



Relazione Istruttoria dei Direttori Generali degli EdA Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3 all'esito della riunione congiunta tenutasi presso la Regione Campania in data 23.05.2023 alla presenza della Regione Campania, di SAPNA e della Città Metropolitana di Napoli.

Proposta di revoca ex art. 21 quinqueies L. 07.08.90 n. 241 delle delibere dei rispettivi CdA del 09/03 e del 27/03/2023

Per quanto stabilito all' 40 c.3 della L.R. n.14 del 26.05.2016 e s.m.i., e per valutare la possibilità di subentro, in quota parte con gli altri Enti d'Ambito i cui ATO ricadono nel territorio della Città Metropolitana di Napoli, nella titolarità della Società partecipata a totale capitale pubblico SAPNA S.P.A. della Città Metropolitana di Napoli, dalla fine dell'anno 2020, e nei primi mesi dell'anno 2021, si sono tenuti una pluralità di incontri, ai quali hanno partecipato i tre Direttori Generali degli EdA della Provincia di Napoli, ed in taluni casi i Presidenti degli stessi, i vertici di SAPNA, il Capo di Gabinetto della Città Metropolitana di Napoli all'epoca in carica, nonché in talune altre riunioni il dott. Michele Scognamiglio, all'epoca rappresentante dell'IFEL, che seguiva la problematica dell'acquisto delle quote di SAPNA da parte degli EdA Provinciali per conto della Regione Campania.

In queste riunioni era stato inizialmente affermato che SAPNA era una Società priva di debiti e che l'esborso che gli EdA avrebbero dovuto affrontare era pari a circa € 600.000 complessivi, corrispondenti al prezzo di acquisto delle azioni.

Soltanto in data 27.12.2020, nel corso di un incontro a mezzo Web convocato dall'Assessore all'Ambiente della Regione Campania è stato per la prima volta comunicato che esisteva un contenzioso relativo ad una debitoria pregressa tra SAPNA e Regione Campania e che questo contenzioso era in corso di definizione a mezzo di un Accordo transattivo.

Ad onor del vero nella riunione non è stato comunicato né l'ammontare della debitoria in essere né i termini dell'Accordo che SAPNA e Regione intendevano concludere.

Nel corso dei colloqui, ed a fronte dell'insistenza degli Enti di Ambito, venne soltanto comunicato che l'Accordo in itinere prevedeva il pagamento del debito della Società verso la Regione a mezzo di cessione di crediti che SAPNA vantava nei confronti dei Comuni.

2. In data 17.06.2021 la Regione Campania, con Nota prot. 175/21 ha trasmesso copia dell'Accordo transattivo con SAPNA del 03.06.2021.

Questo Accordo dopo aver accertato un debito complessivo di € 152.381.019,25, ha previsto il pagamento di una prima rata all'atto della stipula di € 17.128.148,87, la cessione di crediti per € 45.000.000 ed il pagamento del residuo pari ad € 90.252,96 a mezzo di rate periodiche per la durata complessiva di 15 anni.

3. Con ulteriore Nota del 05.09.2021 prot. PG/021/0441006, inviata dopo che gli EdA avevano reiteratamente espresso perplessità in ordine alla sostenibilità del debito di SAPNA, la Direzione Generale Ciclo Integrato delle Acque e dei Rifiuti della Regione Campania, ha trasmesso la relazione avente ad oggetto "l'Analisi del Sistema Azienda e connessi profili di Equilibri di Economia Finanziaria della Società SAPNA S.p.A. – Valutazione della sostenibilità del Piano di Ricomposizione dei debiti del 03.06.2021, definito agli effetti della delibera della G.R. 525/2019", predisposta dalla Fondazione IFEL.

La Relazione prodotta ha concluso (pg. 71) che la Società SAPNA non presenta alcuna condizione di squilibrio economico finanziario tale da pregiudicare il pagamento dell'Accordo sottoscritto in data 03.06.2021., infatti la relazione riporta testualmente:

“Alla luce della relazione di gestione del collegio di revisione al bilancio 2020 della SAPNA S.p.A della nota integrativa nonché dei dati espressi in premessa circa l'incremento del margine del valore aggiunto, del margine di liquidità interna e delle



attività in essere per il recupero dei crediti, in uno con il piano di rientro condiviso con la Regione Campania agli effetti della delibera di GR 525/2019 sono pressoché inesistenti i rischi di illiquidità della SAPNA S.p.A.”

A ciò si aggiunga l'enorme massa creditoria sorta nei confronti degli EE LL da recuperare della stessa SAPNA attraverso procedure semplificate a seguito dell'entrata in vigore della Legge 160/2019.

Tutto quanto premesso si possono fornire elementi di risposta alla nota prot. n.940/2021 del 02.08.2021 in forza della quale si chiedeva di conoscere quanto di seguito:

se il piano di ristrutturazione predisposto dalla stessa SAPNA NA sia nei fatti sostenuto, in sede di pagamento rateizzato del debito derivante dallo smaltimento della FST presso l'impianto TMV di Acerra e dagli altri debiti indicati nell'Atto Transattivo di riconoscimento e regolazione del debito medesimo, sottoscritto in data 03.06.2021, da corrispondenti con entrate accertate presso gli enti locali che utilizzano gli impianti STIR.

Al suddetto quesito l'IFEL ha risposto “La società SapNa SpA non presenta alcuna condizione di squilibrio economico finanziario tale da pregiudicare il pagamento dell'accordo sottoscritto in data 03.06.2021 .Si precisa inoltre che tale accordo sottoscritto con la SMA Campania quale concessionario della riscossione della Regione Campania assorbe in se anche il contenzioso sorto con la stessa regione in ordine al conferimento della FST presso l'impianto del TMV di Acerra nel periodo 2012-2018 e gode di un abbattimento agli effetti della L.R.60/2018 del 25% dei debiti non contestati maturati nello stesso periodo.”

4. L'EdA Napoli 3 ha ritenuto indispensabile munirsi di una propria Consulenza.

Con Determina Dirigenziale n. 44 del 30.09.2021 il Direttore Generale di EdA Napoli 3, infatti, ha conferito incarico all'Avv. Domenico Napoletano, con studio in Napoli, Centro Direzionale Is G/10, di predisporre una Relazione di Consulenza diretta ad accertare, alla luce delle conclusioni contenute nella Relazione IFEL del 03.09.2021, la sussistenza delle condizioni che consentano agli EdA di adottare un provvedimento deliberativo che preveda la possibilità dell'acquisizione delle quote del capitale sociale di SAPNA, ovvero di indicare ad EdA quali ulteriori attività istruttorie debbano essere eseguite al fine di verificare la situazione patrimoniale e di Bilancio di SAPNA e la possibilità che la Società possa dare effettiva attuazione all'Accordo del 03.06.2021, senza esporre l'Ente d'Ambito al rischio di dover effettuare interventi finanziari.

La Relazione di Consulenza è stata resa in data 10.11.2021, con atto prot. n. 775 ed è stata messa a fattor comune degli EdA Napoli 1 e Napoli 2.

L'Avv. Napoletano, in particolare, ha così concluso la sua Relazione di Consulenza:

“a) la relazione elaborata dal gruppo di lavoro IFEL risponde chiaramente ed esaurientemente ai quesiti posti congiuntamente dal direttore dell'Ente d'Ambito Napoli 1 e dal Commissario dell'Ente d'Ambito Napoli 2 circa l'analisi del sistema azienda e connessi profili di equilibrio economico finanziario della Società S.A.P.N.A. S.p.A. e valutazione della sostenibilità finanziaria del piano di ricomposizione dei debiti del 3 giugno 2021 definito agli effetti della delibera di G.R. 525/2019 concludendo: “... La Società SAPNA non presenta alcuna condizione di squilibrio economico finanziario tale da pregiudicare il pagamento dell'accordo sottoscritto in data 03.06.2021. Si precisa inoltre che tale accordo sottoscritto con la SMA Campania quale concessionario della riscossione della Regione Campania assorbe in sé anche il contenzioso sorto con la stessa Regione in ordine al conferimento della FST presso l'impianto del TMV di Acerra



nel periodo 2012-2018 e gode di un abbattimento agli effetti della L.R. 60/2018 del 25% dei debiti non contestati maturati nello stesso periodo”.

b) La stessa esaustività della relazione IFEL rispetto ai quesiti posti dagli Enti d'Ambito nelle conclusioni, limitate alla sostenibilità finanziaria del piano di rimborso sottoscritto con la Regione Campania, tuttavia non è ugualmente ravvisabile rispetto al quesito posto al sottoscritto dall'Ente d'Ambito Napoli 3 in ordine all'ipotesi di subentro nel capitale Sociale della società S.A.P.Na S.p.A. secondo il deliberato agli atti dello stesso Ente;

c) Al fine di poter valutare compiutamente l'opportunità di subentro nel capitale sociale della Società S.A.P.Na S.p.A. si rende necessaria, a valle, un'analisi congiunta dei dati patrimoniali, economici e finanziari della stessa società (due diligence).

5. Con incarico congiunto conferito dai Direttori Generali dei tre EdA Provinciali, su mandato dei rispettivi CdA, ad inizio Gennaio 2022, è stato affidato al Prof. Stefano Pozzoli, Ordinario di Economia presso l'Università Parthenope di Napoli, il compito di effettuare l'indagine relativa alla situazione di bilancio di SAPNA, alla situazione finanziaria, al Piano Industriale, alle prospettive di sviluppo della Società ed all'acquisizione delle quote del capitale sociale di SAPNA SpA.

Il Prof. Pozzoli ha consegnato la propria relazione con Nota del 04.04.2022.

Nel suo elaborato il Consulente nominato è giunto alle seguenti conclusioni:

“Si conclude pertanto attestando la ragionevolezza del piano e la congruenza dello stesso e quindi nella sostenibilità della operazione, per la quale il problema non è la congruità del prezzo di acquisto, che pare simbolico e giustificato solo dalla natura tutta pubblica dei contraenti e della controparte, bensì della continuità della Società senza ulteriori operazioni di ricapitalizzazione. In estrema sintesi:



- il prezzo è senza dubbio, dal lato dell'acquirente, più che conveniente (Nb. Prezzo indicato dalla relazione IFEL € 600.000 da suddividere tra i 3 EdA di Napoli);

- la transazione con la Regione, rafforzata dal successivo "Accordo di programma" ha conferito stabilità finanziaria alla Società, rendendo credibile la sostenibilità del debito ed il relativo piano di rientro;

- la probabilità che necessitino interventi sul capitale alla luce del piano e stante le ipotesi di piano non sembrano immediate e paiono evitabili da una accorta politica tariffaria;

- i rischi connessi alla gestione sono ovviamente esistenti ma, seppur significativi, paiono tenuti adeguatamente sotto controllo dal management aziendale.

Ci pare, quindi, che, nei limiti del mandato conferitoci, l'operazione di compravendita sia rispettosa dei canoni di congruità propri della stessa".

Considerando concluso l'iter istruttorio preordinato all'acquisizione di SAPNA, con una pluralità di comunicazioni a firma congiunta, inviate a mezzo pec (tre) nei mesi di Giugno – Luglio 2022, i tre EdA Provinciali hanno richiesto alla Città Metropolitana di Napoli la fissazione di un incontro congiunto diretto a definire prezzo e modalità di acquisizione delle quote del capitale sociale della partecipata Provinciale.

6. Soltanto in data 20 Luglio 2022, nel corso di un incontro avuto presso la Città Metropolitana di Napoli, gli EdA Provinciali hanno avuto notizia dell'esistenza di una debitoria ulteriore, in precedenza non comunicata, ascendente a circa 35 milioni di Euro, riferibile a:

- rimborsi dovuti ai Comuni sede di impianto, non corrisposti un passato, periodo 2010/2018;



- prestazioni effettuate a favore dell'allora esistente Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti.

Per definire le modalità di estinzione di questa ulteriore debitoria sono state tenute numerose riunioni, sino a tutto Gennaio 2023, anche con l'intervento di Utilitalia, quale Consulente di SAPNA.

All'esito di queste riunioni si è stabilito, visto altresì, il mutato quadro normativo, e la sopravvenienza della legge di riforma dei servizi pubblici locali:

- Acquisizione differita del capitale della SAPNA - È stato concordato che gli EdA acquisiscano almeno il 51% del capitale sociale della partecipata provinciale rinviando "sine die", ed in attesa di una evoluzione del quadro normativo, l'acquisizione della quota residua;
- Prezzo di acquisto delle quote: Verifica anche nel corso del previsto incontro tra i Presidenti degli EdA e del Presidente della Città Metropolitana di Napoli circa il prezzo di vendita delle quote di SAPNA (differenza tra gli originari € 600.000, e la stima del patrimonio netto della Società, al Dicembre 2022, pari ad € 1.018.000,00);
- Ulteriori somme richieste: La società verrà acquistata al prezzo convenuto, nella situazione di fatto in cui si trova senza ulteriori riconoscimenti alla Città Metropolitana;
- Somme derivanti dalla soccombenza nelle ultime rivendicazioni: La Città Metropolitana si farà carico delle somme dovute per interessi e spese legali. La quota capitale, come previsto per legge, sarà riversata in tariffa.

8. Il prof. Pozzoli ha inviato in data 20.01.2023 un addendum alla relazione del 04.04.2022 che giunge alla seguente conclusione:
“Si conclude pertanto attestando la sostenibilità della operazione, per la quale il problema, si ripete, non è la congruità del prezzo di acquisto, che pare simbolico e giustificato solo dalla natura tutta pubblica dei contraenti e della controparte, bensì della



continuità della Società, che pare assicurata da quanto ci è stato messo a disposizione.

In estrema sintesi:

- il prezzo è, dal lato dell'acquirente, congruo;

- la possibilità di arrivare a degli accordi transattivi per i contenziosi sui ristori pare auspicabile sotto il profilo istituzionale, conveniente sotto quello economico e gestibile in chiave finanziaria;

- la probabilità che necessitino interventi sul capitale alla luce del piano e stante le ipotesi di piano non sembrano immediate e paiono evitabili da una accorta politica tariffaria;

- i rischi connessi alla gestione sono ovviamente esistenti ma, seppur significativi, paiono tenuti adeguatamente sotto controllo dal management aziendale;

- l'esercizio del controllo analogo da parte degli Enti d'Ambito, e quindi da parte dei Comuni, dovrebbe contribuire a legare interessi territoriali e destini della società.

Ci pare, quindi, che, nei limiti del mandato conferitoci, l'operazione di compravendita sia rispettosa dei canoni di congruità propri della stessa”.

In data 09.03.2023 i CdA dei tre EdA Provinciali hanno espresso la volontà d'acquistare il 51% del capitale sociale di SAPNA, in proporzione ai rispettivi abitanti, nella seguente misura:

EdA Napoli 1 21,13% del capitale sociale;

EdA Napoli 2 12,40% del capitale sociale;

EdA Napoli 3 17,47% del capitale sociale;

I deliberati dei tre EdA sono stati trasmessi alla Sez. Regionale Controllo della Corte dei Conti, per il parere preliminare ex art. 5, comma 3 D.Lgs. 175/2016.



Soltanto in data 17.02.2023 quando già erano stati adottati questi provvedimenti di acquisizione delle quote di SAPNA da parte dei CdA dei tre EdA ed era già noto l'orientamento sfavorevole della Sez. Controllo della Corte dei Conti, adottato su analogo provvedimento EdA Caserta, è stato trasmesso Piano Industriale di SAPNA.

In data 27.03.2023 i CdA dei tre EdA Provinciali hanno deliberato l'acquisto di SAPNA, previa acquisizione di un parere reso dal Prof. Alfredo Contieri, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università "Federico II" di Napoli, in ordine alla legittimità dell'iter procedimentale seguito, visti anche i rilievi formulati dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti sulla delibera adottata da EdA Caserta.

Anche questo parere, unitamente a tutte le integrazioni documentali richieste, è stato trasmesso alla Sezione Regionale della Corte.

Il 28.03.2023 è stato stipulato il rogito notarile (rep. 23.036, racc. 10.766).

Nessuna somma è stata, peraltro, sino ad oggi erogata dai tre EdA Provinciali alla Città Metropolitana di Napoli, giacchè il rogito ha previsto che il prezzo pattuito debba essere pagato entro la data del 15.06.2023, pena la risoluzione dell'atto.

Il giorno successivo all'atto, ossia il 29.03.2023, sono pervenuti ai 3 EdA Provinciali i pareri negativi, di identico contenuto, della Sezione Regionale della Corte dei Conti, relativi a tutti e tre gli Enti.

9. Tutto ciò chiarito in fatto deve ulteriormente osservarsi che la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti ha motivato il suo parere sfavorevole all'acquisizione del 51% del capitale sociale di SAPNA osservando, innanzitutto, che l'art. 33, c. 2 D.vo 201/22 richiederebbe, al fine dell'utilizzo del regime transitorio dallo stesso introdotto, non solo l'adozione dell'atto deliberativo ma anche la costituzione della Società e l'affidamento del servizio entro il termine del 30.03.2023.

Fermo restando che gli scriventi condividono l'interpretazione della normativa derogatoria proposta nel parere reso dal Prof. Contieri, deve osservarsi che la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti che ha preso in esame i soli provvedimenti deliberativi del 09.02.2023 e non quelli del 27.03.2023, non ha considerato che entro il termine indicato del 30.03.2023 i tre EdA della Provincia hanno adottato tutti gli atti e compiuto tutte le attività consequenziali richieste, fatto salvo il regime di decorrenza dell'affidamento, che doveva avere efficacia successivamente al periodo di Stand-Still.

Per quanto concerne, invece, i dubbi di legittimità costituzionale della norma sollevati dalla Sezione deve osservarsi che gli stessi non potevano rilevare in sede di adozione, di un atto di controllo, fermo restando che il D.vo 201/2022 ha seguito il suo corretto iter costituzionale, acquisendo tutti i necessari pareri.

La Sezione di Controllo ha sollevato un'ulteriore obiezione in ordine all'applicazione dell'art. 6, c. 3 D.vo cit.: *“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 allo stesso tempo l'assenza di commistione tra compito di regolazione e compito inerenti alla gestione diretta del servizio ed al suo affidamento”*. Deve osservarsi in merito che l'EDA è un Ente esponenziale dei Comuni, i quali parteciperanno, loro stessi, al controllo analogo.

10. Il parere negativo della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti si è, altresì, pronunciato nel senso della non “sostenibilità” dell'acquisizione di SAPNA.

Si è dedotto, in particolare, che:

“La Sezione osserva che “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 necessita 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”.

In ordine a questo rilievo deve, tuttavia, precisarsi che:

- L’EDA ha acquisito un parere del Prof. Stefano Pozzoli, uno dei principali esperti in materia a livello nazionale;
- Il parere è espressione di una serrata interlocuzione con SAPNA e con la Città Metropolitana, che ha determinato l’emersione di una serie di problematiche rilevanti e la riformulazione del piano industriale, che non solo è stato redatto in collaborazione con una primaria società di revisione, ma è stato, altresì, asseverato, come previsto all’art. 17 del D.Lgs. 201/2022, redatto peraltro in contraddittorio con gli EDA della Città Metropolitana, sempre coadiuvati dal Prof. Stefano Pozzoli;
- I valori di ricavo sono stati determinati grazie alla consulenza fornita dalla Fondazione Utilitatis, con la decisione degli EDA di seguire i criteri adottati da ARERA per gli impianti minimi, fornendo questi, garanzia di contenimento del prezzo dei servizi erogati oltre che risolvendo altre problematiche contingenti, quale la copertura dei ristori sottolineata anche dalla Sezione;

- Il piano, ovviamente, non ha contemplato né poteva prevedere “un adattamento dettato dalla modifica della compagine azionaria, e, quindi, dell’ingresso degli Enti d’Ambito come nuovi soci”, né ha contemplato, pur abbracciando un arco temporale ampio di 10 anni, dal 2022 al 2032, “la definitiva fuoriuscita della Città Metropolitana” trattandosi di questioni che competono agli azionisti e non alla Società di cui si analizza il piano. È altrettanto chiaro che l’uscita definitiva dalla società della Città Metropolitana non dipende dagli EDA né poteva essere conseguita dagli EDA, superata la data del 30 marzo 2023;

- “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”.

- In merito si osserva che le scelte gestionali sottese al piano sono state determinate anche recependo le osservazioni dai soci entranti, che hanno valutato, anche nell’ottica di definizione della tariffa, una ipotesi più prudentiale. Chiaramente ove si reperissero i finanziamenti idonei, ovviamente, il piano verrà aggiornato, cosa per altro obbligatoria, ai sensi delle disposizioni di legge, ogni tre anni;

- *“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 contribuisce a minare la ragionevolezza e attendibilità del piano”.*

- Questa affermazione non ha considerato il fatto che la Società opera in regime tariffario ARERA. Pertanto, qualsiasi scenario inflattivo (positivo o negativo) verrebbe, obbligatoriamente, recepito in tariffa secondo il metodo MTR ARERA, senza alcun

sostanziale disallineamento tra costi e ricavi: è certo vero che i piani possono essere redatti a valori costanti o a valori correnti, ma, per quanto detto la scelta fatta di redigere il piano a valori costanti, ovviamente considerando i valori attuali, che tengono conto delle dinamiche in corso già manifestatesi si conferma più che corretta. Pertanto, per le dinamiche di ricavo e di copertura dei costi si deve, quindi, far riferimento al metodo MTR ARERA, che vincola la porzione dei flussi minimi, che è quella prevalente (oltre il 60% dei ricavi);

- *Con riferimento al flusso di cassa si osserva che “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 mediolungo termine.”.*

Il riferimento è al vecchio piano: proprio per questo motivo il Consulente ha auspicato un riposizionamento della società per quanto riguarda le politiche tariffarie, 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;

- In ogni caso, anche in merito a questa osservazione si deve fare riferimento esclusivamente al documento di aggiornamento del Piano Industriale, che, trattandosi, per l'appunto, di aggiornamento del piano originario, sostituisce il primo documento.

In questo senso, infatti, adeguando il piano al modello tariffario MTR ARERA, non si rilevano flussi di cassa negativi se non nel primo anno di Piano, e questo sia a causa del pagamento dei debiti commerciali pregressi, al netto degli 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), sia dell'esecuzione dei piani di rientro in essere con la Regione e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, piani che prevedono un maggiore impegno finanziario nel 2023 rispetto agli anni successivi.

Tali impegni, com'è evidente dal Rendiconto Finanziario, risultano in ogni modo coperti anche mediante l'utilizzo della cassa già presente in azienda. Si rimanda in ogni modo alla lettura delle assunzioni contenute nel Piano nonché del prospetto di Rendiconto Finanziario (cfr. slide 63) per il raffronto numerico su quanto sovraesposto.

- In merito alla gestione dei crediti e dei debiti commerciali le ipotesi assunte, quindi, possono essere giudicate ragionevoli dal management. Ovviamente saranno prontamente adeguate nel caso si rivelasse una difficoltà nella riscossione, che dipende dal contesto territoriale e dallo stato di salute delle pubbliche amministrazioni clienti. Il differenziale di tempo configurato in pagamenti (30 gg.) e riscossioni (240 gg.) è figlio di un atteggiamento prudentiale, perché configura una sorta di stress test sulle ipotesi di piano, sotto il profilo della gestione di cassa. A conforto, comunque, si ricorda che la società non sconta interessi passivi di origine bancaria, operando sin dalla sua costituzione con un solo conto corrente bancario non affidato sempre attivo e che nel corso della sua attività ha sempre rispettato puntualmente gli impegni assunti evitando eventuali aggravii di interessi per ritardato pagamento.

- L'analisi di benchmarking di piano 2022/2032 consente di verificare indici in linea con il campione considerato, (anche se le dimensioni di SAPNA sono circa 3 volte superiori al campione considerato, vedasi Valore Della Produzione come riferimento di dimensioni societaria) nonostante la società non si limita alla mera gestione degli STIR, ma anche della complessa attività di manutenzione e tenuta in sicurezza dei 7 siti di



stoccaggio delle “Ecoballe” nonché delle 10 discariche che gravitano nel territorio della Città Metropolitana di Napoli.

11. La Sezione ha rilevato, infine, il rischio conseguente al contenzioso in essere.

- Per quanto attiene il rischio legato all’esito di alcuni giudizi incardinati da lavoratori provenienti dal CUB, che vede la Società chiamata in causa a fronte di richieste economiche avanzate dai lavoratori, la SAPNA SpA ha affidato la propria difesa ad un primario Studio Legale giuslavoristico di Roma - ovvero allo stesso studio legale che ha curato il delicato passaggio ex lege di lavoratori del CUB alle dipendenze di SAPNA SpA - per fare opposizione alle pretese avanzate.

Lo studio Legale ha relazionato in proposito, indicando che il rischio di soccombenza per SAPNA SpA in tali giudizi sia da considerarsi basso, spiegando che, attesi gli elementi di giudizio riscontrati, si debba ritenere che la SAPNA SpA sia riconosciuta giudizialmente priva di responsabilità nei confronti dei dipendenti ricorrenti. Ebbene, all’esito della sentenza resa dal Tribunale di Napoli, G.U. dott. Ghionni Crivelli Visconti, nel giudizio avente RG21077/2021 la SAPNA SpA è vittoriosa sul ricorrente con condanna di quest’ultimo alle spese.

Lo Studio Legale conclude, che in relazione al contenzioso pendente, volendo stabilire un rischio di soccombenza per SAPNA nei suddetti giudizi con una scala Basso-Medio-Alto, esso si collochi nei casi in esame come **Basso**.

- In merito giudizi per il recupero dell’aggio verso i Comuni, la Città Metropolitana di Napoli ha riconosciuto che questa è un’attività eseguita da SAPNA nell’esclusivo interesse dell’Ente Socio e pertanto di sua competenza;

- Per quanto riguarda i ristori, invece, si è verificato che la quota di ristoro per sorta capitale rientra in tariffa. Il tema delle spese legali, sottolineato dalla Sezione, è



anzitutto eventuale, ovvero è evitabile se si procederà, come auspicato dagli EDA, a delle transazioni;

- Per entrambi i rischi paventati dalla CC si informa che Città Metropolitana di Napoli ha proceduto ad effettuare apposito accantonamento come da delibera del Consiglio Metropolitanano n. 4 del 28.02.2023 per circa 3,2 milioni così distinti;

euro 1.622.597,00 per spese legali ristori ambientali;

euro 1.600.000,00 per spese legali recupero aggio

12. In data 12.05.2023 l'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato ha inviato ai tre EdA Provinciali tre pareri di identico contenuto, relativi alle delibere dei CdA di acquisto delle azioni di SAPNA, adottate in data 27.03.2023.

In questi provvedimenti l'Autorità Garante ha contestato l'illegittimità degli atti deliberativi, per violazione degli artt. 6, c. 2 e 33, c. 2 D.vo 201/22.

Si è, altresì, dedotto che non possono essere condivisi, perché *arbitrari* i criteri seguiti dagli EdA al fine di dimostrare la convenienza dell'"in house" rispetto al ricorso al mercato.

Si è, infine, preannunziata la proposizione di un ricorso al TAR del Lazio, per il caso in cui gli EdA non si adeguino ai rilievi formulati dall'Autorità Garante nel termine di 60 giorni.

13. In ordine ai rilievi dell'Autorità Garante si osserva:

L'AGCM, facendo proprie le considerazioni formulate dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti a proposito del deliberato di EdA Caserta, ha affermato che l'art. 33, c. 2 della Legge 201/22 imponeva agli Enti di Ambito di completare tutte



le attività preordinate all'affidamento del servizio ad una Società in house entro la data del 30.03.2023, ed, in particolare, che, entro questo termine, doveva procedersi, non soltanto ad acquisire le quote del capitale sociale ed a disporre l'affidamento del servizio, ma, altresì, a stipulare il relativo contratto di servizio.

L'affermazione non è condivisibile.

AGCM ha omesso di considerare, infatti, la natura dell'attività espletata da SAPNA S.p.A., che è indirizzata non ai singoli Enti proprietari, ma a soggetti terzi, da individuarsi nei Comuni clienti.

Non sussiste, conseguentemente, alcuna necessità di stipula di un contratto di servizio, che è esclusivamente diretto a definire i rispettivi diritti e obblighi tra Ente affidante un servizio e Società in house tributaria dello stesso, giacchè l'attività di SAPNA S.p.A. non è espletata a vantaggio degli Enti proprietari, ma di soggetti terzi.

Gli Enti proprietari, al più, con un proprio atto unilaterale (*cd. disciplinare di obbligo*) possono indicare alla propria partecipata quali sono le modalità ed i limiti dello svolgimento del servizio: questo atto può, tuttavia, essere adottato in ogni momento.

L'AGCM ha omesso di considerare, inoltre, che, in applicazione della clausola *cd. "Stand Still"*, introdotta dal TU di riforma dei Servizi Pubblici Locali, il contratto di servizio non può essere stipulato prima che siano trascorsi 60 giorni dalla pubblicazione della delibera di affidamento sul Sito dell'ANAC.

È del tutto evidente, che, qualora si voglia seguire la tesi dell'Autorità, l'art. 33, c. 2 cit. sarebbe norma tecnicamente non attuabile, giacchè il termine concesso, dal 3 Dicembre 2022 al 30 Marzo 2023, non sarebbe sufficiente al completamento di tutte le attività e tempistiche necessarie alla stipula del contratto.



Non è, del pari, condivisibile, perché non corrispondente né al testo né alla *ratio* delle disposizioni contenute nell'art. 6, c. 2 e nell'art. 33, cl. 2 L. 201/22, l'affermazione secondo cui la necessità della stipula del contratto di servizi sarebbe dimostrata dal dato testuale della norma, giacché lo slittamento temporale al 30.03.2023 richiede che *“vi sia una partecipazione di soggetti già incaricati della gestione di un servizio, ossia con cui sia stato stipulato un contratto”*.

È del tutto evidente, invece, che queste norme, che hanno quali destinatari gli E.d.A., Enti di nuova istituzione a vantaggio dei quali è stata introdotta una deroga, finalizzata all'attuazione dei Piani di Ambito, diretti ad individuare le modalità di gestione del servizio, non possono che riferirsi, nell'individuare la Società di cui si richiede di acquisire il capitale, anche ad una partecipata già incaricata della gestione del servizio, (anche) ad iniziativa di un Ente terzo, precedentemente competente.

AGCM ha, inoltre, contestato i criteri utilizzati degli E.d.A., sulla base dell'analisi cd. SWOT, per giustificare la scelta dell'“in house”, e di non ricorrere al mercato.

È stato, in particolare, contestata l'“arbitrarietà” dei criteri utilizzati per giustificare la preferenza del sistema a gestione interamente pubblica.

La non condivisibilità della valutazione dell'AGCM, che aprioristicamente sembra considerare preferibile il ricorso al mercato, appare evidente, innanzitutto, nella parte in cui ha sottovalutato e non considerato la maggiore rispondenza all'interesse pubblico dell'“in house”, che vincola la Società partecipata alle direttive dell'Ente proprietario attraverso il duplice strumento del controllo societario e del controllo analogo.

Non condivisibile è, del pari, il giudizio espresso sulla possibilità dell'applicazione delle penali, considerate come dei punti di forza nell'ipotesi del ricorso all'esecutore privato:



costituisce, infatti, “fatto notorio”, ben conosciuto da tutti gli Operatori del Settore che la comminazione di penali, lungi del garantire il perseguimento degli obiettivi contrattuali, costituisce per gli Enti Committenti fonte di spesa, in relazione non solo alla macchinosità del sistema dei controlli, ma, altresì, al contenzioso con le ditte esercenti che esso genera e che è, invece, del tutto assente nel caso dell’“in house”, per essere la Società pubblica vincolata dalle direttive del socio in tema di svolgimento del servizio.

Deve osservarsi, ulteriormente, che la scelta di non remunerare il capitale sociale, oltre che coerente con le finalità dell’“in house”, che è diretto a garantire il corretto espletamento di un servizio pubblico e non a perseguire l’utile di impresa, è normativamente prevista dai provvedimenti dell’ARERA, che consentono di rinunciare espressamente.

La circostanza che una scelta legittima possa apparire discriminatoria nei confronti di operatori privati che, per ragioni di Impresa, non potrebbero rinunciare all’utile, non assume rilevanza alcuna in riferimento alla correttezza della decisione, dovendo, al più, rivolgersi la doglianza dell’AGCM ai provvedimenti che questa scelta hanno consentito.

Si rileva, infine, che le considerazioni di AGCM in ordine ai pretesi vantaggi economici che potrebbero derivare da ribassi provenienti da operatori privati in sede di gara devono essere considerate meramente ipotetiche ed eventuali, a fronte della possibilità di corretta predeterminazione dei costi del servizio, nel caso dell’“in house”.

L’attribuzione di un diverso punteggio appare, pertanto, certamente condivisibile.

Non appare esatta, infine, l’affermazione secondo cui il provvedimento manchi di un’adeguata pianificazione economico-finanziaria e del PEF.



Gli Enti di Ambito hanno proceduto, infatti, ad acquisire il Piano Industriale di SAPNA S.p.A., predisposto da Società specializzata e debitamente certificato da altro operatore autorizzato ed a certificare e validare il PEF predisposto da SAPNA con la collaborazione di UTILITALIA.

14. Gli scriventi Direttori Generali pur essendo convinti, come si evince dalle considerazioni che precedono, della legittimità e correttezza dell'operato degli EdA, e della giustezza della scelta che ha privilegiato la gestione pubblica di impianti di rilevanza strategica come gli STIR, che smaltiscono il rifiuto indifferenziato dei 92 Comuni della Provincia di Napoli, ritengono sussistano ragioni di interesse pubblico sopravvenuto che, ai sensi dell'art. 21 quinquies L. 07.08.90 n. 241, giustificano la revoca degli atti adottati.

Queste ragioni di interesse pubblico sopravvenuto devono essere individuate nella necessità di evitare qualsiasi possibile conflitto con Autorità di Controllo sovraordinate e, soprattutto, di sottrarre gli EdA al rischio di un eventuale contenzioso innanzi al Giudice Amministrativo, di durata non predeterminabile, e di esito non prevedibile, vista la mancanza di precedenti editti, che, per l'ipotesi di soccombenza degli EdA in giudizio, potrebbe arrecare serio pregiudizio ad un servizio pubblico essenziale, quale lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati in ambito provinciale, che deve essere, viceversa, espletato senza alcuna soluzione di continuità.

Deve osservarsi, inoltre, che, visto il brevissimo lasso di tempo intercorso dal momento dell'adozione degli atti deliberativi ed il mancato compimento di qualsiasi atto attuativo diretto a dare esecuzione concreta alle delibere dei CdA degli EdA, non si è consolidata alcuna posizione di terzi meritevole di tutela giuridica.



Deve precisarsi, inoltre, che la scelta di procedere alla revoca degli atti è stata condivisa, nella riunione congiunta tenutasi in data 23.05.2023, con la Città Metropolitana di Napoli e la partecipazione della Regione Campania.

In relazione, tuttavia, alla sussistenza di esigenze di urgenza, connesse alla necessità di provvedere all'adozione del presente atto e di trasmetterlo all'Autorità Garante prima che venga deliberata la proposizione del ricorso al TAR del Lazio, si ritiene che non debba essere effettuata la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 10 bis L. 241/90.

Si precisa, infine, che come innanzi dedotto, gli EdA Provinciali non hanno proceduto al pagamento del prezzo contrattuale di acquisto e che con la revoca degli atti adottati nessun esborso sarà effettuato, con la conseguenza che il contratto si risolverà naturalmente alla data del 15.06.2023, stante la pattuizione contrattuale concordata tra le parti.

Una volta disposta la revoca dell'acquisizione delle azioni di SAPNA gli scriventi, convinti della preferibilità della gestione pubblica di impianti di carattere provinciale, aventi rilevanza strategica nel Ciclo Integrato dei Rifiuti, ritengono che i CdA debbano valutare se sussista la possibilità, e sia compatibile con le disposizioni introdotte dal D.Lgs. 201/22 e con il quadro normativo vigente, che quota parte del capitale sociale di SAPNA, non più acquisito dagli EdA, venga acquistato direttamente dai 92 Comuni della Provincia di Napoli.

A questo scopo, ritengono sia indispensabile espletare preventivamente un'ulteriore istruttoria diretta ad accertare:



1. l'effettiva situazione economica-finanziaria di bilancio di SAPNA, le sue prospettive future, la sostenibilità e congruenza del suo Piano Industriale, anche sulla base dei rilievi della Sez. Regionale della Corte.

A questo fine si richiede ai CdA autorizzazione a richiedere a primarie Società di Revisione di rilevanza nazionale preventivi per l'affidamento dell'effettuazione di una due diligence sulla SAPNA

2. l'effettuazione di un'accurata istruttoria tecnico-giuridica, anche avvalendosi di Consulenti esterni di nomina congiunta, tese a verificare la portabilità e fattibilità dell'acquisizione delle azioni di SAPNA ad iniziativa dei 92 Comuni della provincia di Napoli, con particolare riferimento della compatibilità di questo modello di gestione in house con il quadro normativo vigente.

Si propone, pertanto, ai CdA dei tre EdA:

1. Di revocare le delibere del 09.03 e del 27.03/2023 per le ragioni espresse in narrativa;

2. Di effettuare adeguata istruttoria diretta a:

I. Accertare a mezzo due diligence da affidare a primaria Società di Revisione di rilievo nazionale la situazione economico-finanziaria e la sostenibilità del Piano Industriale di SAPNA;

3. La compatibilità con la riforma dei Servizi Pubblici Locali e con il quadro normativo vigente dell'acquisizione di quota parte del capitale sociale di SAPNA ad iniziativa dei 92 Comuni della Provincia di Napoli.

Napoli, 29.05.2023

f.to in originale dai Direttori Generali EdA Napoli 1 dott. *Carlo Lupoli* – EdA Napoli 2 Ing. *Francesco Buonocore* e EdA Napoli 3 Avv. *Enrico Angelone*.