

Relazione sui
SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN
HOUSE DELL'UNIONE
CAMPOSPINOSO ALBAREDO

RELAZIONE TECNICO-
AMMINISTRATIVA

(Rif, commi 20, 21 - ART. 34 DL. 179/2012 e s.m.i.)

PREMESSA

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme ancora vigenti, dell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e nell'art. 34, commi 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

In particolare, i commi 20 e 21 dell'art. 34 da ultimo citato, nel testo al momento vigente, prevedono quanto segue:

20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, 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, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

L'art. 13 del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, L. 27 febbraio 2014, n. 15 che recita:

comma 1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014

Comma 2. La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.

Comma 3. Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.

Comma 4. Il presente articolo non si applica ai servizi di cui all'articolo 34, comma 25, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221

La nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti oltre a quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società.

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono singolarmente e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. St., sez. V, 22 Dicembre 2005, n. 7345).

Il "servizio pubblico" può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico

(titolare del servizio medesimo), il quale la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

La nozione specifica di "servizio pubblico locale" a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex *multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel *Libro verde* su tali servizi del 21 maggio 2003), è considerata corrispondente a quella comunitaria di "*servizio di interesse generale*", ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010).

I "*servizi di interesse generale*", forniti dietro retribuzione o meno, sono considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e sono soggetti quindi a specifici obblighi propri del pubblico servizio (Commissione Europea, *I servizi d'interesse generale in Europa* [COM(96)443]. Gli "*obblighi di servizio pubblico*" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di obiettivi di interesse pubblico per cui la *ratio* degli obblighi di servizio pubblico va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i *servizi di interesse economico generale* siano prestati in modo ininterrotto (*continuità*), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (*universalità*), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (*parità*).

L'ente locale quindi ha il dovere di intervenire per garantire un servizio accessibile a tutti anche con le adeguate compensazioni economiche.

Per converso l'ente locale ha il dovere di imporre specifici obblighi di servizio pubblico che si possono individuare nelle misure volte direttamente a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (*continuità*), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (*universalità*), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (*parità*), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio. Da queste esigenze scaturisce il dovere reciproco tra le parti della stipulazione del contratto di servizio.

Per espressa previsione normativa gli enti locali devono procedere agli adempimenti di cui all'art. 34, commi 20 e 21 cit. ed all'art 13 del D.L.150/2013 e quindi alla verifica tecnico-economica della convenienza delle attuali e future gestioni e all'accertamento della conformità delle gestioni stesse al diritto comunitario.

Gli esiti di tale verifica e di tali accertamenti sono contenuti nella presente relazione che prende in esame l'affidamento in house dei servizi di igiene ambientale.

CAPITOLO 1

L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

Nel corso degli ultimi anni la normativa è stata oggetto di continue revisioni, è opportuno ricordare almeno quelle principali:

- il Referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, ha abrogato l'art. 23-bis del D.L. 112/2008, convertito in legge n. 133/08, che disciplinava i "servizi pubblici locali", con la conseguente immediata applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, quindi l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica per gli affidamenti in questione con regole concorrenziali minime, stante l'interpretazione n. 24/2011 della Corte Costituzionale..

- a seguito all'abrogazione referendaria, veniva emanato un primo provvedimento che, all'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, ", racchiudeva la disciplina generale in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali, del quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con sentenza n. 199 del 20 luglio 2012,

- il D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 134 ha ulteriormente modificato la disciplina dei servizi pubblici di rilevanza locale con l'art. 53, il cui comma 1, lett. b) è stato poi espressamente abrogato dall'art. 34, comma 17, D.L. n. 179 del 18/10/2012.

In virtù di quanto sopra illustrato oggi trovano diretta applicazione i principi dell'ordinamento comunitario e nello specifico gli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea:

- Art. 101 (ex art. 85 del trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE), ratificato con legge 14 ottobre 1957, n. 1203, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 317 del 23 dicembre 1957):

"Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazione d'impresa e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel:

- a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;*
- b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;*
- c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;*
- d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;*
- e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.*

Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto - Art. 102 (ex art. 86).

"E' incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi di acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;*
- b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;*
- c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;*
- d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi".*

Oltre ai Principi fondamentali del Trattato C.E., in materia di concorrenza e mercato ai quali si deve ispirare e conformare tutta l'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione.

I medesimi "Principi" risultano recepiti nell'art. 30 del D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 (c.d. Nuovo Codice dei Contratti Pubblici).

Peraltro lo stesso D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 (c.d. Nuovo Codice dei Contratti Pubblici), all' art. 5 prevede dei casi di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi alle seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata e' effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
- c) nella persona giuridica controllata non vi e' alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

Il nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. 50/2016), oltre a sancire e a chiarire (art. 5) le condizioni necessarie affinché una concessione o un servizio pubblico, nei settori ordinari o speciali può essere affidato direttamente da un'amministrazione pubblica aggiudicatrice o da un ente pubblico aggiudicatore ad una propria società in house e definire e consolidare (art. 192) il "Regime Speciale degli affidamenti in house", prevede (art. 192 comma 2) che "ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto della motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

Il concetto di valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house introdotto dal citato art. 192 richiama le previsioni, già contenute nel precedente Codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006) e confermate nel nuovo Codice (art. 97), riferite alla valutazione della congruità economica delle offerte (qualora anormalmente basse) presentate in sede di procedura di appalto espletata con il "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

L'art. 97 comma 1 del D.Lgs. 50/2016 prevede infatti che la stazione appaltante esprima un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzazione dell'offerta finalizzato a determinare l'eventuale anomalia, a fronte della quale l'offerente è tenuto a fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti riferite, (tra l'altro):

- a) l'economia dei servizi prestati;
- b) le soluzioni tecniche prescelte e le condizioni di cui dispone l'offerente per prestare i servizi e/o per eseguire i lavori;
- c) l'originalità dei lavori e/o dei servizi proposti dall'offerente.

Tale previsione è ripresa dall'art. 87 comma 2 del D.Lgs. 193/2006 che prevede, in caso di criterio di aggiudicazione mediante offerta economicamente più vantaggiosa, che le stazioni appaltanti valutino la congruità delle offerte per individuarne l'anomalia rispetto all'entità delle prestazioni richieste, onde evitare possibilità di non corretta esecuzione della prestazione contrattuale, per il fatto di non assicurare all'operatore economico un adeguato profitto.

Quanto sopra è inoltre ribadito da numerosi pareri dell'autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP). La valutazione della congruità dell'offerta dei soggetti in house prevista dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016 non equivale quindi né comporta un'analisi competitiva dei prezzi mercato (che di fatto farebbe rientrare il regime di affidamento in house nelle procedure concorrenziali di affidamento ad evidenza pubblica), peraltro non correttamente espletabile in relazione al fatto che l'offerta dei soggetti in house dovrebbe già essere disponibile per poterne valutare la congruità, ma una puntuale valutazione dei costi esposti rispetto alle prestazioni richieste e l'accertamento della corretta imputazione dei costi del personale, delle forniture e dei servizi, onde evitare la possibilità che si configurino condizioni di disequilibrio economico nello svolgimento delle prestazioni richieste e il conseguente pericolo del non corretto svolgimento delle stesse.

POSSIBILITA' DI AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

Alla luce delle norme vigenti in materia risultano teoricamente applicabili le seguenti procedure di affidamento:

1. gestione diretta con risorse interne;
2. gestione CONSIP ai sensi art. 1 comma 1 DL 95/2012;
3. conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (esternalizzazione);
4. affidamento diretto a società partecipata secondo il modello "in house providing" alle condizioni sopra evidenziate.

Poiché la presente relazione riguarda i servizi di igiene ambientale che nel nostro territorio sono storicamente gestiti attraverso la partecipata Broni – Stradella S.p.A. , già “Consorzio per lo sviluppo del Comprensorio Broni Stradella”, saranno approfonditi gli aspetti relativi all’affidamento in house providing.

Al momento gli affidamenti in house providing sono quelli assegnati direttamente ad una società controllata dall’Amministrazione affidante.

GLI OBBLIGHI SPECIFICI DEL SERVIZIO PUBBLICO

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può essere ribadito che la ragione degli stessi sta nella esigenza di garantire l'equilibrio tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a pari condizioni di qualità, indipendentemente dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

La salvaguardia di queste esigenze rende ammissibili le eccezioni alle regole della concorrenza e del mercato nel rispetto del principio di proporzionalità.

Pertanto l'intervento dell'ente deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale confluiscono verso un medesimo scopo.

REGOLAMENTAZIONE DEGLI AFFIDAMENTI A SOCIETÀ PARTECIPATE

Una concessione aggiudicata da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a un'altra persona giuridica non rientra nel campo di applicazione della presente direttiva qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica vengono svolte per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore che esercita il controllo o per altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi quando esercita un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Nel caso di soggetti partecipati da più Enti, è possibile configurare la sussistenza di un controllo analogo laddove gli Enti siano rappresentati negli organi decisionali della persona giuridica e le Amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.

CAPITOLO 2

BRONI-STRADELLA S.p.A.

L'Unione Campospinoso Albaredo detiene una partecipazione nella Società Broni-Stradella S.p.A. il cui capitale sociale è interamente e direttamente posseduto da soci pubblici e risulta così suddiviso:

Soci Quote di partecipazione

COMUNI SOCI	QUOTA SOCIETARIA	NUMERO AZIONI	%
ALAGNA	223,29	22.329	0,0052
ALBAREDO A.	12.045,70	1.204.570	0,2800
ALBUZZANO	158,35	15.835	0,0036
ARENA PO	84.316,79	8.431.679	1,9603
BARBIANELLO	47.113,71	4.711.371	1,0953
BASTIDA PANCARANA	223,29	22.329	0,0052
BELGIOIOSO	446,58	44.658	0,0104
BOSNASCO	36.137,55	3.613.755	0,8402
BRESSANA BOTTARONE	1.116,44	111.644	0,0260
BRONI	493.879,34	49.387.934	11,4821
CALVIGNANO	160,10	16.010	0,0037
CAMPOSPINOSO	36.137,54	3.613.754	0,8402
CANEVINO	12.045,70	1.204.570	0,2800
CANNETO PAVESE	72.274,88	7.227.488	1,6803
CASANOVA LONATI	24.091,62	2.409.162	0,5601
CASTANA	48.183,48	4.818.348	1,1203
CASTELLETTO DI BRANDUZZO	223,29	22.329	0,0052
CHIGNOLO PO	446,58	44.658	0,0104
CIGOGNOLA	72.274,88	7.227.488	1,6803
COPIANO	84,12	8.412	0,0020
CORTEOLONA	223,29	22.329	0,0052
CORVINO SAN QUIRICO	223,29	22.329	0,0052
FORTUNAGO	223,29	22.329	0,0052
GARLASCO	1.339,73	133.973	0,0311
GENZONE	686,76	68.676	0,0160
GOLFERENZO	24.091,62	2.409.162	0,5601
INVERNO E MONTELEONE	63,93	6.393	0,0015

LINAROLO	223,29	22.329	0,0052
LIRIO	12.045,70	1.204.570	0,2800
MAGHERNO	78,44	7.844	0,0019
MEZZANINO	72.274,88	7.227.488	1,6803
MONTALTO PAVESE	1.067,32	106.732	0,0248
MONTECALVO VERSIGGIA	36.137,54	3.613.754	0,8402
MONTESCANO	24.091,62	2.409.162	0,5601
MONTICELLI PAVESE	223,29	22.329	0,0052
MONTU' BECCARIA	96.366,73	9.636.673	2,2404
MORNICO LOSANA	800,49	80.049	0,0186
MORTARA	223,29	22.329	0,0052
PIETRA DE' GIORGI	48.183,48	4.818.348	1,1203
PINAROLO PO	6.681,88	668.188	0,1553
PORTALBERA	58.892,12	5.889.212	1,3692
REA	1.006,51	100.651	0,0234
REDAVALLE	60.229,40	6.022.940	1,4003
ROBECCO PAVESE	591,27	59.127	0,0137
ROCCA DE' GIORGI	12.045,70	1.204.570	0,2800
ROVESCALA	48.183,48	4.818.348	1,1202
RUINO	1.116,44	111.644	0,0260
SAN CIPRIANO PO	24.091,62	2.409.162	0,5601
S. DAMIANO AL C.	48.183,48	4.818.348	1,1203
SAN ZENONE	223,29	22.329	0,0052
SANTA CRISTINA E BISSONE	223,29	22.329	0,0052
SANTA GIULETTA	1.761,07	176.107	0,0409
SANTA MARIA DELLA VERSA	132.504,05	13.250.405	3,0806
SPESSA	534,77	53.477	0,0124
STRADELLA	542.063,05	54.206.305	12,6023
TORRE D'ARESE	45,15	4.515	0,0011
TORREVECCHIA PIA	1.205,75	120.575	0,0280

TORRICELLA VERZATE	835,77	83.577	0,0194
TROMELLO	1.563,01	156.301	0,0363
VERRUA PO	1.317,36	131.736	0,0306
VILLANTERIO	150,20	15.020	0,0034
VISTARINO	72,77	7.277	0,0017
VOLPARA	12.045,70	1.204.570	0,2800
ZENEVREDO	24.091,62	2.409.162	0,5601
TOTALE	2.239.809,96	223.980.996	52,0730

UNIONE CAMPOSPINOSO – ALBAREDO	2.232,88	223.288	0,0519
UNIONE PRIMA COLLINA	1.116,44	111.644	0,0260
UNIONE ZERBO – COSTA DE' NOBILI	223,29	22.329	0,0052
TOTALE	3.572,61	357.261	0,0831

ASM SPA PAVIA	232.643,46	23.264.346	5,4087
ASM SPA VOGHERA	33.493,16	3.349.316	0,7787
AS MORTARA	223,29	22.329	0,0052
TOTALE	266.359,91	26.635.991	6,1926

58,3487

AZIONI PROPRIE

BRONI-STRADELLA SPA (ex Cogespi)	1.474.043,55	147.404.355	34,2698
BRONI-STRADELLA SPA (ex soci privati minori)	317.501,92	31.750.192	7,3815
TOTALE	1.791.545,47	179.154.547	41,6513

41,6513

TOTALE QUOTE PUBBLICHE	4.301.287,95	430.128.795	100,0000
-------------------------------	---------------------	--------------------	-----------------

Broni-Stradella S.p.A. detiene le seguenti partecipazioni:

Aquaplanet

Broni-Stradella Gas S.r.l.

Banca di Credito Cooperativo Centropadana

Asconfidi

TRASFORMAZIONE DELLA SOCIETÀ IN TOTALMENTE PUBBLICA

Già nel 2014 Broni - Stradella S.p.A. ha avviato il processo di "sprivatizzazione" della Società al fine di rendersi totalmente pubblica onde poter ottenere dai Comuni soci l'affidamento dei servizi pubblici locali in house providing. E' stato un processo di non poco conto dovendo trovare un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico e quello dei privati, che nella S.p.A. mista rappresentavano il 42%. Il 2015 è stato decisivo con le Assemblee della Società, ordinaria e straordinaria, che hanno sancito, a fine anno, il cambiamento dello "status" societario. Gli atti finali, che riguardavano la messa in liquidazione degli ultimi soci minori, circa il 7% del capitale sociale, si sono conclusi nei primi mesi del 2016. La trasformazione comporta che Broni - Stradella S.p.A. modifichi le modalità tecniche amministrative e gestionali per l'espletamento dei servizi rispettando quelle norme dettate dalla finanza pubblica alle quali fino ad oggi Broni - Stradella S.p.A. non era soggetta.

Inoltre con l'approvazione del nuovo Statuto, peraltro da rivedere nuovamente in quanto è ancora prevista la partecipazione minima di soci privati, è stato previsto l'istituto del controllo analogo da parte di ogni singolo Comune. Il Comitato è preposto a verificare che la Società operi coerentemente e che si conformi ai principi e ai presupposti dal modello in house providing, garantendo il costante controllo sulla Società da parte degli enti locali soci. Tali cambiamenti inducono la Società, attraverso i suoi uffici sia tecnici che amministrativi a operare per generare benefici economici ed industriali in virtù di sinergie ed economie di scala scaturenti da una più viva e pratica collaborazione tra tutti i soci pubblici, siano essi Comuni, Unioni, ASM. I risultati si vedranno nei prossimi anni ma già nel 2015 il Bilancio è chiuso con un utile, al netto delle imposte, di €. 211.508,00, significativamente migliore rispetto gli anni precedenti seppur nella difficoltà di coniugare le poche risorse finanziarie con l'erogazione di servizi pubblici locali soddisfacenti al fabbisogno della collettività.

DATI ECONOMICO-FINANZIARI DI BRONI-STRADELLA SPA

Una società a partecipazione pubblica si configura come impresa pubblica, come definita dall'art. 3, comma 1, lettera t) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, quando svolge, ai sensi dell'art. 2082 cod.civ., attività di impresa. A tal riguardo, si deve osservare che è "essenziale all'attività di impresa, quand'anche pubblica, che lo svolgimento della stessa comporti, almeno tendenzialmente, che i costi di produzione siano compensati dalla cessione dei beni e dei servizi prodotti, il che rappresenta il contenuto minimo dell'economicità che deve caratterizzare l'impresa" (Cons. Stato, sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 122). In altri termini, una società è impresa pubblica quando svolge la propria attività con "metodo economico" e ciò "implica che la stessa debba almeno garantire la copertura dei costi con i ricavi e che l'imprenditore assuma il rischio conseguente all'iniziativa intrapresa" (Cons.Stato, sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1574). Si allega scheda di Bilancio al 31/12/2015 approvato dal C.d.A. della Società in data 9 maggio 2016.

L'art. 3, comma 1, lettera t) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, peraltro, definisce quale debba essere l'influenza dominante dell'Amministrazione aggiudicatrice sull'impresa perché possa essere definita "pubblica".

LE RAGIONI DEL RICORSO ALL'AFFIDAMENTO IN HOUSE A BRONI-STRADELLA SPA

Grazie alle modifiche strutturali avviate negli ultimi mesi, la società è ormai nelle condizioni di legittimare pienamente gli affidamenti in house providing in quanto:

- a) la società è interamente in mano pubblica;
- b) sono garantite le regole e gli strumenti per il controllo analogo;
- c) l'attività prevalente dell'impresa è rivolta ai Comuni soci.

Tali elementi, in buona sostanza, consentono di coniugare le esigenze di efficienza, efficacia, economicità e competitività dei servizi erogati con l'interesse pubblico ad esercitare un controllo stringente sull'organizzazione degli stessi mezzi di produzione dei servizi che all'Ente Locale assicura un controllo sul

soggetto erogatore non differente da quello esercitato nei confronti dei propri servizi.

Ciò consente, in primo luogo, un'influenza diretta sull'organizzazione del servizio e sulla stessa struttura che lo eroga, permettendo all'Ente Locale di modulare discrezionalmente l'atteggiarsi del servizio stesso in funzione delle esigenze, tempo per tempo esistenti, della collettività locale.

Tale risultato non sarebbe conseguibile mediante l'affidamento di una concessione a terzi, giacché si tratterebbe pur sempre di un rapporto contrattuale tra figure distinte, che implica - necessariamente - una maggiore rigidità nei rapporti. Ulteriori elementi che giustificano l'affidamento in house sono legati a fattori di ordine economico-finanziario e in particolare:

- La continuità: la possibilità di preservare gli attuali affidamenti in essere è coerente sia con le strategie di gestione future di Broni-Stradella S.p.A. sia con i programmi di implementazione dei servizi ambientali da parte dell'Ente locale.
- La specializzazione: il mantenimento in capo a Broni-Stradella S.p.A. dei servizi assegnati consente di avere un unico interlocutore attraverso l'unitarietà della struttura organizzativa, la complementarietà dei ruoli e delle professionalità, integrazione dei processi orientati alla crescita di qualità, efficienza e razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni e nell'erogazione dei servizi medesimi.
- La razionalizzazione dei costi: la conservazione in capo a Broni-Stradella S.p.A. della titolarità dei servizi gestiti crea altresì i presupposti per assicurare una ragionevole consistenza di introiti e genera, di conseguenza, le condizioni indispensabili per sviluppare economie e sinergie utili alla riduzione strutturale dei costi di gestione. Fattore che permette il mantenimento di tali costi peraltro, costantemente monitorati, mantenuti in ragione equa, è anche la posizione strategica delle strutture tecniche operative (piazzole ecologiche di Broni e di Stradella sede dei mezzi operativi a Stradella) baricentrica rispetto al territorio servito (est Oltrepo e Basso Pavese massima distanza km 15) che risulta vantaggiosa anche per gli Enti locali soci che confluiscono direttamente sulle piazzole materiali provenienti dal loro territorio e anche per i cittadini che conferiscono direttamente verde e rifiuti ingombranti gratuitamente. Significativa è pure la conoscenza da parte della Società del territorio ove viene effettuato il servizio, in particolare dai tecnici e dagli operatori che, nel corso degli anni hanno tessuto rapporti diretti con le Amministrazioni Comunali soddisfacendo richieste e bisogni.
- La valorizzazione dei progetti: la creazione di servizi societari a disposizione dei Comuni in ordine ai servizi generali nonché sinergie organizzative tra i Comuni soci per l'espletamento dei servizi pubblici locali.

CAPITOLO 3

SERVIZI IN AFFIDAMENTO A BRONI-STRADELLA SPA

Gli affidamenti a Broni-Stradella S.p.A. ovvero a società dallo stesso partecipate sono differenziabili in due macro-tipologie:

1) Gli affidamenti di servizi con privativa industriale

Trattasi dei servizi per i quali contestualmente all'affidamento sono stati riconosciuti al gestore diritti di esclusiva sul territorio comunale.

2) Senza privativa industriale

Si tratta di servizi pubblici che l'Ente Locale, per motivi afferenti alla soddisfazione degli interessi della collettività di riferimento, ha ritenuto di assumere direttamente, mediante autoproduzione, ma che non escludono l'effettuazione - a fronte di concessione o autorizzazione amministrativa - dell'espletamento delle medesime attività da parte di terzi sul territorio comunale.

SERVIZI CON PRIVATIVA INDUSTRIALE

1. IGIENE pubblica - servizi di raccolta dei rifiuti.

IGIENE URBANA: Servizio di Raccolta Rifiuti.

In riferimento al servizio in questione è da specificare che l'Unione Campospinoso Albaredo è socio di Broni Stradella SpA, in seguito alla deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 10 del 05.03.2001;

Nello specifico, l'Unione Campospinoso Albaredo, insieme agli altri Enti Locali soci, ha provveduto in seno all'Assemblea Generale dei Soci alla progressiva configurazione secondo il modello in house providing. Inoltre nel più recente periodo è stato ulteriormente implementato il carattere in house delle gestioni.

Gli obiettivi principali perseguiti dal D. Lgs. n° 152/2006 (Testo unico dell'Ambiente) sono il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la tutela della salute delle persone. A tal fine esso ha inteso regolare non solo la fase di smaltimento del rifiuto ma l'intero processo di gestione dei rifiuti.

L'art. 3 bis del decreto legge n° 138/2011, convertito in Legge n° 148/2011, e le discipline di settore (che, per quanto attiene al servizio di igiene ambientale, sono rappresentate dal D. Lgs 152/2006 e dalla Legge Regionale 12 dicembre 2003, n° 26, recante "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale") dispongono la gestione dei servizi per Ambiti Ottimali.

Pertanto, la Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D. Lgs n° 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali: spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento - in esclusiva - del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatrici regionali e provinciali.

In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Lombardia l'aggregazione di più soggetti (ai menzionati fini di maggiore economicità ed efficienza del servizio) è comunque realizzabile mediante l'autonoma iniziativa degli Enti Locali.

Struttura economica del servizio: ricavi e costi unitari

I ricavi relativi al servizio svolto derivano essenzialmente dai corrispettivi provenienti dal rapporto che la Società ha con l'Unione, che a sua volta si assicura le risorse necessarie mediante la riscossione della TARI quale tributo istituito a copertura del servizio di igiene urbana quindi dei costi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti.

Conclusioni: proposta di nuovo contratto di servizio con Broni – Stradella S.p.A.

Considerato che:

- La Broni – Stradella S.p.A. ha le caratteristiche che ai sensi della normativa europea e statale vigente permettono l'affidamento "in house" di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- L'Unione Campospinoso Albaredo, in caso di mancato conferimento dei servizi di igiene ambientale a Broni – Stradella S.p.A., dovrebbe comunque sostenere oneri e costi "fissi" per il funzionamento della società;
- i costi del servizio sono comparabili e competitivi con quelli di mercato a parità di condizioni del bacino servito;
- l'attuale dotazione di personale interno dell'Unione non consente una gestione interna del servizio in oggetto;
- Broni – Stradella S.p.A., nel corso degli anni, ha dato prova di efficienza avendo sempre fornito i servizi di igiene ambientale senza interruzioni e ha ottenuto la Certificazione UNI EN ISO 14001/2004 in materia di gestione ambientale la Certificazione BS OHSAS 18001/2007 in materia di sicurezza sul lavoro e la certificazione UNI EN ISO 9001/2008 sulla qualità;
- ad oggi non sono attuabili le previsioni dell'art. 34, comma 23, del D.L. 179 del 18.10.2012 (convertito con L. n. 221/2012) in merito all'affidamento dei servizi pubblici locali agli ATO, non essendo gli stessi costituiti in Regione Lombardia;

Tutto ciò premesso si ritiene la soluzione dell'affidamento c.d. "in house" alla soc. Broni – Stradella S.p.A., dei servizi di igiene ambientale, per le tipologie sopra già specificate, idonea a garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.

Ad ogni buon conto sono riportati i valori di comparazione dei costi in realtà confrontabili con quella locale

nell' ALLEGATO 1

CONTENUTI DEL NUOVO CONTRATTO

Il Contratto di Servizio che disciplinerà i reciproci impegni di Broni – Stradella S.p.A, e dell'Unione nonché le prestazioni ricorrenti che Broni – Stradella S.p.A, sarà tenuta a prestare a favore dell'Unione si rifarà nei contenuti minimi ai contenuti del rapporto già in essere.

Il servizio avrà per oggetto i servizi di igiene ambientale svolti dalla medesima Broni – Stradella S.p.A, in base all'oggetto del proprio Statuto sociale.

Il Contratto avrà una durata fino al 31.12.2031 a far data dalla stipula dello stesso.

ALL. 1

CITTA' POPOLAZIONE Q.TA ANNUE RIFIUTI KG

TIPO

GESTORE

COSTO SPAZZAMENTO PER ABITANTE

KMQ

COSTO/KG

COSTO/ABIT. KMQ

COSTI

COSTO RACC. TRASE SMALT. COSTI TOTALI COSTO SPAZZAMENTO STRADE

BRONI	9384	5.564.438	COSTO RACC. TRASE SMALT.	944.190	0,17	143,63	20,87	5.447,29	12,11	BRONI STRADELLA SPA	MISTO
			COSTI TOTALI	1.347.827							
			COSTO SPAZZAMENTO STRADE	113.585							

VOGHERA	39400	22.855.737	COSTO RACC. TRASE SMALT.	4.167.831	0,18	164,97	63,28	10.690,01	17,17	ASM	IN HOUSE
			COSTI TOTALI	6.500.000							
			COSTO SPAZZAMENTO STRADE	676.464							

ROZZANO	42593	14.989.000	COSTO RACC. TRASE SMALT.	3.390.000	0,23	187,99	12,31	121.121,04	35,01	AMA ROZZANO	MISTO
			COSTI TOTALI	8.006.870							
			COSTO SPAZZAMENTO STRADE	1.491.000							

PAVIA	72205	37.441.350	COSTO RACC. TRASE SMALT.	6.817.476	0,18	178,47	62,86	38.529,26	33,54	ASM PAVIA	IN HOUSE
			COSTI TOTALI	12.886.713							
			COSTO SPAZZAMENTO STRADE	2.421.949							

TORTONA	27437	18.472.000	COSTO RACC. TRASE SMALT.	3.920.679	0,21	221,69	99,66	7.697,29	27,96	ASMT	IN HOUSE
			COSTI TOTALI	6.082.654							
			COSTO SPAZZAMENTO STRADE	767.112							

