato presso l'ecocentro comunale;
- spazzamento meccanico di strade, vie e piazze del Comune;
- conferimento dei rifiuti raccolti ad impianti e piattaforme autorizzate al recupero, trattamento e/o smaltimento dei materiali prodotti;
- forniture di attrezzature e materiali per la raccolta domiciliare, stradale e presso l'ecocentro;
- attività formative ed informative ai cittadini.

A ciò si aggiunge anche la gestione del tributo TARI (attualmente svolta dagli uffici comunali) attraverso l'acquisizione e l'aggiornamento della banca dati, attività di front e back office, emissione di avvisi di pagamento, attività di sollecito, messa in mora e gestione del contenzioso.

Il servizio così strutturato risulta vantaggioso in quanto garantisce le medesime modalità di esecuzione col mantenimento degli standard qualitativi attualmente raggiunti, consentendo in primis di impiegare diversamente le risorse umane comunali ora occupate nelle attività che verranno cedute.

Il personale degli uffici attualmente coinvolti potrà pertanto dedicarsi approfonditamente ad altri compiti istituzionali, in un'ottica di efficienza della pubblica amministrazione.

Saranno inoltre garantite le seguenti migliorie previste dalla proposta commerciale inoltrata da S.I.V.E.:

- effettuazione della raccolta del verde anche nei mesi di gennaio, febbraio, novembre e dicembre (attualmente non svolta);
- fornitura di contenitori carrellati da 240 litri a tutte le utenze che effettuano la raccolta del verde;
- finanziamento con piano di ammortamento ventennale del nuovo ecocentro comunale di cui l'amministrazione ha già approvato il progetto di fattibilità con deliberazione di Giunta n. 65 del 04.06.2016.

Con riferimento in particolare all'ultimo punto, è palese la convenienza economica dell'operazione di acquisto della partecipazione in S.I.V.E. e successivo affidamento in house in quanto ad un costo lievemente inferiore rispetto agli anni precedenti si otterrà lo stesso servizio, leggermente implementato, e la realizzazione di un'opera di pubblico interesse del valore di € 252.519,70.

Attualmente l'ecocentro è collocato in zona centrale e residenziale, con difficoltà di parcheggio e aggravio del traffico in prossimità del semaforo posto nelle vicinanze del palazzo della cultura.

La collocazione della struttura in zona artigianale consentirà di meglio fruire degli spazi attualmente in uso, con diversa destinazione più consona alla collocazione centrale all'area di cui si discute.

Senza contare che il nuovo ecocentro verrà dotato di impianti tecnologici in grado di agevolare i conferimenti e la gestione dei rifiuti, con minore spreco di risorse.

La costruzione sarà finanziata con un piano di ammortamento in 20 anni al tasso del 5% come di seguito esposto:

ANNO	CAPITALE INIZIALE	RATEO	QUOTA CAPITALE	QUOTA INTERESSI	RESIDUO CAPITALE
1	252.520	19.298	19.298		233.322
2	233.222	19.298	7.637	11.661	225.585
3	225.585	19.298	8.019	11.279	217.566
4	217.566	19.298	8.420	10.878	209.146
5	209.146	19.298	8.841	10.457	200.305
6	200.305	19.298	9.283	10.015	191.022
7	191.022	19.298	9.747	9.551	181.275
8	181.275	19.298	10.234	9.064	171.041
9	171.041	19.298	10.746	8.552	160.295
10	160.295	19.298	11.283	8.015	149.012
11	149.012	19.298	11.847	7.451	137.165
12	137.165	19.298	12.440	6.858	124.725
13	124.725	19.298	13.062	6.236	111.663
14	111.663	19.298	13.715	5.583	97.948
15	97.948	19.298	14.401	4.897	83.547
16	83.547	19.298	15.121	4.177	68.426
17	68.426	19.298	15.877	3.421	52.549
18	52.549	19.298	16.671	2.627	35.878
19	35.878	19.298	17.504	1.794	18.374
20	18.374	19.298	18.379	919	- 5

Il contratto dovrà inoltre prevedere:

- che, se alla sua scadenza non sia stato completato il piano di ammortamento, il Comune ovvero il gestore subentrante rimborsi a S.I.V.E il capitale residuo in accordo al piano di ammortamento di cui sopra;
- che eventuali contributi pubblici per la realizzazione dell'opera siano portati ad abbattimento del capitale con ridefinizione del piano di ammortamento.

Per completezza di informazioni si riporta di seguito il raffronto sintetico dei costi inseriti nel piano finanziario della TARI del 2017 e la previsione di S.I.V.E. per l'anno 2018:

VOCE DI COSTO	PIANO FINANZIARIO 2017	PROPOSTA 2018
Servizi e smaltimenti iva compresa	€ 471.402,00	€ 436.019,00
Finanziamento ecocentro	non previsto	€ 23.351,00
Spese per emissione TARI e costo interno del personale	€ 1.700,00 + € 15.000,00	€ 26.442,00
<b>TOTALE PARZIALE</b>	<b>€ 488.102,00</b>	<b>€ 485.812,00</b>
Personale spazzamento	€ 8.000,00	€ 8.000,00
Personale ufficio ecologia	€ 6.000,00	€ 6.000,00
Spese funzionamento Consiglio di Bacino Verona Sud	€ 5.525,00	€ 5.525,00
Esenzioni, agevolazioni, riduzioni quota fissa	€ 7.500,00	€ 7.500,00
Insoluti pari al 4%	€ 23.000,00	€ 23.000,00
<b>TOTALE FINALE</b>	<b>€ 538.127,00</b>	<b>€ 535.837,00</b>

L'esame del costo del servizio di gestione integrata proposto da S.I.VE viene effettuato nel dettaglio nell'**allegato sub 5** della presente relazione di cui costituisce parte integrante e che si intende qui integralmente richiamato.

#### **Sostenibilità finanziaria:**

Per quanto attiene alla sostenibilità finanziaria, si rileva che il servizio, come avviene attualmente, è posto a carico dell'utenza attraverso la tariffazione secondo il piano finanziario che l'ente competente è chiamato a redigere.

#### **Gestione diretta o esternalizzata del servizio:**

L'acquisto della partecipazione in S.I.VE, motivato dal successivo affidamento in house del servizio integrato di igiene urbana, trova giustificazione in primis nell'impossibilità di provvedere con gestione diretta del medesimo per mancanza di mezzi e di personale.

L'alternativa della gestione esternalizzata, invece, seppur possibile, non è in grado di garantire la flessibilità tipica del modello in house, in quanto l'ente locale si trova a essere vincolato dalle condizioni contrattuali e di capitolato stabilite in sede di confronto concorrenziale. E nemmeno dalla società mista, perché le prestazioni dovute dal socio operativo, e più latamente le condizioni di gestione sociale, sono comunque fissate, anche se forse in maniera meno rigida rispetto all'appalto, da documenti contrattuali che l'ente pubblico non può pretendere di modificare unilateralmente.

Il sistema dell'in house providing garantisce infatti la possibilità di organizzare un servizio su misura, in grado di essere adeguato in tempi rapidi ai mutamenti delle esigenze delle comunità di riferimento.

È palese che la quantità e qualità dei rifiuti prodotti dalla popolazione servita risenta grandemente di una complessa serie di variabili sociali, demografiche, economiche e tecnologiche che è praticamente impossibile prevedere compiutamente in un orizzonte temporale anche non di lunga durata; in particolare, per ciò che riguarda la produzione delle utenze non domestiche, connotata da una crescente dinamicità correlata all'evoluzione tecnologica e dei mercati.

Ciò si traduce nel fatto che le risposte degli utenti ai sistemi di gestione dei rifiuti adottati dall'ente locale sono a loro volta fortemente variabili, cosicché la strutturazione delle modalità e delle frequenze di raccolta, in particolare sotto il profilo di una raccolta differenziata di qualità, non può essere cristallizzata neppure all'interno di un segmento temporale di qualche anno, ma deve essere pronta a sapersi adeguare:

- a) ai variabili comportamenti degli utenti domestici e non domestici;
- b) all'evoluzione tecnologica, che mette a disposizione sempre nuove metodologie di raccolta e contabilizzazione dei conferimenti.

Si dà atto altresì dell'impegno manifestato da S.I.VE a dar corso all'assunzione del personale che attualmente svolge il servizio, garantendo così continuità nello stesso, nonché l'intenzione di assumere ogni iniziativa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'anno 2020 dal Piano Regione Veneto per i Rifiuti.

#### **Punto 3 – compatibilità della scelta coi principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa**

L'ipotizzato affidamento in house, a seguito dell'acquisto della partecipazione in S.I.VE, consentirà pertanto di coniugare insieme gli obiettivi della gestione pubblica e gli obiettivi della gestione privata.

Infatti, tale sistema consente, da un lato, di perseguire gli interessi della comunità locale senza che venga anteposta la logica del profitto, dall'altro, di avere un approccio imprenditoriale necessario per garantire un alto livello qualitativo del servizio, portando ad un impiego ottimale delle risorse introitate dagli utenti attraverso la tariffa.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza (intesa come misure di produttività), efficacia (qualità effettiva del servizio) ed efficienza (attitudine alla remunerazione dei fattori produttivi) dell'azione amministrativa per i servizi di igiene ambientale sia rappresentata dalla gestione in house providing con la società partecipata della quale verrà acquistata la partecipazione.

Albaredo d'Adige, 01.12.2017



Il Responsabile Area Affari Generali  
Dr. Dario Turco

