



Città Metropolitana di Napoli

Citta' Metropolitana di Napoli

Deliberazione del Sindaco Metropolitanano

Il giorno 27/01/2023 alle ore 18:35 nella sede della Città metropolitana, Il Vice Sindaco Metropolitanano Giuseppe Cirillo, con l'assistenza e partecipazione del Segretario Generale Antonio Meola, adotta la seguente deliberazione:

Cessione del 51% del capitale sociale di S.A.P.NA. S.p.A. agli Enti d'Ambito di cui alla legge regionale 14/2016 - Accantonamento delle somme per far fronte all'accollo futuro delle spese derivanti dai giudizi in corso relativi ai ristori ambientali e al recupero dell'aggio da parte dei Comuni e trasmissione alla Corte dei Conti con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del D.Lgs. n.175/2016 -
Proposta al Consiglio

Le firme, in formato digitale, sono state apposte sull'originale del presente atto ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs.7/3/2005, n. 82 e s.m.i. (CAD). La presente deliberazione è conservata in originale negli archivi informatici della Città Metropolitana di Napoli, ai sensi dell'art. 22 del D. Lgs. 82/2005.



CITTA' METROPOLITANA DI NAPOLI

DELIBERAZIONE del SINDACO METROPOLITANO

OGGETTO: Cessione del 51% del capitale sociale di S.A.P.NA. S.p.A. agli Enti d'Ambito di cui alla legge regionale 14/2016 – Accantonamento delle somme per far fronte all'accollo futuro delle spese derivanti dai giudizi in corso relativi ai ristori ambientali e al recupero dell'aggio da parte dei Comuni e trasmissione alla Corte dei Conti con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del D.Lgs. n.175/2016 – Proposta al Consiglio

Richiamato il combinato disposto dei commi 8 e 16 dell'art.1 della legge n.56 del 7 aprile 2014, ad oggetto "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" che disciplinano le funzioni attribuite al Sindaco metropolitano;

Atteso che ai sensi del comma 16, art.1 della citata legge 56/2014, dal 1° gennaio 2015 la Città metropolitana di Napoli è subentrata alla Provincia di Napoli, succedendo ad essa in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni;

Visto l'art. 20 dello lo Statuto della Città Metropolitana di Napoli, approvato con deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 2 del 11/06/2015;

IL DIRIGENTE della Direzione Partecipazioni e Controllo Analogo

PREMESSO che:

la S.A.P.NA. Sistema Ambiente Provincia di Napoli è una società per azioni a totale partecipazione dell'Ente (capitale sociale: € 3.000.000,00) costituita per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani attribuito alla Provincia di Napoli (ora Città Metropolitana), quale Autorità d'ambito, per effetto delle previsioni della legge regionale n.4/2007 e del D.L. n.195/2009, convertito con modificazioni dalla Legge n. 26/2010;

alla S.A.P.NA. S.p.A., costituita nell'anno 2009, sono stati conferiti con Decreto del Presidente della Provincia di Napoli n.144 del 17/03/2010 tutti i compiti e le attività connesse alle funzioni inerenti al ciclo integrato dei rifiuti di competenza provinciale, come disciplinate dal D.L. n.195/2009;

nel citato D.L. viene definita una fase transitoria, il cui termine è stato più volte differito fino al 31 dicembre 2015, nella quale le attività di raccolta spazzamento e trasporto dei rifiuti e di smaltimento o re-

cupero inerenti alla raccolta differenziata sono state affidate ai Comuni, mentre le restanti attività inerenti lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono restare in capo alle società provinciali;

L'art.1 del D.L. n.1/2013, convertito con modificazione nella Legge n.11/2013, ha stabilito che a partire dalla scadenza del termine della fase transitoria venissero applicate le disposizioni di cui all'art.14 comma 7 lett. f) del D.L. n.78/2010 convertito con modificazioni nella Legge n.122/2010, secondo cui, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'art.117 Costituzione, ci sono l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

in data 26 maggio 2016 è intervenuta la legge regionale n.14 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare" (integrata con le modifiche apportate dalla leggi regionali n. 22/2016, n. 38/2016, n.10/2017, n.29/2018, n.60/2018, n.16/2019) il cui assetto prevede l'esercizio del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei Comuni in forma obbligatoriamente associata (ATO - Ambiti Territoriali Ottimali); per ciascun ATO l'Ente d'Ambito (EdA) individua il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti; ai sensi dell'art.40 comma 3 della legge 14/2016 le società provinciali "continuano a svolgere le funzioni alle stesse assegnate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte del nuovo soggetto gestore individuato ai sensi della presente legge";

al momento, pertanto la S.A.P.NA. continua a svolgere ai sensi del citato art.40 comma 3 della L.r. 14/2016 le attività inerenti il ciclo dei rifiuti la competenza dell'Ente relativa al segmento "trattamento e smaltimento RR.SS.UU.";

PREMESSO altresì che:

gli Enti d'Ambito, alla luce dell'art.25 comma 8 della citata L.r. n.14/2016, possono mediante convenzione stipulare accordi per una gestione associata del servizio con l'individuazione di un unico soggetto gestore e possono altresì, in alternativa alla gara pubblica, affidare in house il servizio anche a società pubblica già esistente, acquisendone le quote;

tra la Città Metropolitana di Napoli e gli EdA Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3 – operativi per il territorio dell'area metropolitana di Napoli – si è avviata nel corso del 2020 una interlocuzione volta alla cessione della S.A.P.NA. agli ATO;

tale prospettiva è stata formalizzata dall'Ente quale misura inserita nel piano di razionalizzazione approvato, ai sensi dall'art.20 del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, partire dal 2021 e, da ultimo, confermata dal Piano di razionalizzazione per il 2023 di cui alla deliberazione sindacale n. 299 del 22 dicembre 2022, in approvazione da parte del consiglio metropolitano in corso di seduta, che prevede una negoziazione diretta con gli EdA, ai sensi dell'art.10 comma 2 del medesimo testo unico, con modalità di valutazione patrimoniale e di alienazione da definire;

ai fini della cessione, nel corso della trattativa, sono state poste all'Amministrazione delle questioni problematiche che avrebbero esposto gli enti subentranti a significativi rischi finanziari, derivanti da alcuni contenziosi in cui è coinvolta la società, sostanzialmente facenti capo a tre distinti filoni (ristori ambientali; recupero dell'aggio; pendenze con la UTA della Presidenza del Consiglio dei Ministri) su cui la Direzione Partecipazioni e Controlla Analogo ha relazionato al Sindaco Metropolitano con nota R.U.

159192 del 14/12/2022 (allegato 1), che espone gli aspetti essenziali della problematica riassumibili come segue:

Ristori ambientali

La tematica dei cd. ristori ambientali è legata all'esito sfavorevole di alcune delle controversie che hanno visto i Comuni sede di impianto di trattamento dei rifiuti reclamare il pagamento di ingenti somme a titolo di compensazione per il disagio connesso alla presenza di detti impianti, da parte di S.A.P.NA. e Città metropolitana;

i giudizi sono relativi al periodo compreso tra il 2011 e il 2017, anno dopo il quale la Città metropolitana ha disposto la reintroduzione dei ristori ambientali nella tariffa rifiuti; per alcuni dei giudizi in corso la società è stata condannata (talvolta in solido con Città Metropolitana di Napoli) al pagamento dei suddetti ristori in favore dei comuni sede di impianti, in altri casi il giudizio è ancora pendente, anche se l'orientamento delle prime sentenze appare uniforme nella direzione di riconoscere a questi comuni il diritto ai suddetti ristori, come la normativa stessa ha previsto a partire dal 2016.

Si ripercorrono sinteticamente i passaggi fondamentali della vicenda giudiziaria:

- con deliberazione di Giunta Provinciale n.317/2011 la (allora) Provincia di Napoli determinava i costi complessivi del segmento provinciale del ciclo di gestione dei rifiuti per l'anno 2011 a cui veniva commisurata la tariffa del servizio ai sensi dell'art.11 comma 5-bis del D.L. n.195/2009 convertito nella legge n.26/2010;
- con successiva deliberazione G.P. n.364 del 23/05/2011 – a parziale modifica della deliberazione G.P. n.317/2011 - alla luce del parere n.253/2011 della Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Campania (richiesto dall'Ente per dirimere i dubbi relativi proprio ai ristori) si riteneva che le spese per i ristori ambientali non potessero trovare collocazione nella determinazione del costo afferente al trattamento- smaltimento-recupero dei rifiuti e si provvedeva pertanto ad espungere i relativi costi dalla spesa complessiva del segmento provinciale del ciclo di gestione dei rifiuti, escludendo dalla tariffa le spese relative ai ristori ambientali;
- contro tale decisione sono sorti più contenziosi in sede giudiziale nei quali sono stati convenuti in alcuni casi sia la (allora) Provincia di Napoli (ente a cui era per legge attribuito il servizio), sia la S.A.P.NA. (in quanto soggetto a cui era stata affidata la gestione), mentre in altri giudizi è stata convenuta la sola S.A.P.NA.;
- in attesa dell'esito dei giudizi la questione è stata nuovamente affrontata nel 2013 (tenuto conto dell'intervenuto regolamento regionale n.8 del 27/07/2012, con cui la Regione Campania ha dettato le disposizioni di attuazione dell'art.8 della legge regionale n. 4/07) quando con deliberazione di Giunta Provinciale n.617/2013 di approvazione della tariffa rifiuti, alla luce delle risultanze dell'Organismo per il Controllo Analogo e in considerazione del contenzioso in essere, si è deciso di confermare l'esclusione dei ristori ambientali dalla tariffa;
- un primo esito dei giudizi in corso si è avuto con la sentenza n.11153 del 13/10/2016 del Tribunale di Napoli che ha condannato in primo grado la Città Metropolitana di Napoli e la S.A.P.NA. in solido al pagamento dei ristori ambientali a favore del Comune di Tufino per € 1.672.729,08 oltre interessi legali per il periodo maggio 2011 – giugno 2012;
- a seguito dell'esito sfavorevole del giudizio di primo grado intentato dal Comune di Tufino, il Direttore Generale con nota R.U. 126700 del 18/09/2018 ha ritenuto opportuno – nelle more dell'esito definitivo dei giudizi in corso – invitare la S.A.P.NA. ad inserire tra le voci di costo del

- servizio di smaltimento/trattamento dei rifiuti solidi urbani l'importo previsto quale quota di ristoro per i Comuni sede di impianti di trattamento rifiuti;
- pertanto, a partire dal 2018 - con deliberazione del Sindaco Metropolitan n.14 del 23/01/2019 relativa al Piano delle Attività S.A.P.NA. 2018 - i ristori ambientali sono stati inclusi nella determinazione dei costi che concorrono a formare la tariffa rifiuti;
 - successivamente sono intervenute ulteriori sentenze nella quali la S.A.P.NA. (in alcuni casi, come si è detto, in solido con la Città Metropolitana di Napoli) è stata condannata al pagamento dei ristori ambientali per gli anni in cui gli stessi non hanno trovato copertura nella tariffa (2011-2017); altri giudizi sono tuttora in corso;

circa l'ammissibilità di tali oneri fra i costi inseriti nella tariffa rifiuti, a distanza di un significativo lasso di tempo, si è espressa la Fondazione UTILITATIS che, in un parere tecnico reso agli Enti d'Ambito nell'ambito del procedimento di definizione della tariffa 2022 (allegato 2), ha configurato le somme contestate come "recuperi pregressi di componenti tariffarie non escusse", in sostanza crediti verso utenti da recuperare; pertanto nella tariffa 2023, elaborata in base al metodo tariffario rifiuti MTR-2 dell'ARERA e approvata/in corso di approvazione dalla stessa autorità, le somme oggetto di condanna sono state inserite fra i costi addebitare all'utenza, limitatamente agli importi dei ristori riconosciuti ai comuni sulla base delle prime sentenze e analogamente si potrà agire in caso di ulteriori condanne dello stesso tipo;

nella copertura non sono stati inclusi gli oneri accessori alle spese di giudizio e gli interessi che, per normativa, non sono addebitabili all'utenza. Tali oneri, attualmente pari a **€ 436.461,35**, ma destinati ad aumentare con la successive definizione di tutti i giudizi, e stimati in **€ 1.622.597**, finirebbero per gravare, in tutto o in parte, sulla società, non essendo imputabili alla tariffa.

Recupero del costo dell'aggio da parte dei Comuni

Il tema del recupero dell'aggio riguarda, in breve, gli effetti delle sentenze del Tribunale di Napoli, il quale ha respinto le richieste che S.A.P.NA. ha avanzato – su indirizzo dell'Ente - nei confronti dei Comuni per recuperare l'aggio (inteso quale corrispettivo pagato al concessionario RTI Equitalia Polis S.p.A. per lo svolgimento del servizio di riscossione della TARSU) addebitato e sostenuto per intero dalla Provincia di Napoli senza oneri per i Comuni che nel triennio 2010-2012 hanno usufruito del servizio di riscossione della TARSU.

Si ripercorrono sinteticamente i passaggi fondamentali della vicenda:

- Per gli anni 2010, 2011 e 2012 nel territorio della Regione Campania la normativa vigente (art.11 comma 5-bis e ss. del D.L. n.195/2009) prevedeva, con riferimento alle attività di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA, un calcolo sulla base di due distinti costi: uno elaborato dalle Province, anche per il tramite delle società provinciali ed uno elaborato dai Comuni; i soggetti a qualunque titolo incaricati della riscossione dovevano emettere, nei confronti dei contribuenti, un unico titolo di pagamento, riportante le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali;
- la S.A.P.NA. sulla base della normativa allora vigente ha espletato la procedura di gara per l'affidamento in concessione del servizio di gestione ordinaria e straordinaria, riscossione volontaria e coattiva della tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa di igiene ambientale (TIA) nel territorio della provincia di Napoli, stipulando in data 04/05/2011 con

- l'aggiudicatario RTI Equitalia Polis S.P.A. (capogruppo mandataria) – GE.SE.T. Italia S.p.A. ed Ottogas s.r.l. (mandanti) convenzione di affidamento in concessione del predetto servizio;
- la concessione aveva per oggetto il servizio di gestione e riscossione sopra indicato in tutti i 92 Comuni della provincia di Napoli e prevedeva quale corrispettivo del servizio il cd. aggio; prevedeva inoltre il diretto incasso da parte del concessionario delle somme dovute a titolo di TARSU e TIA dai contribuenti, il transito di dette somme su conti dedicati ed il riversamento alla tesoreria della stazione appaltante; quantificava il corrispettivo del servizio (aggio) in percentuali da applicarsi sugli effettivi incassi per tributi, sanzioni, interessi ed accessori quali risultanti dai servizi svolti dalla concessionaria (4,85% per l'attività di gestione ordinaria; 18,80% per la gestione straordinaria; 0,80% per l'attività di riscossione volontaria della TARSU/TIA); il concessionario provvedeva ad incassare direttamente tutti gli importi dovuti dai contribuenti procedendo poi a riversare l'ammontare degli stessi, al netto delle quote di propria spettanza, con le modalità e termini previsti dall'articolo 6 del Capitolato Speciale di appalto;
 - il RTI ha avviato l'attività di riscossione per i Comuni, provvedendo a riversare le complessive somme riscosse dai contribuenti ripartendo gli importi su conti specificamente dedicati intestati rispettivamente all'Amministrazione provinciale e ai Comuni, al netto delle quote di propria spettanza a titolo di corrispettivo;
 - nel corso del 2013 dai prospetti riepilogativi dei riversamenti TARSU è risultato che il RTI Equitalia Sud ha decurtato l'intero ammontare del costo del servizio dalle somme riversate alla Provincia di Napoli, trasferendo l'intera quota comunale del tributo riscosso, senza alcuna decurtazione, sui conti all'uopo dedicati dei rispettivi Comuni;
 - in tal modo, il costo del servizio è stato addebitato e sostenuto per intero dalla Provincia di Napoli;
 - con deliberazione di Giunta Provinciale n.168 del 18/04/2014 sono stati forniti alla S.A.P.NA. i necessari indirizzi nel senso della necessità di recuperare - anche attraverso l'instaurazione di azioni giudiziali – il credito della Città Metropolitana di Napoli verso i Comuni dell'area metropolitana che non avevano pagato il suddetto aggio;
 - i Comuni inadempienti sono stati citati in giudizio dalla S.A.P.NA., mentre la Città Metropolitana di Napoli si è costituita nei medesimi giudizi spiegando domanda riconvenzionale “trasversale”;
 - recentemente il Tribunale di Napoli ha con cinque sentenze respinto le richieste di S.A.P.NA.; in dette sentenze, peraltro appellate, le prime di una serie ragguardevole di giudizi aventi lo stesso oggetto, la società è stata condannata, in solido con la Città Metropolitana di Napoli, al pagamento delle spese legali.

Tali giudizi sono stati portati avanti da SAPNA, in quanto legittimata, per conto dell'ente proprietario, al fine di tutelarne gli interessi patrimoniali. Si tratta di 42 giudizi per il recupero di un importo di oltre **€ 20 mln**, per la definizione dei quali sono state stimate dalla società spese legali per circa **€ 1,6 mln**, di cui **€ 50.000,00** già maturate;

le somme oggetto del contenzioso non hanno alcun impatto sul bilancio della società, essendo crediti della Città metropolitana, ma, tenuto conto che le spese legali non sono ribaltabili nella tariffa rifiuti, la spesa complessiva per gli oneri legali di tutti i giudizi in corso potrebbe incidere considerevolmente sul patrimonio societario costituendo, allo stato, una fonte di rischio di considerevole entità.

Definizione delle pendenze finanziarie con l'UTA della PCM

Un'ultima criticità è connessa alla controversia esistente tra la S.A.P.NA. e l'Unità Tecnica Amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attività di recupero condotta dall'UTA di crediti tariffari maturati nel corso del periodo emergenziale; per queste poste non è stata ammessa dal giudice la compensazione con i debiti verso la stessa Presidenza e, pur confidando nell'esito favorevole del contenzioso amministrativo, attualmente pendente davanti al Consiglio di Stato, nel bilancio al 31/12/2021 S.A.P.NA. ha stabilito di effettuare un accantonamento prudenziale al fondo svalutazione crediti per il 100% degli importi in questione, con un impatto negativo sul risultato finale e sul patrimonio netto della società, come sarà esposto nel prosieguo della presente relazione istruttoria.

CONSIDERATO che:

nel definire gli aspetti economici della cessione nel corso delle trattative è emersa la richiesta degli Eda di tenere gli enti acquirenti indenni dalle conseguenze economiche negative dei giudizi in premessa, con riferimento a tutte le spese e gli oneri che non possono essere recuperate dall'utenza, né restare a carico della società minacciandone l'equilibrio economico finanziario;

nel corso dell'incontro tenutosi il 15 dicembre 2022 (allegato 3 – nota Regione Campania acquisita al R.U. 14177 del 27/01/2023 e allegato 4 – verbale di riunione del 15/12/2023) è stata manifestata, compatibilmente con le norme in materia di soccorso finanziario di cui al TUSP, la disponibilità della Città metropolitana, per agevolare l'attuazione dei Piani d'Ambito di cui alla legge regionale 14/2016, di accollarsi gli oneri non computabili fra i costi dalla tariffa rifiuti e derivanti da giudizi condotti dalla società per conto e sotto la direzione dell'Ente stesso;

in quella sede la Città Metropolitana di Napoli congiuntamente a S.A.P.NA. ha assicurato gli Enti d'Ambito confermando di aver chiarito tutti gli aspetti relativi all'esposizione debitoria della società ai consulenti nominati dagli Enti d'Ambito e di aver previsto in bilancio sufficiente copertura finanziaria per eventuali spese emergenti dal contenzioso;

la disponibilità all'accollo da parte della Città metropolitana di questi oneri, da sottoscrivere nel contratto di cessione potrebbe configurarsi come lesiva del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14, comma 5, primo periodo, D. Lgs. 175/2016, in quanto il bilancio della di S.A.P.NA spa risulta formalmente in perdita da oltre tre esercizi; si procede pertanto ad analizzare la compatibilità dell'accollo degli oneri di cui in premessa, alla luce della normativa e della giurisprudenza in tema di soccorso finanziario.

Le perdite del bilancio della S.A.P.NA S.p.A.

Il bilancio di S.A.P.NA. S.p.A. al 31 dicembre 2021, approvato il 30 novembre 2022, riporta un risultato negativo pari a € 2.181.301, che porta il patrimonio ad € 1.018.772, riducendo il capitale sociale di oltre 1/3 facendo conseguentemente rientrare la Società nella fattispecie prevista dall'art. 2446 del Codice Civile.

Come accennato in precedenza, la perdita al 31/12/2021 è ascrivibile alla svalutazione prudenziale di crediti iscritti nell'attivo e non coperti da garanzia, quale appunto la posizione di credito vantata dalla società verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - UTA, a seguito della sentenza che ha visto soccombere la S.A.P.NA. rigettando l'eccezione di compensazione (allegato 5 - Bilancio al 31 dicembre 2021 con relazione dell'amministratore e allegato 6 -Relazione società di revisione).

La perdita 2021 ha, pertanto, natura straordinaria, non essendo minimamente afferente alla gestione ordinaria della società e non pregiudica in alcun modo la capacità dell'impresa di proseguire la regolare produzione di reddito;

i dati di bilancio degli ultimi anni, inoltre, pur registrando perdite di esercizio per tre (e più) esercizi consecutivi, come evidenziato nella tabella che segue, possono considerarsi deficitari solo da un punto di vista formale, in quanto la gestione caratteristica della società non rileva squilibri tali da costituire indicatori di crisi aziendale. In linea generale, infatti, i bilanci in questione, con l'unica eccezione del 2021, pur esponendo perdite, hanno sempre mostrato un valore della produzione superiore ai costi complessivi evidenziando un utile ante imposte.

Ciò è riconducibile alla regolamentazione del settore dei rifiuti, che prevede l'addebito integrale all'utenza dei costi operativi legati al servizio di smaltimento, ma prevede alcune eccezioni, come quella degli oneri finanziari e di talune spese accessorie, fra cui, in regime di tassa rifiuti e in forza del divieto della doppia imposizione, le imposte sul reddito della società; come si evidenzia dalla tabella che segue la perdita deriva principalmente dalle imposte applicate al risultato di esercizio, che non sono per legge ascrivibili fra i costi del servizio inclusi nella tariffa fra i ricavi della società:

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
PATRIMONIO NETTO	4.766.344	4.372.906	4.082.483	3.200.074	1.018.772
TOT. VALORE DELLA PRODUZIONE	91.907.132	102.259.125	119.713.851	112.224.547	140.314.470
DIFF. VALORE/COSTI PRODUZIONE	1.063.615	836.803	734.315	266.889	-2.032.924
RISULTATO D'ESERCIZIO	- 369.685	-393.437	-290.424	-882.410	-2.181.301

Il soccorso finanziario

l'art. 14, comma 5, primo periodo, D. Lgs. 175/2016 sancisce espressamente il cd. "divieto di soccorso finanziario", inteso come *"sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, ne' rilasciare garanzie"* da parte dell'ente partecipante a favore delle società partecipate *"che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali"*;

come evidenziato in molteplici pronunce della giurisprudenza contabile, la regola cristallizza *"l'abbandono della logica di salvataggio obbligatorio degli organismi in condizione di irrimediabile dissesto. Ciò anche nell'ottica delle regole europee che vietano ai soggetti che operano nel mercato di fruire di diritti speciali od esclusivi"* (Sezione controllo Lombardia deliberazione n.296/2019/PAR; Sezione controllo Friuli Venezia Giulia deliberazione n. 31 /2021/PAR);

non possono reputarsi ammissibili *"interventi tampone"* con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo;

come evidenziato dal MEF, nella sua recente circolare n. 42 del 7 dicembre 2022 “Presupposto del divieto di soccorso finanziario è che le società partecipate abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Tuttavia, come già evidenziato in precedenza, appare opportuno sottolineare come il divieto previsto dal legislatore con l’articolo 14, comma 5, del TUSPP deve essere inteso come abbandono della logica del salvataggio obbligatorio degli organismi in una situazione di irrimediabile dissesto; condizione, quest’ultima, non necessariamente soddisfatta dalla presenza di perdite di esercizio anche ricorrenti. In sostanza, secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, va analizzata la genesi della perdita ed evitata, di converso, la ricapitalizzazione per coprire perdite strutturali; ciò in quanto il “soccorso finanziario” non può essere una mera dazione di risorse, ma è ammissibile solo quando si comprovi che questo è finalizzato al concreto riequilibrio economico, finanziario e patrimoniale della società. La norma, quindi, fa, opportunamente, leva sull’inequivocabile segnale negativo costituito dalla presenza di perdite realizzate consecutivamente per tre esercizi, individuando la ricorrenza di tale condizione come sintomo di un possibile stato fisiologico di crisi. Occorre, allora, valutare le prospettive di risanamento o di riequilibrio dei conti, al fine di contrastare soltanto quegli interventi finalizzati a dare continuità a gestioni imprenditoriali fisiologicamente in uno stato di equilibrio economico e finanziario....Le perdite di esercizio richiamate dal citato articolo 14, comma 5, sono, dunque, quelle che rappresentano un elemento patologico, tant’è che, come anche evidenziato dalla magistratura contabile, una società può subire perdite anche in presenza di una sana gestione. In tali circostanze, non risulta vietato in modo tassativo il compimento di operazioni di salvataggio pubblico che potranno comunque essere realizzate a fronte di un apposito piano industriale (o piano di risanamento) che comprovi il raggiungimento ed il mantenimento di un concreto e stabile riequilibrio economico, finanziario e patrimoniale della società.”

È di tale avviso la Corte dei Conti laddove ha affermato che “la perdita, dunque, non rappresenta di per sé un elemento patologico, potendo coincidere, a date circostanze, anche con ipotesi di sana gestione (per es.: nelle fasi di start-up delle società o a seguito di investimenti atti a produrre utili negli esercizi successivi)”.(Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 464/2011/PRSE del 19 luglio 2011)

il rigore della norma di cui trattasi è, tra l’altro, temperato con specifico riferimento allo svolgimento di servizi di pubblico interesse, in cui la stessa ammette l’ausilio finanziario da parte dell’ente partecipante, seppure subordinatamente a uno specifico iter procedurale e ad una concreta possibilità di recupero dell’economicità e dell’efficienza della gestione dell’organismo partecipato;

il divieto di soccorso finanziario è temperato dall’art. 14, comma 5, secondo periodo che espressamente dispone “Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dalla Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all’articolo 5, che contempra il raggiungimento dell’equilibrio finanziario entro tre anni”;

secondo i giudici contabili l’art. 14, comma 5, T.U.S.P. “fissa un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l’ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità” (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 66/2018/PAR.);

ove non siano riscontrabili condizioni di straordinarietà, il soccorso non è ammesso poiché costituirebbe un'elusione dell'intento del legislatore di razionalizzazione societaria in ambito pubblico;

la motivazione dell'intervento straordinario deve dare puntuale conto delle ragioni fattuali e giuridiche dello *“specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali”* con esplicitazione delle *“ragioni economico-giuridiche dell'operazione le quali, dovendo necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile, non possono non implicare, tra l'altro, una previa e adeguata verifica delle criticità che generano le perdite, i necessari accertamenti volti ad individuare eventuali responsabilità gestionali imputabili agli amministratori societari, nonché una compiuta valutazione circa l'opportunità di conservazione in vita dell'organismo partecipato o del semplice mantenimento della partecipazione...”* (tra le più recenti Corte dei conti, Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 18/2021);

in tale prospettiva *“(...) deve ritenersi fortemente limitata per le amministrazioni locali, considerato l'uso di risorse della collettività, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiono privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari?”* (Corte dei conti, sezione contr. Liguria, deliberazione n. 84/2018/PAR);

I servizi pubblici locali di rilevanza economica

La S.A.P.NA S.p.A. svolge un servizio pubblico locale di rilevanza economica, le cui attività possono essere così sintetizzate:

- gestione dei flussi di rifiuti indifferenziati provenienti dai 92 Comuni dell'area metropolitana;
- trattamento dei rifiuti solidi urbani negli Impianti TMB (Trattamento Meccanico Biologico rifiuti) di Giugliano e Tufino e presso lo STIR (Stabilimento di Tritovagliatura ed Imballaggio Rifiuti) di Caivano;
- gestione e manutenzione degli impianti TMB e STIR;
- gestione e manutenzione delle discariche e dei siti di stoccaggio;
- produzione di Frazione Secca Tritovagliata (FST), Frazione Umida Tritovagliata (FUT) e Frazione Umida Tritovagliata e Stabilizzata (FUTS);
- gestione dello smaltimento (trasporto e conferimento) delle frazioni prodotte presso il Termovalorizzatore (TMV) di Acerra e presso gli altri impianti all'uopo individuati;

il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 di *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* prevede espressamente per i servizi a rete l'obbligo di allegare alla relazione un piano economico-finanziario che deve contenere anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché essere asseverato da un istituto di credito, da un intermediario finanziario da una società di revisione o da revisori legali;

inoltre, qualora l'ente di governo dell'ambito scelga come modulo gestionale l'affidamento in house, il PEF (sempre asseverato) deve essere allegato anche alla deliberazione con cui è formalizzata tale decisione, esplicativa delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dovendo precisare anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio;

La S.A.P.NA S.p.A. ha predisposto, con il supporto di BDO Italia S.p.A. Divisione Corporate Finance, un Piano Economico Finanziario per il periodo 2022-2032 al fine di esporre e valutare, tra l'altro, i benefici economici e finanziari derivanti dai nuovi investimenti di ammodernamento degli impianti TMB di Giugliano e Tufino (denominato *Revamping Project*) candidati dal Socio Unico Città Metropolitana di Napoli ai finanziamenti per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR (allegato n. 7);

questo documento, opportunamente aggiornato alla luce dei dati sui ricavi basati sulle nuova tariffa elaborata secondo la metodologia MTR-2 di ARERA, attualmente in corso di approvazione, e asseverato ai sensi della normativa sull'affidamento dei servizi pubblici locali, sarà utilizzato non solo per l'istruttoria dell'affidamento in house, ma è utile anche a dimostrare la solidità delle prospettive economiche della società e la sussistenza di una continuità aziendale finanziariamente sostenibile, alla stregua di un "*piano di risanamento*" ex articolo 14, dal momento che la società, come emerge da tutte le considerazioni svolte finora, pur trovandosi in perdita da più esercizi, non si trova in una patologica situazione di crisi.

CONSIDERATO pertanto che

1. Il servizio di smaltimento rifiuti è un servizio pubblico locale di rilevanza economica;
2. è interesse precipuo della Città Metropolitana garantire che la società S.A.P.NA. continui a svolgere con regolarità le funzioni alla stessa assegnate anche successivamente passaggio del capitale sociale agli Enti d'Ambito, tenuto conto che ogni sospensione o interruzione delle attività svolte produrrebbe gravi ripercussioni nella gestione del ciclo dei rifiuti;
3. è altresì interesse dell'Ente fare in modo che la S.A.P.NA. non subisca pregiudizi di natura economico-finanziaria connessi agli esiti di controversie giudiziali (quali appunto quelle relative ai ristori ambientali e al recupero dell'aggio, come sopra accennato e come di seguito si espone) nelle quali la società ha agito su indirizzo della Città Metropolitana di Napoli;
4. la perdita di cui al bilancio 2021 è di natura straordinaria e non compromette le prospettive di operatività ed efficienza della società, come ampiamente dimostrato nelle relazioni allegate al bilancio 2021 dell'amministratore, dei sindaci e della società di revisione;
5. le perdite degli ultimi esercizi non hanno natura sostanziale, essendo, oltre che di importo molto ridotto rispetto al fatturato della società, dovute al rispetto dell'impianto regolatorio del settore rifiuti;
6. tutte le suddette perdite hanno carattere straordinario in quanto i fattori che le hanno determinate sono stati analizzati e risolti, o con l'intervento della Città metropolitana e con il superamento dell'importazione tariffaria e che non si ravvedono in ordine al loro determinarsi profili di responsabilità in capo agli amministratori o all'ente proprietario, tenuto anche conto del carattere eccezionale della normativa emanata nella fase di emergenza rifiuti in Campania dal 2009 e dell'assenza di precedenti in materia;
7. in ordine al recupero dell'economicità e l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo, richiesta per ammettere interventi di soccorso finanziario a società in perdita, va evidenziato che, con il passaggio al nuovo metodo tariffario di cui deliberazione ARERA 3 agosto 2021 n.363/2021 (Approvazione del metodo tariffario rifiuti MTR-2 per il secondo periodo regolatorio 2022-2025) e con la sottoscrizione dei contratti di servizio in regime di tariffa, si

supererà l'inconveniente della cd "ripresa fiscale" derivante dal divieto della doppia imposizione che determinava le perdite della società;

8. in ultimo, ma non per importanza, il recupero della economicità e della efficienza della gestione di S.A.P.NA. sarà dimostrato dal Piano economico-finanziario elaborato dalla società asseverato dalla società Audita e trasmesso alla ARERA per l'approvazione ai fini dell'affidamento del servizio da parte degli Eda.

TENUTO CONTO che

Il trasferimento straordinario di risorse si concreterebbe nell'appostare in sede di rendiconto 2022 un fondo rischi spese future tra i fondi accantonati dell'avanzo di amministrazione, da utilizzare ai fini del rimborso alla S.A.P.NA S.p.A. degli oneri legali e accessori derivanti dai giudizi in premessa, per un importo pari a circa 2,6 mln € così distinti:

- € 1.622.597,00 per spese legali ristori ambientali;
- € 1.600.000,00 per spese legali recupero aggio;

VISTO

- il D.Lgs. n. 267/2000;
- il D.L.n.195/2009, convertito con modificazioni nella Legge n.26/2010;
- il D.L. n.1/2013, convertito con modificazione nella Legge n.11/2013;
- la Legge Regione Campania n.14/2016 ss.mm.ii.;
- il D.Lgs. n.175 del 19/08/2016 s.m.i. "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- il D.lgs n. 201/2022 di Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- la Deliberazione ARERA 3 agosto 2021 n. 363 di approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025;
- lo Statuto dell'Ente;
- il Regolamento sui controlli interni, approvato con Deliberazione C.M. n.107 del 07/07/2021;

PROPONE

Al Sindaco Metropolitano

1. di proporre al Consiglio di disporre nel prossimo Rendiconto di gestione la creazione di un Fondo rischi futuri di importo pari a €3.222.597,00 finalizzato all'eventuale accollo delle somme da riconoscere alla S.A.P.NA. spa per il rimborso degli oneri connessi ai giudizi di cui in premessa, che non sono ammissibili fra i costi di gestione del servizio di smaltimento rifiuti che compongono la tariffa ai sensi della normativa vigente;
2. di trasmettere il presente atto alla competente sezione della Corte dei conti con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del D.Lgs. n.175/2016;
3. di demandare alla Direzione Tecnica Ambiente, subordinatamente all'esito positivo dell'istruttoria della Corte dei Conti, gli atti amministrativi necessari al rimborso delle spese legali e degli oneri accessori sostenuti dalla S.A.P.NA. S.p.A. nell'ambito dei giudizi relativi ai ristori ambientali;
4. di demandare alla Direzione Contabilità e Tributi, subordinatamente all'esito positivo dell'istruttoria della Corte dei Conti, gli atti amministrativi necessari al rimborso delle spese legali e degli oneri

accessori sostenuti dalla S.A.P.NA. S.p.A. nell'ambito dei giudizi pendenti relativi al recupero dell'aggio dai comuni.

Il DIRIGENTE
della Direzione Partecipazioni e Controllo Analogico
Maria Corona
firmato digitalmente

Il Vice Sindaco Metropolitan

Ai sensi dell'art. 1, legge n.56 del 07/04/2014

Vista la proposta di deliberazione sopra riportata, a firma del dirigente Maria Corona

Visto il parere favorevole espresso in ordine alla regolarità tecnica della proposta, ex art. 49 del D. lgs. n.267/2000 e s.m.i. dal Dirigente della PARTECIPAZ. CONTROLLO ANALOGO, Maria Corona

Visto il parere espresso in ordine alla regolarità contabile, ex art. 49 del D. Lgs. 267/2000 e ss. mm. ii. dal Ragioniere Generale RAFFAELE GRIMALDI RAG. GEN.;

Ritenuto di procedere in merito, per quanto di competenza

DELIBERA

Di approvare la proposta di deliberazione sopra riportata, che qui si intende integralmente ripetuta e trascritta.

Il Vice Sindaco Metropolitan

Giuseppe Cirillo

(Firmato Digitalmente)

Il Segretario Generale

Antonio Meola

(Firmato Digitalmente)



Citta' Metropolitana di Napoli

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE SINDACALE PDLG-12-2023

OGGETTO: Cessione del 51% del capitale sociale di S.A.P.NA. S.p.A. agli Enti d'Ambito di cui alla legge regionale 14/2016 - Accantonamento delle somme per far fronte all'accollo futuro delle spese derivanti dai giudizi in corso relativi ai ristori ambientali e al recupero dell'aggio da parte dei Comuni e trasmissione alla Corte dei Conti con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del D.Lgs. n.175/2016 - Proposta al Consiglio

PARERE ex art. 49 D. Lgs. 267/2000 e ss. mm. ii.

Il Dirigente del PARTECIPAZ. CONTROLLO ANALOGO, Maria Corona, in ordine alla regolarità tecnica, esprime parere favorevole.

Il Dirigente
Maria Corona
(firmato digitalmente)



Citta' Metropolitana di Napoli

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE SINDACALE PDLG-12-2023

OGGETTO: Cessione del 51% del capitale sociale di S.A.P.NA. S.p.A. agli Enti d'Ambito di cui alla legge regionale 14/2016 - Accantonamento delle somme per far fronte all'accollo futuro delle spese derivanti dai giudizi in corso relativi ai ristori ambientali e al recupero dell'aggio da parte dei Comuni e trasmissione alla Corte dei Conti con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del D.Lgs. n.175/2016 - Proposta al Consiglio

PARERE ex art. 49 D. Lgs. 267/2000 e ss. mm. ii.

Il Coordinatore dell'Area Servizi Finanziari, Raffaele Grimaldi, in ordine alla regolarità contabile, esprime parere favorevole.

Il Ragioniere Generale

Raffaele Grimaldi

(firmato digitalmente)



Citta' Metropolitana di Napoli

DELIBERAZIONE SINDACALE

DLG-2-2023

del 27/01/2023

Cessione del 51% del capitale sociale di S.A.P.NA. S.p.A. agli Enti d'Ambito di cui alla legge regionale 14/2016 - Accantonamento delle somme per far fronte all'accollo futuro delle spese derivanti dai giudizi in corso relativi ai ristori ambientali e al recupero dell'aggio da parte dei Comuni e trasmissione alla Corte dei Conti con le modalità di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 14 del D.Lgs. n.175/2016 - Proposta al Consiglio

Data Inizio Pubblicazione 27/01/2023

Data Fine Pubblicazione 11/02/2023