

Comune di Verona

Deliberazione della Giunta Comunale

N. Progr. 1080

Seduta del giorno 24 ottobre 2023

TOMMASI DAMIANO	Assente
BISSOLI BARBARA	Presente
BENINI FEDERICO	Presente
BERTUCCO MICHELE	Presente
BUFFOLO JACOPO	Presente
CENI LUISA	Assente
FERRARI TOMMASO	Presente
LA PAGLIA ELISA	Presente
SANDRINI ITALO	Presente
UGOLINI MARTA	Presente
ZIVELONGHI STEFANIA	Presente

PRESIEDE
BARBARA BISSOLI

RELAZIONA
BISSOLI BARBARA

ASSISTE
LUCIANO GOBBI

Oggetto: PARTECIPATE – APPLICAZIONE DEL D. LGS. N. 201/2022 AVENTE AD OGGETTO IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA.

LA GIUNTA COMUNALE

Premesso che:

- in data 31/12/2022 è entrato in vigore il Decreto Legislativo n. 201 del 23/12/2022, pubblicato sulla G.U. n. 304 del 30/12/2022, avente ad oggetto il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*” (nel prosieguo anche “Decreto Riordino”), con il fine di introdurre una riforma organica della materia, che, nel corso del tempo, ha subito numerose modifiche normative;
- detto Decreto delinea la disciplina per l’organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale, al fine di consentire agli Enti, dopo un’attenta valutazione delle esigenze della collettività, di individuare il modello più idoneo alla gestione dei servizi;
- il Decreto si applica, ai sensi dell’art. 4, a «*tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale*», con esclusione dei «*servizi di distribuzione dell’energia elettrica e del gas naturale*» (art. 35), nonché degli «*impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane*» (art. 36);
- i servizi pubblici locali «*rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*» (art. 3, co. 1);
- pertanto, per servizio pubblico si intende qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni o servizi in funzione di un’utilità per la comunità locale, non solo in termini economici, ma anche di promozione sociale, purché risponda ad esigenze di utilità generale e sia preordinata a soddisfare interessi collettivi (cfr. tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, n. 2605/2001);
- i servizi pubblici locali che l’Ente può erogare, oltre a quelli allo stesso attribuiti per legge, sono anche quelli ritenuti dall’Ente stesso necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali (art. 10, co. 3), in esito ad apposita istruttoria;
- in particolare, i servizi che rientrano nell’ambito di applicazione della normativa in oggetto sono quelli:

a a rilevanza economica:

i servizi a rilevanza economica (o servizi di interesse generale a livello locale) sono quelli «*erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*

La giurisprudenza ha elaborato, tra i criteri utili a qualificare un servizio come avente rilevanza economica, quello dell’esistenza, anche solo potenziale, di concorrenza di privati sul mercato di riferimento.

La categoria dei servizi pubblici a rilevanza economica va valutata «*di volta in volta con riferimento al singolo servizio da espletare a cura dell’ente stesso, avendo riguardo all’impatto che il servizio stesso può cagionare sul contesto dello specifico mercato concorrenziale di riferimento, nonché ai suoi caratteri di redditività ed autosufficienza economica (ossia di capacità di produrre profitti o per lo meno di coprire i costi con i ricavi)*

b non meramente strumentali alle finalità dell'Ente:

i servizi pubblici locali, come visto sopra, si concretizzano nella produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale; i servizi strumentali, invece, non realizzano in via immediata un bisogno sociale, ma si limitano a fornire all'Amministrazione un determinato servizio che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell'utilità collettiva.

La differenza tra "servizio pubblico locale" e "servizio strumentale" può essere ricondotta a quella tra "concessione di pubblico servizio" e "appalto pubblico di servizi".

La giurisprudenza del Consiglio di Stato fornisce alcuni elementi utili per operare detta distinzione, specificando che l'appalto si ha «*per prestazioni rese in favore dell'Amministrazione, mentre la concessione di servizi instaura un rapporto trilaterale, tra Amministrazione, concessionario ed utenti*» (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4890/2009).

Ed ancora, «*nella concessione di servizi il costo del servizio grava sugli utenti, mentre nell'appalto di servizi spetta all'amministrazione compensare l'attività svolta dal privato*» (Cons. Stato, Sez. VI, n. 3333/2006);

c. a rete e non a rete:

il Decreto, all'art. 2, co. 1 lettera d), definisce "servizi pubblici locali a rete" i «*servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente*».

I servizi a rete si distinguono, dunque, da quelli non a rete in quanto, appunto, organizzati tramite reti strutturali come, ad esempio, la distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale, il servizio idrico integrato, la gestione dei rifiuti urbani, il trasporto pubblico locale.

Per quanto attiene ai servizi non a rete, per esplicita scelta del Legislatore, l'art. 2 del D. Lgs. n. 201/2022 riguarda i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico sul mercato. A tal proposito, il MIMIT, nella Relazione Tecnica al Decreto Direttoriale n. 639 del 31/08/2023, ritiene che tale riferimento non possa essere ricondotto ad un generico compenso, ma vada circoscritto ad un corrispettivo economico versato dall'utenza, la quale costituisce, dunque, una protagonista del mercato di riferimento;

Premesso, inoltre, che le modalità di gestione dei servizi pubblici locali a cui l'Ente può ricorrere sono, ai sensi dell'art. 14 del citato Decreto:

- a) affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica;
- b) affidamento a società mista;
- c) affidamento a società *in house*;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali;

Dato atto che:

- l'art. 30 del Decreto introduce l'obbligo per i Comuni o le loro eventuali forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché per le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, di effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori;

- tale cognizione deve attestare in modo analitico, per ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio, del rispetto degli obblighi indicati nel relativo contratto;
- la cognizione va effettuata tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9 del Decreto, ossia: per i servizi a rete, dei parametri predisposti dalle Autorità di Regolazione (che individuano i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di Piano Economico Finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi e, per i servizi non a rete, degli indicatori predisposti dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy);
- essa rileva, inoltre:
 - a) la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'art. 17, co. 3 secondo periodo del medesimo Decreto, ossia agli affidamenti senza procedura ad evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, compresi quelli nei settori del trasporto pubblico locale e i servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale;
 - b) la misura del ricorso all'affidamento a società *in house*;
 - c) gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti;
- con riferimento ai servizi affidati alle società *in house*, deve essere dato conto, altresì, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustifichino il mantenimento dell'affidamento, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione (art. 17, co. 5);

Dato atto, inoltre, che:

- per quanto riguarda le modalità della cognizione, questa deve essere contenuta in un'apposita relazione, da aggiornare ogni anno contestualmente alla cognizione dell'assetto delle società partecipate di cui all'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016 (TUSP), ossia al Piano annuale di razionalizzazione;
- il Piano di razionalizzazione deve essere approvato entro il 31 dicembre di ogni anno, con riferimento alla situazione al 31 dicembre dell'anno precedente (artt. 20, co. 3 e 26, co. 11 del TUSP);
- per quanto riguarda la decorrenza dell'adempimento previsto dal Decreto Riordino, in sede di prima applicazione, la cognizione va effettuata «*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore*» (art. 30, co. 3), ossia **entro il 31/12/2023**;
- per analogia, anche la cognizione dei servizi pubblici locali ricomprenderà il medesimo arco temporale e, quindi, si riferirà alla situazione esistente al 31/12/2022;

Verificato che:

- relativamente ai servizi pubblici locali a rete, è stata pubblicata nel sito dell'ANAC, nella nuova Sezione dedicata alla Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la Tabella “*Atti e indicatori ARERA e ART - Art. 7 D. Lgs. 201/2022*”, che fornisce agli Enti Locali opportuni parametri, individuati dalle Autorità di Regolazione per gli ambiti di competenza, relativi ai costi di riferimento dei servizi, allo schema tipo di Piano Economico Finanziario, agli indicatori e ai livelli minimi di qualità dei servizi pubblici locali a rete (servizio idrico integrato, rifiuti, CPL su strada);

- relativamente ai servizi pubblici locali non a rete, per i quali non opera un'Autorità di Regolazione, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, con Decreto Direttoriale n. 639 del 31/08/2023, pubblicato in data 25/09/2023, in attuazione di quanto disposto dall'art. 8 del D. Lgs. n. 201/2022, ha adottato le linee guida necessarie alla redazione del Piano Economico Finanziario e lo schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità;
- da tali atti si evince che, in sede di prima applicazione, sono stati considerati i seguenti servizi: parcheggi, impianti sportivi, servizi cimiteriali, luci votive, trasporto scolastico;
- per gli stessi sono stati individuati gli indicatori per il monitoraggio della qualità contrattuale, della qualità tecnica, nonché della qualità connessa agli adempimenti di servizio pubblico;

Ritenuto opportuno, alla luce di quanto sopra, definire il perimetro della cognizione come segue:

- **servizi pubblici locali a rete** in relazione ai quali le Autorità di Regolazione, per gli ambiti di competenza, abbiano individuato gli indicatori per il monitoraggio del servizio: **servizio idrico integrato, rifiuti, TPL su strada**;
- **servizi pubblici locali non a rete** per i quali il Ministero abbia elaborato gli indicatori di qualità: **parcheggi, impianti sportivi, servizi cimiteriali, luci votive, trasporto scolastico**, che prevedono un corrispettivo economico versato dall'utenza;

Verificato che i servizi pubblici locali a rete idrico integrato, rifiuti, TPL (trasporto pubblico locale) su strada vengono erogati sul territorio del Comune di Verona dai seguenti soggetti:

- **servizio idrico**: il Comune di Verona fa parte dell'ATO Veronese Consiglio di Bacino Veronese, Ente Pubblico istituito ai sensi della L.R. Veneto n. 17/2012, a cui sono state trasferite le competenze (dapprima in capo all'Autorità d'Ambito Veronese, soppressa), che ha il compito di governare il Servizio Idrico Integrato nei 97 Comuni della Provincia di Verona compresi nell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO). Il servizio viene erogato nel territorio del Comune di Verona dalla Società Acque Veronesi S.c. a r.l., in forza della Convenzione stipulata tra quest'ultima e l'allora AATO Veronese in data 15/02/2006 (e successivamente modificata), per una durata di 25 anni;
- **servizio TPL su strada**: la Regione Veneto, con deliberazione di Giunta Regionale n. 1360 del 09/10/2015, ha designato «*la gestione associata tramite convenzione tra la Provincia di Verona e i Comuni di Verona e Legnago quale Ente di governo del bacino territoriale ottimale ed omogeneo di Verona*». La Provincia e i Comuni di Verona e Legnago hanno sottoscritto, in data 05/05/2015, apposita Convenzione per l'esercizio delle funzioni amministrative e delle attività gestionali in materia di trasporto pubblico locale. Il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) urbano ed extraurbano è attualmente erogato dalla Società ATV s.r.l., partecipata indiretta da parte del Comune di Verona, che ne detiene il 50% tramite AMT3 S.p.A.;
- **servizio rifiuti**: il servizio di gestione dei rifiuti urbani è stato affidato dal Comune di Verona alla Società AMIA Verona S.p.A. mediante Contratto di Servizio sottoscritto in data 17/02/2000. Attualmente, come stabilito dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 1253/2022, il servizio continua ad essere gestito da AMIA

Verona S.p.A. per il tempo strettamente necessario all'espletamento della procedura per il nuovo affidamento *in house*. Con la deliberazione n. 20 del 13/04/2022, il Consiglio Comunale ha approvato la costituzione della NewCo AMIAVR S.p.A. (atto notarile del 01/12/2022), che acquisirà il 100% della Società AMIA Verona S.p.A., procedendo poi ad una fusione inversa con la stessa e adeguando lo Statuto al fine di presentare le caratteristiche di società *in house providing*;

Dato atto che:

- l'art. 30 del Decreto prevede l'obbligo della ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori, non solo per i Comuni, ma anche per le loro eventuali forme associative, per le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio;
- pertanto, le relazioni relative ai servizi a rete verranno predisposte dai rispettivi Enti d'Ambito, ossia: dall'ATO Veronese Consiglio di Bacino Veronese per il servizio idrico integrato, dalla Provincia di Verona per il TPL e dal Consiglio di Bacino Verona Città per i rifiuti;

Dato atto, inoltre, che:

- per quanto riguarda i servizi pubblici locali non a rete, in relazione ai quali il Ministero ha individuato gli indicatori, ossia parcheggi, impianti sportivi, servizi cimiteriali, luci votive, trasporto scolastico, le relative relazioni ricognitive saranno predisposte dagli Uffici comunali competenti per materia, in collaborazione tra loro e con i soggetti giuridici affidatari dei servizi;

Considerato che i servizi affidati alle società *in house* del Comune di Verona, la cui relazione ricognitiva, secondo il Decreto Riordino, costituisce Appendice al Piano di razionalizzazione, di cui all'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016, sono i seguenti:

- servizio di gestione della sosta a pagamento e delle aree comunali destinate a parcheggio ubicate nel territorio comunale, affidato alla Società AMT3 S.p.A. (Azienda Mobilità Trasporti Turismo e Territorio S.p.A.);
- servizio di gestione, riscossione volontaria e coattiva di tributi, entrate extra-tributarie, sanzioni amministrative e del Codice della Strada tra il Comune di Verona, affidato alla Società So.Lo.Ri. S.p.A. (Società Locale di Riscossione S.p.A.);

Ritenuto che il servizio affidato alla Società AMT3 S.p.A. (gestione sosta e parcheggi) rientri nella definizione di servizio pubblico locale nell'accezione prevista dalla normativa del Decreto Riordino, mentre il servizio gestito da So.Lo.Ri. S.p.A. possa essere ricondotto a un servizio di natura strumentale, che non realizza, in via immediata, un bisogno sociale ma si limita a fornire all'Amministrazione un determinato servizio (riscossione) che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell'utilità collettiva;

Dato atto che soltanto per il servizio affidato alla società amt3 s.p.A. (parcheggi) il Ministero ha predisposto gli indicatori di riferimento;

Ritenuto, quindi, di ricomprendere, tra i servizi affidati a società *in house*, per il corrente anno, solamente la gestione della sosta e dei parcheggi;

Dato atto, inoltre che i servizi affidati all'azienda speciale del comune di verona, denominata agec (azienda gestione edifici comunali), sono i seguenti:

- gestione degli immobili di proprietà del Comune nonché dell'Azienda stessa;
- servizi cimiteriali, comprendenti le luci votive;
- servizio farmaceutico comunale;
- ristorazione scolastica;
- gestione della funicolare di Castel San Pietro e della Torre dei Lamberti (servizio “Verona dall'Alto”);
- servizi generali presso musei, monumenti civici e impianti sportivi;

Considerato che, tra i servizi sopra indicati, solo per quelli cimiteriali, ricomprendenti le luci votive, sono stati predisposti gli indicatori da parte del Ministero; pertanto, nelle more dell'eventuale individuazione di ulteriori indicatori relativi agli altri servizi, la cognizione, in fase di prima applicazione, verrà circoscritta ad essi;

Considerato inoltre che, per quanto riguarda la gestione degli impianti sportivi, la cognizione ricomprenderà, come previsto dalla normativa, solo quelli che risultano gestiti dal Comune di Verona come servizi a rilevanza economica, ove l'utenza versa un corrispettivo per l'utilizzo diretto dell'impianto per lo svolgimento di attività sportive;

Verificato che rientrano nella fattispecie sopra descritta le piscine comunali, gestite dal Comune di Verona tramite concessione, mentre, per quanto riguarda gli impianti di competenza delle Circoscrizioni, non si rileva il requisito del pagamento di una tariffa da parte dell'utenza per l'utilizzo diretto degli stessi;

Ritenuto, quindi, di circoscrivere la cognizione, almeno in fase di prima applicazione della disciplina, alla gestione delle piscine comunali;

Vista la competenza della giunta, ai sensi dell'art. 49 del d. Lgs. n. 267/2000, all'adozione del presente atto, volto a delineare la cornice entro cui verrà attuata l'attività amministrativa ed avente contenuto orientativo con finalità organizzative, ferma restando la competenza dei Dirigenti ad adottare i provvedimenti all'uopo necessari;

Visti:

- lo Statuto Comunale;
- il D. Lgs. 201/2022 avente ad oggetto il “*Riordino della disciplina dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica*”;
- il D. Lgs. n. 267/2000, “*Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali*”;
- il D. Lgs. n. 175/2016 “*Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica*”;
- la Tabella “*Atti e indicatori ARERA e ART - Art. 7 D. Lgs. 201/2022*”, pubblicata nel sito dell'ANAC, nella nuova Sezione dedicata alla “*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, che fornisce agli Enti Locali opportuni parametri, individuati dalle Autorità di Regolazione per gli ambiti di competenza, relativi ai costi di riferimento dei servizi, allo schema tipo di Piano Economico Finanziario, agli indicatori e ai livelli minimi di qualità dei servizi pubblici locali a rete (servizio idrico integrato, rifiuti, trasporto pubblico locale su strada);
- il Decreto Direttoriale n. 639 del 31/08/2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, pubblicato in data 25/09/2023 avente ad oggetto la “*Regolazione del*

settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. Lgs. n. 201 del 2022", pubblicato in data 25/09/2023;

Visto che, con deliberazione di consiglio n. 21 del 20/04/2023, immediatamente eseguibile, sono stati approvati il DUP e il bilancio di previsione finanziario 2023-2025 e che, con deliberazione di giunta n. 428 del 02/05/2023, immediatamente eseguibile, è stato approvato il piano esecutivo di gestione (PEG) per l'esercizio finanziario 2023-2025;

Preso atto di quanto previsto dal Regolamento di Contabilità, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 15 del 14/03/2019;

Dato atto che non sono previsti impegni di spesa conseguenti alla presente deliberazione, né minori entrate;

Preso atto dei pareri allegati, espressi dal Dirigente proponente e dal Responsabile del Servizio Finanziario sulla proposta di deliberazione in oggetto ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del D. Lgs. n. 267/2000, parte integrante del presente provvedimento;

Tutto ciò premesso, su proposta del Sindaco;

Udita la relatrice, Vicesindaca;

A voti unanimi;

D E L I B E R A

1) di dare atto che le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2) di dare atto che, in questa prima fase di applicazione della normativa sui servizi pubblici locali di cui al D. Lgs. n. 201/2022, il perimetro della cognizione viene individuato come segue:

- **servizi pubblici locali a rete** in relazione ai quali le Autorità di Regolazione, per i rispettivi ambiti di competenza, abbiano individuato i parametri necessari per effettuare il monitoraggio del servizio, ossia: **idrico integrato, rifiuti, CPL su strada**;
- **servizi pubblici locali non a rete** per i quali il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, in attuazione di quanto disposto dall'art. 8 del D. Lgs. n. 201/2022, abbia adottato lo schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità, ossia: **parcheggi, impianti sportivi, limitatamente alla gestione delle piscine comunali**, per le motivazioni espresse in narrativa, **servizi cimiteriali, luci votive, trasporto scolastico**;

3) di dare atto che, per i servizi pubblici locali a rete idrico integrato, rifiuti e CPL (trasporto pubblico locale) su strada, le relative relazioni verranno predisposte dai rispettivi Enti d'Ambito, ossia: dal Consiglio di Bacino Veronese (ATO), dal Consiglio di Bacino Verona Città e dalla Provincia di Verona;

4) di dare atto che per i servizi pubblici locali a rete per i quali il Ministero ha individuato gli indicatori di qualità, ossia parcheggi, impianti sportivi, servizi

cimiteriali, luci votive, trasporto scolastico, le relative relazioni ricognitive verranno predisposte dagli Uffici comunali competenti per materia, in collaborazione tra loro e con i soggetti giuridici affidatari, e trasmesse alla Direzione Partecipate – Autorità di Bacino Rifiuti **tassativamente entro il 15 novembre 2023**;

- 5) di dare atto che la Direzione Partecipate – Autorità di Bacino Rifiuti provvederà alla raccolta delle relazioni di cui ai punti 3) e 4), al fine di allegarle alla Relazione di ricognizione che verrà approvata contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate, di cui all'art. 20 del D. Lgs n. 175/2016;
- 6) di pubblicare il presente atto nelle forme di legge;
- 7) di dichiarare, a voti unanimi, la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, co. 4 del D. Lgs. n. 267/2000;

Il Dirigente della Direzione Partecipate – Autorità di Bacino Rifiuti e delle Direzioni competenti per materia per i singoli servizi pubblici locali (Direzione Mobilità e Traffico, Direzione Sport, Direzione Affari Generali – Decentramento, Direzione Servizi Formativi e dell'Istruzione) provvederanno all'esecuzione del presente provvedimento.

LA VICESINDACA
Firmato digitalmente da:
BARBARA BISSOLI

IL SEGRETARIO GENERALE
Firmato digitalmente da:
LUCIANO GOBBI