

Oggetto: Affidamento del Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nella provincia di Belluno. Soggetto gestore in house providing.

Il mutato quadro normativo e le conseguenze

Nel corso del 2022 sono intervenute delle importanti novità normative, che hanno comportano la necessità di adeguare la proposta di affidamento, in house providing, del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nella provincia di Belluno al mutato contesto ordinamentale.

Per prima cosa, la legge sulla concorrenza (cfr. art. 11, comma 1, lett. a), nn. 1) e 2), L. 5 agosto 2022, n. 118) ha modificato l'art. 5 del TUSP (D.Lgs. 175/2016), ovvero l'articolo relativo alla costituzione di società ed all'acquisto di partecipazioni:

- Innovando con l'istituzione della richiesta di un parere alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, chiamata ad esprimersi sull'operazione entro 60 gg. dalla data di arrivo della richiesta;
- Confermando l'invio della delibera consiliare all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che a sua volta può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (emissione, entro sessanta giorni, di un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare il ricorso, entro i successivi trenta giorni).

Oltre a questo, è stato approvato, ed è entrato in vigore, il Decreto di Riordino dei Servizi Pubblici Locali (D.Lgs 201 del 23/12/2022), che introduce una serie di disposizioni tese a rendere più rigoroso l'affidamento in house providing e che prevede:

- una relazione che motivi la scelta da parte degli Enti locali/Enti competenti sulla modalità di gestione del servizio pubblico locale, optando per una delle possibili opzioni: gara, gara a doppio oggetto, affidamento in house (art. 14);

- una deliberazione di affidamento in house del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, ecc. (art. 17);
- la stipula del contratto di servizio solo decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione sul sito dell'ANAC della relazione ex art. 14 e della deliberazione di affidamento ex art. 17 alla società in house.

Va anche rilevato che l'AGCM, a fronte delle nuove disposizioni di legge, ha istituito una apposita Direzione Concessioni e Servizi Pubblici Locali che si occupa sia delle delibere inviate ai fini TUSP, sia in generale delle concessioni e degli affidamenti di servizi pubblici locali.

Tutto questo comporta:

- la necessità di tenere conto, nella programmazione delle operazioni, dei tempi necessari agli Enti soci ed all'Ente d'Ambito per il corretto rispetto delle fasi procedurali necessarie;
- l'individuazione di una soluzione che sia rispettosa di quanto prevede la normativa, anche ai fini di un'efficiente gestione del servizio.

Al di là degli aspetti procedurali, comunque, si è tenuto conto di molteplici esigenze:

- la realizzazione di un processo che rassicuri tutti i Comuni in relazione ad un ragionevole equilibrio di governance;
- la continuità di un servizio generalmente di ottimo livello, in tutte le realtà locali;
- la tutela dei valori patrimoniali propri di ogni ente, anche attraverso il graduale assorbimento delle singole società in un unico soggetto.

La proposta

Nel quadro che si è andato delineando, anche alla luce delle pronunce che le Sezioni di Controllo della Corte dei Conti vanno facendo, nonché dei modelli di governance che sono presenti in Italia, è stato condiviso e proposto un affidamento in house providing attraverso una

riorganizzazione dei 4 gestori attuali (Bellunum, Ecomont, Ponte Servizi, Valpe Ambiente).

La novità, radicale, che è stata prospettata è la costituzione di un unico soggetto gestore, attraverso però l'articolazione, almeno in una prima fase, di un gruppo consistente in una capogruppo industriale (Bellunum), con il conferimento delle altre tre società da parte dei Comuni soci delle stesse, secondo lo schema che segue:



In questo modo si ottengono molteplici vantaggi:

- In una prima fase non vi è nessun cambiamento percepito da parte dei cittadini, che si ritrovano ad essere serviti dai medesimi soggetti gestori. Anche la titolarità delle immobilizzazioni e delle dotazioni in genere rimane la stessa e quindi non vi è la necessità di fare onerosi trasferimenti di proprietà. In sostanza, in una prima fase, la trasformazione è molto morbida e per questo facilmente accettabile anche dai cittadini;
- Nella fase transitoria verrà comunque gestita, con gradualità, ogni problematica organizzativa che possa emergere e manifestarsi, così da evitare che il mutamento di assetto sia in realtà solo formale (come in certi casi è avvenuto) e non ci siano traumi e conflitti. Inoltre, la ricerca di efficienza (negli acquisti, nella specializzazione amministrativa, e quant'altro), potrà comunque essere percorsa fin da subito, facendo parte le diverse società di un gruppo societario, e non essendo più autonome sotto il profilo gestionale;

- Il costo ed i tempi della operazione sono tutto sommato più brevi, e l'operazione, dovendo passare al vaglio del parere della Corte dei Conti (cosa che non accadrebbe nel caso di fusione per incorporazione), è più tutelante per gli Enti soci, ovviamente in caso di parere positivo della stessa.

Si deve notare che, fin da subito, la costituzione di un gruppo, oltre che l'auspicato consolidamento dell'affidamento quindicennale, consente una migliore bancabilità e quindi la realizzazione di un piano degli investimenti al tempo stesso più ambizioso e meno oneroso. Ancora, il fatto di essere coordinati da una holding operativa consentirà una distribuzione razionale degli investimenti sul territorio provinciale, vista la necessaria concentrazione delle risorse reperibili a livello di gruppo.

Al di là dei costi e dei tempi, oltretutto, appare che un tipo di operazione graduale meglio risponda all'auspicato ottenimento di adeguati canoni di efficienza e, al tempo stesso, di prudenza nell'effettuare l'operazione di aggregazione.

Tutto questo si riflette anche nel Piano Economico, che prevede, per altro, gli auspicati programmi di fusione per incorporazione delle tre società, a partire dal IV anno di piano.

Niente vieta, comunque, di anticipare il processo di fusione, almeno parzialmente, qualora sussistano le condizioni, ovviamente in accordo con i soci.

L'iter societario

In altre situazioni analoghe, che hanno superato il vaglio dell'ANAC ai sensi dell'art. 192, c. 1 del vecchio Codice degli Appalti, articolo ora non riproposto nel D.Lgs. 36/2023, è stata immaginata una governance a due livelli tra Holding e Società Operative Locali (SOL). Tale schema, infatti, è stato accolto, dopo la dovuta istruttoria, da ANAC, a dimostrazione che sia legittimo un modello di governance che:

- Preveda un controllo analogo di tutti i soci sulla holding industriale;
- Preveda un controllo analogo che riconosca particolari requisiti di governance ai soci che si vedranno il servizio gestito per il tramite di una SOL.

Ovviamente gli Statuti devono, nel rispetto dei principi cardine della disciplina, assicurare ai Comuni soci adeguate garanzie per l'esercizio del controllo analogo congiunto.

Il processo

Per quanto riguarda la parte "societaria", fermo che le scelte sulla modalità di affidamento ed il contratto di servizio vedono come interlocutore principe l'Ente d'Ambito, l'operazione consiste, essenzialmente, nel conferimento da parte dei soci delle quote nelle società che andranno a fare parte della Società Holding, ovvero di Bellunum S.r.l.

La scelta di Bellunum quale capogruppo nasce dalla evidenza che è la società più grande e strutturata tra quelle che operano nella provincia di Belluno, e questo la rende quindi la più idonea a svolgere tale ruolo, non solo sotto il profilo sostanziale bensì anche in termini di credibilità (necessità di superare il vaglio della Corte dei Conti) e di bancabilità (visto che gli obiettivi sono quelli di migliorare la qualità del servizio e di fare investimenti aggiuntivi rispetto a quelli attuali).

In sostanza, l'operazione consiste in un aumento di capitale di Bellunum con sacrificio del diritto di opzione.

Per realizzare l'operazione, che già solo civilisticamente non è delle più consuete o banali, in un contesto "ibrido" quale è quello delle società a controllo pubblico, occorre tenere conto anche degli aspetti amministrativi.

In sostanza l'operazione:

- Per i soci di Bellunum, fermo che il sacrificio del diritto di opzione determina una diluizione delle loro quote, sotto il profilo amministrativo viene considerata una sorta di cessione di quote (Consiglio di Stato, Sezione V, sent. n. 6142/2021) e di acquisto indiretto delle quote di Ecomont, Ponte Servizi e Valpe Ambiente;
- Per i soci, ad esempio di Ecomont, trattasi di cessione di quote della Ecomont e di: acquisto diretto delle quote di Bellunum e acquisto indiretto delle quote di Ponte Servizi e Valpe Ambiente (e così via per i soci di Ponte Servizi e Valpe Ambiente).

Sotto il profilo provvedimentoale, occorre una delibera di consiglio comunale, di acquisto e vendita delle quote, che illustri la sostanza della operazione e che consenta di avviare l'iter del conferimento. Tali delibere verranno sottoposte al parere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per il Veneto, che ha 60 giorni di tempo per esprimersi ed ulteriori 5 giorni per darne notifica agli enti locali interessati.

Si ricorda che la Corte dei Conti, nel quadro di questa delibera, richiede la presenza di un piano industriale, che comunque, nella sua declinazione di piano economico finanziario (soggetto ad asseverazione), è richiesto anche per l'affidamento del servizio; piano che è stato elaborato e consegnato all'Ente di Ambito, quindi già disponibile.

Per effettuare l'operazione di conferimento sono necessarie le perizie giurate, che devono riferirsi a massimo 180 giorni prima del conferimento stesso (ovvero una perizia che prende a parametro i dati di bilancio può essere utilizzata solo fino al 30 giugno). Il tempo di validità delle perizie è un fattore che è stato preso in considerazione quindi per programmare le deliberazioni dei Consigli Comunali.

La decisione assunta dagli Enti soci è stata quella di disporre delle perizie già in sede di deliberazione dei Consigli Comunali.

Le perizie, in fase di redazione, sono relative a tutte e 4 le società. La perizia di Bellunum non è obbligatoria sotto un profilo civilistico ma è pur vero che risulta necessaria per dare coerenza di processo al concambio: in sostanza l'Organo Amministrativo di Bellunum dovrà dichiarare quante azioni di Bellunum dovranno essere riconosciute in cambio dei conferimenti di Ecomont, Ponte Servizi e Valpe Ambiente e, per fare questo, è necessario conoscere i valori economici sia delle aziende conferite che di quella che accoglie i conferimenti, così da rendere massimamente trasparente ed equo quello che impropriamente si può definire "concambio".

La volontà di disporre delle perizie prima della delibera dei comuni, salvo il rischio di fare "scadere" le perizie stesse, porta con sé alcuni fattori ovviamente comprensibili e condivisibili:

- i consigli comunali sono messi in condizione di maggiore consapevolezza;
- si rende possibile, se ritenuto necessario, la possibilità di integrare contestualmente al conferimento, la quota con un conferimento in denaro.

Fermo che l'iter è stato condiviso con l'Ente d'Ambito, per quanto riguarda le società e gli Enti soci il cronoprogramma di massima si può ritenere così definito:

Convocazione assemblea per indirizzo	
Delibera di giunta/consiglio per voto in assemblea	
Assemblea di indirizzo	
Tavoli di lavoro per governance/statuti	
Tavoli di lavoro per piano industriale/pef	
Perizie	
Delibere consiglio comunale	
Invio Corte dei conti e AGCM	
Convocazione assemblea straordinaria	
Assemblea straordinaria di conferimento	

Governance

Sul tema della governance, è stato aperto un tavolo tecnico a cui hanno partecipato i soggetti gestori e una rappresentanza sia di Sindaci sia di segretari comunali/funzionari dei comuni interessati.

Lo schema di fondo consiste in un controllo analogo a doppio livello:

- nella Holding, a cui partecipano tutti i comuni del Bacino, fermo che la maggioranza degli amministratori saranno scelti dai comuni che vengono serviti dalla Bellunum;
- nelle SOL, a cui partecipano i comuni serviti dalla singola società, e quindi i comuni che verranno serviti dalla stessa.

Analogamente il comitato di controllo analogo della Holding prevede la partecipazione di una vasta rappresentanza di Enti soci (27 enti, tra cui tutte le unioni montane) e le cui indicazioni devono essere recepite dall'assemblea, salvo una clausola di salvaguardia intesa a tutelare una maggioranza congrua del capitale.

Il Comitato ristretto di ogni singola SOL è composto da una rappresentanza dei comuni serviti, che è vincolante per la SOL salvo che la Holding non dissenta; in questo caso si definirà la composizione a livello di Comitato della SOL e, in caso di mancata soluzione, onde evitare lo stallo, deciderà il Comitato unitario della Holding.

Sostanzialmente il meccanismo statutario e regolamentare, per altro già condiviso con l'Ente di Bacino e integrato con le osservazioni di quest'ultimo:

- rappresenta un modello già presente nella realtà nazionale ed a suo tempo riconosciuto come valido da ANAC in situazioni analoghe come nel caso di Retiambiente S.p.A.;
- rende diffuso e solido il ruolo degli Enti soci sia nella Holding che nelle SOL;
- prevede meccanismi di risoluzione dei conflitti così da evitare rischi di stallo strategico ed operativo sulle principali decisioni individuate come di competenza dei Soci nello Statuto e nei Regolamenti di Controllo Analogo.

Firenze, 26 febbraio 2024

