



COMUNE DI VILLA BARTOLOMEA

PROVINCIA DI VERONA

Corso Fraccaroli, 88 - 37049 Villa Bartolomea (VR)
Tel. 0442.659077 - Fax 0442.659033

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.VE. SERVIZI INTERCOMUNALI VERONAPIANURA S.R.L- SOCIETA' A TOTALE PARTECIPAZIONE PUBBLICA.

PREMESSA

La presente relazione illustra le ragioni per le quali il comune di Villa Bartolomea intende acquisire una partecipazione nella società a capitale interamente pubblico denominata S.I.VE 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 citata da parte del competente Consiglio di Bacino di Verona Sud, a seguito delle valutazioni che il medesimo opererà nel rispetto del D.lgs. 175/2016 e del D.lgs. 50/2016.

Verrà pertanto di seguito evidenziata la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 4 D.lgs. 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 ausiliare, 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.VE

S.I.VE Servizi Intercomunali Veronapianura 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 di 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 sopracitato la scelta del comune di Villa Bartolomea 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'art. 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.VE ha come oggetto sociale il servizio di igiene urbana che, ai sensi dell'art. 183 c. 1 lett. n del D.lgs. 152/2006, comprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, oltre il 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 Villa Bartolomea, 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.VE 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.VE 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 a, b, c**). 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 d**).

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.VE 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.VE. 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.

Il servizio così strutturato risulta vantaggioso in quanto garantisce le medesime modalità di esecuzione col mantenimento degli standard qualitativi attualmente raggiunti.

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

- effettuazione della raccolta della frazione Verde per tutte le utenze del comune, per complessive 35 raccolte annue senza maggiorazione tariffaria (come avviene invece attualmente), con fornitura di contenitore carrellato da litri 240 a tutte le utenze che attualmente non usufruiscono del ritiro del verde su richiesta;
- ritiro della carta a frequenza quindicinale (attualmente previsto ogni 21 giorni)
- ritiro domiciliare di plastica+lattine a frequenza quindicinale (attualmente previsto ogni 21 giorni ed ogni 15 giorni solamente dal 15 giugno al 15 settembre);
- fornitura di contenitori carrellati da 120 litri per tutte le utenze per il ritiro del vetro, ridefinendo conseguentemente la frequenza di raccolta in mensile in luogo degli attuali 21 giorni.

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	€438.388	€375.158
Raccolta verde tutte le utenze iva compresa	Non previsto	€64.161
Mantenimento Ecocentro	€11.000	Compreso nel servizio
IRAP	€ 8.072	
TOTALE PARZIALE	€457.460	€439.319
Personale Ufficio Tecnico- Tributi	€ 21.710	€ 21.710
Costo tariffazione Iva compresa	€ 10.000	€ 10.000
Personale spazzamento	€ 15.861	€ 15.861
Spese funzionamento Consiglio di Bacino Verona Sud	€ 6.059	€ 6.059
Interessi passivi ecocentro	€ 5.852	€ 5.852
Fondo Morosità	€ 65.000	€ 65.000
TOTALE FINALE	€ 581.942	€ 563.801,00

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.

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.

Villa Bartolomea, 04.01.2018

Il responsabile Area Tecnica

Arch. Ivan Stocchi



