

## REPUBBLICA ITALIANA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi

Presidente

Emanuele Scatola

Primo Referendario

Ilaria Cirillo

Primo Referendario (relatore)

Nel controllo preliminare, ex art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175/2016 (TUSP), avente ad oggetto l'atto deliberativo di acquisizione da parte dell'EDA NAPOLI 1 di una partecipazione nella Società "Società ambiente Provincia di Napoli (S.A.P.NA) S.p.A."

#### Nella camera di consiglio del 24 marzo 2023

ha pronunciato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (nel prosieguo, per brevità, Tuel);

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (nel prosieguo, per brevità, TUSP);

Vista la legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14, recante "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare";

Visto l'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118, recante "Delega al governo in materia di servizi pubblici locali";

Visto il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";

Vista la nota prot. 0000104 del 10-02-2023, acquisita al prot. n. 1045 del 13/02/2023, con la quale il Presidente dell'EDA Napoli 1 ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP,

la delibera di Consiglio d'Ambito n. 2 del 9-02-2023, relativa all'acquisizione di "partecipazione sociale del 21,13%" del capitale sociale della S.A.P.NA. S.P.A.;

Viste le richieste istruttorie prot. n. 1540 del 7/03/2023 e prot. 1566 dell'8/03/2023 con le quali il Magistrato istruttore chiedeva la trasmissione dei documenti richiamati nella deliberazione e nel parere di congruità reso da un professionista incaricato dall'EDA;

Viste le note di riscontro prot. nn. 1602 del 9/03/2023 e prot. nn. 1637,1639,1641 e 1642 del 13/02/2023 con le quali i tre Eda Na1, Na2 e Na 3, congiuntamente hanno fornito riscontro agli incombenti istruttori disposti con le richieste sopra richiamate;

Vista l'istanza del 23/03/2023 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento della presente questione all'esame collegiale;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 32/2023, con la quale è stata fissata l'odierna camera di consiglio, ai fini della trattazione in sede collegiale della presente questione;

Udito nella camera di consiglio del 24/03/2023 il relatore Primo Referendario Ilaria Cirillo; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### **FATTO**

## 1. L'operazione delineata dall'EDA Napoli 1 (l'atto deliberativo oggetto di controllo).

Con nota prot. 0000104 del 10-02-2023, acquisita al prot. n. 1045 del 13/02/2023, il Presidente del Consiglio d'Ambito dell'EDA Napoli1 ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, la delibera di Consiglio d'Ambito n. 2 del 9-02-2023, relativa all'acquisizione di "partecipazione sociale del 21,3% della S.A.P.NA. S.P.A.", corredata dei seguenti allegati:

- 1) copia dei pareri di congruità resi dal Prof. Pozzoli;
- 2) bozza dello Statuto della Società S.A.P.NA. con le modifiche da apportare;
- 3) copia del parere del Collegio dei Revisori dei Conti dell'EdA Napoli 1 sulla proposta di "Acquisto della partecipazione sociale della SAPNA S.P.A. Provvedimenti";
- 4) copia dello Statuto dell'Ente d'Ambito (EdA) "Napoli 1".

Segnatamente, con la deliberazione n. 2 del 9.02.2023, il Consiglio d'Ambito dell'EdA Napoli 1 ha stabilito di procedere, al prezzo di € 215.148,19 all'acquisto della partecipazione sociale del 21,13% detenuta dalla Provincia di Napoli nella società S.A.P.NA. S.p.a., finalizzata all'affidamento in house a tale Società di quello che viene definito, nella citata delibera, di un "fondamentale segmento funzionale" del ciclo integrato dei rifiuti, ossia il trattamento intermedio del Rifiuto Urbano Indifferenziato (CER 20.03.01) prodotto dai Comuni del territorio

metropolitano di Napoli. La copertura finanziaria dell'operazione sarebbe affidata agli stanziamenti del redigendo bilancio di previsione 2023-2025.

Dalla documentazione versata in atti è possibile ricostruire la vicenda in esame nei termini di seguito esposti.

Con riferimento all'Amministrazione che intende acquisire la partecipazione sociale, l'Ente d'Ambito Napoli 1, occorre premettere quanto segue.

Per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei Comuni campani, la Legge della Regione Campania n. 14 del 26.05.2016 (recante "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare") ha ripartito il territorio regionale in Ambiti territoriali ottimali (ATO).

Segnatamente, per quel che rileva in questa sede, l'art. 23 (rubricato "Articolazione in ambiti territoriali ottimali regionali – ATO"), ha istituito l'ambito territoriale (ATO) per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrato dei rifiuti.

L'art. 25 (intitolato "Ente d'Ambito") della L.R. n. 14/2016 stabilisce, al comma 3, che "il soggetto di governo di ciascun ATO è l'Ente d'ambito (EdA)"; il successivo comma 4 precisa che "l'EdA ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile". Il comma 1 del citato art. 25 prevede l'obbligo dei Comuni della Campania "di aderire all'Ente d'Ambito territoriale (EdA) in cui ricade il rispettivo territorio per l'esercizio in forma associata delle funzioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti, in conformità a quanto disciplinato dalla presente legge" (e dal decreto legislativo n. 152/2006).

Inoltre, l'art. 5, comma 2, dello Statuto dell'EDA Napoli 1 prevede che, "fatto salvo quanto previsto dalla L.R. n. 14/2016, all'Ente d'Ambito si applicano le disposizioni di cui al titolo IV della parte I e quelle di cui ai Titoli I, II, III, IV, V, VI e VII della parte II del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)". Il successivo art. 20 del prefato Statuto (rubricato "Controllo delle gestioni in house") prevede che "1. L'eventuale affidamento in house della gestione del servizio rifiuti presuppone l'esercizio di un controllo sul soggetto gestore da parte dell'Ente d'Ambito analogo a quello che l'EdA esercita sui propri servizi. 2. Per tali finalità, ed avuto riguardo ai principi consolidati nella normativa e nella giurisprudenza di settore, il Direttore Generale predispone e sottopone all'approvazione del Consiglio d'Ambito un apposito Regolamento di disciplina del controllo sull'attività del soggetto gestore dei rifiuti".

La Legge Regionale della Campania 26 maggio 2016, n. 14 ("Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare") e ss.mm.ii., è peraltro intervenuta a ridefinire le competenze amministrative in tema di gestione dei rifiuti urbani, individuando solo nella Regione e nei Comuni i soggetti aventi competenze in tema di ciclo dei

rifiuti, escludendo dunque le Province (v. artt. 9 e 10 della L.R Campania n. 14/2016) e ad attribuire all'Ente d'Ambito il compito di "individua[re] il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno dell'ATO o di ciascun Sub Ambito Distrettuale e affida[re] il servizio, ai sensi dell'art. 202 del decreto legislativo 152/2006 (v. l'art. 26, co. 1, lett. c)". L'art. 29, comma 1, lett. b) prevede altresì che spetti al Consiglio d'Ambito dell'Ente approvare "le forme di gestione del servizio nell'ATO o nei SAD nei quali lo stesso si articola, compreso il subentro nella gestione degli impianti e servizi già espletati dalle società provinciali, garantendo la continuità occupazionale del personale addetto (...)".

In esecuzione del richiamato ordito normativo, come riportato nella deliberazione n. 2 del 9.02.2023, si sono costituiti gli Enti d'Ambito Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3 per il territorio dell'area Metropolitana di Napoli che con le note congiunte del 21.05, del 10.06 e del 21.11.2022 hanno richiesto alla Città metropolitana di Napoli di voler comunicare le disponibilità e le condizioni per la cessione delle quote eventualmente disponibili di SAPNA, Società "in house" esercente un servizio di interesse comune.

Nella più volte richiamata deliberazione e nella nota di accompagnamento si precisa che la Città metropolitana di Napoli, nel corso delle riunioni del Tavolo Tecnico congiunto ha comunicato la propria disponibilità alla cessione immediata del 51% del capitale sociale, approvando, conseguentemente, con la deliberazione n. 000072 del 24.05.2021, il Piano delle attività 2021 e della tariffa 2021, predisposti dalla SAPNA S.p.A. (giusta nota di invio prot. 2023 del 14.03.2021), funzionale a garantire la continuità del servizio, definendo i costi del servizio per l'annualità 2021. Quanto all'esercizio 2022, viene rappresentato che nelle more dell'adeguamento e della definizione della tariffa per il 2022 secondo i criteri indicati da ARERA, la SAPNA S.p.A. ha mantenuto in via provvisoria "il riferimento ai costi e la relativa tariffa per l'annualità 2021, funzionali a garantire la continuità del servizio.

Ancòra si apprende che "con le intese raggiunte nei successivi incontri istituzionali, nelle more della sottoscrizione di un Accordo tra gli Enti per la definizione degli impegni sui programmi inerenti al Ciclo dei Rifiuti in ambito Metropolitano della Città di Napoli e facilitare il proseguo degli Enti di Ambito nelle funzioni, si sono avviati gli iter per il passaggio programmatico delle quote di SAPNA, delle dotazioni industriali e delle competenze dalla Città metropolitana di Napoli ai tre E.d.A. della Provincia di Napoli, ponendo le basi per l'avvio delle necessarie fasi istruttorie di analisi delle dotazioni industriali oggetto di trasferimento agli E.d.A. Provinciali e dei relativi processi di valorizzazione, nonché delle problematiche necessarie al trasferimento delle quote sociali della partecipata pubblica della Città Metropolitana di Napoli, con particolare attenzione alla determinazione del valore di SAPNA S.p.A. all'attribuzione delle quote".

A seguito della riunione del Tavolo Tecnico congiunto, il valore di cessione delle quote di SAPNA è stato definito nel 51% di Euro 1.018.000,00 valore del patrimonio netto al 31/12/2021.

questo valore è stato ritenuto congruo anche dal Prof. Prof. Pozzoli, professionista incaricato dagli E.d.A. della Provincia di Napoli, giusto parere acquisito al protocollo dell'Ente n. 62 in data 20.01.2023; all'esito degli Accordi conclusosi tra gli E.d.A. della Provincia di Napoli si è stabilito che il 51% del capitale sociale di SAPNA sarà ripartito tra i tre Enti d'Ambito in proporzione ai rispettivi abitanti, come individuato dall'allegato D della delibera di G.R. n. 312/2016, nella misura che segue:

E.d.A. Napoli 1 - 41,44% (21,13% del capitale sociale)

E.d.A. Napoli 2 - 24,31% (12,40% del capitale sociale)

E.d.A. Napoli 3 – 34,25% (17,47% del capitale sociale).

Con riferimento alla Società nella quale l'EdA Napoli 1 intende acquisire la partecipazione societaria, si osserva quanto segue.

La S.A.P.NA. S.p.A. (Sistema Ambiente Provincia di Napoli a Socio Unico per Azioni ) è una società di capitali totalmente partecipata dalla Città Metropolitana di Napoli, con Sede in Piazza Matteotti, 1 Palazzo della Provincia — 80133 — Napoli, partita Iva e C.F. 06520871218, iscritta al Registro delle Imprese di Napoli al N. 820632 , capitale sociale Euro 3.000.000,00 costituita in data 30.12.2009 dalla Provincia di Napoli (oggi Città Metropolitana di Napoli), suo socio unico, ai sensi della Legge 26 febbraio 2010, conv. Del D.L 30.12.2009, n. 195, affidataria del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e delle relative infrastrutture, site nel perimetro territoriale della Città Metropolitana di Napoli (già Provincia di Napoli) tra cui gli impianti TMB di Giugliano in Campania, l'impianto TMB di Tufino, n. 5, siti di stoccaggio C.d. "ecoballe", n. 2, discariche di Terzigno e Chiaiano avviate "post mortem" n. 4 discariche ex affidatarie (cfr. delib. cit., pag. 4). A tale Società, la Provincia di Napoli, con Decreto n. 144/2010, ha attribuito tutti i compiti e le attività connesse alle funzioni inerenti il ciclo integrato dei rifiuto di competenza provinciale, così come disciplinate dal D.L. n. 195/2009.

Con specifico rigaurdo al requisito della stretta necessità rispetto alle finalità istituzionali, divisato dall'art. 4, comma 1, TUSP, l'EdA Napoli 1, nella già richiamata deliberazione n. 2/2023, ha precisato che "in conformità con quanto disposto dall'art. 4 TUSP, l'E.d.A. Napoli 1, con l'acquisto della partecipazione societaria della S.A.P.NA. S.p.A., risponde al perseguimento delle proprie finalità istituzionali (così come previste dalla Legge Regione Campania n. 14/2016 e dallo Statuto), atteso che le funzioni svolte dalla S.A.P.NA. S.p.A., secondo il proprio oggetto sociale (vedi infra), possono certamente essere considerate per l'E.d.A. Napoli 1 "attività...di produzione di servizi strettamente necessarie perseguimento delle proprie finalità istituzionali" (art. 4, co. 1 TUSP), nonché tese alla "produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali

ai servizi medesimi" (art. 4, comma 2, lett. a, TUSP) e "alla autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o alla svolgimento delle loro funzioni" (art. 4, comma 2, lett. a, TUSP), elementi richiesti come condicio sine qua non per l'acquisto di partecipazioni societarie in Società già costituite;

- in particolare, dapprima il legislatore nazionale (D.L. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito nella L. 26 febbraio 2010, n. 26) e poi le conseguenti scelte regionali in tema di pianificazione della gestione del rifiuto urbano si sono orientate sull'utilizzo per il tramite di Società provinciali all'uopo costituite degli impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) per lo svolgimento di un fondamentale segmento funzionale del ciclo integrato dei rifiuti, cioè a dire il trattamento intermedio del Rifiuto Urbano Indifferenziato (CER 20.03.01) prodotto dai Comuni del Territorio Metropolitano di Napoli;
- l'acquisto della partecipazione sociale di 21,13% della S.A.P.NA. S.p.A., essendo finalizzata all'affidamento in house alla predetta Società di tale fondamentale segmento funzionale del ciclo integrato dei rifiuti, è dunque strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'E.d.A. (vedi amplius, "valenza strategica"), atteso che consentirà una virtuosa gestione pubblica dell'unico impianto pubblico destinato al trattamento intermedio dell'intera produzione di Rifiuto Urbano Indifferenziato (CER 20.03.01) prodotto dai Comuni dell'ATO Napoli 1".

Descritta nei suddetti termini l'operazione societaria sottoposta al vaglio della magistratura contabile, occorre preliminarmente appurare se sussistano, nella fattispecie, i presupposti normativi che legittimano la verifica *ex* art. 5, comma 3, TUSP della Sezione regionale di controllo per la Campania sull'atto deliberativo di partecipazione societaria n. 21/2022.

#### **DIRITTO**

#### 1. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP.

L'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", nel prosieguo, per brevità, TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso, dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a, TUSP), alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. La novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Il comma 4 dell'articolo in esame puntualizza che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere della magistratura contabile e a dare pubblicità, nel proprio sito *internet* istituzionale, a tali motivazioni.

La rivisitata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di recente esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto comune.

Come è noto, infatti, l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario - sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente - è un processo che si articola in due distinte ma concatenate fasi, la prima di natura pubblicistica, è finalizzata alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale). La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato. Ciò "in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili".

La verifica della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP, interviene, pertanto, su un atto deliberativo che si è perfezionato ma che non è stato ancora eseguito mediante la stipula, a valle, dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto. Prima di essere attuato con gli strumenti privatistici, il provvedimento deliberativo necessita del vaglio positivo della magistratura contabile ovvero del decorso infruttuoso del termine assegnato per il controllo de quo (l'art. 5, comma 3, TUSP, prevede testualmente: "qualora la Corte non si pronunci entro il termine (...), l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo"). La funzione attribuita alla Corte dei conti nella materia de qua, infatti, trova collocazione nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che

scandiscono il percorso di costituzione di una nuova società o dell'acquisizione di partecipazioni in realtà societarie esistenti da parte della pubblica amministrazione.

### 2. Ambito soggettivo del controllo.

La Corte costituzionale ha affermato che l'Autorità d'ambito rientra indubbiamente tra le «pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture» con applicazione del d.lgs. n. 165/2001 (Corte Cost., sentenza n. 226/2012, nel caso di specie, la Consulta ha affermato che l'Autorità d'àmbito per la gestione del servizio idrico pugliese ATO Puglia, proprio in quanto consorzio obbligatorio di enti locali, va annoverata essa stessa tra gli «enti locali», ai sensi dell'art. 31 TUEL). Tale orientamento è condiviso anche dalla giurisprudenza amministrativa (in tal senso, da ultimo, Consiglio di Stato, VI, sentenza 6 aprile 2010, n. 1918), secondo la quale «non è dubbio che l'Autorità d'ambito, secondo la definizione che ne dà l'art. 148 d.lgs. n. 152 del 2006 – e desumibile già prima dagli artt. 8 e 9 legge n. 36 del 1994, oltre che dagli articoli da 24 a 26-bis della legge 8 giugno 1990, n. 142 –, costituita obbligatoriamente dagli enti locali e avente quale elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente regione, sia ente locale».

Tenuto conto che il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo "le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale", non sembra revocabile in dubbio, alla luce di quanto precisato, che l'EdA Napoli 1 sia assoggettata alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sia tenuta ad osservare, per quel che rileva in questa Sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 TUSP, ai fini dell'acquisto di partecipazioni in società già costituite.

È appena il caso di precisare che l'atto deliberativo in esame è stato adottato dal Consiglio d'Ambito dell'EdA Napoli 1, che rappresenta l'organo amministrativo competente nella materia de qua.

### 3. Ambito oggettivo del controllo.

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la "costituzione di una società a partecipazione pubblica" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e di "acquisto di partecipazioni, anche indirette" da parte di Amministrazioni pubbliche (per "partecipazione" deve intendersi "la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la

titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi", come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P).

L'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

Nella fattispecie, in base a quanto illustrato supra, emerge con nitore che l'operazione sottoposta al vaglio della magistratura contabile consiste nell'acquisto, da parte dell'Ente di governo dell'ATO Napoli 1, di una partecipazione societaria in una Società a totale partecipazione pubblica. Trattasi, dunque, di operazione societaria che rientra nell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP.

# 4. Profili di competenza a conoscere dell'atto deliberativo di acquisizione di partecipazioni societarie.

Sul punto, l'art. 5, comma 4, del TUSP, ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo ("per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali"), le Sezioni regionali di controllo ("per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione") e la Sezione controllo Enti ("per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958").

Alla luce della giurisprudenza citata *supra* al § 2, che annovera le Autorità d'ambito tra gli enti locali, il Collegio ritiene che ciò valga a radicare la competenza della Sezione regionale di controllo per la Campania ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP sull'atto deliberativo di acquisto di partecipazioni in società già costituite, in quanto l'EdA Napoli 1 rientra *tout court* tra gli enti aventi sede nel territorio della Regione Campania.

## 5. Ammissibilità dell'operazione a legislazione vigente.

È emersa l'esigenza di verificare, in via preliminare, l'ammissibilità dell'acquisizione societaria di cui si discorre alla luce dell'art. 6 (rubricato "Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconferibilità") del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, che contiene il "riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", in particolare del comma 2 del predetto art. 6, che vieta agli Enti di governo dell'ambito di partecipare, direttamente o indirettamente, a soggetti incaricati della gestione del servizio.

Al riguardo, giova premettere che l'art. 8 (intitolato "Delega al Governo in mate-ria di servizi pubblici locali") della legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021") ha delegato il Governo a adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico.

Il suddetto articolo 6 del d. lgs. n. 201/2022 attua il criterio di delega di cui all'articolo 8, comma 2, lett. c) della legge n. 118/2022 che prevede, tra l'altro, "la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi e il rafforzamento dei poteri sanzionatori connessi alle attività di regolazione".

A tal proposito, il comma 1 dell'art. 6 del decreto delegato prevede: "ferme restando le competenze delle autorità nazionali in materia di regolazione economico - tariffaria e della qualità, a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e si esercitano separatamente".

Il comma 2 del citato articolo 6 stabilisce: "al fine di garantire il rispetto del principio di cui al comma 1, gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio. Non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito".

In attuazione del criterio di separazione tra funzioni regolatorie e funzioni di gestione diretta dei servizi, chiaramente divisato dalla legge delega (art.8, comma 2, lett. c), l'art. 6 del d. lgs. n. 201/2022 pone, dunque, il principio di distinzione e di esercizio separato tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali. Viene specificato, in particolare, che il principio si applica a livello locale e non riguarda tutti i servizi pubblici locali ma solo quelli a rete. Inoltre, in attuazione di tale principio, vengono introdotte una serie di cause di incompatibilità e di inconferibilità tra soggetti cui spettano funzioni di regolazione e soggetti incaricati della gestione del servizio (art. 6, comma 3).

In attuazione del principio di separazione tra regolazione e gestione, il comma 2 dell'art. 6 vieta agli enti di governo dell'ambito e alle autorità di regolazione di partecipare, direttamente o indirettamente, a soggetti incaricati della gestione del servizio. Il divieto divisato dal comma 2 viene introdotto al dichiarato "fine di garantire il rispetto del principio di cui al comma 1". Tale divieto, pertanto, non è altro che un corollario necessario del principio di distinzione e di esercizio separato delle funzioni di regolazione e di quelle di gestione diretta del servizio, contenuto nel comma 1.

Il suddetto principio attua il diritto dell'Unione europea nella materia *de qua* e trova conferma anche nella giurisprudenza costituzionale. Infatti, come emerge anche dagli atti parlamentari (Atti del Governo sottoposti a parere - A.G. 003 - Dipartimento Istituzioni AC0085 - 22 novembre 2022 - Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), "le disposizioni dettate dall'art. 6 rispondono all'esigenza segnalata dalla Corte costituzionale di evitare "la commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili" (Corte costituzionale, sentenza n. 41 del 2013), imponendo la distinzione - sia in via di principio, sia con misure applicative - tra soggetto regolatore e soggetto regolato, soggetto controllore e soggetto controllato".

Secondo la Consulta, nel comparto dei servizi pubblici locali di interesse economico generale sono presenti numerosi operatori nella cui compagine proprietaria sono rappresentati l'ente o gli enti pubblici territoriali affidanti. La Corte costituzionale, nella sentenza richiamata, ha ricordato come l'istituzione di autorità di regolazione indipendenti costituisca un antidoto ai rischi connessi a tale situazione di fatto.

Parimenti, la Relazione illustrativa allo schema di decreto di riordino dei SPL afferma: "sempre in tema di adeguatezza del servizio pubblico risultano assai rilevanti ulteriori linee di riordino finalizzate al raggiungimento della sempre maggiore qualità dei servizi pubblici locali per cittadini ed utenti: la distinzione tra funzioni di regolazione e compiti di gestione rispetto ai servizi pubblici locali, dettata dall'art. 6 dello schema di decreto, che risulta essenziale per garantire imparzialità e neutralità così come l'esercizio obiettivo delle funzioni di scelta della forma di gestione e di controllo sul gestore".

Il d.lgs. n. 201/2022 ha peraltro previsto un regime transitorio per l'applicazione delle regole in esame nel quadro delle disposizioni di coordinamento in materia di servizio idrico e di gestione dei rifiuti urbani.

Segnatamente il comma 1 dell'art. 33 prevede che "ai fini della piena attuazione degli impegni contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'articolo 6, comma 2, non si applica alle partecipazioni degli enti di Governo dell'ambito del servizio idrico integrato di cui all'articolo 147, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dell'ambito dei servizi di gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 3-bis, comma 1-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e all'articolo 200, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 152 del 2006, in relazione agli affidamenti in essere alla da-ta di entrata in vigore del presente decreto". Il successivo comma 2 ha poi disposto che "al fine di consentire l'attuazione di Piani di ambito in via di definizione, l'articolo 6, comma 2, si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito del servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 3-bis, com-ma 1-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e all'articolo 200, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 152 del 2006, a decorrere dal 30 marzo 2023".

Sulla coerenza con l'impianto della legge delega e sui profili di dubbia legittimità costituzionale del regime transitorio di cui all'art. 33, comma 2, del decreto di riordino dei SPL, questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi recentemente con la deliberazione n. 13 del 10 febbraio 2023, al cui apparato motivazionale si rinvia (v. SRC Campania n. 13/2023/PASP).

Nel silenzio della legge delega sul punto e, dunque, discostandosi dall'esigenza di garantirne uno sviluppo coerente, il decreto delegato, in base al combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 33, si spinge fino al punto di esonerare dal divieto di concentrazione di funzioni regolatorie e gestorie in capo agli enti di governo dell'ambito non solo gli affidamenti in essere ma financo quelli non ancora deliberati; "il che", come chiarito nel suddetto arresto di questa Sezione, "sembra travalicare anche l'esigenza di prevedere un regime transitorio".

In tale precedente, in merito alla disposizione dettata dal comma 1 dell'art. 33, questa Sezione ha evidenziato che, "con riferimento a due tipologie di servizi a rete (servizio idrico integrato e servizi di gestione dei rifiuti urbani), la norma de qua fa salvi gli affidamenti in essere alla data (31/12/2022) di entrata in vigore del decreto di riordino dei SPL, esonerando gli enti di governo dei rispettivi ambi-ti, per la durata degli affidamenti stessi, dall'osservanza del divieto divisato dall'art. 6, comma 2".

Quanto al comma 2 dell'art. 33, tale disposizione, "con riferimento alle sole partecipazioni degli enti di governo dell'ambito del servizio di gestione dei rifiuti urbani, differisce la decorrenza dell'art. 6, comma 2, alla data del 30 marzo 2023".

Nella suddetta pronuncia, questa Sezione ha precisato che "la norma contenuta nel comma 2 dell'art. 6 non è altro che un corollario dei principi contenuti nel comma 1 del medesimo articolo 6, la cui entrata in vigore non risulta differita per il servizio rifiuti". La disposizione che vieta agli enti di governo dell'ambito di acquisire partecipazioni in soggetti incaricati della gestione del servizio, infatti, è una mera declinazione del principio secondo cui "a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e si esercitano separatamente".

È lo stesso incipit del comma 2 ("al fine di garantire il rispetto del principio di cui al comma 1") a disvelare lo stretto legame che avvince il divieto di acquisire partecipazioni con il principio di distinzione tra funzioni regolatorie e quelle di gestione diretta.

Sembra arduo sostenere che sia rispettato il principio di distinzione tra soggetto regolatore/controllore e soggetto regolato/controllato e di esercizio separato del-le relative funzioni in presenza di un Ente di governo dell'Ambito che costituisca una società a capitale interamente pubblico, acquisendo la totalità del pacchetto azionario, a cui poi affiderà *in house* (in forza di un c.d. controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi) il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (tenuto conto, peraltro, che, secondo quanto prospettato dall'Ente, il

socio unico di tale Società dovrebbe essere l'Ente stesso, il quale, pertanto, dovrebbe esercita-re in via esclusiva il c.d. controllo analogo).

Muovendo da tali premesse, alla luce dell'esegesi letterale e sistematica della normativa richiamata (oltre che costituzionalmente orientata al fine di preservarne il carattere strettamente transitorio), questa Sezione ha offerto una lettura combinata delle disposizioni dettate dai commi 1 e 2 dell'art. 33, alla cui stregua il 29.3.2023 costituisce il termine ultimo non solo per l'acquisto della partecipazione ma anche per l'affidamento del servizio pubblico (v. SRC Campania n. 13/2023/PASP, confermata da SRC Puglia 36/2023/PASP).

In data 17.03.2023 è stato trasmesso dall'Eda un parere "in ordine all'interpretazione del combinato disposto degli art. 6 e 33, comma 2, del D. Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 a seguito della deliberazione CAMPANIA/2023/PASP del 10/02/2023 della Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti", a firma del Prof. Alfredo Contieri, nel quale si fornisce una interpretazione delle suddette norme diversa da quella offerta da questa Sezione.

Secondo il suddetto parere l'art. 33, comma 2 - che si riferisce ad una fattispecie diversa da quella prevista dal comma 1 del medesimo articolo – permette "agli EdA di deliberare la costituzione di una nuova società in house cui affidare la gestione del servizio rifiuti entro il 30 marzo 2023". Ne deriva che sarebbe sufficiente la mera adozione dell'atto deliberativo (di costituzione della nuova società o di acquisizione della partecipazione in una società già esistente) entro il 30 marzo 2023 per giovarsi del regime transitorio previsto dal comma 2 dell'art. 33. Ciò in ragione della circostanza che il legislatore ha posto come "unica condizione che tale procedimento sia iniziato entro il 30 marzo 2023".

Il Collegio non ritiene, tuttavia, che sussistano ragioni per deflettere dall'orientamento espresso nella suddetta pronuncia n. 13/2023/PASP (confermata da SRC Puglia 36/2023/PASP), alla quale intende dare continuità.

L'interpretazione offerta nel parere prodotto dall'Ente, infatti, non appare condivisibile nella misura in cui non si ravvisa quale esigenza transitoria di coordinamento possa sussistere rispetto ad operazioni societarie, che alla data di entrata in vigore del decreto di riordino dei SPL, non erano state neppure deliberate.

Disancorare completamente una norma che dovrebbe introdurre un regime transitorio da una fattispecie in essere, che necessita di un tempo di adeguamento alle disposizioni dettate, rende, infatti, difficilmente configurabile la norma de qua in termini transitori. Siffatta interpretazione, pertanto, accentua i dubbi di legittimità costituzionale della disposizione in esame già manifestati nella pronuncia n. 13/2023/PASP, in quanto il libero apprezzamento del legislatore delegato deve mantenersi necessariamente nell'alveo delle scelte di fondo compiute

dal legislatore delegante e la sua discrezionalità risulta alquanto limitata ove la delega sia conferita, tra l'altro, per adeguare la disciplina nazionale alla normativa euro-unitaria (sentenza n. 219/2008) e alla giurisprudenza costituzionale.

A sostegno della conclusione richiamata milita, inoltre, sul piano dell'esegesi letterale, la circostanza che l'art. 33, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022:

- differisce al 30.3.2023 il termine iniziale di applicazione dell'art. 6, comma 2, i.e. del divieto, per gli enti di governo d'ambito, di «direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio».

In altri termini, posto che la norma verte sull'obbligo di separazione fra soggetto regolatore e soggetto gestore codificata dall'art. 6, comma 2, operandone uno slittamento temporale, non rileva la partecipazione in quanto tale ma in quanto "qualificata" dal riferirsi ai «soggetti <u>incaricati</u> della gestione del servizio» (v. in tali termini SRC Puglia n. 36/2023/PASP).

In definitiva, l'art. 6, comma 2, nel porre il divieto di partecipazione fa riferimento a soggetti "incaricati della gestione del servizio" e in assenza di affidamento *in house* non si vede come la Sapna S.p.A., ai fini della norma, possa intendersi come incaricata della gestione dell'Eda.

Diversamente argomentando, qualora, ai fini della sussunzione nella fattispecie di cui all'art. 33, comma 2, si ritenesse sufficiente l'adozione, entro il 29.3.2023, di un mero atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di un partecipazione, per poi procedere, solo in un momento successivo, all'affidamento in house del servizio, "si perverrebbe all'inaccettabile conclusione di rinviare l'applicazione del divieto in esame (differita per detti enti dal legislatore a un termine certo) a un termine non meglio identificato, perché rimesso alla volontà degli enti di governo d'ambito e dei soggetti da questi ultimi incaricati della gestione del servizio" (v. SRC Puglia n. 26/2023/PASP).

Nel senso di preferire l'interpretazione offerta da questa Sezione nella deliberazione n. 13/2023/PASP (avallata dalla Sezione pugliese nella deliberazione n. 36/2023/PASP) depongono sia il dato letterale, sia l'esigenza sistematica di garantire il carattere transitorio della disposizione dettata dall'art. 33, comma 2.

Appare chiaro, pertanto, come, nella fattispecie, non possa esservi alcun affidamento entro tale data, in ragione della clausola di *stand still* divisata dall'art. 17, comma 3, del d. lgs. n. 201/2022.

Fermo restando quanto sinora precisato, anche accedendo ad una lettura, non condivisa da questa Sezione, che considera in modo autonomo le due disposizioni di coordinamento previste dall'art. 33 e valorizzi il termine "partecipazione" prescinde, nel caso della fattispecie di cui al comma 2, dall'affidamento del servizio, ciò che non può essere condiviso è un ulteriore passaggio che emerge dal parere trasmesso dall'Ente d'Ambito, secondo il quale sarebbe sufficiente la mera adozione dell'atto deliberativo (di costituzione della nuova società o di acquisizione della partecipazione in una società già esistente) entro il 30 marzo 2023 per giovarsi del regime transitorio previsto dal comma 2 dell'art. 33. Ciò in ragione della circostanza che il legislatore ha posto come "unica condizione che tale procedimento sia iniziato entro il 30 marzo 2023".

Proprio l'interpretazione letterale dell'art. 33, comma 2 - che nel parere del Prof. Contieri viene correttamente individuata come il criterio esegetico prioritario - ci restituisce un significato completamente diverso da quello enucleato dal predetto parere. Al riguardo, la disposizione in esame prevede testualmente: "(...) l'articolo 6, comma 2, si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito del servizio di gestione dei rifiuti urbani (...) a decorrere dal 30 marzo 2023".

Il tenore letterale della disposizione non sembra dare adito a dubbi: il divieto divisato dal comma 2 dell'art. 6 trova piena applicazione a decorrere dal 30 marzo.

Il che significa che un contratto di acquisto di una partecipazione o un atto costitutivo di un nuovo soggetto societario stipulato in data successiva al 29 marzo si pone in palese contrasto con una norma imperativa pienamente vigente, che vieta agli enti di governo di partecipare direttamente o indirettamente a soggetti in-caricati della gestione del servizio.

Pertanto, anche accedendo alla riferita lettura dell'art 33 comma 2, non condivisa da questa Sezione, ciò che rileva ai fini dell'operatività del regime transitorio, non è la mera adozione dell'atto deliberativo bensì la sottoscrizione dell'atto costitutivo o del contratto di acquisto di quote sociali.

Come è stato chiarito in precedenza, il procedimento di formazione di una società o quello di acquisizione di una partecipazione in un organismo già esistente, nel caso in cui a compiere tale operazione sia un ente pubblico, consta di una fase pubblicistica preordinata ad autorizzare l'assunzione di una partecipazione societaria o la costituzione di una società.

La costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria deriva da una fattispecie a formazione progressiva in cui l'atto amministrativo deliberativo dell'operazione rappresenta solo un momento prodromico rispetto ai successivi atti negoziali che si collocano a valle della decisione dell'ente pubblico di ricorrere al modello societario, spendendo la sua capacità di diritto privato nella veste di azionista.

Resta fermo che l'atto amministrativo adottato dall'Ente potrebbe anche non tradursi, per una serie di ragioni (in primo luogo perché esso potrebbe essere oggetto di autotutela o di annullamento in sede giurisdizionale), nella stipulazione degli atti negoziali a valle.

Del resto, l'art. 2, comma 1, lett. f) del TUSP definisce la "partecipazione" come "la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società".

È solo con la stipulazione del contratto di acquisizione della partecipazione o dell'atto costitutivo che l'ente pubblico acquista la qualifica di socio.

Senza contratto non vi è "partecipazione", intesa come titolarità di un rapporto comportante la qualità di socio, ma solo un atto amministrativo che autorizza un'operazione societaria che dovrà essere realizzata mediante gli atti negoziali a valle.

Se il legislatore avesse voluto fare salve tutte le deliberazioni di costituzione o di acquisizione adottate entro il 30 marzo 2023, come sostenuto nel parere prodotto dall'Ente d'Ambito, si sarebbe espresso in termini diversi, prevedendo, ad esempio, una clausola di salvezza di tutti gli atti deliberativi adottati entro tale data, mentre l'art. 33, comma 2, si è limitato a prevedere che l'articolo 6, comma 2 - cioè il divieto di partecipare direttamente o indirettamente a soggetti incaricati della gestione del servizio - si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito del servizio di gestione dei rifiuti urbani a decorrere dal 30 marzo 2023.

Per le ragioni esposte, la pretesa di ritenere sufficiente, ai fini dell'applicazione dell'art. 33, comma 2, la mera adozione entro il 30 marzo dell'atto deliberativo di costituzione di un soggetto societario o di acquisizione di una partecipazione in un soggetto già esistente appare destituita di fondamento.

Un atto costitutivo o un contratto di acquisto di partecipazione stipulato sotto la vigenza dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 201/2022, si pone in contrasto con una norma imperativa, considerato che la determinazione amministrativa di costituire una società a partecipazione pubblica totalitaria costituisce solo l'atto prodromico della vicenda societaria, mentre l'acquisizione della qualifica di socio si realizza con la sottoscrizione degli atti negoziali a valle.

Peraltro, e più a monte, merita evidenziare che il differimento dell'obbligo di se-parazione previsto dall'art. 33, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 è finalizzato a «consentire l'attuazione di Piani di ambito in via di definizione»; nel caso in esame non è stata documentata l'esistenza di piani di tale specie.

Fermo restando il carattere assorbente e dirimente delle osservazioni sinora formulate, occorre comunque precisare che il comma 2 dell'art. 33 stabilisce che, "nei predetti casi, agli enti di governo di ambito si applicano in ogni caso le disposizioni dell'articolo 6, comma 3", a mente del quale "le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e dipendenti

preposti a tali funzioni di regolazione non possono svolgere alcuna funzione o alcun compito inerente alla gestione ed al suo affidamento". Fermo restando quanto sinora affermato, anche ammettendo che l'acquisizione della partecipazione de qua sia compatibile con il comma 1 dell'art. 6, l'EdA avrebbe dovuto dimostrare di poter esercitare sulla S.A.P.NA. S.p.A. un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, garantendo nel contempo l'assenza di commistione tra compiti di regolazione e compiti inerenti alla gestione diretta del servizio ed al suo affidamento. Circostanza questa non dimostrata.

## 6. Sui parametri del controllo ex art. 5, comma 3 TUSP.

L'art. 5, comma 3, TUSP delinea i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti.

L'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla pubblica amministrazione affinchè intenda individuare nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Come si evince dai richiamati primi due commi, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: 1) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); 2) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; 3) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; 4) compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Inoltre, la Corte dei conti deve valutare la conformità della delibera inviata a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'impianto normativo evidenzia quindi, in primo luogo, come gravi sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia: - relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che "nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione." (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG).

## 7. Il parametro della convenienza economica dell'operazione: la verifica della sostenibilità finanziaria.

In ragione di quanto evidenziato, l'amministrazione interessata all'operazione è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

Pertanto, ponendosi "a valle" di questa attività, il sindacato della Corte non può ridursi alla semplice presa d'atto delle argomentazioni dell'Amministrazione procedente.

Nel predetto arresto nomofilattico, al quale questa Sezione intende dare continuità, le Sezioni riunite di questa Corte hanno chiarito che, nel campo degli investimenti societari, il concetto di sostenibilità finanziaria assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'Amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato.

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria

prospettica dell'attività, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato, ampiamente sviluppati dalla giurisprudenza contabile (ex multis, Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, dal quale il Collegio non ritiene di deflettere nel caso di specie, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione procedente, nell'ambito del proprio iter istruttorio, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. In particolare, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di acquisizione di partecipazione sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende proseguire.

Quanto al relativo contenuto, il Business Plan (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi. Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto).

Le previsioni del BP devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. In particolare, occorre esplicitare la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente deve essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Non

va trascurata, infatti, la rilevanza dei costi di personale nella governance di una società partecipata, considerata la loro incidenza sul quadro economico – finanziario.

Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (break even point) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico- finanziarie del BP possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'esigenza di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

# 8. La verifica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione delineata dall'Eda Napoli 1.

Nella deliberazione in esame, al fine di motivare la convenienza economica dell'operazione, il Consiglio d'Ambito, dopo aver rilevato l'assenza di partecipazioni in società o Enti strumentali (giusta delibera Consiglio d'Ambito n. 5 del 27.05.2022; avente ad oggetto Revisione ordinaria delle partecipazioni ex art. 20. d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175) ha ritenuto che trattandosi di una società operante "in regime di tariffa regolata, [la] congruità [sia] verificata ed attestata in sede territoriale dall'E.d.A e nazionale da ARERA" ed evidenzia altresì che si tratti di un investimento "conveniente in termini di economicità a beneficio della comunità amministrata, atteso che si acquista la partecipazione sociale del 21,13% delle quote della S.A.P.NA. S.p.A. al prezzo di Euro 215.148,19 (duecentoquindicimilacentoquarantotto/19), ovvero al valore di Patrimonio Netto, e quindi senza riconoscimento di alcun avviamento". Tale importo è stato ritenuto congruo anche dal Prof. Prof. Pozzoli, incaricato dall'Ente (giusto prot. n. 62 del 20/01/2023).

Al dichiarato fine di ponderarne la convenienza, il Consiglio d'Ambito ha evidenziato di aver considerato che al 31.12.2021 la società contava 350 dipendenti ed era amministrata da un Amministratore Unico, [riservandosi] a seguito dell'acquisizione di [valutare], visto la presenza di una molteplicità di soci, l'opportunità di arrivare ad un consiglio di amministrazione".

Quanto ai dati storici, nella deliberazione *de qua* il Consiglio d'Ambito riferisce che la società, in particolare nell'ultimo triennio, ha registrato le seguenti perdite d'esercizio:

ANNO	Ricavi caratteristici	Risultato d'esercizio dopo le imposte
2019	118.030.520,00	-290.424,00
2020	110.784.005,00	-882.410,00
2021	134.401.756,00	-2.181.301

Fonte: deliberazione Eda

Le evidenziate perdite nel triennio 2019/2021, ad avviso dell'Ente deliberante, non sarebbero d'ostacolo alla valutazione positiva di congruità economica dell'operazione, in quanto, con particolare riferimento all'esercizio 2021, si tratterebbe di perdite "interamente attribuibili a componenti straordinarie, rilevate secondo criteri di massima prudenza e resesi necessarie non solo in rispetto ai principi di bilancio ma proprio alla luce della prospettata operazione di compravendita". Si tratterebbe, come riferito dall'Ente d'Ambito, di perdite conseguenti alla contabilizzazione integrale nel fondo svalutazione del credito di euro 54.302.753 vantato dalla SAPNA verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (UTA) relativa servizi di smaltimento rifiuti stoccati nel periodo emergenziale, a seguito della sentenza del T.A.R. Campania nr. 2889/2022, che ha visto soccombere la...Società...". Ad avviso dell'Amministrazione procedente, pertanto, le perdite registrate nel triennio considerato non minano la "solida capacità di produrre reddito" della società" che "è governata secondo corretti principi dell'efficienza".

Dalla lettura della deliberazione, come pure dal parere del collegio dei revisori non è possibile trarre ulteriori elementi utili alla valutazione dei mentovati profili di congruità economica.

Invero, i revisori hanno espresso parere favorevole condizionato alla presenza di elementi essenziali che l'Amministrazione avrebbe dovuto porre già a base della propria valutazione prima dell'adozione della deliberazione e non rinviare ad una successiva formulazione.

Invece, sia dalla lettura del verbale n. 1 del 7/02/2023 del Collegio dei revisori, che dalla deliberazione stessa è emerso che tali elementi non fossero presenti al momento della decisione di acquisire le quote di partecipazione della SAPNA. In particolare, il Collegio ha espresso il proprio parere favorevole "condizionato all'acquisizione del parere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti; all' approvazione del PEF e della relativa tariffa di conferimento dei rifiuti agli impianti gestiti dalla S.A.P.N.A., all'acquisizione del piano industriale della S.A.P.N.A, nonché alla sua verifica in termini di compatibilità economico finanziario con il redigendo bilancio di previsione dell'Ente" (cfr. verb. cit., enfasi aggiunta). Analogamente nella deliberazione si legge che "l'acquisizione delle quote da parte dell'EDA avverrà a seguito, tra l'altro, al "parere favorevole del

Collegio dei Revisori dell'Ente" (anch'esso, come visto, a sua volta condizionato), "all'approvazione del PEF e della relativa tariffa di conferimento dei rifiuti agli impianti gestiti dalla Sapna, della verifica del piano industriale della Sapna, del parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti". Tale carenza documentale tuttavia non è apparsa coerente con il contenuto del parere di congruità adottato da un consulente incaricato dall'Eda e trasmesso a supporto della deliberazione in esame. Appurata la carenza documentale e al contempo verificato che, al contrario, il parere di congruità acquisito al prot. Ato n.62 del 20/01/2023 dallo studio Prof. Pozzoli, quale consulente incaricato dall'Ente il magistrato istruttore formulava incombenti istruttori al fine di acquisire la documentazione mancante (con note prot. nn 1540 e 1566/2023). Con nota di riscontro congiunta, i tre Enti d'Ambito trasmettevano la documentazione richiesta e, in particolare, "l'aggiornamento al piano industriale 2022-2032", prot. Sapna n. 2299 del 17/02/2023, redatto dalla società di consulenza BDO Advisory Service s.r.l., il Piano economico finanziario 2022 -2025, prot. Sapna n. 2300 del 17/02/2023, oltre che i bilanci relativi agli ultimi tre esercizi.

Dunque alla data della deliberazione l'Amministrazione non disponeva dei documenti appena indicati, che come visto, riportano una data successiva alla stessa deliberazione, non soddisfacendo di per sé la deliberazione il divisato onere di motivazione analitica richiesto dalla Legge (artt. 4 e 5, 8 TUSP). Ad ogni buon conto, l'integrazione successiva, consente di effettuare le seguenti considerazioni.

#### 8.1. L'esame del piano industriale ed economico della Sapna S.p.a. per il periodo 2022-2032.

In riscontro alle prefate richieste istruttorie, sono stati trasmessi, tra gli altri due documenti aventi ad oggetto il piano industriale della Sapna S.p.a., il primo redatto dalla società incaricata BDO Consulting nel mese di dicembre 2021 ed il secondo che ne rappresenta un aggiornamento al mese di febbraio 2023. Quest'ultimo, osserva preliminarmente il Collegio non prevede un adattamento dettato dalla modifica della compagine azionaria e quindi dell'ingresso degli Enti d'ambito come nuovi soci, nè contempla, pur abbracciando un arco temporale ampio di 10 anni, dal 2022 al 2032, la definitiva fuoriuscita della Città Metropolitana, non rientrando più il trattamento dei rifiuti tra le proprie funzioni fondamentali (ex art.14 comma 7 lett. f) del D.L. n.78/2010 conv. Legge n.122/2010 in combinato disposto con la Legge regionale n. 14 del 26 maggio 2016 e ss.mm.ii.).

Le ipotesi considerate per la redazione del Piano, da quanto si apprende, sono state fornite dal Management della Società anche sulla base delle attività svolte dalla Fondazione Utilitatis ai fini della determinazione della tariffa. Il piano è stato sviluppato con riferimento alla situazione patrimoniale iniziale al 31 dicembre 2021 contenuta nel bilancio di pari data redatto dagli amministratori, approvato dall'Assemblea e depositato a norma di legge.

Sulla base delle finalità del Documento e in ottica prudenziale, si legge nella versione aggiornata del piano che non è stato considerato l'impatto delle iniziative da intraprendere in quanto ancora oggetto di valutazione da parte del Management. Affermazione questa che stride con quanto, invece, affermato nell'originario piano industriale in cui si dichiara che "il PEF recepisce gli impatti dei progetti di revamping (cfr. infra) in termini di: (i) efficientamento dei costi di smaltimento dei RSU; (ii) incremento dei ricavi derivanti dalla vendita della parte «nobile» del rifiuto. (iii) L'effetto positivo di tali impatti andrà, attraverso la riduzione della tariffa di SAPNA, a beneficio del contribuente, al netto di una marginalità (2%) della Società applicata esclusivamente alla riduzione derivante dall'incremento dei ricavi di cui al punto (ii) (v. piano industriale al mese di dicembre 2021, pag. 16). Non è chiaro pertanto il motivo per cui l'aggiornamento abbia espunto dal piano gli effetti dell'ammodernamento degli impianti e se ciò sia avvenuto in dipendenza del venir meno dei finanziamenti su cui la società faceva affidamento (v.infra).

## 8.2. L'esame dei Financials storici.

Il Business Plan (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi. Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario").

L'esame dei ccdd. *Financials* storici, muovendo dai dati di conto economico, riportati nel piano consente di osservare quanto di seguito si dirà.

CONTO ECONOMICO	2019	2020	2021
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	118.031	110.784	134.402
Altri ricavi	1.683	1.441	5.913
Ricavi Totali	119.714	112.225	140.314
Costi per materie prime	(1.822)	(2.237)	(2.239)
Costi per servizi	(99.261)	(85.815)	(112.101)
Costi per godimento di beni terzi	(940)	(1.729)	(1.328)
Variazione materie prime	94	(46)	(38)
Oneri diversi di gestione	(374)	(414)	(141)
Valore aggiunto	17.411	21.983	24.468
Valore agglunto %	14,5%	19,6%	17,4%
Costo del personale	(15.438)	(19.232)	(19.211)
EBITDA	1.973	2.752	5.257
EBITDA %	1,6%	2,5%	3,7%
Ammortamenti	(1.217)	(1.085)	(1.053)
Accantonamenti e Svalutazioni	(22)	(1.400)	(6.237)
EBIT	734	267	(2.033)
EBITX	0,6%	0,2%	-1,4%
Proventi/(oneri) finanziari	87	(111)	12
Utile ante imposte	822	156	(2.021)
Utile ante imposte %	0,7%	0,1%	-1,4%
Imposte	(1.112)	(1.038)	(160)
Utile/(perdita) d'esercizio	(290)	(882)	(2.181)
Utile/(Perdita) %	-0,2%	-0,8%	-1,6%

Orbene, in relazione alla suesposta tabella, nel Piano si fa presente che "il Valore della Produzione del 2021, pari a ca. 140 €/mln, è in aumento di ca. 30 €/mln rispetto all'esercizio precedente, variazione principalmente dovuta alla variazione dei ricavi per «conferimento, trattamento e smaltimento» e che gli altri ricavi sono principalmente costituiti da: (I)sopravvenienze attive, per ca. il 55% (ii), ricavi da ribaltamento aggio su riscossione (coattiva e ordinaria), per ca. il 15%; (iii) ricavi per concessione sfruttamento biogas, per ca. il 10%.

Nel triennio 2019-2021 si riscontra l'incremento dei costi del personale che passa dai 15.438 a 19.211 alla fine del periodo considerato. Tale evoluzione negativa è dovuta, come riferito nel piano, "alla progressiva politica del management di internalizzazione di alcuni servizi a seguito di assunzione di nuovo personale dell'ex Consorzio Unico di Bacino (CUB) il cui contributo ha consentito, potendo sempre più controllare direttamente i processi produttivi prima demandati all'esterno, una maggiore efficienza nel raggiungimento della mission aziendale".

Nel triennio considerato l'EBITDA è in crescita Com'è noto, tale indice, acronimo inglese per Earnings Before Interests Taxes Depreciation and Amortization, è un indicatore che atto a valutare a quanto ammonta il profitto di un'impresa al lordo degli interessi, delle imposte, delle tasse, delle componenti straordinarie, delle svalutazioni e degli ammortamenti escluse le imposte, gli ammortamenti, i deprezzamenti e gli interessi aziendali. In buona sostanza, l'EBITDA consente di verificare se la società riesce a realizzare profitti positivi dalla gestione ordinaria. L'indicatore EBITDA positivo starà ad indicare che i ricavi caratteristici sono superiori ai costi caratteristici. Invece l'EBIT (acronimo di Earnings Before Interests and Taxes) non prende in considerazione né le imposte né gli interessi pagati dalla società, concentrandosi esclusivamente sulla capacità della stessa di generare profitti. Dunque, esso ci fornisce una misura dell'utile prima degli interessi e delle imposte. Nel triennio considerato, l'indice è in costante diminuzione.

Analogamente l'utile di esercizio, ante e post imposte, nel triennio considerato, è in costante diminuzione.

Quanto ai valori di stato patrimoniale nel medesimo triennio si riporta il seguente prospetto di sintesi :

Valori in €/000			
STATO PATRIMONIALE	2019	2020	2021
Immobilizzazioni immateriali	961	2.163	2.679
Immobilizzazioni materiali	909	893	1.060
Attivo Fisso Netto	1.869	3.056	3.738
Rimanenze	1.201	1.419	1.213
Crediti v/clienti	182.889	133.111	149.323
Crediti tributari	22.902	22.125	22.713
Crediti v/controllanti	13.609	13.322	13.413
Altri crediti	22.809	22.992	23.295
Ratei e Risconti attivi	698	888	794
Acconti	(0,5)		(10)
Debiti v/fornitori	(179.859)	(186.863)	(186.785)
Debití v/controllanti	(26.606)	(27.290)	(35.285)
Debiti Tributari	(2.777)	(2.743)	(3.035)
Debiti v/ istituti di previdenza sociale	(788)	(875)	(731)
Altri debiti	(10.773)	(8.857)	(13.693)
Capitale Circolante Netto	23.304	(32.771)	(28.788)
Fondi	(36.988)	(26.646)	(25.582)
TFR	(890)	(831)	(1.099)
Totale Fondi	(37.878)	(27.477)	(26.681)
Capitale Investito Netto	(12.705)	(57.192)	(51.731)
Capitale sociale	3.000	3.000	3.000
Riserve	1.373	1.082	200
Utili/(perdite) portate a nuovo	3		
Utile/(perdita) di periodo	(290)	(882)	(2.181)
Patrimonio Netto	4.082	3.200	1.019
Cassa	(16.787)	(60.392)	(52.750)
Posizione Finanziaria Netta	(16.787)	(60.392)	(52.750)
PFN e Mezzi propri	(12.705)	(57.192)	(51.731)

Fonte: Elaborazione da bilanci al 31.12.2019, 31.12.2020 e 31.12.2021

In ordine alla suesposta tabella, nel piano si afferma che "i crediti verso clienti, pari a ca. 149 €/mln nel 2021, sono composti da: (i) ca. 124 €/mln di fatture emesse ma non ancora riscosse o riscosse parzialmente (al netto delle note di credito da emettere); (ii) ca. 31 €/mln di fatture da emettere.

I debiti v/controllanti, pari a ca. 35 €/mln nel 2021, rappresentano il debito maturato verso CM Napoli per il recupero degli aggi verso i Comuni. Tale partita è bilanciata dai crediti v/Comuni per gli aggi di riscossione e dal credito per fatture da emettere verso CM Napoli per l'aggio di riscossione di sua competenza.

I debiti v/fornitori, pari a ca. 187 €/mln nel 2021, sono composti da: (i) ca. 145 €/mln di fatture ricevute e non pagate (al netto delle note di credito da ricevere); (ii) ca. 41 €/mln di fatture da ricevere.

All'interno della voce «debiti v/fornitori» è altresì compreso il debito v/Regione Campania con scadenza a medio/lungo termine, pari a ca. 47 €/mln.

Il Patrimonio Netto pari a ca. 1 €/mln risente, nel triennio analizzato, principalmente del conseguimento di perdite costanti.

INDICATORI	2019	2020	2021
Indicatori di redditività operativa			
EBITDA Margin	1.6%	2,5%	3,7%
EBIT Margin	0,6%	0,2%	-1,4%
Earning Margin	-0,2%	-0,8%	-1,6%
ROE	-7,1%	-27,6%	-214,1%
Costo per Servizi / Ricavi Totali	82,9%	76,5%	79,9%
(Ammortamenti e Accantonamenti) / Ricavi Totali	1,0%	2,2%	5,2%
Indicatori del personale			
Ricavi Totali pro capite (€)	346.997	320.642	411.479
Costi operativi pro capite (€)	341.277	312.780	396.063
Costo del personale / Valore della produzione	12,9%	17,1%	13,7%
Costo del personale / Costi operativi	13,1%	17,6%	14,29
Indicatori finanziari			
Interest Coverage Ratio	0,1x	-0,4x	-0,0x
PFN / Patrimonio netto	N.S.	N.S.	N.S.
PFN / EBITDA	N.S.	N.S.	N.S.
Attivo fisso netto / (Patrimonio netto + Debiti fin a l. t.)	0,5x	1,0x	3,7x

Come si evince dal sopra riportato prospetto Il ROE (Return On Equity) è costantemente negativo e in crescita, fino ad assumere il valore di -214,1% nell'esercizio 2021. Tale indice economico che esprime la redditività del capitale proprio e che viene calcolato dividendo l'utile netto per i mezzi propri (ROE = Utile Netto/Capitale Proprio \* 100), è impiegato per verificare il tasso di remunerazione del capitale di rischio, ovvero quanto rende il capitale conferito all'azienda dai soci.

L'indicatore può essere considerato una guida per valutare come il management sia riuscito a gestire i mezzi propri per aumentare gli utili aziendali. L'indicatore in esame, peraltro, non è solo determinato dalle scelte compiute nell'ambito della gestione caratteristica, ma anche dalle decisioni in merito alla gestione finanziaria e patrimoniale. Se l'indicatore è positivo segnala che l'impresa ha una redditività netta. Se è negativo, indica che lo squilibrio economico dell'impresa assume natura patologica, tanto da erodere i mezzi propri. Infatti, come corroborato dal Piano nel triennio considerato il ROE "Il ROE diminuisce in conseguenza delle perdite realizzate nel triennio considerato, particolarmente la perdita del 2021 pari a ca. 2 €/mln, e della conseguente Riduzione del PN". Gli indicatori di redditività operativa seguono sostanzialmente gli andamenti reddituali precedentemente illustrati "ad esclusione dell'EBIT Margin che risente, nel 2021, della svalutazione di crediti per ca. 6 €/mln. Nel triennio analizzato la prevalenza delle disponibilità liquide aziendali rispetto ai debiti finanziari (PFN negativa) comporta la non significatività degli indicatori finanziari collegati alla PFN".

L'indicatore EBITDA margin - dato dal rapporto tra l'Ebitda e ricavi moltiplicato per cento - è strumentale alla valutazione della solidità di una società ovvero per capire se le spese operative stanno erodendo gli utili. In buona sostanza, più elevato è il risultato del rapporto, maggiore è la capacità di un'impresa di trattenere parte dei propri ricavi. Ovviamente, poiché l'indice è influenzato dalla struttura dei costi monetari (ovvero quelli a fronte dei quali si genera un'uscita finanziaria), esso risulta tendenzialmente migliore in presenza di un più elevato margine di contribuzione e più

compresso laddove sono presenti maggiori costi fissi. L'ebitda margin è una misura che offre una prospettiva "più finanziaria", in quanto sono esclusi dal computo i costi non monetari.

Il Return On Sales (ROS), invece, esprime la redditività delle vendite, vale a dire quanta parte dei ricavi è assorbita dalla gestione operativa e, pertanto, quanto di essi residua per fare fronte agli oneri finanziari e alle imposte. Tale indice è pari al rapporto tra Ebit e ricavi (= redditività della gestione operativa = 100 x (Risultato gestione operativa / Valore della produzione). Più elevato è il risultato del rapporto, maggiore è la capacità di un'impresa di trattenere parte dei propri ricavi. Non esistono valori dell'indice giudicati "ottimali", in quanto la redditività operativa varia da settore a settore; è dunque opportuno fare riferimento ad un gruppo dei pari che sia omogeneo per dimensione, area geografica, etc. In generale, l'Ebit margin, poiché è influenzato dalla struttura dei costi, risulta tendenzialmente migliore in presenza di un più elevato margine di contribuzione e più compresso laddove sono presenti maggiori costi fissi. Peraltro, l'Ebit margin è strettamente legato alle condizioni di efficienza interna e alle dinamiche esterne di mercato. Le prime incidono sulla struttura e sull'incidenza dei costi rispetto ai volumi produttivi realizzati; le seconde influiscono invece sui prezzi di vendita, sugli andamenti dei costi di acquisto di materie, beni e servizi, sulle variabili commerciali, etc.. Dunque, l'indice di che trattasi può essere considerato un vero e proprio "spartiacque". Segnatamente, se la gestione operativa assorbe risorse in eccesso a quelle consentite, i ricavi possono non essere sufficienti a soddisfare le esigenze gestionali, con la conseguenza di compromettere non solo il risultato dell'esercizio, ma anche le prospettive di sviluppo e di autosufficienza di un'impresa. Va rilevato che, nel triennio considerato l'indice diminuisce costantemente, fino ad assumere valore negativo nel 2021.

L'Earning margin esprime invece il margine di guadagno (profitto). Esso è dato dalla differenza tra il costo totale di produzione/vendita e il prezzo di vendita o, anche, tra l' importo totale di denaro che un'azienda riceve dalle vendite e il costo totale di produzione di tutti i suoi prodotti e servizi, anche questo valore, nel triennio considerato, assume un valore negativo e in ascesa.

Infine, l'interest coverage ratio è dato dal rapporto tra l'Ebit e la spesa per interessi. Tale indice sintetizza la capacità dell'impresa di finanziare le spese per interessi attraverso i risultati aziendali. Pertanto, maggiore è il suo valore, maggiore è la capacità dell'impresa di sostenere il costo del debito, anche tale indice tuttavia assume, nel triennio considerato, valori costantemente negativi e in ascesa.

### 9. L'esame delle previsioni del Piano industriale 2022-2032.

Andando nello specifico degli interventi programmati, entrambi i documenti individuano: "1. La piattaforma Industriale Polifunzionale da svilupparsi secondo quanto direttrici: i) Massimizzazione del recupero attraverso l'adeguamento alla dinamica dei flussi (riduzione e transizione verso RD); ii) Innovazione attraverso la progettazione avanzata in prospettiva di coerenza con le prassi di settore e miglioramento dell'assetto e delle performance impiantistiche con riflessi positivi in tariffa; iii) Complementarietà con assetto impiantistico territoriale, rendendo maggiormente complementare l'assetto impiantistico con le dinamiche e le fasi del processo di trattamento e smaltimento del territorio di operatività; iv) Flessibilità e aumento del perimetro di attività intesa al fine di rendere compatibile la struttura impiantistica con l'evoluzione verso scenari di maggiore efficienza e incremento del perimetro operativo (RD). In tale contesto particolare attenzione è volta all'ampliamento del business alla frazione differenziata. A tal riguardo, si riferisce che Con Decreto n. 247 del 08.10.2020 e Decreto n. 248 del 08.10.2020 la Giunta Regionale della Campania ha rinnovato le AIA rispettivamente degli impianti di Giugliano e Tufino, in sostituzione a quelle rilasciate a SAPNA con O.P.C.M. n. 295 e n. 296 del 31/12/2009, con validità fino al 2032. A tal proposito il Piano, dal 2023, prevede l'espletamento da parte di SAPNA dell'attività di messa in riserva e trattamento dei rifiuti urbani differenziati (RD). Infine, sempre in chiave propositiva si riferisce di un progetto Revamping – UpRise ossia del progetto di riconversione dei TMB di Giugliano e Tufino in piattaforme di recupero di materia e produzione di vettori di energia al fine di colmare il «gap» della rete impiantistica regionale rispetto alla selezione delle frazioni riciclabili rinvenibili nei rifiuti, per il loro successivo avvio alle filiere di recupero/riciclo delle materie prime seconde, a sostegno della "chiusura" del ciclo integrato e al raggiungimento dell'autosufficienza impiantistica regionale". In particolare sarebbero previsti interventi di adeguamento delle linee di trattamento esistenti con l'introduzione di tecniche e processi e apparati adeguati a minimizzare gli scarti destinati in discarica (impianto IRM) presso i TMB di Giugliano e Tufino; la realizzazione di un impianto di compostaggio presso il TMB di Giugliano, l'ampliamento della capacità di trattamento della FORSU con la creazione di un "digestore anaerobico" e la creazione di un sistema integrato "anerobico-aerobico" per ottenere Compost e Biometano, presso il TMB di Tufino; infine la realizzazione di un impianto per il trattamento dei flussi monomateriali di vetro per produrre vetro «pronto al forno» da avviare alle vetrerie per il successivo recupero e riutilizzo".

Per tali investimenti, come si legge nel parere di congruità finanziaria reso da un consulente incaricato "nell'ottica della rivoluzione verde e della transizione ecologica, è inserito il progetto di revamping per il Trattamento Meccanico Biologico («TMB») di Giugliano (in seguito «TMB Giugliano») e Tufino (d'ora in poi «TMB Tufino»). Il costo complessivo di tale operazione è stimato in via preliminare in circa 80 €/mln, che nel presente Piano, come da indicazioni del management, è previsto come finanziato con contributi pubblici

a fondo perduto" e "prevede il completamento degli interventi di revamping sui TMB di Giugliano e Tufino nel 2023".

A tal riguardo mette conto evidenziare, oltre al rilievo già palesato, che non sono stati forniti elementi di prova da cui poter fondatamente desumere l'ottenimento del finanziamento e comunque la candidatura del progetto, anzi si segnala che ancorchè espressamente richiesto non risulta agli atti il documento denominato "Mancata candidatura al bando M2.C1.1I1.1/PNRR della proposta di riammodernamento del TMB di Giugliano. Nota di chiarimento rispetto alla sostenibilità del Piano Industriale SAPNA" indicato nel parere di congruità rilasciato dal consulente incaricato congiuntamente dai tre Eda Na 1, 2 e 3 (v. parere di congruità acquisito al prot. Cdc n. 1046 del 13/02/2023).

La voce «Ricavi da Tariffa» in Arco Piano, principale componente del valore della produzione di SAPNA, è stimata applicando la tariffa determinata dalla Fondazione Utilitatis ai flussi previsti costanti e pari a ca. 766 tonnellate/k, riferite per ca. il 61% ai «flussi minimi» e ca. il 39% ai «flussi aggiuntivi». In particolare, come indicato "nell'ipotesi del quadro tarriffario" trasmessa, la tariffa verrebbe determinata applicando la media ponderata tra la tariffa regolata (relativa ai cd. flussi minimi ovvero quelli indirizzati al TMV di Acerra) e quella non regolata (relativa ai flussi aggiuntivi, il cui costo è determinato dalle regole di mercato e determinata sulla base dei costi consolidati). Nella definizione della tariffa di conferimento vanno considerati, oltre ai parametri industriali e di sostenibilità, i criteri imposti dall'Arera e in particolare il "price cap" che nel 2022 è indicato in 182 €/t oltre ristori e IVA. Impiegando tali criteri, viene a definirsi il limite minimo di tariffa, basato sulla determinazione industriale di costi e ricavi per l'anno 2022, di euro 175,28 €/t oltre ristori e IVA.

Infine la voce «altri ricavi» comprende ricavi da vendita di biogas e ricavi da vendita di materiali ferrosi. I costi operativi si articolano in (i) costi per MP; (ii) costi per servizi; (iii) costi per god.to beni di terzi; (iv) costi del personale; (v) oneri diversi di gestione; (vi) variazione delle rimanenze. L'evoluzione di tali costi in Arco Piano, in coerenza con quanto effettuato in sede di determinazione della tariffa, è sostanzialmente legata alla dinamica inflattiva applicata ai costi consuntivi degli esercizi precedenti. A tal riguardo non viene specificato, in particolare nell'aggiornamento al piano redatto nello scorso mese di febbraio, se si è tenuto conto dell'elevato aumento dell'inflazione registrato nell'ultimo anno e in particolare dell'aumento dei costi per l'approvvigionamento energetico, materie prime e carburante. Tale elemento parrebbe invece trascurato dal Piano industriale originario che per espressa assunzione è definito "a valori costanti" (cfr. parere di congruità). Tale elemento contribuisce a minare la ragionevolezza e attendibilità del piano.

Con riferimento alle immobilizzazioni esistenti (cespiti già presenti nel Bilancio 2021 della Società) nel piano, l'ammortamento è stimato sulla base del dato storico. Quanto alle nuove immobilizzazioni («Capex») l'ammortamento è stimato sulla base di una vita utile degli assets di 5 anni (aliquota di ammortamento del 20% annuo).

La dinamica delle immobilizzazioni in Arco Piano risente principalmente dell'investimento in immobilizzazioni immateriali (migliorie su beni di terzi) complessivamente stimato in 2,5 €/mln (di cui 1 €/mln nel 2022 e 1,5 €/mln nel 2023). Le imposte sono stimate sulla base di un'aliquota IRAP del 4,97% e un'aliquota IRES del 24% applicate all'EBT della Società.

Con l'eccezione del 2022, in Piano non sono previsti oneri finanziari stante l'assenza di indebitamento di natura finanziaria della Società. I debiti che figurano nella voce «Debiti finanziari», infatti, sono meramente rappresentati da debiti di natura commerciale per i quali la Società ha negoziato, alla data di redazione del Documento, un piano di rientro con i relativi creditori (in particolare con la Regione Campania e la società SMA Campania S.p.a. v. transazione prot. Sapna 4970 del 4/6/2021).

Ai fini del presente Documento i debiti di natura commerciale per i quali la Società ha negoziato un piano di rientro con i relativi creditori sono stati riclassificati tra i debiti di natura finanziaria e pertanto non figurano tra i debiti di natura commerciale (cfr. infra).

La dinamica dei crediti e debiti commerciali risente delle tempistiche medie di incasso e pagamento comunicate dal Management e di seguito rappresentate: (i) Una tempistica media di pagamento pari a 30 gg dal ricevimento della fattura con riferimento ai debiti verso fornitori privati e a 240 gg dalla prestazione del servizio o fornitura del prodotto, con riferimento ai debiti verso il fornitore Regione Campania; (ii) Un tempo medio di incasso dei crediti verso i clienti pari a 240 giorni dall'emissione della fattura.

A tal proposito, si osserva tuttavia che il piano in esame (ivi incluso l'aggiornamento) non sono supportati da un prospetto recante l'anzianità dei crediti commerciali e le cause del ritardo di incasso tale da consentire una valutazione oggettiva dei rischi di perdite sui crediti e una stima prudente dei tempi di incasso e di pagamento. Né è stata elaborata una suddivisione dei crediti commerciali in relazione alla loro anzianità (ad es. crediti non scaduti, crediti scaduti da meno di 30 giorni, crediti scaduti tra i 31 ed i 60 giorni, crediti scaduti tra i 61 e i 120 giorni, crediti scaduti da più di 120 giorni).

Invero, in sede di riscontro istruttorio, sono stati trasmessi due prospetti contenenti la cd. "seniority" dei debiti e crediti, dai quali si desume solo il dato di sintesi per ciascun anno dei debiti da pagare e dei crediti da incassare. Non è indicata la data di redazione dei predetti prospetti né il motivo del mancato pagamento o incasso (es. se debiti o crediti non ancora scaduti) né tantomeno è chiarito se la società incaricata della redazione del PEF e del Piano industriale di Sapna ne abbia

tenuto conto. Quanto ai tempi, come riportato, si assume un tempo di incasso di 240 giorni e di pagamento ai debitori di 30 giorni difficilmente conciliabili rispettivamente con l'ammontare dei crediti di euro 140.316.040,63, dal 2010 al 2022 e con la mole di debiti ancora da onorare, quantificati per il medesimo periodo, in complessivi euro 146.679.726,12.

I crediti e i debiti commerciali recepiscono altresì gli effetti collegati alla sottoscrizione dell'atto transattivo di riconoscimento e regolazione del debito con la Regione, con riferimento alle cessioni dei crediti vantati da SAPNA verso i Comuni.

Le altre partite del CCN sono, in ottica prudenziale, ipotizzate costanti in Arco Piano, ad eccezione dei (i) Crediti tributari, la cui variazione, si legge, è legata al rimborso dell'IVA che, sulla base di quanto comunicato dal Management, è già stato in parte riconosciuto dall'Agenzia delle Entrate e in parte in fase di istruttoria; (ii) Altri crediti e Altri debiti, le cui variazioni sono legate principalmente alla dinamica dei ristori in Arco Piano, come comunicato dal Management. A tal proposito rileva il Collegio che il piano non pare tenere in considerazione gli esiti negativi dei diversi giudizi in cui la Sapna S.p.A. è convenuta, soprattutto con riferimento alle controversie in tema di quote di ristoro, come si dirà meglio nel prosieguo (v. *infra* § 11.3). Ancòra non sono considerati costanti i iii. Debiti tributari, la cui variazione è principalmente collegata all'applicazione dell'incidenza storica dei debiti per IRES e IRAP sull'EBT.

L'incremento del fondo TFR è legato all'assunzione di mantenimento in azienda del TFR annualmente accantonato sul costo del personale.

La dinamica degli altri fondi risente principalmente dell'incremento e decremento dei fondi legati alla gestione delle discariche.

Con riferimento all'evoluzione del valore del patrimonio netto, nel Piano è stata ipotizzata la non distribuzione di dividendi per tutti gli anni considerati e l'invarianza del capitale sociale durante tutto il periodo del piano e sia pari a 3.000.000 di euro.

A inizio piano (esercizio 2022) il PN risulta avere un valore pari a 3.494.000 di euro, mentre a fine Piano (esercizio 2032) il medesimo valore contabile dovrebbe essere pari a 51.900.000 di euro.

Tale previsione, osserva il Collegio, si fonda sul presupposto tutt'altro che provato che la società sia riuscita a ripianare le perdite accertate con il bilancio al 31/12/2021 grazie ai ricavi dell'esercizio 2022. Invero, allo stato, come si dirà meglio in prosieguo non sono note le iniziative assunte dall'assemblea dei soci ai sensi dell'art. 2446 cod. civ. né le risultanze del bilancio al 31/12/2022. Sicchè anche tale aspetto contribuisce a minare l'attendibilità delle previsioni di piano.

Quanto alla Posizione Finanziaria Netta (PFN) questa risente con riferimento ai debiti di natura finanziaria, esclusivamente della riclassifica dei debiti verso la Regione e dei debiti verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (in seguito «PDCM») rateizzati sulla base dei piani di rientro in essere con i relativi creditori; mentre con riferimento alla cassa, della liquidità generata nel periodo 2022-2032.

Il rapporto PFN/EBITDA risulta in progressivo miglioramento nella durata del Piano, principalmente per via del rimborso dei debiti finanziari e della generazione di cassa.

Parte della cassa di SAPNA risulta vincolata in seguito all'apertura di un nuovo conto corrente per ca. 11 €/mln nel 2022 per consentire Città Metropolitana di Napoli di riversare i fondi per le attività di "post mortem" delle discariche di Chiaiano e Terzigno. La parte vincolata si modifica nel tempo per effetto delle movimentazioni del fondo.

La PFN (saldo tra debiti finanziarie e disponibilità finanziarie) ha un valore iniziale negativo pari ad 28.426.000 € (posizione debitoria netta) nel 2022 e giunge ad un valore netto positivo pari a 38.090.000€ nel 2023, con una differenza positiva pari a 66.516.000 €.

Quanto, infine al Cash Flow, come riferito dal consulente incaricato del parere di congruità, lo stesso è "quasi costantemente negativo, in ragione, però, del piano di rientro con la Regione Campania: in caso contrario, infatti, il Cash Flow sarebbe positivo. È chiaro che una situazione in cui la gestione brucia cassa, anche se in ragione di debiti pregressi che sono andati accumulandosi e che oggi sono gestiti con un piano di rientro, è ragionevolmente insostenibile nel medio-lungo termine. Questo dovrà comportare, quale che sia il detentore delle quote societarie, un riposizionamento della Società per quanto riguarda le politiche tariffarie della Società, che devono essere meno orientate ad una filosofia quasi consortile della gestione, così da assicurare maggiori margini di sicurezza sul piano della solidità finanziaria della Società stessa" (v. parere di congruità enfasi aggiunta).

Il Piano economico finanziario di cui al Piano industriale 2022-2032 è stato asseverato dalla società di revisione Audita s.r.l. (giusto prot. Sapna n. 3307 del 10/03/2023) che ha evidenziato tra l'altro come il piano industriale sia fondato su assunti (ad es. sulla organizzazione territoriale del servizio; sull'evoluzione dei costi, sul sistema impiantistico) che presentando profili di soggettività di particolare rilievo sono "caratterizzate da un più elevato grado di aleatorietà, hanno natura ipotetica e il mancato realizzarsi delle stesse può incidere sugli obiettivi di Piano". In particolare, "i ritorni sugli investimenti previsti dal Piano, in termini di raggiungimento degli obiettivi preposti nelle tempistiche indicate, sono di stima incerta e soggetti ad elevata variabilità. L'analisi su tali assunzioni è stata effettuata mediante confronto con implementazioni, intraprese da altri soggetti, analoghi per caratteristiche del territorio e tipo di modello utilizzato, assumendo che ciò che è risultato efficace in passato potrà portare a risultati analoghi, in contesti comparabili, nel futuro"; b) l'effettivo raggiungimento degli obiettivi nelle varie aree secondo i tempi attesi dipende anche dalla risposta degli utenti in termini di diligenza e corretta applicazione dei comportamenti richiesti dal modello di servizio proposto dal gestore".

Infine, la società asseverante ha evidenziato che gli Amministratori non hanno sviluppato analisi di sensitività sulle assunzioni ipotetiche rispetto alle quali si ritiene sussista un maggiore

grado di aleatorietà. Quanto testè riportato aggiunge un ulteriore elemento di criticità del piano, infatti, in coerenza con il principio di prudenza l'analisi del BP dovrebbe essere integrata dall'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni (cd. stress test, ovvero di prove di resistenza aventi ad oggetto i fattori di rischio e di incertezza ai quali è esposta la partecipata oggetto dell'investimento), mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

## 10. L'analisi di benchmarking.

I piani esaminati contengono anche un'analisi di benchmarking basata sulla rilevazione di un panel di società comparabili a SAPNA individuate sulla base di alcune variabili rilevanti, quali, in via esemplificativa: l'Operatività delle società, individuando aziende operanti nella gestione degli impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB); la Localizzazione geografica degli impianti TMB (Territorio italiano, Sud Italia escluse Isole, 6 Regioni); la dimensione delle società: fatturato minimo: 10 €/mln. A valle del processo descritto, sono state considerate otto società di capitali prevalentemente di matrice pubblica. Nella mappatura delle entità comparables, da un insieme composto da 21 società attive nella gestione dei 33 TMB (al netto dei 3 gestiti da SAPNA) presenti nelle Regioni analizzate, sono state poi escluse le società per le quali non erano presenti i bilanci.

Sono stati analizzati alcuni dei principali indicatori di natura patrimoniale, economica e finanziaria sulla base dei dati contenuti: (i) nell'ultimo bilancio disponibile delle società costituenti il campione oggetto di analisi; (ii) nel Piano 2022-2032 di SAPNA.

In particolare si è fatto impiego dei c.d. KPI ossia i *Key Performance Indicator* (letteralmente, le "chiavi di prestazione"), indicatori, che riflettono i fattori critici di successo per un'organizzazione, usati per misurare i risultati conseguiti dall'organizzazione medesima: il raggiungimento, ad esempio, di una certa quota di mercato o di un dato livello di servizio.

	SAFIVA				
					1
	,				1
Vatori in €/000	Media benchmark	2022	2025	2032	
EBITDA%	7,5%	3,3%	5,0%	5,0%	
EBIT%	5,6%	2,4%	4,6%	5,0%	
UN%	2,3%	1,7%	3,3%	3,6%	
VdP	46.004	144.471	146.751	146.751	
PFN	(1.249)	5.682	4.700	(38.090)	
PFN / VdP	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	
PFN / EBITDA	1,1x	1,2x	0,6x	(5,1x)	
Tempo medio di incasso	249	240	240	240	
Tempo medio di pagamento (privati)	282	30	30	30	
Tempo medio di pagamento (Regione)	n.ď.	240	240	240	

CADNA

#### dall'analisi condotta è emerso che

- l'EBITDA (Earnings Before Interests Taxes Depreciation and Amortization) che ,come detto, consente di verificare se la società riesce a realizzare profitti positivi dalla gestione ordinaria, nelle proiezioni del piano l è in crescita dal 3,5 % al 5 % per poi rimanere stabile. Tale dato è però inferiore rispetto al valore del campione considerato;
- I'EBIT (Earnings Before Interests and Taxes) che come detto, è l'indicatore che fornisce una misura dell'utile prima degli interessi e delle imposte, presenta nel triennio 2019-2021 un valore in costante diminuzione (0,6%, 0,2% -1,4%), mentre nella prospettiva del piano dovrebbe progressivamente aumentare pur mantenendosi comunque sempre inferiore al valore del campione considerato.
- il VdP, il valore della produzione si presenta più elevato del campione considerato ed in evoluzione nei primi tre esercizi (2022-25) per poi stabilizzarsi.
- Il tempo medio di incasso di Sapna, 240 giorni, è di poco inferiore a quello del campione considerato. I tempi di pagamento, invece, ipotizzati a valori costanti per l'intera durata del piano, sono notevolmente più bassi del campione considerato (30 giorni di Sapna vs. società campione).

### 11. Analisi dell'evoluzione della situazione finanziaria nel triennio 2019-21 di Sapna S.p.a.

Con specifico riguardo all'analisi dei dati storici desumibili dagli ultimi bilanci approvati dalla società è emerso che la perdita d'esercizio del 2020 di euro 884.410 "è riconducibile alla differenza tra costi e ricavi, non ascrivibile alla tariffa del servizio" (v. Relazione sulla gestione del 31/12/2020). Ancòra, nella nota integrativa si legge, fra l'altro, che "...il presente bilancio...evidenzia una perdita di esercizio pari a Euro 882.410. La Società ha ribaltato alla collettività tutti i costi

sostenuti per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti..." . Di tale perdita, i costi "non riconducibili alla tariffa di smaltimento RSU" sono pari a euro 846.338.

Con specifico riferimento al bilancio 2021 (approvato peraltro solo il 30/11/2022), nella relazione sulla gestione si riferisce che "...il bilancio al 31 dicembre 2021 riporta un risultato negativo pari a euro 2.181.301, che porta il nostro patrimonio ad euro 1.018.772, riducendo il capitale sociale di oltre 1/3 facendo rientrare la Società nella fattispecie prevista dall'art. 2446 del Codice Civile. Il risultato negativo dell'esercizio è totalmente ascrivibile alla svalutazione prudenziale, di crediti iscritti nell'attivo e non coperti da garanzia. In particolare, si è ritenuto opportuno svalutare integralmente, per complessivi euro 54.302.753, la posizione a credito vantata verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (UTA) relativa servizi di smaltimento rifiuti stoccati nel periodo emergenziale, a seguito della sentenza del T.A.R. Campania nr. 2889/2022, che ha visto soccombere la...Società...".

In ragione della riferita perdita, in nota integrativa si riferisce, fra l'altro, che versando la società nelle condizioni di cui all'art. 2446 del cod.civ. "l'Amministratore Unico convocherà con urgenza l'assemblea per gli opportuni provvedimenti" soggiungendo che "(...) il bilancio di esercizio al 31.12.2021 viene posto all'approvazione... oltre i termini di legge per l'approvazione del bilancio. Le ragioni che hanno giustificato la dilazione dell'approvazione del bilancio chiuso al 31/12/2021 sono costituite dal fatto che determinati accadimenti di gestione non erano determinabili alla data di chiusura dell'esercizio in virtù della necessità di approfondire la possibilità di recuperare dall' utenza i "Ristori Ambientali" non inseriti in tariffa nel periodo 2011-2017 (v. infra).

Il secondo comma dell'art. 2446 c.c. espressamente prevede che "se entro l'esercizio successivo la perdita non risulta diminuita a meno di un terzo, l'assemblea ordinaria o il consiglio di sorveglianza che approva il bilancio di tale esercizio deve ridurre il capitale in proporzione delle perdite accertate. In mancanza gli amministratori e i sindaci o il consiglio di sorveglianza devono chiedere al tribunale che venga disposta la riduzione del capitale in ragione delle perdite risultanti dal bilancio".

Invero, è stata trasmessa la "relazione sulla gestione del bilancio al 30.09.2022" nella quale l'Amministratore ha riferito che a quella data la gestione ha conseguito "un risultato positivo pari a euro 250.100 dopo aver iscritto a note di credito da emettere euro 1.224.811 l'avanzo di gestione". Non è dato comprendere, tuttavia, a quali crediti si faccia riferimento.

Nemmeno dalla lettura della relazione del Collegio sindacale si apprendono elementi utili in tal senso. Infatti, il predetto Organo di controllo nelle proprie "osservazioni alla relazione sulla situazione patrimoniale delle società a seguito della diminuzione del capitale di oltre un terzo (ex articolo 2446, comma 1 cod.civ.)", del 6 febbraio 2023, specifica solo che l'Amministratore unico, "in considerazione dell'andamento dei primi mesi dell'esercizio 2022, svoltosi con la continuità necessaria e con risultati che sono in linea con il budget, prevede un risultato di fine esercizio tale da ridurre le perdite sofferte

a meno di un terzo del capitale sociale". Al di là delle previsioni di cui all'art. 1, comma 266, L. 30 dicembre 2020, n. 178, come modificato dall'art. 3, comma 1-ter, D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15, e, successivamente, dall'art. 3, comma 9, D.L. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 febbraio 2023, n. 14, non sono note le iniziative intraprese dall'Assemblea dei soci in relazione alla cospicua perdita, né se si sia provveduto, in conseguenza dei risultati economici negativi conseguiti nell'ultimo triennio, alla riduzione del 30% del compenso dei componenti degli organi di amministrazione, secondo quanto previsto dall'art. 21, comma 3 TUSP.

Il Collegio osserva altresì che sarebbe stato utile trasmettere almeno un progetto di bilancio al 31/12/2022 o comunque una relazione del management e del collegio sindacale attestanti la conferma delle riferite aspettative. Ad ogni buon conto quand'anche il bilancio al 31/12/2022 dovesse suffragare il riferito risultato positivo, peraltro relativo ai primi mesi dell'esercizio 2022 (al 30/09/2022), comunque lo stesso potrebbe non essere di per sé elemento idoneo al superamento delle criticità che si andranno ad affrontare nel prosieguo della motivazione.

#### 11.1. Analisi del rischio da contenzioso della Sapna S.p.a.

L'esame della documentazione pervenuta e in particolare le informazioni contenute nel parere di congruità e nel suo aggiornamento a firma del consulente incaricato dagli E.d.a. ha consentito di ricostruire seppur sinteticamente il contenzioso esistente. Quest'ultimo si sviluppa essenzialmente su tre distinti crinali: i giudizi per i crediti tariffari nel periodo emergenziale; i giudizi per il recupero dell'aggio verso i Comuni e infine quelli relativi alle cd. quote di ristoro ambientale.

Invero, nel corso del 2021 sono state azionate nei confronti della società diverse pretese da parte di lavoratori assorbiti dall'ex Consorzio Unico di bacino delle province di Napoli e Caserta, per differenze retributive e per illegittima sospensione dal servizio, per un importo complessivo stimato di euro 1.107021,70 di cui euro 1.037.021,70 con rischio di soccombenza "possibile" ed euro 70.000,00 classificato come "rischio remoto". E' appena il caso di rilevare che di tali specifici contenziosi non è dato sapere se abbiano trovato giusta contabilizzazione nel fondo rischi dell'esercizio considerato.

Venendo ai tre filoni di contenzioso sopra indicati, si osserva quanto segue.

### 11.2. I giudizi per i crediti tariffari nel periodo emergenziale.

Quanto a quest'ultima controversia, già si è detto che la società ha provveduto a svalutare per intero il credito vantato verso l'Unità Tecnica Amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito anche UTA) 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 pendendo gravame 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, determinando la condizione di cui all'art. 2446 c.c.

## 11.3. I giudizi per il recupero dell'aggio verso i Comuni.

I giudizi in oggetto traggono ragione dalla pretesa di ripetizione di somme per il pagamento dell'aggio al concessionario della riscossione, sostenute dalla Provincia di Napoli per conto dei comuni nel triennio 2010-2012 che hanno usufruito del servizio di riscossione della TARSU affidato da Sapna con gara ad una RTI. Quest'ultima, nello svolgimento dell'attività affidata, ha provveduto 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 decurtando, tuttavia, quest'ultimo unicamente dalle somme riversate alla Provincia e non anche di quelle accreditate alle amministrazioni comunali. Così facendo ricadere il peso economico del servizio, unicamente sull'Ente provinciale. Con specifico atto di indirizzo, l'Ente socio invitava la S.A.P.NA. recuperare anche giudizialmente i crediti verso i Comuni dell'area metropolitana che non avevano pagato il suddetto aggio. Secondo quanto si è appreso dalla lettura della documentazione pervenuta, il Tribunale di Napoli, con cinque sentenze, ha respinto le richieste di S.A.P.NA. condannando la stessa in solido con Città metropolitana al pagamento delle spese legali. Complessivamente sono stati introdotti quarantadue giudizi per il recupero delle predetti crediti per un importo di oltre 20 milioni di euro, per la definizione dei quali sono state stimate dalla società spese legali per circa 1,6 milioni di euro di cui euro 50.000,00 già maturate. Nell'addendum al parere di congruità, il consulente riferisce che "gli aggi del 2010-2012 non sarebbero presenti nel Bilancio della Sapna mentre sarebbero ricompresi "gli aggi ordinari di riscossione Tarsu 2012 (oltre agli aggi straordinari per accertamenti maturati dal 2012 al 2021)". In nota integrativa risulta che "il credito verso i Comuni per il recupero dell'aggio si realizza di fatto con le azioni di recupero, che la Città Metropolitana di Napoli ha inteso intraprendere di concerto con la Società, benché nell'esclusivo interesse dell'Ente, pertanto all'atto dell'eventuale recupero di tali somme, la S.A.P. NA S.p.A. provvederà a "riversare" tali aggi alla città metropolitana, riducendo contestualmente il debito verso la controllante di pari importo, viceversa in caso di mancato recupero di tali somme la S.A.P. NA S.p.A. provvederà a stornare il relativo debito verso la controllante Città Metropolitana di Napoli per il medesimo importo».

In buona sostanza, analogamente alle controversie afferenti alle quote di ristoro ambientali (di cui si darà conto nel successivo § 11.3) il principale rischio attiene alla condanna al pagamento delle spese legali e accessori di legge (v. infra), peraltro già intervenuta in cinque dei quarantadue giudizi. Pertanto, in considerazione della mole dei giudizi pendenti, la partecipata potrebbe essere esposta al pagamento di importi ingenti senza la possibilità di ribaltare sulla tariffa la spesa complessiva per gli oneri legali di tutti i giudizi in corso che potrebbe incidere considerevolmente sul patrimonio societario (v. parere di congruità dello studio Prof. Pozzoli).

### 11.4. I giudizi relativi alle compensazioni ambientali.

Quanto ai ristori ambientali, si tratta di giudizi avviati da alcuni comuni per il pagamento delle cd. "quote di ristoro" a titolo di compensazione ambientale per il disagio connesso alla presenza di impianti di trattamento dei rifiuti sul proprio territorio.

Le controversie attengono in particolare al periodo compreso tra il 2011 e il 2017 durante i quali la Provincia e il soggetto gestore decisero di non inserire nella determinazione della tariffa rifiuti gli oneri relativi alle compensazioni ambientali, poi reintrodotti nella determinazione dei costi che concorrono a formare la tariffa rifiuti a partire dal 2018 (con deliberazione del Sindaco Metropolitano n.14 del23/01/2019).

Si tratta di giudizi di ingente valore pari ad euro 20.510.311,00 solo di sorta capitale a cui deve aggiungersi la rivalutazione, gli interessi (sino al soddisfo) e le spese, rispetto ai quali la definitiva soccombenza della società è probabile come riferito dallo stesso Socio (v. parere di congruità del consulente incaricato). In particolare, nell'*Addendum* al parere di congruità il rischio di soccombenza per tali giudizi è ritenuto elevato in considerazione dell'andamento di quelli già definiti almeno in primo grado e in alcuni casi confermati in Appello.

Come illustrato nella nota integrativa al Bilancio di SAPNA e nel parere del Collegio sindacale al medesimo bilancio, in ragione dell'andamento dei giudizi, "la società ha incaricato la Fondazione *Utilitatis* di fornire un parere in merito alla "ammissibilità", tra le componenti di costo regolate dalla disciplina tariffaria fino ad oggi emanata dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), degli importi dei ristori ambientali per gli anni non deliberati, "da diluirsi nelle tariffe degli anni a venire al fine di recuperare gli importi erogati come da sentenza per la sola sorta capitale". Orbene, "lo studio condotto dalla Fondazione incaricata ha asseverato la possibilità del recupero attraverso il quadro regolatorio mediante l'utilizzo della componente tariffaria del conguaglio, secondo il metodo tariffario rifiuti MTR di cui alle delibere ARERA n. 443/2019 e 363/2021" (v. parere Collegio sindacale).

Ad avviso del Collegio sindacale il recupero [è] rafforzato dal fatto che il pagamento del ristoro essendo un'obbligazione dell'utente finale, non verrebbe meno neanche qualora vi sarebbe un soggetto gestore

diverso dall'attuale soggetto". Nel predetto parere si riferisce peraltro che "Alla luce [del] parere [della Fondazione] sono stati iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale gli importi sentenziati per il valore della sola sorta capitale a titolo di ristori alla voce 'crediti per fatture da emettere vs comuni per ristori 2011-2017' per circa € 17 milioni da effettuarsi appunto nei confronti dei comuni conferitori, mentre, in contropartita, gli importi anticipati a seguito delle sentenze da SAPNA e CMDN hanno trovato imputazione nei debiti per anticipazione erogate ai comuni sede di impianto".

In forza del mentovato parere, la società ritiene quindi che non vi sarebbe impatto alcuno sul bilancio e sulla tenuta degli equilibri nel medio-lungo periodo, potendo scaricare sulla tariffa e quindi sull'utenza, i debiti per quote di ristoro, come voci di costo di esercizi pregressi (2011-2017) che "ancorchè non deliberate" vengono incluse tra le voci di conguaglio della tariffa.

Quanto alle condizioni di ammissibilità degli oneri compensativi, la metodologia di cui alle delibere ARERA sopra richiamate, presuppone che essi siano riscontrabili nel corredo contabile del gestore (bilancio d'esercizio e/o contabilità sottesa) all'anno «a-2». Dalla documentazione versata in atti non emerge la prova della riferita condizione di ammissibilità dei conguagli né è chiaro se, a seguito delle indicazioni fornite da Città Metropolitana di reintrodurre i ristori ambientali dal 2018 (secondo i criteri di cui all'art. 38 L.R. n.14 26/5/2016), nel calcolo della tariffa (giusta comunicazione del 18/9/2018 prot. SAPNA 126700), la Sapna abbia incluso anche le quote pregresse e non deliberate relative agli anni 2011- 2017. Non è peraltro chiarito se nell'aderire a tale soluzione contabile, siano stati opportunamente ponderati anche eventuali profili prescrittivi e decadenziali connessi alla pretesa erariale che si intende attivare nei confronti dei comuni e dell'utenza e che potrebbero riverberarsi negativamente non solo sugli equilibri societari ma anche su quelli dei singoli comuni, tenuto conto altresì del contenzioso che ne potrebbe scaturire.

A fronte degli avvisati rischi connessi al mancato recupero nei confronti dei comuni conferitori, per le risalenti compensazioni ambientali relative agli anni 2011-2017, peraltro, non emerge una coerente svalutazione a fondo rischi dei crediti iscritti verso i comuni conferitori ed ammontanti a circa 17 milioni di euro (non è infatti chiarito se gli importi iscritti in contropartita tra i debiti per anticipazione erogate ai comuni sede di impianto siano di pari importo v. parere Collegio sindacale sopra richiamato).

Ad ogni buon conto, in disparte ogni valutazione nel merito della correttezza giuridica e contabile della soluzione ermeneutica seguita dalla società partecipata, in questa Sede, si osserva che ove i debiti per le quote di ristoro (quanto alla sorta capitale) non potessero essere ricompresi tra i costi comuni di gestione, vi sarebbe un evidente rischio di tenuta degli equilibri e di continuità nella gestione del servizio, tale da richiedere, ove possibili, specifici e ponderati interventi da parte dei soci al fine di assicurare la continuità della gestione e la sopravvivenza

stessa della partecipata (art. 194 lett. c Tuel in combinato disposto con gli art. 2447cc e 14 e 21 TUSP).

Infine, quand'anche percorribile la soluzione contabile adottata da Sapna, osserva il Collegio, la somma iscritta a bilancio alla *voce "crediti per fatture da emettere vs comuni [conferitori] per ristori* 2011-2017" pari a circa 17 milioni di euro non tiene conto di due ulteriori pretese vantate da comuni sedi di impianto per complessivi euro 3.031.895, e non ancora definiti con sentenza, rispetto alle quali la società avrebbe dovuto integrare l'accantonamento a fondo rischi anche in considerazione dell'andamento di tali giudizi e dell'elevata probabilità di soccombenza.

Analogamente, il bilancio della partecipata non tiene conto comunque dei debiti per interessi e spese legali a cui è stata condannata o potrebbe essere condannata la società nei giudizi relativi alle quote di ristoro, che vengono quantificati in euro 664.243 per interessi legali, euro 700.000 per interessi di mora ed euro 258.354 per spese legali (v. parere "Addendum al parere di congruità del 17 marzo 2022" dello studio Prof. Pozzoli prot. Ato Na 1 n. 62 del 20/01/2023). A tal proposito, il consulente incaricato ha riferito (nel sopra richiamato parere) di un'iniziativa dell'attuale socio unico Città Metropolitana volta a "soccorrere finanziariamente la propria partecipata appostando una somma a bilancio di "1 milione di euro". Tale cifra, ad avviso del consulente sarebbe " inferiore a quanto dichiarato da SAPNA" allo stesso incaricato e alla "Fondazione Utilitatis, nel parere della quale risultano euro 664.243 di interessi legali, euro 700.000 di interessi di mora ed euro 258.354 per spese legali) per i contenziosi in cui si è manifestata la soccombenza". Lo stesso professionista evidenzia che "permane il problema dei contenziosi in corso, in cui si dovrà seguire il medesimo principio, ovvero che dovranno essere a carico della Città Metropolitana, in sede di interlocuzione tra le parti andrà anche chiarito il destino delle eventuali transazioni (ipotesi a nostro giudizio auspicabile) visto che tali oneri verranno comunque ridotti o azzerati, ma che, in questo caso, peserà sulla società un onere finanziario che qualcuno dovrà ristorare o quanto meno governare".

Al di là della valutazione nel merito dell'iniziativa della Città Metropolitana e dell'effettiva capacità di risanamento della società, non oggetto dell'odierno controllo, il Collegio ritiene che un eventuale soccorso finanziario da parte dell'attuale socio unico, sempre ove possibile a legislazione vigente, deve inevitabilmente tener conto dell'estromissione dello stesso dal ciclo dei rifiuti affidato dal 2010 alle funzioni fondamentali dei comuni (v. l'art.14 comma 7 lett. f) del D.L. n.78/2010 conv. Legge n.122/2010) e del regime solo transitorio previsto dalla legge regionale che, in quanto tale, dovrebbe ragionevolmente abbracciare un arco temporale limitato. Infatti, la Legge regionale n. 14 del 26 maggio 2016 e ss.mm.ii., ha abilitato le società provinciali "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" (v. art. 40 comma 3 della legge regionale 14/2016), onde garantire la non interruzione di un servizio essenziale.

Allo stato, per tutto quanto osservato e ferme le criticità già rilevate, si soggiunge che all'attualità vi sono costi per circa 3.000.000,00 di euro - relativi alle spese e accessori di legge per i giudizi sui ristori ambientali e i recuperi degli aggi dai Comuni - che, non potendo essere coperti dalla tariffa restano a carico della Sapna S.p.a. compromettendone ancor più l'equilibrio, già incrinato dall'erosione del capitale sociale per oltre un terzo, rispetto alla quale ancora non sono note le misure intraprese dall'Assemblea ai sensi dell'art. 2446 cod.civ.

Come detto, il parametro della sostenibilità finanziaria deve essere scrutinato anche dal punto di vista soggettivo, tenendo conto, cioè, degli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22). La motivazione della deliberazione anche per tale aspetto non offre particolari argomenti a supporto, limitandosi a rinviare la copertura finanziaria dell'operazione di acquisto al redigendo bilancio 2023- 2025 senza tener conto degli obblighi di accantonamento e di redazione del bilancio consolidato previsti dall'ultimo periodo dell'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 138/2011 a mente del quale "nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonchè a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house".

In conclusione, per le considerazioni sopra espresse, il Collegio ritiene che non sia dimostrata la sostenibilità finanziaria dell'operazione deliberata dall'Ente d'Ambito Napoli 1 per il fondato rischio che la società Sapna s.p.a non sia in grado di assicurare, in un adeguato arco temporale, l'equilibrio economico finanziario attraverso l'attuazione dell'oggetto sociale e quindi la propria autonomia finanziaria senza richiedere l'intervento dei soci pubblici per far fronte all'aumento dei costi da contenzioso e delle correlate perdite.

# 12. Analisi dell'efficienza, efficacia ed economicità, motivazione della scelta organizzativa in house e valutazione delle alternative possibili.

In caso di acquisto di partecipazioni finalizzate all'affidamento di servizi secondo il modello "in house providing", la delibera di costituzione o di acquisizione di partecipazioni societarie, è soggetta ad un aggravamento dell'onere di motivazione analitica di cui all'art. 5 TUSP per effetto delle nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201 di "Riordino della

disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" (che invero, hanno confermato le previsioni già contenute nell'art. 34 comma 20 del D.L 179/2012 conv. L. 221/2012).

La norma di riordino ha stabilito nuove regole e limiti per la durata degli affidamenti *in house* di servizi pubblici locali (cfr. art. 17) ed ha confermato, tra l'altro, la necessità che l'Ente locale dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione (Sezione regionale controllo Marche, deliberazioni n. 25/2023/VSG n. 26/2023/VSG, n. 53/2023/PASP). Il segnalato "aggravamento" motivazionale è coerente, peraltro, con la previsione, tra le riforme abilitanti contenute nel PNRR, della limitazione e della razionalizzazione, nel settore dei servizi pubblici locali, del ricorso al modello dell'autoproduzione.

L'analisi della deliberazione dell'Ente d'Ambito non ha soddisfatto pienamente nè il profilo della verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità della scelta né quello della scelta del modello organizzativo dell'autoproduzione rispetto alle altre soluzioni gestionali.

Infatti, nel richiamato provvedimento, l'Eda si è limitato ad affermare la rilevanza strategica dell'acquisto della S.A.P.NA. S.p.A. perché "consentirà... di gestire "in house", senza soluzione di continuità, un fondamentale segmento funzionale del ciclo dei rifiuti"; evidenziando altresì che "essendo l'interesse pubblico il riferimento e il punto di arrivo della gestione della S.A.P.NA. S.p.A., la sua gestione sarà orientata esclusivamente all'interesse pubblico, sub specie di un'utilità in termini di servizio reso alla collettività. In particolare, la S.A.P.NA. S.p.A. potrà utilizzare gli utili eventualmente conseguiti per la riduzione della tariffa di conferimento dei rifiuti presso i TMB, con conseguente indubbio risparmio per le popolazioni dei Comuni partecipanti all'Ente d'Ambito. Inoltre, va considerato che una virtuosa gestione pubblica degli impianti di trattamento dei rifiuti è fondamentale per la tutela dell'ambiente e della salute delle popolazioni residenti nei Comuni ove sono ubicati gli impianti de quibus. Va sottolineato, altresì, che la S.A.P.NA. S.p.A. ha maturato un notevole know-how nel settore dei rifiuti ed una specifica esperienza pluriennale nella gestione del servizio di trattamento della frazione di Rifiuto Urbano Indifferenziato (CER 200301) prodotto dai comuni rientranti negli A.T.O. dimostrando nell'ultimo quadriennio l'efficienza e l'efficacia della propria attività aziendale. La Società dispone, poi, delle risorse umane e di tutti i mezzi tecnici, operativi ed organizzativi per garantire la prosecuzione, senza soluzione di continuità, della gestione del servizio di trattamento della frazione di Rifiuto Urbano Indifferenziato (CER 20.03.01), così come sarà disciplinato dal relativo Contratto di servizio".

Tenuto conto del riferito corredo motivazionale emerge con nitore la mancanza, per la scelta del sistema di gestione del servizio in parola (art. 14 del d. lgs. n. 201/2022), di una S.W.O.T. Analisys di ciascuna delle opzioni praticabili (in particolare, della possibilità di affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica), con l'individuazione per ciascuna di esse di strenght (punti di forza), weakness (punti di debolezza), opportunities (opportunità) threat

(minacce). Tale analisi non può essere soddisfatta con il mero riferimento al prezzo di acquisto della partecipazione o con la generica evocazione dell'esperienza maturata dalla Società Sapna S.p.A. nella gestione del servizio.

Né tantomeno può ritenersi appagante un ulteriore argomento sostenuto nella deliberazione de qua al fine di valorizzare la scelta del modello in house rispetto alle forme alternative, che fa leva sul "vantaggio (...) rappresentato dalla riserva in capo agli Enti d'ambito e per esso in capo ai Comuni associati, della direzione strategica e della maggiore capacità di controllo sulla gestione" o ancòra " sulla maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'in house providing".

A ben vedere, tale assunto, nel caso di specie, più che un vantaggio si rivela un profilo di criticità del ricorso al modello dell'autoproduzione, alla luce dei principi di distinzione ed esercizio separato delle funzioni regolatorie e di controllo da quelle gestorie (art. 6, comma 1, d. lgs. 201/2022) e del connesso divieto per gli enti di governo dell'ambito di acquisire partecipazioni nelle società gerenti il servizio a rete (art. 6, comma 2, d. lgs. n. 201/2022). Come è stato detto, si tratta di principi che emergevano già con chiarezza dalla legge delega oltre che dalla giurisprudenza costituzionale.

13. Adempimento dell'onere di motivazione sulla "compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese". Adempimento relativo all'indicazione, qualora l'Amministrazione sia un ente locale, che "lo schema di atto deliberativo" sia stato sottoposto "a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate" (art. 5, comma 2, TUSP).

L'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone quanto segue: "L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate".

Quanto alla compatibilità eurounitaria dell'intervento, nella deliberazione l'Ente d'Ambito si limita a dare atto che "l'intervento finanziario è altresì compatibile con le norme dei trattati europei e in particolare con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese, non essendo prevista alcuna erogazione in favore delle imprese produttive".

Ad avviso del Collegio, tale argomento apodittico non soddisfa la pretesa normativa né invero ulteriori argomenti motivazionali possono trarsi dalla relazione ex art. 34 comma 20 del

D.L. 179/2012 (oggi sostituito dall'art. 17 del TUSPL). Invero, sebbene la relazione asseverata dalla società di revisione Audita s.r.l. sia stata predisposta al dichiarato fine "di quanto previsto dall'art. 34 comma 20 del D.L. 179 del 2012" (v. "Asseverazione Audita prot. Sapna n. 3307 del 10/03/2023), la stessa non si sofferma sulle ragioni e sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento diretto, definendo i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche ove previste, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento. Infine, si rileva nel deliberato l'indicazione di provvedere alla trasmissione "all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287".

Con riferimento al secondo aspetto, ossia la consultazione pubblica, la proposta dà atto che la stessa "è sottoposta a previa consultazione pubblica ex art. 5 comma 2 ultimo periodo del TUSP nella forma di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente". Nel deliberato, tuttavia, il Consiglio d'Ambito non ha dato conto dell'intervenuto adempimento pubblicitario posto a garanzia della democrazia partecipativa (art.1 Cost.).

L'onere di motivazione analitica non risulta, pertanto, soddisfatto anche sotto tali profili.

#### 14. Conclusioni.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, comma 3, TUSP, parere negativo in ordine all'acquisto da parte dell'Ente di governo dell'Ambito ottimale Napoli1, della partecipazione sociale del 21,13 % del capitale sociale dalla Città Metropolitana di Napoli nella Società Sapna S.p.a., finalizzata all'affidamento *in house* a tale Società - previa stipula di apposito contratto di servizio - di un segmento funzionale del ciclo integrato dei rifiuti, ossia il trattamento intermedio del Rifiuto Urbano Indifferenziato (CER 20.03.01) prodotto dai Comuni ricadenti nell'Ambito Ottimale Napoli 1 dell'area metropolitana di Napoli.

## **PQM**

#### La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

- esprime, per le ragioni indicate in parte motiva, parere negativo in ordine all'acquisizione da parte dell'Ente di governo dell'Ambito ottimale Napoli 1 della partecipazione sociale del 21,13 % del capitale sociale dalla Città Metropolitana di Napoli nella Società Sapna S.p.a. di cui alla Deliberazione del Consiglio d'Ambito dell'Ato Napoli 1 n. 2 del 09/02/2023;
- dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all' Ente d'Ambito interessato entro cinque giorni dal deposito;

- ordina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, all' Ente d'Ambito interessato di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale. Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 24 marzo 2023.

Il Relatore

Ilaria Çirillo

Il Presidente

Massimo Gagliardi Monnus Goglini

Depositata in Segreteria 2 9 MAR, 2023

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato