

# RELAZIONE EX ART 34 D.L. 18/10/2012 IN MERITO ALL' AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO INTEGRATO DEI RIFIUTI ALLA SOCIETA' ESA-COM SPA NEL COMUNE DI BEVILACQUA

## Indice

1. Introduzione 1; 2 La proposta di ESA-COM 1; 3. Sulla verifica delle condizioni di cui all'art. 5 del d. lgs. 16 aprile 2016, n. 50 2; 4. Valutazione della congruità economica 4; 5. Ulteriori motivazioni a supporto della convenienza della scelta del modello in house 7; 6. Conclusioni 8.

## **1. Introduzione**

Il Bacino Verona Sud è composto da 39 Comuni per un totale di circa 243.000 abitanti, dei quali 35 serviti mediante affidamento ad una società in house.

Il Consiglio di bacino Verona Sud è stato istituito nel mese di luglio del 2015, ed ha iniziato la propria operatività nel 2016.

Tra le decisioni di rilievo che sono state adottate in materia di affidamento, va ricordata la delibera n. 19 del 15 dicembre 2017, che evidenzia la volontà delle amministrazioni locali di proseguire nella gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani mediante affidamento diretto ad un'azienda interamente pubblica, organizzata secondo i criteri dell'in house providing, derivante dall'integrazione delle aziende pubbliche esistenti, alla quale aggregare anche le poche e residuali gestioni effettuate in amministrazione diretta dalle singole amministrazioni comunali.

Il programma del Consiglio di bacino Verona Sud prevede, infatti, l'obiettivo di affidare ad un'unica società di gestione interamente pubblica la gestione del servizio integrato dei rifiuti su tutto il bacino di riferimento.

A tale società si addiverrà mediante l'integrazione societaria, con modalità da definire, delle attuali tre società di gestione esistenti: ESA-COM SpA, SIVE SpA e Bovolone Attiva SpA.

Tra le gestioni residuali vi è anche quella del comune di Bevilacqua che aveva affidato a terzi la gestione del servizio, con contratto d'appalto in scadenza al 31 dicembre 2019, poi prorogato dapprima ad aprile 2020 e poi, anche a causa della situazione emergenziale contingente, al 31 dicembre 2020.

La volontà del comune di Bevilacqua di accedere alla gestione in house provvisoria è espressa con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 40 del 31/07/2019, con la quale l'amministrazione ha deliberato l'acquisto di azioni di ESA-COM SpA, in vista della propria scadenza contrattuale del 31/08/2020.

## **2. La proposta di ESA-COM SpA**

La proposta è stata redatta tenendo conto delle attuali modalità di raccolta dei rifiuti nel comune, prevedendo dal secondo semestre del primo esercizio una modifica delle frequenze di raccolta per alcune tipologie di servizio uniformandolo alle frequenze attualmente adottate per alcuni comuni di dimensioni simili a quello del comune di Bevilacqua, e prevede modifiche di particolare rilevanza sul servizio di raccolta della frazione secca indifferenziata alla luce di precedenti sperimentazioni effettuate dalla società; le raccolte verranno effettuate su tutto il territorio comunale mediante lo svuotamento dei contenitori posizionati sul ciglio stradale o sul marciapiede, il servizio

verrà effettuato anche sulle strade vicinali di uso pubblico e sulle strade private previa verifica di accessibilità ed autorizzazione da parte del richiedente.

L'obiettivo è, quindi, quello di equiparare, nel breve termine, il livello di qualità del servizio agli standard già adottati per gli altri comuni serviti da ESA-COM, migliorando anche i risultati in termini di raccolta differenziata.

La proposta economica prevede un costo totale annuo per l'esercizio 2021 pari ad € 200.236,63 oltre IVA e contributi di legge.

### **3. Sulla verifica delle condizioni di cui all'art. 5 del d. lgs. 16 aprile 2016, n. 50**

La procedura di partecipazione a società di capitali da parte delle amministrazioni comunali soggiace alle disposizioni dell'art 5 del D. lgs. 175 del 2016: motivazione analitica; convenienza economica, ragioni di efficienza ed efficacia, di universalità e differenziazione del servizio; previa pubblicazione della proposta di delibera affinché chiunque presenti le proprie osservazioni; trasmissione della delibera alla Corte dei Conti e (soprattutto) all'Autorità sulla concorrenza ed il mercato, che può esprimere parere non favorevole e in caso non ci si adegui può impugnare il provvedimento.

Il Comune di Bevilacqua ha espletato l'iter di acquisizione dello status di socio di ESA-COM SpA, come attestato dalla documentazione in atti.

Il Consiglio di Bacino ha eseguito a partire dal 2017 una prima istruttoria<sup>1</sup>, conclusasi con esito favorevole, per verificare in capo alla società ESA-COM i requisiti previsti dalla normativa vigente (artt. 5 e 192 del D. lgs. 50 del 2016; art 16 del D. lgs. n. 175 del 2016) per procedere affidamenti in house providing:

- a) sussistenza del c.d. controllo analogo sia a livello di istituti giuridici presenti (statuto, eventuali regolamenti; eventuali convenzioni, patti parasociali) sia a livello concreto chiedendo una relazione su come viene esercitato il controllo analogo dai Comuni soci;
- b) assenza della partecipazione di capitali privati;
- c) 80% del fatturato nello svolgimento di compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici societari.

Dal materiale acquisito da ESA-COM SpA evince che:

- In base all'art 34 bis dello Statuto è stato istituito un Comitato Intercomunale per il controllo congiunto di tipo preventivo, contestuale e successivo secondo le modalità e contenuti stabiliti in apposito regolamento;

---

<sup>1</sup> L'istruttoria è stata avviata con nota n. 444 del 13/06/2017 agli atti d'ufficio. Successivamente ESA-COM SpA ha risposto con nota n. 515 del 13/07/2017 e a mezzo di nota del Bacino n. 661 del 03/10/2017 sono stati chiesti chiarimenti e integrazioni. Successivamente ESA-COM SpA ha trasmesso le integrazioni richieste con note:

a) nota n. 13721/17 (di ESA-COM SpA) ad oggetto "Istruttoria relativa alla sussistenza dei requisiti per l'affidamento in house providing "con la quale, da un lato sono stati forniti i dati di bilancio in merito all'80% del fatturato, e, per altro lato, sono stati forniti elementi in merito alla acquisizione delle quote da parte di AMIA ed alla natura pubblica della stessa;

b) successive note più marginali agli atti.

- Sussistono delle limitazioni delle competenze del CdA prescritte dall'art 25 dello Statuto;
- L'attuale Statuto contiene una norma espressa ai sensi del D. lgs. 175 del 2016, art. 16 comma 3, recentemente modificato;
- Dal 1.12.2011 la società è dotata di regolamento per l'attuazione del controllo analogo sottoscritto ai sensi dell'art 30 del TUEL tra tutti i Comuni partecipanti e anche da Camvo SpA. E' puntualmente declinato il controllo preventivo, quello contestuale e quello finale
- Nel regolamento di cui trattasi sono disciplinati il funzionamento e le competenze del Comitato intercomunale per il controllo congiunto. In particolare è espressamente previsto all'art 10 comma 2 che “Sono comunque obbligatori la presenza e il voto favorevole del membro interessato nell'ipotesi l'argomento riguarda servizi ad esso appartenenti”;
- prevede il regolamento nell'ultimo comma dell'art 6 che “nei singoli contratti di servizio potranno eventualmente essere inserite ulteriori e specifiche forme di controllo”
- ESA-COM SpA ha inviato una relazione dalla quale emerge come viene (ed è ad oggi) in concreto esercitato il controllo analogo.
- E' stata acquisita la Carta dei servizi.
- L'art 7 dello Statuto “Trasferimento delle azioni” prevede che “Le azioni della società sono trasferibili esclusivamente tra soggetti pubblici, secondo la normativa vigente”.

Con riguardo alla compagine sociale, da libro soci conservato agli atti si evince che ESA-COM SpA è partecipata esclusivamente da amministrazioni pubbliche, desumibili dalla seguente tabella:

	% sul capitale sociale		% sul capitale sociale
Comune di Vigasio	0,50%	Comune di Angiari	1,00%
Comune di Nogara	0,50%	Comune di Casaleone	1,00%
comune di Nogarole Rocca	0,50%	Comune di Concamarise	0,50%
Comune di Salizzole	0,50%	Comune di Palù	0,50%
Comune di Roverchiara	0,50%	Comune di Isola della Scala	1,00%
Comune di San Pietro di Morubio	0,50%	Comune di Erbè	0,09%
Comune di Gazzo Veronese	0,50%	Comune di Isola Rizza	0,09%
Comune di Sorgà	0,50%	Comune di Ronco all'Adige	0,04%
Comune di Trevenzuolo	2,48%	Comune di Bevilacqua	0,04%
Comune di Terrazzo	1,00%	Comune di San Giovanni Lupatoto	0,04%
Comune di Oppeano	0,91%	CAMVO Spa	46,40%
Comune di Belfiore	0,91%	ESACOM Spa <sup>2</sup>	40,00%

<sup>2</sup> Con Atto Notarile Avv. Claudio Berlini Rep. N.51186 è avvenuto il trasferimento di n. 41.600 azioni – di cui al certificato m. 29 intestato ad AMIA Verona Spa – alla Società Esa-Com Spa, la quale ha acquistato n. 41.600 azioni proprie.

#### 4. Valutazione della congruità economica

Facendo riferimento ai dati ARPAV relativi all'anno 2018, i corrispondenti valori unitari saranno: costo pro-capite € 113,19 €/ab., mentre il costo per tonnellata di rifiuto prodotto è di 246,66 €/ton.

I costi medi rilevati da ARPAV<sup>3</sup> sono riportati nel grafico che segue.

Figura 1 - Costo totale del servizio in Provincia di Verona anno 2019

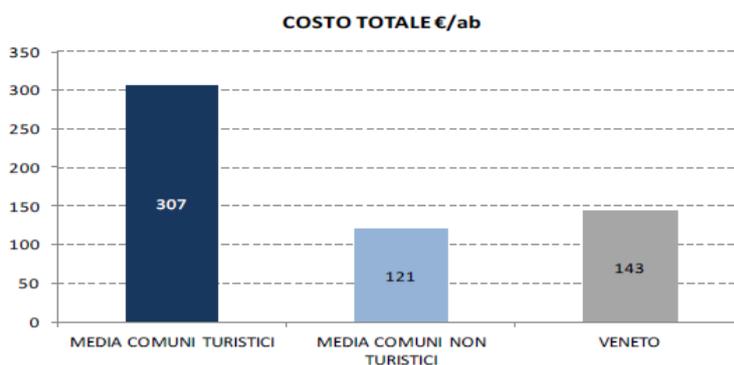
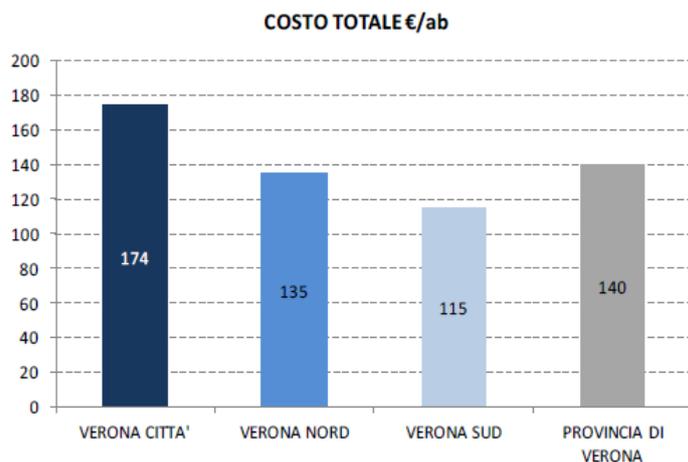
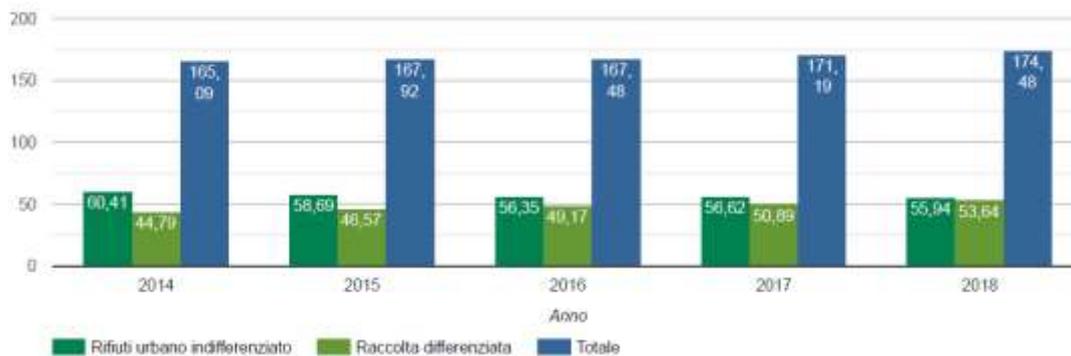


Figura 2 - Andamento dei costi pro capite negli anni (media nazionale)<sup>4</sup>

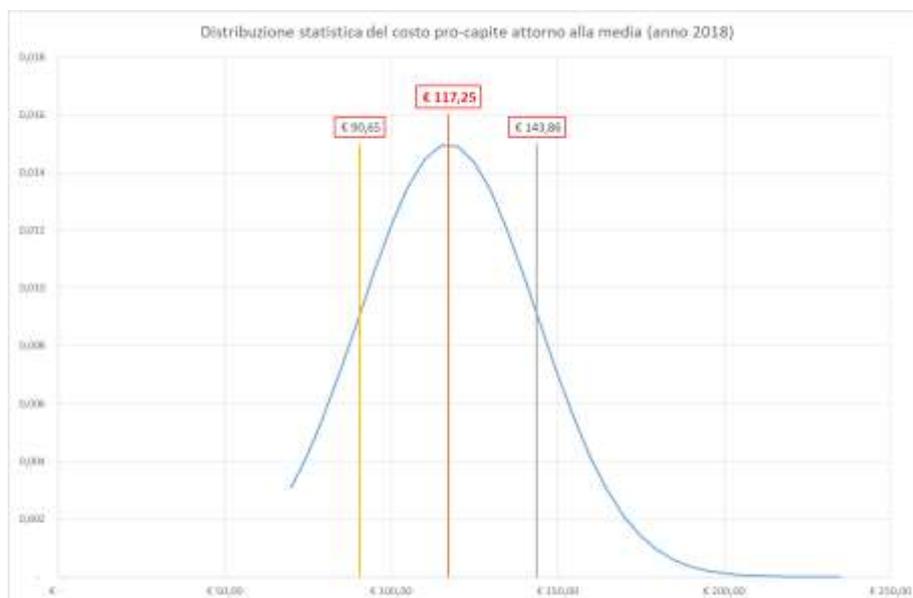


<sup>3</sup> ARPAV: Produzione e gestione rifiuti urbani in Provincia di Verona; stato di fatto al 2019 e proposte operative - 2020

<sup>4</sup> Fonte: ISPRA, Catasto nazionale dei Rifiuti. <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/>

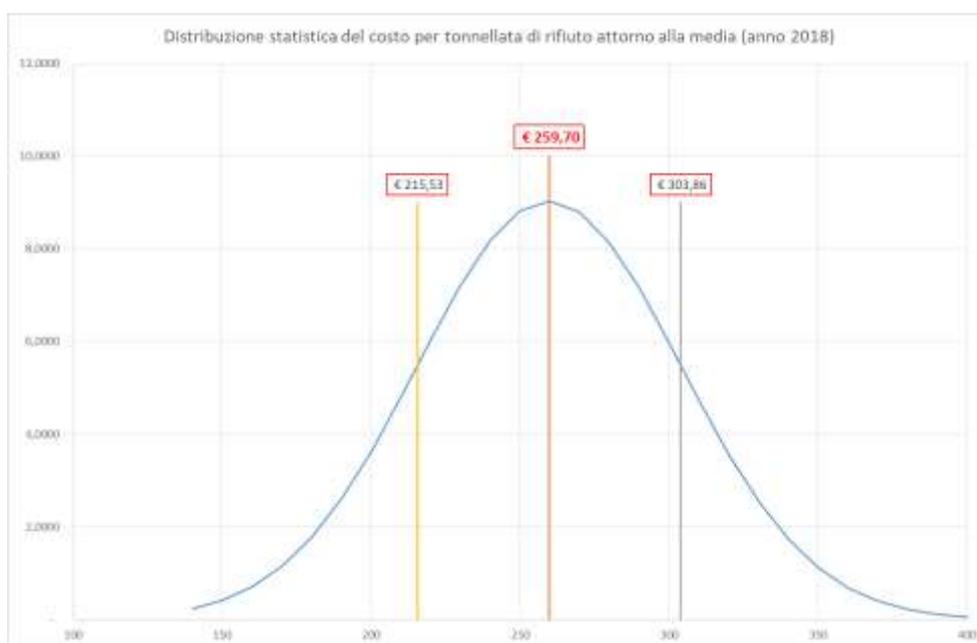
I dati relativi al 2018 presentano dei valori medi ed una distribuzione attorno al valore medio abbastanza pronunciata, come si rileva dal grafico che segue.

*Figura 3 - costo pro-capite 2018 (elaborazioni da dati ISPRA)<sup>5</sup>*



Infine, i costi medi 2018 per tonnellata di rifiuto prodotto, assumo i valori riepilogati nel grafico che segue.

*Figura 4 - Costi per tonnellata (elaborazione su dati ISPRA 2018)<sup>6</sup>*



Per entrambi gli indicatori utilizzati i costi unitari risultanti dall'offerta economica presentata da ESA-COM SpA per il Comune di Bevilacqua sono allineati con i dati

<sup>5</sup> Elaborazione a cura del Consiglio di Bacino Verona Sud

<sup>6</sup> Elaborazione a cura del Consiglio di Bacino Verona Sud

medi, e spesso risultano più convenienti rispetto agli analoghi valori di riferimento nei regionali e nazionali.

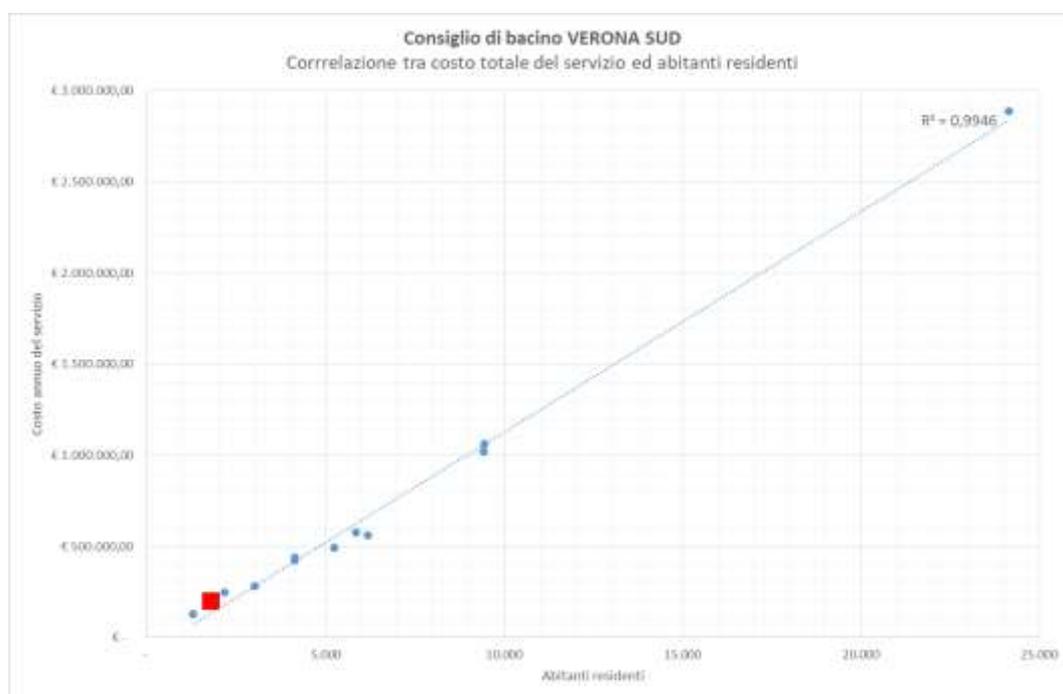
Se facciamo, infine, riferimento ai dati relativi ai soli affidamenti assentiti da questo Consiglio di bacino negli ultimi due anni, anche in questo caso gli indicatori appaiono allineati.

*Figura 5 - Analisi dei dati relativi agli affidamenti assentiti dal Consiglio di Bacino Verona Sud negli ultimi 3 anni*

Costi del servizio integrato dei rifiuti nel territorio del Bacino VR SUD	abitanti		superficie	densità	costi del servizio			data
	2011	2019	km <sup>2</sup>	ab/km <sup>2</sup>	annuo	pro-capite	per tonnellata	
Palù	1.284	1.252	13,61	92	€ 128.534,70	€ 103,99	€ 317,43	27/12/2018
Angiari	2.164	2.315	13,47	172	€ 249.472,92	€ 109,71	€ 266,00	13/06/2018
Belfiore	3.008	3.261	26,45	123	€ 283.918,18	€ 90,22	€ 244,92	13/06/2018
Sanguinetto	4.141	4.119	13,51	305	€ 439.911,50	€ 109,68	€ 193,68	27/12/2018
Sanguinetto	4.141	4.119	13,51	305	€ 425.103,00	€ 103,76	€ 200,90	18/11/2019
Albaredo	5.232	5.246	28,25	186	€ 491.672,27	€ 93,97	€ 239,72	13/06/2018
Villa Bartolomea	5.841	5.815	52,99	110	€ 575.564,73	€ 98,54	€ 220,95	13/06/2018
Ronco All'Adige	6.179	5.956	42,82	139	€ 561.492,39	€ 93,46	€ 267,56	27/12/2018
Oppeano	9.427	10.291	46,73	220	€ 1.021.119,72	€ 101,94	€ 249,78	27/12/2018
Vigasio	9.438	10.326	30,76	336	€ 1.063.010,25	€ 104,90	€ 291,54	27/12/2018
San Giovanni Lupatoto	24.148	25.351	19,01	1.334	€ 2.889.912,26	€ 114,06	€ 248,46	18/11/2019
<b>dati medi di Bacino</b>	<b>75.003</b>	<b>78.051</b>	<b>301,11</b>	<b>259</b>	<b>€ 8.129.711,92</b>	<b>€ 108,39</b>	<b>€ 249,18</b>	
					<b>minimo</b>	<b>€ 90,22</b>	<b>€ 193,68</b>	
					<b>massimo</b>	<b>€ 114,06</b>	<b>€ 317,43</b>	

La proposta per il comune di Bevilacqua è rappresentata nel grafico che segue dal quadratino rosso; si vede come sia in linea anche con l'elaborazione statistica effettuata.<sup>7</sup>

*Figura 6 - Correlazione tra costo totale del servizio ed abitanti residenti*



<sup>7</sup> L'indice di correlazione lineare  $R^2$  assume il valore di 0,9946, sinonimo di correlazione lineare perfetta.

Si ritiene, pertanto, che l'offerta economica relativa al 2021 sia congrua, ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'art. 192 del D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Di particolare interesse è da segnalare il miglioramento del sistema di raccolta e tariffazione, che passerà, nel giro di un anno, dall'attuale sistema basato sulla TARI, al sistema puntuale utilizzato da ESA-COM su tutti gli altri comuni.

Per gli anni successivi al 2021 entrerà, inoltre, in vigore, il nuovo sistema di definizione della tariffa dei rifiuti, di cui alla deliberazione ARERA n. 443 del 2019.

Atteso che l'affidamento del servizio avrà una durata triennale, e ciò in linea con i contenuti del Piano Programma 2021-2023 del Consiglio di bacino Verona Sud, che prevede entro tale data la redazione del Piano d'Ambito con il conseguente affidamento a regime.

#### **5. Ulteriori motivazioni a supporto della convenienza della scelta del modello in house**

In via generale depone a favore della scelta di una forma di gestione in house la possibilità per le amministrazioni pubbliche, e per la collettività degli utenti dei servizi pubblici locali, di conseguire alcuni rilevanti vantaggi rispetto a forme di gestione esternalizzata, i.e. da parte di operatori privati ovvero a mezzo di una società mista pubblico-privato, quali in particolare:

- 1 la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio rifiuti, comprese quelle che impattano sulla fruizione di altri servizi pubblici o privati;
- 2 l'assenza di scopi di lucro in capo alla società in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività al miglior rapporto qualità/prezzo, pur nel mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario, garantendo quindi che i ricavi derivanti dalle tariffe pagate dagli utenti siano totalmente destinati alla copertura dei costi del servizio, e che ogni margine disponibile sia reinvestito nel miglioramento della qualità del servizio;
- 3 i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house, rispetto ad un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio, sia sotto il profilo economico, sia sotto altri profili, tra cui quello della tutela ambientale di lungo periodo riveste una particolare rilevanza nel settore dei rifiuti;
- 4 la possibilità per le amministrazioni pubbliche di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva della società in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo del servizio e del relativo contratto di gestione, riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente pubblico affidante dall'attività operativa esercitata dall'impresa affidataria privata;

- 5 la fisiologica tendenza delle società in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli Enti affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione del contratto di servizio, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati;
- 6 il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria o del partner privato di una società mista.

## **6. Conclusioni**

Gli aspetti relativi alla convenienza economica della proposta di ESA-COM SpA sia con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del servizio sono stati analizzati in base e per analogia agli studi precedentemente effettuati per i precedenti affidamenti.

Il contenuto, sia tecnico che economico appare in linea con i benchmark territoriali di confronto rappresentati dai Comuni omogenei a livello nazionale (dati ISPRA) e poi a livello veneto, e provinciale, prendendo a riferimento il costo per abitante ( €/ab) e il costo per tonnellata conferita (€/ton).

Considerato che l'affidamento diretto del servizio ad ESA-COM SpA appare idoneo a:

- Garantire la continuità del servizio integrato dei rifiuti anche sul territorio del comune di Bevilacqua, in attesa della riorganizzazione finale e dell'affidamento a regime, che avverrà nel prossimo triennio;
- valorizzare la partecipazione societaria comunale nella società stessa;
- coniugare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità propria della gestione imprenditoriale con l'obiettivo dello svolgimento del servizio pubblico da parte di un soggetto che non è realmente una controparte contrattuale bensì è parte dello stesso apparato amministrativo degli enti pubblici soci e quindi persegue interessi omogenei a quelli dei ridetti enti pubblici soci;
- gestire il servizio pubblico ricorrendo a capacità imprenditoriali e manageriali e tuttavia in una prospettiva di pubblico interesse, mediante un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative del soggetto erogatore e con esercizio del controllo diretto e assoluto sul servizio.

Si ritiene che la proposta di ESA-COM SpA sia conveniente per la collettività del comune di Bevilacqua.

Bovolone, 26 novembre 2020

**IL DIRETTORE**

Dott. Ing. Luciano Franchini