



CITTA' DI PARABIAGO

Provincia di Milano

ORIGINALE

Firmato anche digitalmente

CONSIGLIO COMUNALE Delibera n. 69 Del 16-12-2013	Classificazione: Categoria 01 Classe 06 Fascicolo 11
---	---

OGGETTO: ART. 34 DEL D.L. 179/2012 CONVERTITO CON LEGGE 221 DEL 17.12.2012
E SUCCESSIVE MODIFICHE: DETERMINAZIONI CONSEQUENTI.

VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE
Sessione ordinaria di prima convocazione
Seduta pubblica

L'anno 2013 il giorno 16 del mese di Dicembre, alle ore 20:30, in Parabiago, nella sede comunale, si è riunito il Consiglio Comunale come da avvisi scritti consegnati al domicilio dei consiglieri a mezzo dei messi comunali. La convocazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio a norma di legge.

I consiglieri assegnati ed in carica sono:

Componente	P.	A.G.	A.I.	Componente	P.	A.G.	A.I.
BORGHI FRANCO	X			ZAPPA TIZIANO		X	
TRAVERSONE VIVIANA MARIA	X			BELLONI GIANEMILIO	X		
LAZZATI LUIGI	X			MAGISTRO SPURIO SEBASTIANO		X	
CESARIO ALFREDO	X			LOTTERIO ANDREA	X		
PAPPALARDO FRANCESCO	X			RONCHI ALDO		X	
SCALVINI DIEGO		X		LONATI ELISA	X		
RIMOLDI PAOLO	X			MILANESI STEFANO	X		
CHERUBELLI ULISSE	X			MARAZZINI AGOSTINO GIUSEPPE	X		
SARTORI GIACOMO	X			ROSIELLO CLAUDIO	X		
MEZZANZANICA CESARE	X			MORGESE ROBERTO DANTE	X		
ALBERTI ANTONIO	X						

PRESENTI: N. 17

ASSENTI: N. 4

Partecipa con le funzioni di legge, il Segretario Generale, Dr. Domenico d'Apolito.

La Sig.a LONATI ELISA assume la presidenza e, riconosciuta legale l'adunanza, invita i consiglieri a trattare l'argomento indicato in oggetto.

COMUNE DI PARABIAGO

CONSIGLIO COMUNALE DEL GIORNO 16.12.2013 - ORE 20.30
PRODC N. 67/2013

DELIBERAZIONE N. 69

OGGETTO: ART. 34 DEL D.L. 179/2012 CONVERTITO CON LEGGE 221 DEL 17.12.2012 E SUCCESSIVE MODIFICHE: DETERMINAZIONI CONSEQUENTI.

Rientra in aula il Consigliere Rosiello Claudio.

Consiglieri presenti in aula n. 17 Consiglieri, nominativamente indicati nel frontespizio del presente verbale, su 21 assegnati e in carica.

Risultano, altresì, presenti gli Assessori esterni, Signori: Ferrario Luca, Grandini Mario, Raimondi Carlo.

Il Presidente introduce l'argomento e cede la parola all'Assessore Raimondi Carlo, per una breve illustrazione, come integralmente riportato nel verbale di discussione che, una volta trascritto, costituirà parte integrante e sostanziale del presente verbale.

Segue l'intervento del Consigliere marazzini Agostino e del Sindaco, come integralmente riportato nel verbale di discussione che, una volta trascritto, costituirà parte integrante e sostanziale del presente verbale.

Quindi,

IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso che:

L'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 stabilisce quanto segue:

- *comma 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.*
- *comma 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 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.*

Le sopra riportate disposizioni riguardano tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica con la sola esclusione di quelli indicati al comma 25 dello stesso art. 34, che recita:

- *I commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'art. 37 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.*

Visto l'art. 3 bis, comma 1 bis, del D.L 13 agosto 2011 n. 138, convertito dalla Legge del 14 settembre 2011, n. 148 e successive modificazioni, che così recita: "Le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 del presente articolo dagli enti di governo istituiti o designati ai sensi del medesimo comma."

Dato atto che il Comune di Parabiago gestisce, tramite società partecipate, i seguenti servizi pubblici locali di rilevanza economica rientranti nel campo di applicazione dell'art. 34 commi 20 e 21:

	ENTE GESTORE DEL SERVIZIO		PROSECUZIONE ATTUALE SERVIZIO	
	DENOMINAZIONE	NATURA DEL SOGGETTO GESTORE	TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO	SCADENZA
Igiene urbana - RACCOLTA	AEMME LINEA AMBIENTE SRL	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA DEL GRUPPO AMGA LEGNANO SPA 80% Amga Legnano SpA 20% ASM Magenta srl	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto rep. 14819 del 29.07.2013	31.12.2021
Impianti natatori	AMGA Legnano S.p.A.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune di Legnano 65,30% Comune di Parabiago 17,54% Comune di Canegrate 7,51% Comune di Villa Cortese 5,13% Comune di Arconate 4,33% Comune di Buscate 0,13% Comune di Magnago 0,06%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto rep. 14820 del 29.07.2013	31.12.2021
Verde pubblico	AMGA Legnano S.p.A.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune di Legnano 65,30% Comune di Parabiago 17,54% Comune di Canegrate 7,51% Comune di Villa Cortese 5,13% Comune di Arconate 4,33% Comune di Buscate 0,13% Comune di Magnago 0,06%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto 1478 del 29.11.2013	31.12.2013
Trasporto scolastico	A.T.S. s.r.l.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune Abbiategrasso 7,14% Comune Albairate 7,14%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING	30.06.2015

		Comune Bareggio 7,14% Comune Boffalora T. 7,14% Comune Busto Garolfo 7,14% Comune Canegrate 7,14% Comune Cassinetta di L. 7,14% Comune Cisliano 7,14% Comune Corbetta 7,14% Comune Cuggiono 7,14% Comune Magenta 7,14% Comune Parabiago 7,14% Comune Sedriano 7,14% Comune Vittuone 7,14%	Contratto rep. 13708 del 01.09.2008	
Trasporto mercatale	A.T.S. s.r.l.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune Abbiategrasso 7,14% Comune Albairate 7,14% Comune Bareggio 7,14% Comune Boffalora T. 7,14% Comune Busto Garolfo 7,14% Comune Canegrate 7,14% Comune Cassinetta di L. 7,14% Comune Cisliano 7,14% Comune Corbetta 7,14% Comune Cuggiono 7,14% Comune Magenta 7,14% Comune Parabiago 7,14% Comune Sedriano 7,14% Comune Vittuone 7,14%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto del 12.7.2012	31.12.2013
Illuminazione votiva	GRIMI FERRUCCIO	s.a.s	GARA A TRATTATIVA PRIVATA SEGUITA DA PROROGHE	31.12.2015
Igiene urbana - SMALTIMENTO	ACCAM SPA	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA composta da 27 comuni	Relazione contrattuale diretta con AEMME LINEA AMBIENTE	
SERVIZI PUBBLICI ESCLUSI DALLA RELAZIONE -NORMATIVA SPECIFICA DI SETTORE				
Servizio Idrico	CAP HOLDING SPA	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA Enti locali facenti parte dell'ATO	NORMATIVA DI SETTORE	
Distribuzione gas	AEMME LINEA DISTRIBUZIONE SRL	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA DEL GRUPPO AMGA LEGNANO SPA COMPAGINE SOCIETARIA: 75,5% Amga Legnano SpA 15,28% ASM Magenta srl 9,22% AMAGA Abbiategrasso SpA	GARA A PROCEDURA RISTRETTA Nota: NUOVA GARA NEL RISPETTO DELL'ATTUALE NORMATIVA MANTENIMENTO DEL CONTRATTO IN ESSERE SINO A SCADENZA NATURALE	01/01/2024

Rilevato che i seguenti servizi pubblici locali a rilevanza economica sono regolarmente assegnati in house providing alle seguenti società partecipate dal Comune di Parabiago:

- **Cap Holding Spa**, la quale, anche attraverso società da essa controllate come previsto dal relativo statuto approvato dagli enti locali soci, è gestore unico del servizio idrico integrato delle province di Milano e Monza Brianza;
- **Amga Legnano SpA**, la quale, anche attraverso società da essa controllate come previsto dal relativo statuto approvato dagli enti locali soci, gestisce i seguenti servizi pubblici:
 - a) Gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico e del relativo arredo urbano;
 - b) Gestione del complesso natatorio;
 - c) Gestione del servizio di igiene urbana;
- **Accam Spa** la quale gestisce l'attività di smaltimento dei rifiuti con recupero di energia;
- **Ats Srl** la quale gestisce il servizio di trasporto scolastico e mercatale.

Vista l'allegata relazione di ricognizione sui servizi pubblici in atto in ambito comunale (all. A)

Rilevato che, tale relazione, ai sensi del comma 20 art. 34, dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma d'affidamento prescelta e definisce i contenuti specifici degli obblighi e delle compensazioni previste.

La relazione definisce, inoltre, per i servizi che necessitano l'attivazione di procedure di affidamento, gli indirizzi operativi e le indicazioni specifiche a cui la Giunta comunale dovrà attenersi a seguito dell'approvazione del presente atto.

Dalla relazione si evince che:

Per quanto riguarda **Cap Holding Spa** la società risulta conformata al modello in house providing in applicazione della deliberazione dell'assemblea straordinaria del 19 marzo 2013. Peraltro vige attualmente l'art. 3 bis, comma 1 bis, del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148 e successive modificazioni, che così recita: "Le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 del presente articolo dagli enti di governo istituiti o designati ai sensi del medesimo comma."

Pertanto le funzioni anche inerenti la forma di gestione, ivi comprese quelle di cui all'art 34 commi 20 e 21, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, rientrano oggi nella esclusiva competenza dell'Ente di governo dell'ATO e non più dei singoli comuni.

Per quanto riguarda **Amga Legnano spa**, con deliberazioni di Consiglio Comunale n. 62 e 63 del 19 dicembre 2012 si è confermato rispettivamente l'affidamento diretto alla medesima società della gestione dell'impianto natatorio e ad Aemme Linea Ambiente, del Gruppo Amga Legnano SpA, della gestione del servizio di igiene urbana approvando e pubblicando sul sito internet del Comune di Parabiago le relative Relazioni ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012. In detta relazione, con riferimento alla sussistenza dei requisiti del controllo analogo, si riferiva dell'attività in corso per l'implementazione e miglioramento del predetto controllo attraverso una serie di azioni che allo stato attuale si sono concretizzate.

Nello specifico, così come indicato nella relazione, il comune di Parabiago, insieme agli altri comuni soci, ha provveduto alla configurazione secondo il modello in house providing, e ciò con la deliberazione del C.C. n. 99 del 23.12.2002, con la quale il Comune ha aderito alla società

approvandone lo statuto. Inoltre nel più recente periodo il comune, in accordo con gli altri soci di Amga, ha ulteriormente implementato il carattere in house delle gestioni facenti capo ad Amga. Precisamente con delibera n. 38 del 12 luglio 2013 il Consiglio Comunale ha deliberato la Convenzione ex art. 30 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 fra gli enti locali soci di Amga Legnano Spa per l'esercizio del controllo analogo sulla società e sul Gruppo Amga nonché le conseguenti modifiche allo statuto di Amga necessarie affinché Amga Legnano Spa possa qualificarsi, ai sensi della vigente disciplina comunitaria, quale società "in house providing". In esecuzione della citata delibera con assemblea straordinaria del 2.10.2013 sono state approvate le necessarie modifiche allo statuto. Nella stessa data gli enti soci hanno sottoscritto la convenzione sul controllo analogo e, successivamente, in data 29.10.2013 si è insediato per la prima volta il coordinamento dei soci ai sensi dell'art. 6 della convenzione sul controllo analogo.

In considerazione di quanto sopra gli affidamenti delle gestioni facenti capo ad Amga risultano conformi al modello in house providing in quanto:

1. la società e le sue controllate presentano capitale interamente pubblico;
2. gli enti locali soci esercitano congiuntamente il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi interni;
3. la società svolge la parte più importante della sua attività su incarico degli enti locali soci.

Pertanto con riferimento ad Amga Legnano Spa proseguono gli affidamenti in corso.

Per quanto concerne l'economicità della gestione dei succitati servizi si rinvia alle considerazioni contenute nell'allegata relazione che contiene anche specifiche indicazioni per la revisione e/o per l'integrazione di tutti i contratti qui citati.

Per quanto riguarda la filiera relativa all' "Igiene Urbana" è attualmente gestita con accordi diretti fra Amga Legnano SpA (gestore del servizio igiene urbana) e Accam SpA .

Accam SpA è società il cui capitale appartiene interamente agli enti locali; essa opera sulla base degli indirizzi impartiti dai medesimi enti locali e, come risulta da idoneo documento in atti, svolge la parte più importante della propria attività su incarico degli stessi.

Si tratta dunque di società anch'essa conforme al modello in house providing.

Peraltro è volontà degli enti soci perfezionare ulteriormente detto modello, mediante apposite modifiche di statuto ed una convenzione di diritto pubblico relativa all'esercizio del controllo congiunto. Tale impegno è stato formalizzato con apposita deliberazione del Cda di Accam del 4.12.2013 e con la convocazione del predetto Cda per il 12.12.2013 al fine di individuare le modifiche statutarie essenziali al predetto miglioramento.

Per quanto concerne il contratto di servizio si ritiene che, nel corso dei primi mesi del 2014, tale contratto debba essere perfezionato tramite un rapporto diretto fra il Comune di Parabiago e la società Accam SpA.

Per quanto riguarda **Ats Srl** si tratta di società il cui capitale appartiene interamente agli enti locali, che opera sulla base degli indirizzi impartiti dai medesimi enti locali e che, come risulta dalle dichiarazioni del rispettivo legale rappresentante o da altro idoneo documento agli atti, svolge la parte più importante della sua attività su incarico degli stessi. Si tratta dunque di società anch'essa conforme al modello in house providing. Peraltro è volontà degli enti soci perfezionare ulteriormente detto modello e ciò mediante apposite modifiche di statuto e mediante una convenzione di diritto pubblico relativa all'esercizio del controllo congiunto; Tale impegno è stato formalizzato con apposita convocazione del Cda di A.t.s. per il 12.12.2013 al fine di individuare le modifiche statutarie essenziali al predetto miglioramento.

Pertanto anche con riferimento ad Ats Srl proseguono gli affidamenti in corso. Per quanto concerne l'economicità della gestione dei succitati servizi si rinvia alle considerazioni contenute nell'allegata relazione che contiene anche specifiche indicazioni per la revisione e/o per l'integrazione di tutti i contratti qui citati.

Rilevato che gli affidamenti in favore delle società in house riguardano le attività indicate nell'oggetto sociale quale risultante dai rispettivi statuti e si perfezionano al momento dell'approvazione dei predetti statuti da parte dei consigli degli enti locali soci. Dunque le sopra indicate società sono già titolari degli affidamenti dei servizi indicati nei relativi statuti, fermo restando che i competenti organi dei medesimi enti locali disciplinano le condizioni di svolgimento del servizio a mezzo di appositi disciplinari;

Per quanto riguarda il servizio "illuminazione votiva" è stato affidato, a seguito di gara seguita da proroghe, alla società Grimi Ferruccio sas. La data di scadenza del servizio è fissata al 31 dicembre 2015. Il contratto in essere non necessita di alcuna modifica o integrazione;

Tenuto conto che i contenuti del presente provvedimento sono stati presi in esame dalla competente commissione consigliare;

Visto il D.Lgs. n. 267/2000;

Visto art. 42, comma 2, lett. e), del D.Lgs. n. 267/2000;

Visto l'art. 34 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;

Dato atto del parere favorevole del Responsabile dell'ufficio competente in ordine alla regolarità tecnica e del Responsabile del settore finanziario, in merito alla regolarità contabile sulla proposta della presente delibera, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del Testo Unico degli Enti Locali approvato con D.Lgs n. 267/2000;

Con votazione unanime favorevole, resa per alzata di mano, presenti e votanti n. 17 Consiglieri comunali ,

DELIBERA

1. di dare atto che le premesse alla presente deliberazione costituiscono ad ogni effetto, congiuntamente all'allegata relazione di ricognizione sui servizi pubblici locali a rilevanza economica attualmente in essere nel Comune di Parabiago, parte integrante e sostanziale della medesima;
2. di dare atto che la relazione allegata non include indicazioni sul servizio idrico che è regolato da norme speciali di settore;
3. di dare altresì atto che, sulla base delle premesse, proseguono le gestioni in house attualmente facenti capo alle seguenti società:
 - Amga Legnano SpA;
 - Cap Holding Spa;
 - Accam Spa;
 - Ats Srl.

4. di dare altresì atto che la Giunta Comunale è competente a disciplinare le condizioni di svolgimento dei servizi specificati in premessa;
5. di stabilire nello specifico che per i seguenti servizi, al fine di disciplinare le indicazioni contenute nell'allegata relazione, la Giunta Comunale dovrà procedere agli adempimenti conseguenti e in particolare:
 - Per il servizio di smaltimento rifiuti: dovrà essere attivato un contratto ex novo con ACCAM SPA nel corso dei primi mesi dell'esercizio 2014. Il nuovo contratto dovrà essere disciplinato nel rispetto delle indicazioni di cui all'allegata relazione;
 - Per il servizio di gestione del verde pubblico: dovrà proseguire il contratto di servizio regolante l'affidamento con la società Amga Spa per un periodo pari a anni 9 con decorrenza 01.01.2014. Il rinnovo ad AMGA SPA del servizio come previsto dall'affidamento in corso (in scadenza al 31.12.2013) dovrà essere effettuato con le modifiche di tipo tecnico - economico necessarie nel rispetto dei principi di economicità, efficacia e efficienza ed in coerenza con le indicazioni contenute nell'allegata relazione;
 - Per il servizio di trasporto mercatale: dovrà proseguire il contratto di servizio regolante l'affidamento con la società Ats Srl per un periodo pari a mesi 19 con decorrenza 01.01.2014. Il rinnovo ad Ats Srl del servizio come previsto dall'affidamento in corso (in scadenza al 31.12.2013) dovrà essere effettuato con le modifiche di tipo tecnico - economico necessarie nel rispetto dei principi di economicità, efficacia e efficienza ed in coerenza con le indicazioni contenute nell'allegata relazione.
6. di incaricare i competenti organi ed uffici di dare attuazione a quanto previsto dal presente atto.
7. di procedere alla pubblicazione del presente atto sul sito internet del Comune di Parabiago.

Successivamente, con votazione unanime favorevole, resa per alzata di mano, presenti e votanti n. 17 Consiglieri comunali ,

IL CONSIGLIO COMUNALE

DICHIARA il presente atto immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, c. 4 del TUEL, stante l'urgenza di dare avvio al procedimento per le motivazioni sopra espresse.

Alle ore 22,35 ca. il Presidente del Consiglio dichiara chiusa la seduta per esaurimento dei punti iscritti all'Ordine del Giorno.

Relazione sui
SERVIZI PUBBLICI LOCALI
del COMUNE di PARABIAGO

RELAZIONE TECNICO-AMMINISTRATIVA

AI SENSI DEI COMMI 20, 21 - ART. 34 DL. 179/2012

PREMESSA	4
CAPITOLO 1.....	6
L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI	6
L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO.....	6
NORME GENERALI PER LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.....	13
GLI OBBLIGHI GENERALI DI SERVIZIO.....	14
GLI OBBLIGHI SPECIFICI DEL SERVIZIO PUBBLICO	15
LE COMPENSAZIONI	16
REGOLAMENTAZIONE DEGLI AFFIDAMENTI A SOCIETÀ PARTECIPATE.....	17
CAPITOLO 2.....	20
IL GRUPPO AMGA LEGNANO SPA	20
L’AGGREGAZIONE DERIVANTE DAL “PROGETTO AEMME”	23
DATI ECONOMICO-FINANZIARI DEL GRUPPO.....	23
INDIRIZZI E PROPOSTE IN MERITO ALLA RIORGANIZZAZIONE	26
E STRATEGIE DI SVILUPPO DEL GRUPPO AMGA	26
LE RAGIONI DEL RICORSO ALL’AUTOPRODUZIONE MEDIANTE AFFIDAMENTO IN HOUSE AL GRUPPO AMGA	27
CAPITOLO 3	28
SERVIZI IN AFFIDAMENTO AL GRUPPO AMGA	28
CAPITOLO 4.....	29
SERVIZI PUBBLICI AFFIDATI AD ALTRE SOCIETA’	29
CAPITOLO 5.....	30
SERVIZI PUBBLICI NON INCLUSI NELLA RELAZIONE EX ART. 34.....	30
SERVIZIO IDRICO	30
SERVIZIO DISTRIBUZIONE DEL GAS	31
Allegato 1.....	34
IGIENE URBANA: Servizio di Raccolta Rifiuti	34

Allegato 2.....	35
VERDE PUBBLICO	35
Allegato 3.....	41
IMPIANTI NATATORI	41
Allegato 4.....	42
IGIENE URBANA: Servizio di Smaltimento Rifiuti.....	42
La struttura di ACCAM s.p.a. e gli obiettivi strategici	42
Codice Etico	44
Sussistenza dei requisiti posti dalla normativa comunitaria per l'affidamento diretto del servizio.....	45
Servizi smaltimento rifiuti: il mercato di riferimento	45
Struttura economica del servizio: ricavi e costi unitari.....	46
Indicatori Efficienza e Qualità.....	46
Le ragioni specifiche dell'affidamento	47
Le esigenze da presidiare nel servizio di smaltimento dei rifiuti urbani.....	47
Gli obblighi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani a Parabiago.....	47
Condizioni tecniche di servizio garantite da ACCAM	48
Progetti di sviluppo di ACCAM SPA.....	49
Conclusioni: proposta di nuovo contratto con Accam Spa	50
Contenuti del nuovo contratto	51
Compensazioni.....	51
Allegato 5.....	52
TRASPORTO SCOLASTICO E MERCATALE.....	52
Modalità attuale di gestione.	52

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 prevedono quanto segue “ *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*”(comma 20)

“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” (comma 21).

Si deve, anzitutto, osservare che la nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE, art. 14 TFUE).

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono uti singuli 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, mentre il “servizio universale” può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile; in particolare, la nozione comunitaria di cd. servizio universale ricomprende “*l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza*”.

La nozione interna 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), deve essere 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*” sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d’interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al 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 alcuni obiettivi di interesse pubblico.

In altre parole, può affermarsi che la *ratio* degli obblighi di servizio pubblico sia da ricercare nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, 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 deve pertanto intervenire laddove - per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile - si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che l'ente locale competente non può esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico. Nel caso in esame, questi ultimi si concretano nell’obbligo diretto 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. E’, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Gli enti locali devono procedere entro il 31 dicembre 2013 agli adempimenti di cui all'art. 34, commi 20 e 21 cit. che si sostanziano in una verifica tecnico-economica della convenienza delle attuali e future gestioni e nell'accertamento della conformità delle gestioni stesse al diritto comunitario.

Gli esiti di tale verifica e di tali accertamenti sono contenuti nella presente relazione.

CAPITOLO 1

L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

PROPRIETA’ DEGLI IMPIANTI

Prima di addentrarci nell’analisi delle modalità di gestione dei servizi pubblici vorremmo ricordare le norme che regolamentano la proprietà degli impianti destinati a tali servizi. In particolare richiamiamo l’art. 113 comma 2 del TUEL (L. 18 agosto 2000 n. 267) ove viene stabilito che : “Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all’esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13”.

Il citato comma 13 stabilisce che: “ Gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile”.

L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

Per quanto riguarda l’affidamento va ricordato che nel corso degli ultimi anni la normativa è stata oggetto di profonde e continue revisioni, delle quali è opportuno ricordare:

- l’intervenuta abrogazione, a seguito del Referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, dell’art. 23-bis del D.L. 112/2008, convertito in legge n. 133/08, che racchiudeva la disciplina dei “servizi pubblici locali”, con la conseguente immediata applicazione nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria, ergo l’espletamento di procedure ad evidenza pubblica per gli affidamenti in questione con regole concorrenziali minime, secondo l’interpretazione della *Corte Costituzionale. n. 24/2011*.
- Il vuoto normativo determinatosi in seguito all’abrogazione referendaria, veniva colmato con 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, sul quale è poi intervenuta la pronuncia di l’illegittimità costituzionale, con sentenza della *Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012*,
- Da ultimo, è stato emanato il D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 134 che ha ulteriormente modificato la disciplina dei servizi pubblici di rilevanza locale con le disposizioni recate dall’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.

Alla luce delle evoluzioni qui richiamate trovano oggi diretta applicazione i principi desumibili dall’ordinamento comunitario, in particolare dai seguenti articoli 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".*

Devono inoltre essere richiamati i Principi fondamentali del Trattato C.E., da rispettare in tutta l'attività contrattuale della P.A., riferiti in particolare alla libera prestazione dei servizi;

I medesimi "Principi" risultano recepiti nell'art. 2 del D.Lgs. 12/04/2006 n. 163 (c.d. Codice dei Contratti Pubblici), il quale al comma 1 riporta:

*L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; **l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice.***

Conferma di tali principi è altresì contenuta nell'art. 1 della L. 241/1990 - Principi Generali dell'attività amministrativa:

*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di **pubblicità e di trasparenza** secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, **nonché dai principi dell'ordinamento comunitario**.*

Infine, un ulteriore richiamo al rispetto delle norme fondamentali è contenuto nella Comunicazione interpretativa Commissione Europea 23.06.2006

La CGCE ha infatti definito un insieme di norme fondamentali per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, che derivano direttamente dalle disposizioni e dai principi del trattato CE. I principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione sulla base della nazionalità comportano un obbligo di trasparenza che, conformemente alla giurisprudenza della CGCE «*consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un **adeguato livello di pubblicità** che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla **concorrenza**, nonché il controllo sull'**imparzialità** delle procedure di aggiudicazione*».

La disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione. Una prima attuazione di tale ipotesi è costituita dai D.L. n.° 174 e 179/2012. In particolare, tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati – correttamente – alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle Amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

Al riguardo va chiarito che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha chiarito che l'intervento pubblico teso a sottrarre alle dinamiche concorrenziali l'intera gestione di una certa attività economica che soddisfi bisogni della collettività è legittimo solo se e nella misura in cui rappresenti una scelta indispensabile al fine di assicurare l'adempimento della missione di interesse generale. (Corte di Giustizia, 19 maggio 1993, causa C-320/1991).

Alla luce delle succitate norme 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 a totale capitale pubblico corrispondente al modello "in house providing";
5. affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto.

La gestione in economia (1)

Sono in "economia" i servizi erogati attraverso l'autonoma organizzazione di mezzi e risorse proprie.

Gestione CONSIP (2)

L'obbligo per le Amministrazioni di privilegiare procedure CONSIP è stato ribadito dall'art. 1 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135 (*spending review*) il quale prevede infatti quanto segue:

Comma 1: "I contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto... omissis...La disposizione del primo periodo del presente comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza".

Comma 3: "Le amministrazioni pubbliche obbligate sulla base di specifica normativa ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 stipulate da Consip S.p.A. o dalle centrali di committenza regionali costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 possono procedere, qualora la convenzione non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità della detta convenzione.

Si ricorda che il citato art. 26 comma 3 L. 488/1999 prevede che: *"Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101,"*

Si ricorda altresì che le precedenti indicazioni erano già sancite dall' all'art. 11 comma 6 DL 98/2011: *"Ove non si ricorra alle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri contenute nell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 sono nulli e costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale".*

La Corte dei Conti Lombardia, nella seduta del 14/03/2013 ha ribadito i limiti di deroga per le Amministrazioni Locali all'adesione alle convenzioni Consip, sostenendo che l'ultimo periodo del comma 1, art. 1, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 *"introduce una specifica prova di resistenza per le sole Amministrazioni dello Stato, determinando come conseguenza quella di impedire, per le sole amministrazioni locali (rispetto a cui l'obbligo di ricorso la MEPA gestito da CONSIP è indubbiamente più lasco) il beneficio della verifica del danno. In effetti, come si ha avuto modo di accennare, per le Amministrazioni dello Stato detto beneficio compensa la circostanza che la*

disciplina degli obblighi di approvvigionamento sia maggiormente stringente. Per le amministrazioni locali, invece, stante la possibilità di ricorso a diverse forme di reperimento sui vari MEPA, il legislatore ha limitato la possibilità di deroga e di conseguenza di ricerca sul libero mercato.”

Infine, la stessa Corte dei Conti Lombardia, nella seduta dell'11/04/2013 richiesto di parere in merito al servizio di Pubblica Illuminazione da parte del Comune di Ponte al Lambro inerente l'interpretazione dell'art. 1, comma 13, del D.L.95/2013 ha precisato che l'esercizio del **diritto di recesso** è obbligatorio in caso di *“mancata riconduzione, da parte del fornitore, del corrispettivo delle prestazioni al limite di qualità/prezzo previsto da una convenzione CONSIP vigente.*

Il presupposto per il predetto diritto è costituito, pertanto, dalla presenza, in una convenzione CONSIP vigente, di “parametri migliorativi” rispetto a quelli presenti nel contratto originario stipulato fra le parti.

*La norma non sembra richiedere che tutte le prestazioni oggetto del contratto originario siano comparabili a quelle presenti in una convenzione quadro stipulata da CONSIP, ma solo che vi siano dei “**parametri migliorativi**”, **identificabili e comparabili**, rispetto ai corrispettivi pattuiti fra le parti del contratto originario.*

Pertanto l'Ente locale deve procedere ad effettuare tale valutazione, optando per l'esercizio del diritto di recesso nel caso in cui, comparando la prestazione offerta da Enel Sole srl e quella presente (anche se non in via esclusiva) in una convenzione stipulata da CONSIP, sia appurabile la presenza di parametri di prezzo maggiormente convenienti in quest'ultima rispetto a quelli originari.

La stessa precisa inoltre che *“Nel caso di mancato esercizio del detto diritto di recesso l'amministrazione pubblica ne dà comunicazione alla Corte dei conti, entro il 30 giugno di ogni anno, ai fini del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.”*

Esternalizzazioni (3)

La procedura di esternalizzazione del servizio è quella tipicamente regolamentata dal codice dei contratti (D.Lgs 163 del 2006). In particolare rinviamo:

- all'art. 3 comma 6 che fornisce la definizione di “appalto pubblico” quale *“contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi”*.

- all'art. 3 comma 11 per la “concessione di lavori” intesa come *“contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché*

la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo

- all'art. 3 comma 12 per la “concessione di servizi” contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della

fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo”

Nel codice dei contratti vengono altresì definite norme speciali per gli affidamenti relativi all'energia termica e ai trasporti.

La gestione tramite società partecipata (4 e 5)

Ai sensi dell'art. 3 comma 28 del D. Lgs 163/2006 le "imprese pubbliche" sono "le imprese su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano dette imprese. L'influenza dominante è presunta quando le amministrazioni aggiudicatrici, direttamente o indirettamente, riguardo all'impresa, alternativamente o cumulativamente:

- a. detengono la maggioranza del capitale sottoscritto;
- b. controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dall'impresa;
- c. hanno il diritto di nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa”.

La costituzione di società pubbliche è regolamentata dalla L.244 /2007 art.3 commi 27 e 28 secondo la quale è sempre possibile costituire società per la gestione di servizi pubblici locali (servizi di interesse generale) mentre per i servizi strumentali (produzione di beni e servizi) è possibile solo nei limiti strettamente necessari al perseguimento dei fini istituzionali.

La gestione dei servizi tramite società partecipata può avvenire in due modi:

A. Affidamento in house providing (4)

Sono gli affidamenti aggiudicati ad una società interamente controllata dall'Amministrazione affidante.

Trattandosi di deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza l'istituto è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune rigorose condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate anche da quella nazionale. In particolare l'affidamento diretto del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta è possibile qualora:

- la partecipazione societaria è interamente pubblica;
- i soci esercitano un controllo analogo a quello esercitato dagli stessi sui propri servizi ¹;

¹ Le regole e i contenuti per il “controllo analogo” possono essere così sintetizzati:

- a) lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati (Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072);
- b) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514);
- c) l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero (C. giust. CE: 10 novembre 2005, C-29/04, Mödling o Commissione c. Austria; 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen);
- d) le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2007, n. 5).

- l'affidataria realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Detta facoltà di scelta trova conferma nella recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, n° 762 in data 11/02/2013, col quale il medesimo, rilevato il venir meno del principio dell'eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali, a seguito dell'intervenuta abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del D.L. n.° 112/2008 e, successivamente, dell'art. 4 del d.l. 138/2011 da parte della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, indica le condizioni da rispettare:

- *“ la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:*
 - *- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;*
 - *- individuazione del modello più efficiente e economico;*
 - *- adeguata istruttoria e motivazione”.*

Nel successivo capitolo sull'affidamento diretto a società partecipate i contenuti del presente paragrafo verranno ripresi e sviluppati nel dettaglio

B. Società miste (5)

L'art. 116 comma 1 del TUEL prevede che *“Gli enti locali possono, per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrino, ai sensi della vigente legislazione statale e regionale, nelle competenze istituzionali di altri enti, costituire apposite società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria anche in deroga ai vincoli derivanti da disposizioni di legge specifiche. Gli enti interessati provvedono alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica”.*

In sostanza, si ritiene che il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell'in house, occorrendo anche un'influenza determinante da parte del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio)

Da ultimo (Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719), sempre in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto pubblico, si è ritenuto essenziale il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o apparente: a) il controllo del bilancio; b) il controllo sulla qualità della amministrazione; c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti; d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

NORME GENERALI PER LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Le principali regole per la gestione e organizzazione del servizio sono di seguito richiamate:

Obbligo di regolamentazione del servizio tramite contratto

Il comma 11 del TUEL (L. 18 agosto 2000 n. 267) sancisce che *“ I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti”*.

Tariffe

L'art. 117 TUEL dispone che le tariffe dei servizi debbano assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio ivi compresi i costi di ammortamento e di investimento

Divieto di rinnovo tacito e di proroga automatica dei contratti

Il divieto di rinnovi taciti e proroghe automatiche dei contratti pubblici è sancito dall'art. 6 comma 2 della legge 24.12.1993 n. 537 come sostituito dall'art. 44 della legge 23.12.1994 n. 724.

Esso è stato successivamente confermato dall'art. 23 comma 2 L. 18 aprile 2005 n. 62, il quale ha stabilito quanto segue: *“i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Obbligo per il gestore di fornire dati e informazioni sul valore degli impianti

Il principio in oggetto è sancito dall'art. 25 comma 6 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27), il quale ha previsto che *“i concessionari e gli affidatari di servizi pubblici locali, a seguito di specifica richiesta, sono tenuti a fornire agli enti locali che decidono di bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazione necessaria per definire i bandi”*

Poteri dell'Autorità Antitrust in materia di distorsione della concorrenza

L'art. 35 del DL 6 dicembre 2011, convertito in legge con provvedimento n. 214 del 22 dicembre 2011, ha modificato la legge 10 ottobre 1990, n. 287, aggiungendo l'art. 21 bis che prevede:

1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e' legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.
2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni.

GLI OBBLIGHI GENERALI DI SERVIZIO

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi, dal momento che non si tratta di concetti pienamente coincidenti.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato.

Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007)).

In secundis, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese.

Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione

dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testé citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

GLI OBBLIGHI SPECIFICI DEL SERVIZIO PUBBLICO

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, 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 deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza.

Di conseguenza, l'intervento 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 (previsto nell'articolo 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Nel definire i servizi d'interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese ed il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompenzazioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi a investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata.

Se l'impresa in questione dispone dei diritti esclusivi o speciali legati a un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute e alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti 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.

LE COMPENSAZIONI

Secondo quanto previsto dal comma 20 dell'art 34 del D. L. 179/2012 gli enti locali devono verificare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore dei soggetti affidatari dei servizi pubblici locali.

La Comunicazione della Commissione Europea 9404/2011 a tal proposito si esprime citando la sentenza Altmark della Corte di giustizia, che ha fornito ulteriori chiarimenti circa le condizioni alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato a causa

dell'assenza di vantaggio. Secondo la Corte di giustizia: "[...] nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 107, paragrafo 1, del trattato. Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, devono ricorrere taluni presupposti:

- [...] In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. **(condizione 1)**
- [...] In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti. [...] Inoltre, la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, allorché in un secondo tempo risulta che la gestione di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stata economicamente redditizia, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. [107, paragrafo 1, del trattato] **(condizione 2)**
- [...] In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole [...] **(condizione 3)**
- [...] In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi" **(condizione 4)**.

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) almeno il 90% 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) non vi è partecipazione privata nella persona giuridica controllata.

Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 1), eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi ai sensi del primo comma, lettera a), quando esercita un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

La norma prosegue precisando che, 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;

E' molto importante osservare che la giurisprudenza nazionale (Consiglio di Stato, II, par. n. 456 del 18.4.2007), la magistratura contabile (Corte dei Conti, Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14 del 22.6.2010), l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (Deliberazione n. 48 del 22.7.2010), e la giurisprudenza comunitaria (CGE, sentenza 11.5.2006 in causa C-340/04 Carbotermo) abbiano ormai chiarito come il modello in house possa essere compatibile con il controllo in via indiretta (ossia tramite società c.d. di terzo grado), purché attuato con modalità concrete tali da impedire che il medesimo controllo indiretto possa indebolire le facoltà di direzione, coordinamento e supervisione spettanti agli Enti Locali anche nei confronti delle società indirettamente controllate; più in particolare, la giurisprudenza ha considerato sussistente un controllo analogo in via indiretta laddove, fra l'altro, tutti i più rilevanti poteri gestori fossero affidati dallo Statuto del soggetto partecipato all'Assemblea, in luogo del Consiglio di Amministrazione.

Di seguito indichiamo i principali riferimenti normativi che fissano le regole basilari per la gestione delle procedure di affidamento alle società partecipate dagli enti locali.

D.L. n.95/2012 art.4, 4° e 5°co (convertito in legge 135/2012)

L'organo di gestione delle società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, può essere costituito da un amministratore unico o da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri dei quali due o tre devono essere dipendenti dell'ente socio;

D.L. n.223/2006 art.13 (convertito in legge 248/2006)

Le società pubbliche che gestiscono servizi strumentali non possono svolgere prestazioni di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né a seguito di gara e non possono partecipare ad altre società o Enti

D.L. n.112/2008 art.18 (convertito in legge 133/2008)

Le società a partecipazione totalitaria pubblica o di controllo devono adottare provvedimenti per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi conformi ai principi previsti dalla legge per l'ente socio. Quelle affidatarie dirette di servizi pubblici o strumentali sono soggette alle stesse limitazioni e divieti in materia di assunzioni previste per l'ente socio e devono adottare politiche di contenimento degli oneri per il trattamento economico del personale e per consulenze analoghe a quanto previsto dalla legge per l'ente socio

D. Lgs 267/2000 - art 243, comma 3bis

I contratti di servizio, stipulati dagli enti locali con le società controllate, con esclusione di quelle quotate in borsa, devono contenere apposite clausole volte a prevedere, ove si verificano condizioni di deficitarietà strutturale, la riduzione delle spese di personale delle società medesime.

D.L. n. 78/2010 art.6,19°co (convertito in legge 122/2010)

Salva l'ipotesi di aumento di capitale per il reintegro dell'importo minimo, non è possibile effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti

Legge n.296/2006 artt.1 725°e 727°

Il compenso agli amministratori di una società a totale partecipazione pubblica o da essa controllata non può superare il 70%(per il presidente) e il 60% per gli altri componenti, dell'indennità del Sindaco; mentre il rimborso delle spese ai medesimi per missioni è dovuto nello stesso modo di quello previsto dalla legge per gli amministratori locali

D.lgs n.163/2006 art.32,1°comma lett.c)

Le società pubbliche sono tenute all'applicazione del codice dei contratti pubblici per la conduzione della propria attività contrattuale.

D.L. 101/2013 (convertito in legge 125/2013) Art. 3, comma 7-ter:

I dirigenti delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni o enti pubblici che alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto risultino titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia ovvero di anzianità, la cui erogazione sia stata già disposta, cessano il proprio rapporto di lavoro improrogabilmente al 31 dicembre 2013, qualora le stesse società abbiano chiuso l'ultimo esercizio in perdita. Alle società medesime è fatto divieto di coprire, mediante nuove assunzioni, le posizioni rese disponibili in organico con la cessazione dei rapporti di lavoro di cui al periodo precedente. In caso di società con esercizio in avanzo, ai dirigenti titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, il trattamento medesimo è sospeso per tutta la durata dell'incarico dirigenziale

D.L. 101/2013 (convertito in legge 125/2013) Art. 3 bis: Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al fine di assicurare il contenimento della spesa, degli oneri a carico del bilancio consolidato e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, possono provvedere alla revisione con riduzione del prezzo dei contratti di servizio stipulati con le società, ad esclusione di quelle emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e delle società dalle stesse controllate, e con gli enti direttamente o indirettamente controllati, con conseguente riduzione degli oneri contrattuali a carico della pubblica amministrazione.

In tale ipotesi le società e gli enti controllati procedono, entro novanta giorni, alla rinegoziazione dei contratti aziendali al personale impiegato nell'attività contrattualmente affidata, finalizzata alla correlata riduzione degli istituti di salario accessorio e dei relativi costi.

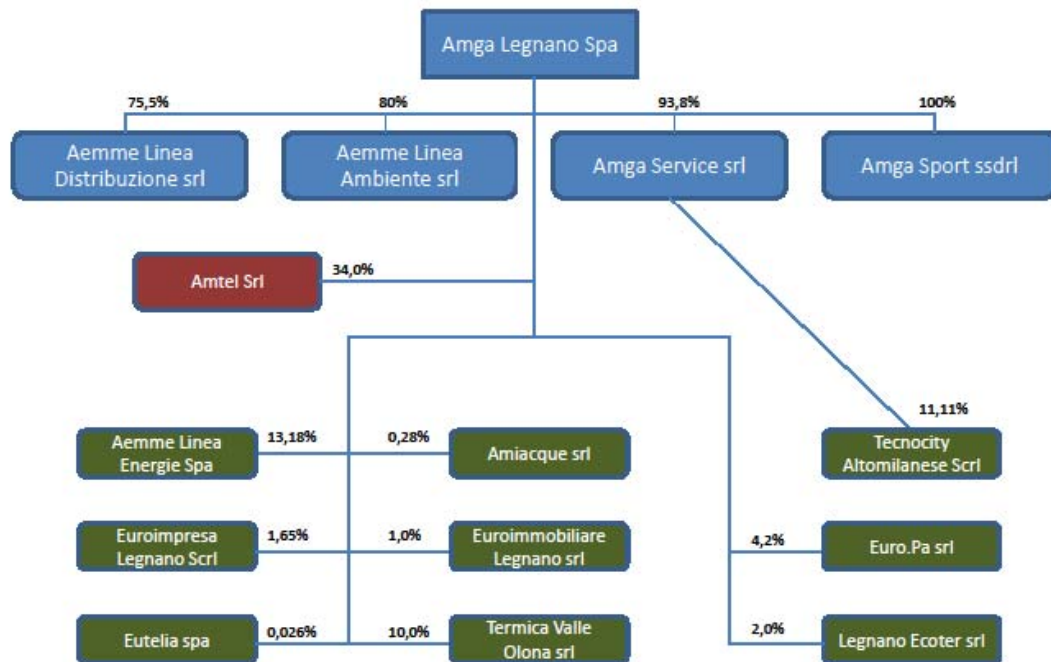
<p style="text-align: center;">CAPITOLO 2</p> <p style="text-align: center;">IL GRUPPO AMGA LEGNANO SPA</p>

L'Amministrazione Comunale di Parabiago detiene una partecipazione nella società AMGA Legnano S.p.A. (nel seguito "AMGA") il cui capitale sociale è interamente e direttamente posseduto da soci pubblici e risulta così suddiviso:

Soci	Quote di partecipazione
Comune di Legnano	65,30%
Comune di Parabiago	17,54%
Comune di Canegrate	7,51%
Comune di Villa Cortese	5,13%
Comune di Arconate	4,33%
Comune di Buscate	0,13%
Comune di Magnago	0,06%

Il Piano industriale del Gruppo AMGA, recentemente approvato dal Consiglio di Amministrazione, dal Coordinamento dei Soci e dall'Assemblea dei Soci, delinea un profondo riassetto della struttura organizzativa del Gruppo.

Attualmente, lo schema del Gruppo è graficamente sintetizzabile come segue:

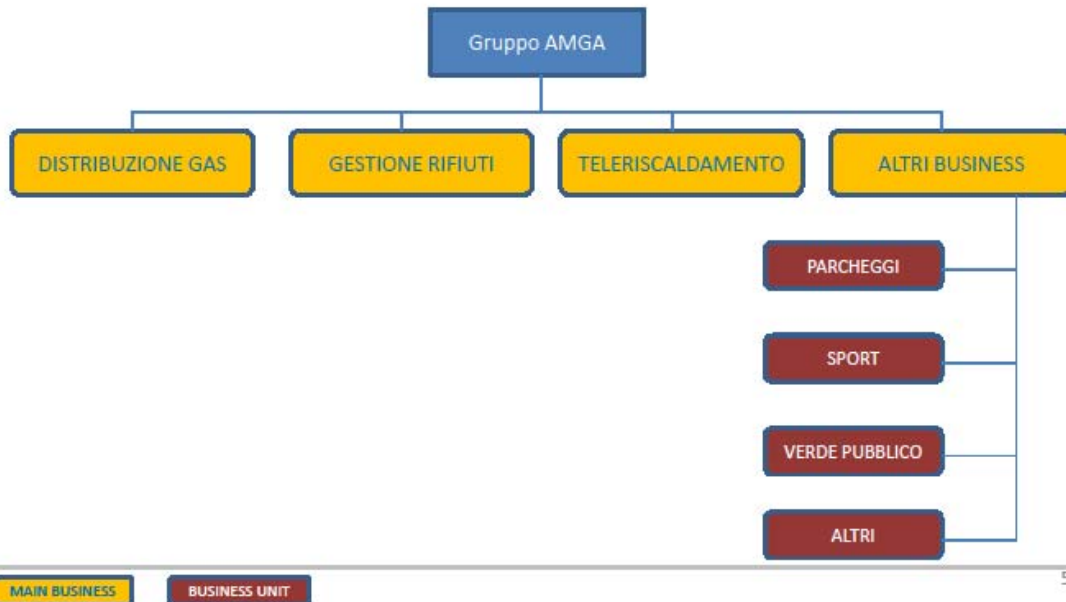


La nuova Vision del Gruppo prevede una semplificazione della struttura ed una maggior focalizzazione sulle attività industriali vs quelle societarie. In linea con questa vision è prevista la dismissione di tutte le partecipazioni “no-core”, secondo lo schema di seguito riportato:



La nuova Vision del Gruppo

La nuova Vision del Gruppo prevede una semplificazione della struttura ed una maggior focalizzazione sulle attività industriali vs quelle societarie. In linea con questa vision è prevista la dismissione di tutte le partecipazioni "no-core".



L'AGGREGAZIONE DERIVANTE DAL "PROGETTO AEMME"

Alla fine dello scorso decennio la società AMGA è stata coinvolta in un processo aggregativo che ha interessato anche ASM – società dei Comuni del magentino – e AMAGA società dei Comuni dell'abbiatese.

Il processo aggregativo ha interessato:

- il servizio di igiene urbana - con la costituzione di Aemme Linea Ambiente (convenzionalmente A.L.A)
- il servizio di vendita del gas, con la costituzione di AEMME Linea Energie SpA (convenzionalmente A.L.E.)
- il servizio di distribuzione del gas, con la costituzione di AEMME Linea Distribuzione Srl (convenzionalmente ALD).

Si è trattato di un'ampia forma d'integrazione di soggetti pubblici omogenei, non limitata al solo servizio di igiene urbana, che ha dato vita ad un "gruppo" pubblico locale ad oggi inscindibilmente interconnesso e fortemente radicato nel territorio e in grado di fornire sul territorio servizi di qualità a costi competitivi, che derivano anche dalle sinergie sviluppate (ad esempio negli approvvigionamenti, nella gestione finanziaria, nello sviluppo di nuove tecnologie applicate al servizio).

Tale operazione di concentrazione ha consentito di generare benefici economici ed industriali per le Società stesse e per le Società di nuova costituzione in virtù delle sinergie e delle economie di scala scaturenti dall'operazione, mantenendo nel contempo in sede locale il governo dei servizi sui rispettivi territori attualmente presidiati. Pertanto, oggi l'Amministrazione Comunale di Parabiago è azionista, oltre che di AMGA (e, per il tramite della stessa, anche di AEMME), anche di un esteso gruppo pubblico che fornisce in maniera integrata e sinergica al territorio Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica.

DATI ECONOMICO-FINANZIARI DEL GRUPPO

Una società a partecipazione pubblica si configura come impresa pubblica, secondo la definizione contenuta nell'art. 3, comma 28 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, 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).

In quest'ottica AMGA SPA ha recentemente dato vita ad una verifica tecnico-economico-finanziaria sullo stato del gruppo. Tale verifica ha permesso al CdA dell'azienda di procedere, in data 29 ottobre 2013, alla approvazione della bilancio semestrale al 30.6.2013 e alla definizione della proposta di "Piano industriale 2013/2017".

Per i contenuti del Piano di rinvia ai documenti approvati dall'assemblea in data 8 novembre 2013. Di seguito vengono illustrati i dati salienti dei due documenti:

Conto Economico Bilancio semestrale al 30.6.2013

		I semestre 2013
		(importi in euro)
VALORE DELLA PRODUZIONE		
1)	Ricavi delle vendite e delle prestazioni	26.824.168
4)	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	564.472
5)	Altri ricavi e proventi	3.214.315
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE (A)		30.602.956
COSTI DELLA PRODUZIONE		
6)	per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	(955.905)
7)	per servizi	(11.883.286)
8)	per godimento beni di terzi	(2.844.503)
9)	per il personale	(6.628.578)
	a. salari e stipendi	(4.690.053)
	b. oneri sociali	(1.557.218)
	c. trattamento fine rapporto	(321.177)
	e. altri costi	(60.129)
10)	ammortamenti e svalutazioni	(5.955.631)
	a. ammortamento immobilizzazioni immateriali	(526.289)
	b. ammortamento immobilizzazioni materiali	(3.606.065)
	d. svalutazione dei crediti dell'attivo circolante	(1.823.277)
11)	variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	21.824
12)	accantonamento per rischi	(1.209.951)
14)	oneri diversi di gestione	(931.479)
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (B)		(30.387.510)
DIFFERENZA TRA VALORI E COSTI DELLA PRODUZIONE (A - B)		215.446
PROVENTI E ONERI FINANZIARI		
16)	altri proventi finanziari	38.242
17)	interessi e altri oneri finanziari	(1.313.055)
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)		(1.274.812)
RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE		
19)	svalutazioni	
	a. di partecipazioni	(336.141)
TOTALE RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE		(336.141)
PROVENTI E ONERI STRAORDINARI		
20)	proventi straordinari	4.311.679
21)	oneri straordinari	(18.056.419)
TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)		(13.746.740)
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A - B + C + D + E)		(15.142.248)
22)	IMPOSTE SUL REDDITO D'ESERCIZIO CORRENTI, DIFFERITE E ANTICIPATE	
	- imposte correnti	(1.676.971)
	- imposte anticipate e differite	(391.126)
23)	UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO	(17.210.345)
	Utile (Perdita) di terzi	(615.060)
UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO DI GRUPPO		(16.595.285)

L'attività di verifica condotta tramite la redazione del Bilancio Semestrale al 30.6.2013 ha palesato una serie di criticità, perlopiù connesse alla gestione di poste straordinarie in precedenza non trattate in piena coerenza con i principi contabili.

Ciò nonostante, mediante un attento e pervasivo sforzo di approfondimento ripensamento delle dinamiche industriali del Gruppo, si è pervenuti a costruire un Piano Industriale che – pur secondo linee guida cautelative – delinea nel breve medio termine un percorso di sviluppo e consolidamento, come emerge dal Conto Economico Consolidato di Gruppo.



Il Consolidato di Gruppo

Dati economici prospettici

Gruppo Amga Legnano - Proiezioni economiche EURO	2012 C	2013 BG	2014 BP	2015 BP	2016 BP	2017 BP
Fatturato	51.435.693	52.306.877	50.400.469	53.347.460	53.452.296	53.635.065
Incrementi Immob. per lavori interni	1.988.863	1.128.944	1.540.282	1.615.673	1.654.915	1.546.381
Altri ricavi	5.891.657	5.990.684	5.325.934	5.092.683	4.958.081	3.227.604
Totale ricavi	69.308.210	69.426.506	67.266.686	69.055.816	69.065.292	68.408.050
(Acquisti materie prime)	(2.238.376)	(2.027.699)	(1.839.524)	(1.798.145)	(1.812.846)	(1.814.951)
(Spese per prestazioni e servizi)	(25.324.465)	(23.301.396)	(20.411.872)	(22.817.552)	(22.798.574)	(22.801.486)
(Spese per godimento di beni terzi)	(5.304.962)	(5.432.440)	(5.472.109)	(5.492.823)	(5.457.099)	(5.444.807)
(Spese per il personale)	(13.832.919)	(13.461.014)	(12.621.865)	(12.805.935)	(13.037.745)	(13.229.252)
(Svalutazioni attivo circolante)	(350.000)	(1.513.478)	(52.923)	(52.341)	(51.987)	(47.953)
(Accantonamenti)	(210.000)	(484.656)	(212.089)	(212.089)	(212.089)	(212.089)
(Oneri diversi di gestione)	(1.233.931)	(1.560.164)	(1.143.822)	(1.127.077)	(1.148.867)	(1.145.766)
EBITDA	11.111.691	11.846.868	16.812.481	16.748.862	16.648.083	13.812.746
EBITDA %	16,7%	19,0%	27,1%	26,2%	26,9%	23,0%
(Ammortamenti e svalutazioni)	(8.952.567)	(8.383.043)	(8.683.002)	(8.660.443)	(8.814.813)	(8.864.820)
Ammortamenti Imm. Immaterial	(1.502.801)	(1.156.101)	(1.090.276)	(963.343)	(979.544)	(882.764)
Ammortamenti Imm. Material	(7.449.966)	(7.226.942)	(7.592.726)	(7.707.100)	(7.835.269)	(7.982.056)
EBIT	2.168.994	3.282.816	8.229.479	7.688.409	6.791.270	4.947.826
RoS	3,0%	6,6%	17,9%	17,0%	11,2%	6,6%
Proventi e oneri finanziari	(2.638.180)	(2.808.814)	(2.260.164)	(2.062.467)	(2.160.814)	(2.168.898)
Proventi da partecipazioni	0	0	0	0	0	0
Proventi finanziari	180.161	(30.703)	58.041	58.867	88.784	114.134
(Oneri finanziari)	(2.713.341)	(2.776.211)	(2.308.195)	(2.111.324)	(2.239.599)	(2.271.070)
Gestione straordinaria	8.378.870	(16.000.810)	0	0	0	0
Proventi straordinari	10.242.840	3.327.679	0	0	0	0
(Oneri straordinari)	(3.869.169)	(18.328.489)	0	0	0	0
Risultato anteimposte	6.898.494	(14.646.108)	4.678.326	6.098.862	4.680.468	2.790.888
(Imposte)	378.280	(1.417.684)	(2.594.334)	(2.771.045)	(2.612.960)	(1.960.898)
Risultato netto	6.377.786	(16.062.793)	1.984.991	2.284.907	1.987.488	830.991
Utile (perdita di terzi)	182.480	(326.044)	458.993	489.458	417.237	355.219
Risultato netto di gruppo	6.195.284	(16.636.748)	1.626.988	1.778.448	1.560.268	474.871

INDIRIZZI E PROPOSTE IN MERITO ALLA RIORGANIZZAZIONE E STRATEGIE DI SVILUPPO DEL GRUPPO AMGA

Con Protocollo di Intesa stipulato tra gli Enti Locali Soci di AMGA in data 14 novembre 2012 è stato dato l'avvio all'attività di riassetto del Gruppo AMGA. Nel procedere all'analisi della struttura del Gruppo Amga i soci hanno rilevato la necessità di :

- superare la commistione esistente all'interno del Gruppo stesso, fra servizi pubblici locali, materialmente erogati tramite la controllata AMGA Service Srl, e servizi strumentali commistione – come visto poc'anzi - espressamente vietata;
- adeguare il modello organizzativo di Amga ai dettami in materia di in house providing.

In attuazione di questi obiettivi i Consigli Comunali degli Enti Locali Soci di AMGA hanno statuito:

- di approvare la Convenzione per l'esercizio del controllo analogo sul Gruppo AMGA, nonché le modifiche allo Statuto di AMGA Legnano Spa occorrenti all'adeguamento alla disciplina dell'in house providing;
- di dare un indirizzo di procedere all'attuazione allo scorporo dei servizi strumentali dal Gruppo Amga, mediante costituzione di autonoma e separata società avente quale oggetto sociale esclusivo quello dello svolgimento di attività al servizio delle funzioni amministrative svolte dagli enti locali soci;
- di dare vita ad un soggetto, controllato direttamente dagli Enti Locali, che gestisca in via esclusiva i servizi strumentali, anche d'intesa con altri Enti Locali interessati;
- di stabilire la dismissione di AMGA Service srl a seguito dello scorporo dei servizi strumentali;
- di stabilire altresì la dismissione delle altre partecipazioni non rilevanti e funzionali agli obiettivi strategici del Piano industriale;

La convenzione per il controllo analogo (approvata con Delibera del Consiglio Comunale n. 38 del 12 luglio 2013, è stata formalmente sottoscritta dai Comuni soci in data 02 ottobre 2013.

Il Piano industriale di AMGA per il triennio 2013/2015 è stato approvato in data 8 novembre 2013 dall'Assemblea dei soci. Esso prevede le seguenti unità di business:

- Energia (teleriscaldamento e gas);
- Igiene Urbana (tramite A.L.A. ed in prospettiva l'aggregazione con ACCAM, AGESP e AMSC);
- Sport (Amga Sport);
- Altri servizi minori: Parcheggi; Sottosuolo; Illuminazione votiva/cimiteri; verde pubblico.

Le nuove linee di business (ad esempio smart cities e illuminazione pubblica) verranno attivate solo a fronte di obiettivi e convenienti business plan.

Le partecipazioni non funzionali agli obiettivi succitati verranno dismesse.

Saranno preservate le aggregazioni strategiche del gruppo AEMME ed eventualmente si punterà ad ulteriori fusioni e aggregazioni al fine di consolidare ruolo e territorialità dell'azienda.

Per quanto riguarda i servizi strumentali in data 06 dicembre è prevista la convocazione della Conferenza dei comuni soci congiuntamente ai Comuni partecipanti alla società Euro.Pa (SRL) – società attualmente specializzata in servizi informatici e Sportello unico – al fine di dar vita ad un unico grande soggetto dei servizi strumentali dell'Alto Milanese. Il nuovo soggetto, oltre ai servizi

attualmente garantiti da Euro.Pa, gestirà i tributi, il calore, le manutenzioni, la segnaletica, il servizio neve, le pulizie e altre attività tecnico-amministrative ausiliarie.

LE RAGIONI DEL RICORSO ALL'AUTOPRODUZIONE MEDIANTE AFFIDAMENTO IN HOUSE AL GRUPPO AMGA

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

- 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;
- d) i servizi erogati riguarderanno esclusivamente servizi pubblici locali.

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.

Ed infatti, tramite il ricorso all'autoproduzione, l'Ente Locale si 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 con i contenuti del recente Piano industriale di AMGA e fornisce basi solide ai progetti di rilancio recentemente avviati;
- La specializzazione: il mantenimento in capo ad AMGA 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 ad AMGA della titolarità dei servizi gestiti nell'ultimo decennio crea altresì i presupposti per assicurare una ragionevole certezza di introiti e genera, di conseguenza, le condizioni indispensabili per sviluppare economie e sinergie utili alla riduzione strutturale dei costi di gestione.
- La valorizzazione dei progetti di aggregazione: i principali benefici generati dalla creazione del gruppo AEMME sono la messa a fattor comune di servizi societari, generali e di staff (affari legali, amministrazione finanza e controllo, selezione ed amministrazione del personale, relazioni industriali, approvvigionamenti); alle sinergie organizzative ed alle economie nell'acquisto di mezzi e materiali.

CAPITOLO 3

SERVIZI IN AFFIDAMENTO AL GRUPPO AMGA

Gli affidamenti al Gruppo AMGA ovvero a società dallo stesso partecipate sono differenziabili in due macro-tipologie:

1) Gli affidamenti di servizi conprivativa industriale

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

2) Senza privata 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 – l'espletamento delle medesime attività da parte di terzi sul territorio comunale.

SERVIZI CON PRIVATIVA INDUSTRIALE

1. IGIENE pubblica – servizi di raccolta (all. 1)

SERVIZI SENZA PRIVATIVA

2. VERDE PUBBLICO (all. 2)
3. IMPIANTI NATATORI (all. 3)

CAPITOLO 4

SERVIZI PUBBLICI AFFIDATI AD ALTRE SOCIETA'

Non tutti i servizi pubblici sono affidati alla società AMGA. Nelle schede allegate indichiamo tre servizi gestiti con soggetti diversi:

- SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI – gestito da ACCAM SPA, società partecipata dal Comune di Parabiago al 5,91%
- TRASPORTO SCOLASTICO E MERCATALE– servizio gestito da A.T.S Srl società partecipata dal Comune di Parabiago al 7,14%;

Si rinvia ai relativi allegati per l'analisi puntuale dei singoli servizi citati:

- SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI (all. 4)
- TRASPORTO SCOLASTICO E MERCATALE (all. 5)

CAPITOLO 5

SERVIZI PUBBLICI NON INCLUSI NELLA RELAZIONE EX ART. 34

Nella delibera di inquadramento ex art. 34 DL 179/2012 non vengono fornite indicazioni specifiche relative ai servizi che sono regolati da norme speciali.

La principale norma di riferimento per la regolazione dei predetti servizi è il DL n.138/2011 come convertito in legge n. 148/2011 che all'art.3 bis stabilisce che l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica deve avvenire a un livello sovra comunale il cui ambito va fissato dalla Regione.

I servizi esclusi dall'obbligo di relazione ex art. 34 sono i seguenti:

SERVIZIO IDRICO

Il Servizio Idrico è organizzato, anche nel Comune di Parabiago, in ossequio alla L.R. 26/2003, prevedendo la separazione del servizio di erogazione dal servizio di gestione delle reti ed impianti.

La legge 26 da' attuazione ad alcune importanti riforme della disciplina del Servizio Idrico Integrato dettate sia dal legislatore (art. 1 comma 1 quinquies della L. n. 42 del 26.03.2010 di conversione del Decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 che ha introdotto l'art. 186 bis all'art. 2 della L. 191/2009) che da pronunciamenti della Consulta (sentenza Corte Costituzionale 307/2009).

Con le modifiche introdotte alla legge 26 nel corso del 2010 l'organizzazione del servizio idrico si è definitivamente assestata intorno ad alcuni principi cardine:

- *l'unitarietà della gestione del servizio idrico integrato secondo cui l'ente gestore dovrà erogare il servizio e procedere alla manutenzione degli impianti nonché alla costruzione di nuovi sulla base del piano d'Ambito (art. 49 comma. 1 L.R. 26/2003);*
- *l'attribuzione delle funzioni già esercitate dalle soppresse Autorità d'Ambito alle Province ad eccezione dell'ATO Città di Milano, in attuazione dell'art. 2 comma 186 bis della legge 191/2009 subentrando in tutti i rapporti ed essendo individuati quali responsabili dell'ATO (art. 48 c. 1 L.R. 26/2003);*
- *costituzione da parte degli enti responsabili dell'ATO di un'azienda speciale denominata Ufficio D'Ambito quale ente strumentale per la governance dell'ATO (art. 48 c. 1 bis);*

Con delibera CC N.10 del 07 marzo 2013 il Comune di Parabiago ha attuato gli adempimenti di propria competenza aderendo procedendo alla fusione per incorporazione in CAP HOLDING SPA di IANOMI SPA, TAM SPA e TASM SPA.

CAP HOLDING è ora l'affidataria del Servizio idrico Integrato e svolgerà tutte le funzioni necessarie anche attraverso le attività della società controllata Amiacque.

L'assemblea dei soci in data 18 giugno ha inoltre approvato il regolamento di funzionamento del comitato d'indirizzo strategico e ha eletto i componenti e il Presidente.

Il Comitato eserciterà funzioni d'indirizzo strategico e in particolare vigilerà sull'attuazione di obiettivi, priorità, piani della società e delle relative direttive.

Grazie all'istituzione del Comitato Strategico la nuova struttura ha potuto rispondere in modo adeguato all'esigenza di garantire il controllo analogo.

SERVIZIO DISTRIBUZIONE DEL GAS

La normativa vigente in materia di regolamentazione del mercato interno nel settore gas, a seguito dell'approvazione del D. Lgs 23 maggio 2000 n. 164, si è progressivamente conformata alle specifiche direttive comunitarie e, più in generale, ai principi fondamentali in tema di libertà di impresa e di apertura alla concorrenza, attribuendo ai Comuni, titolari del servizio, i compiti di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo sull'attività di distribuzione.

Le principali norme di regolazione della materia sono;

- il DM 19 gennaio 2011 n. 51913 che istituisce gli ATEM (ambiti territoriali minimi), suddividendo il territorio nazionale in 177 ambiti, all'interno dei quali dovranno essere espletate le gare ad evidenza pubblica per la gestione del servizio

- il DM 18 ottobre 2011 n. 56433 che ha incluso il Comune di Parabiago nell'ambito 2 (ATEM 2Nord Ovest Milano) costituito anche da un totale di 39 Comuni

- il DM 12 novembre 2011 n. 226 che ha stabilito i criteri di gara e i criteri di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione gas

- il DL 21 giugno 2013 n. 69 che all'art. 4 comma 3 prevede quanto segue: "per tutti gli ambiti in cui non è presente il capoluogo di provincia, la designazione della stazione appaltante ... avviene a maggioranza qualificata dei due terzi dei Comuni appartenenti all'ambito che rappresentino almeno i due terzi dei punti di riconsegna dell'ambito..."

Sulla base della normativa qui richiamata la conferenza dei servizi dei Comuni dell'ambito 2 il 27 luglio scorso ha individuato Legnano come Comune capofila dell'ambito.

Nel corso dei prossimi mesi Legnano attiverà le procedure per l'indizione della gara.

Nel frattempo, per quanto concerne la gestione del servizio, proseguirà la gestione attuale che nel caso del Comune di Parabiago, è stata assegnata a seguito di gara a procedura ristretta ad evidenza pubblica ad AEMME LINEA DISTRIBUZIONE – società partecipata da AMGA Legnano SPA. L'aggiudicazione è avvenuta con Determinazione Dirigenziale n.182 del 15 luglio 2011 del Comune di Legnano in qualità di ente capofila, avente vigore dal 01/01/2012 al 01/01/2024.

Nella tabella che segue pubblichiamo un quadro prospettivo riepilogativo di tutti gli affidamenti in corso.

	ENTE GESTORE DEL SERVIZIO		PROSECUZIONE ATTUALE SERVIZIO	
	DENOMINAZIONE	NATURA DEL SOGGETTO GESTORE	TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO	SCADENZA
Igiene urbana - RACCOLTA	AEMME LINEA AMBIENTE SRL	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA DEL GRUPPO AMGA LEGNANO SPA 80% Amga Legnano SpA 20% ASM Magenta srl	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto rep. 14819 del 29.07.2013	31.12.2021
Impianti natatori	AMGA Legnano S.p.A.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune di Legnano 65,30% Comune di Parabiago 17,54% Comune di Canegrate 7,51% Comune di Villa Cortese 5,13% Comune di Arconate 4,33% Comune di Buscate 0,13% Comune di Magnago 0,06%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto rep. 14820 del 29.07.2013	31.12.2021
Verde pubblico	AMGA Legnano S.p.A.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune di Legnano 65,30% Comune di Parabiago 17,54% Comune di Canegrate 7,51% Comune di Villa Cortese 5,13% Comune di Arconate 4,33% Comune di Buscate 0,13% Comune di Magnago 0,06%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto rep. 14878 del 29.11.2013	31.12.2013
Trasporto scolastico	A.T.S. s.r.l.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune Abbiategrasso 7,14% Comune Albairate 7,14% Comune Bareggio 7,14% Comune Boffalora T. 7,14% Comune Busto Garolfo 7,14% Comune Canegrate 7,14% Comune Cassinetta di L. 7,14% Comune Cisliano 7,14% Comune Corbetta 7,14% Comune Cuggiono 7,14% Comune Magenta 7,14% Comune Parabiago 7,14% Comune Sedriano 7,14% Comune Vittuone 7,14%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto rep. 13708 del 01.09.2008	30.06.2015
Trasporto mercatale	A.T.S. s.r.l.	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA: Comune Abbiategrasso 7,14% Comune Albairate 7,14% Comune Bareggio 7,14% Comune Boffalora T. 7,14% Comune Busto Garolfo 7,14% Comune Canegrate 7,14% Comune Cassinetta di L. 7,14% Comune Cisliano 7,14% Comune Corbetta 7,14% Comune Cuggiono 7,14% Comune Magenta 7,14% Comune Parabiago 7,14%	AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING Contratto del 12.7.2012	31.12.2013

		Comune Sedriano Comune Vittuone	7,14% 7,14%		
Illuminazione votiva	GRIMI FERRUCCIO	s.a.s		GARA TRATTATIVA PRIVATA SEGUITA DA PROROGHE	31.12.2015
Igiene urbana - SMALTIMENTO	ACCAM SPA	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA composta da 27 comuni		Relazione contrattuale diretta con AEMME LINEA AMBIENTE	
SERVIZI PUBBLICI ESCLUSI DALLA RELAZIONE -NORMATIVA SPECIFICA DI SETTORE					
Servizio Idrico	CAP HOLDING SPA	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA Enti locali facenti parte dell'ATO		NORMATIVA DI SETTORE	
Distribuzione gas	AEMME LINEA DISTRIBUZIONE SRL	SOCIETA' TOTALMENTE PUBBLICA DEL GRUPPO AMGA LEGNANO SPA COMPAGINE SOCIETARIA: 75,5% Amga Legnano SpA 15,28% ASM Magenta srl 9,22% AMAGA Abbiategrasso SpA		GARA PROCEDURA RISTRETTA Nota: NUOVA GARA NEL RISPETTO DELL'ATTUALE NORMATIVA MANTENIMENTO DEL CONTRATTO IN ESSERE SINO A SCADENZA NATURALE	01/01/2024

ELENCO ALLEGATI

SERVIZI CON PRIVATIVA INDUSTRIALE

1. IGIENE pubblica – servizi di raccolta (all. 1)

SERVIZI SENZA PRIVATIVA

2. VERDE PUBBLICO (all. 2)
3. IMPIANTI NATATORI (all. 3)

SERVIZI PUBBLICI AFFIDATI AD ALTRE SOCIETA'

4. SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI (all. 4)
5. TRASPORTO SCOLASTICO E MERCATALE (all. 5)

Allegato 1

IGIENE URBANA: Servizio di Raccolta Rifiuti

In riferimento al servizio in questione è da richiamare la recente deliberazione del Consiglio Comunale di Parabiago n. 63 del 19.12.2012 con la quale si è confermato l'affidamento diretto del servizio igiene urbana con la società Aemme Linea Ambiente, del gruppo Amga Legnano, rinnovando il relativo contratto di servizio sino al 2021.

Con tale provvedimento si stabiliva che nel caso di mancata realizzazione dell'implementazione del modello organizzativo in house del gruppo Amga entro il termine del 31.12.2013 si sarebbe dovuto, tenendo conto della necessità di garantire la continuità del servizio pubblico in esame, ritornare sulla scelta di confermare l'affidamento anche eventualmente esercitando il diritto di recesso unilaterale.

Nello specifico, il comune di Parabiago, insieme agli altri comuni soci, ha provveduto alla configurazione secondo il modello in house providing, e ciò con la deliberazione del C.C. n. 99 del 23.12.2002, con la quale il Comune ha aderito alla società approvandone lo statuto. Inoltre nel più recente periodo il comune, in accordo con gli altri soci di Amga, ha ulteriormente implementato il carattere in house delle gestioni facenti capo ad Amga. Precisamente con delibera n. 38 del 12 luglio 2013 il Consiglio Comunale ha deliberato la Convenzione ex art. 30 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 fra gli enti locali soci di Amga Legnano Spa per l'esercizio del controllo analogo sulla società e sul Gruppo Amga nonché le conseguenti modifiche allo statuto di Amga necessarie affinché Amga Legnano Spa possa qualificarsi, ai sensi della vigente disciplina comunitaria, quale società "in house providing". In esecuzione della citata delibera con assemblea straordinaria del 2.10.2013 sono state approvate le necessarie modifiche allo statuto. Nella stessa data gli enti soci hanno sottoscritto la convenzione sul controllo analogo e, successivamente, in data 29.10.2013 si è insediato per la prima volta il coordinamento dei soci ai sensi dell'art. 6 della convenzione sul controllo analogo.

E' da rilevare altresì, con riferimento all'art. 34 commi 20 e 21 che con il provvedimento n. 63 del 19.12.2012 predetto è stata approvata la relazione ex articolo 34 del D.L. 179/2012. Tale relazione è pubblicata sul sito internet del Comune di Parabiago, così come prevede la normativa in questione.

Introduzione

La gestione attuale del servizio di manutenzione del verde pubblico è assicurato da un contratto in corso con AMGA S.p.A. rep. n. 12737 del 15.04.2013 e s.m.i..

Nel servizio in argomento sono ricomprese varie attività che sono state raggruppate, per omogeneità di prestazioni, in due principali categorie:

1. manutenzione ordinaria verde pubblico;
2. manutenzione straordinaria verde pubblico;

Le revisioni del servizio hanno nel tempo interessato solamente la prima categoria di prestazioni, in cui convergono i servizi rivolti alla manutenzione ordinaria del verde pubblico.

Nella presente relazione vengono evidenziati i dati rilevanti del servizio del verde pubblico, così come attualmente svolto.

Inquadramento generale del servizio

Anche in questo caso si opera nell'ambito del processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, avviato dall'avvenuta soppressione dell'art. 112, comma 2, D.Lgs 267/2000.

Sulla natura del servizio in argomento quale servizio pubblico locale, peraltro oggetto di accezioni disperate in dottrina, si intendono richiamare le seguenti pronunce giurisprudenziali ancorché le medesime abbiano ad oggetto principale verdetti riferiti ad altri servizi pubblici locali, i quali richiamino però specificatamente nel dispositivo anche il servizio verde pubblico.

Argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato (sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369) secondo cui *“deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico. Nel caso di specie il comune (...) ha assunto come servizi pubblici locali quelli di manutenzione e del verde pubblico....Tanto è sufficiente per concludere che si tratta senz'altro di servizi pubblici locali ricadenti nel campo di applicazione del titolo V del T.U.E.L.”.*

Si aggiunga che Il Consiglio di Stato (Sezione Quinta n. 8232 del 25 novembre 2010) ha osservato che *“la subordinazione al pagamento di un corrispettivo, rilevante nella prospettiva abbracciata dal Codice dei contratti pubblici in sede di distinzione tra la figura dell'appalto e quella della concessione (art. 2, comma 12), dipende dalle caratteristiche tecniche del servizio e dalla volontà «politica» dell'ente, ma non incide sulla sua qualifica di servizio pubblico locale ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al T.U.E.L.”.* Inoltre si precisa che, *“relativamente ai servizi pubblici locali, l'art. 117 T.U.E.L. precisa che la tariffa ne costituisce il corrispettivo ma non ne definisce il contenuto,*

determinato dalla possibilità concreta dell'ente di dividere sui singoli l'onere della gestione ed erogazione della prestazione. Che lo stesso Titolo V del T.U.E.L. disciplini anche i criteri per la determinazione e la riscossione delle tariffe non esclude dall'ambito dei servizi pubblici locali quelli erogati senza un corrispettivo, sempre che le prestazioni siano strumentali all'assolvimento delle finalità sociali dell'ente, come avviene per il servizio di pubblica illuminazione. In particolare, il Consiglio di Stato ha escluso che, a fini della qualificazione del servizio in oggetto, possa assumere rilievo la circostanza che il gestore del servizio venga, o meno, remunerato direttamente dall'utenza, mediante corresponsione della tariffa".

In definitiva, per la qualificazione di un servizio come Servizio Pubblico Locale non viene quindi in rilievo, meccanicamente, la cosiddetta "trilateralità" del rapporto economico (Comune-Erogatore-Cittadini), ma occorre avere riguardo alla fruizione diretta del servizio da parte dei cittadini stessi, fattispecie che indubbiamente si verifica nel caso della manutenzione del verde.

Conseguentemente, quei servizi – come la pubblica illuminazione, la gestione della rete stradale comunale, la cura del verde pubblico, ecc. – che, pur non essendo remunerati (nemmeno indirettamente) dall'utenza, sono evidentemente rivolti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, possono essere ricondotti tra i servizi pubblici locali, in conformità al disposto dell'art. 112 TUEL.

Modalità attuale di gestione

Attualmente il servizio affidato ad AMGA prevede, la manutenzione ordinaria del verde vero e proprio, in una quota forfettaria a canone e la manutenzione straordinaria con una quota extra canone per interventi da liquidarsi a corrispettivo in funzione delle prestazioni effettivamente rese.

Dati economici e quantitativi

I dati economici sono facilmente desumibili dal quadro economico allegato al contratto di servizio relativo alla gestione in corso relativamente all'anno 2013 e prevedono:

	Totale
1. Manutenzione ordinaria (a canone)	€ 371.475,41
2. manutenzione straordinaria (a corrispettivo)	€ 20.491,80
Totale attività	€ 391.967,21
IVA 22%	€ 86.232,79
Totale IVA 22% compresa	€ 478.200,00

Le revisioni del servizio intervenute nel tempo, da cui è scaturito il richiamato contratto attualmente in corso, ha riguardato esclusivamente l'attività di cui al punto 1), lasciando invariate le somme per la

manutenzione straordinaria con l'importo di € 20.491,80 per l'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria sempre riferiti al verde, sostanzialmente ricomprendenti interventi eccezionali per la rimozione di alberi caduti, la riqualificazione di aiuole, interventi una tantum nei parchi, ecc.

Per quanto concerne l'attività ordinaria del verde, l'importo di € 371.475,41 risulta così composto:

	Costo a base d'asta	Ribasso d'asta	Totale
1. Manutenzione ordinaria:			
Taglio prati	€ 280.634,39	36,63	€ 177.838,00
Potature	€ 108.054,60	36,63	€ 68.474,20
Interventi Ob			€ 25.000,00
Altri (manutenzione arredi, attrezzature ludiche, fontane e fontanelle)			€ 15.800,00
totale			€ 287.112,20
2. Altri costi:			
costi tecnico-amministrativi			€ 30.100,00
Spese generali			€ 54.263,21
totale			€ 84.363,21
Totale 1+2			€ 371.475,41
3. Manutenzione straordinaria			€ 20.491,80
totale			€ 391.967,21
IVA 22%			€ 86.232,79
Totale IVA 22% compresa			€ 478.200,00

Per quanto concerne l'attuale estensione delle aree a verde si rimanda all'allegato tecnico al contratto in disamina, in cui le varie aree sono distinte per tipologia, per numero di interventi con specifico dettaglio delle singole superfici.

Ipotesi di sviluppo del servizio.

Si ritiene di confermare il servizio tal quale con i dovuti aggiornamenti delle aree da mantenere.

Comparazione convenzione CONSIP

La valutazione della congruità del servizio in corso è dovuta in ottemperanza ai disposti di cui *all'art 1 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95* (spending review), il quale impone l'obbligo per le Amministrazioni Locali di privilegiare le convenzioni Consip.

Nello specifico i richiami normativi sono rappresentati da:

- art. 26, comma 3, L. 488/1999: *“Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate da Consip ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse”*;

- art. 2, comma 225, L. 1991/2009: *“La società Consip S.p.A. conclude accordi quadro...cui le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del... decreto legislativo n. 163 del 2006, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. In alternativa, le medesime amministrazioni adottano, per gli acquisti di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro di cui al presente comma”*;

- art. 287, comma 2, del d.p.r. 207/2010: *“fatta salva la facoltà di ciascuna stazione appaltante di istituire un sistema dinamico di acquisizione ai sensi dell'articolo 60 del codice, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip S.p.A. ed utilizzando le proprie infrastrutture tecnologiche, può provvedere alla realizzazione e gestione di un sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione nonché curando l'esecuzione di tutti i servizi informatici, tematici, e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso, ivi comprese tutte le attività necessarie per l'istituzione del sistema dinamico di acquisizione e per l'ammissione dello stesso”*.

In sintesi, per l'Ente Locale sussiste la facoltà di utilizzo delle Convenzioni, degli Accordi Quadro e dei sistemi telematici di Consip e delle CAT di riferimento, con obbligo di rispetto del benchmark Consip.

Per il dovuto raffronto con le convenzioni Consip è doveroso precisare che non è attiva una convenzione specifica riguardante il servizio manutenzione del verde pubblico, ma alcuni parametri funzionali del servizio sono desumibili dalla convenzione relativa ai “servizi di facility management per immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alla pubblica amministrazione”.

Disciplinando l'intera gamma dei servizi per immobili con specifica destinazione ad uffici è evidente che la gestione del verde risulta marginale e accessoria, intendendosi limitata alle porzioni d'area eventualmente circostanti gli edifici adibiti a terziario.

Comunque l'allegato D "Prezzi lotto 2" alla voce riporta alcuni parametri di costo riferito a prati e superfici erbose, aiuole fiorite, alberi, siepi e cespugli.

Il confronto eseguito tra il servizio in atto e quello preposto dalla convenzione Consip, con specifico riferimento ai parametri qualità prezzo, ancorché non perfettamente compatibili e non esteso a tutte le tipologie di prestazioni, evidenzia la sostanziale congruità e convenienza del servizio in corso.

A conforto del favorevole esito del raffronto è doveroso precisare che dall'esame comparativo, esperito a campione sui servizi di manutenzione ordinaria – riepilogato in un'apposita tabella – la congruità del servizio in atto è maggiormente evidenziato dal non aver preso in considerazione i costi aggiuntivi, previsti nella convenzione Consip, per i servizi di governo, riferiti alla gestione del sistema informativo, alla costituzione e gestione dell'anagrafica tecnica e della gestione del Call center.

Procedure di affidamento

In estrema sintesi le forme possibili di affidamento del servizio sono quelle già riprese in più parti in ordine ai servizi pubblici locali, sostanzialmente riconducibili

- 1 - Gestione diretta;
- 2 - Adesione alle convenzioni Consip;
- 3 - Tramite affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica;
- 4 - Tramite affidamento a una società mista pubblica-privata;
- 5 - Tramite affidamento diretto in house providing.

Considerazioni finali

Per quanto concerne il servizio di manutenzione del verde pubblico, si ritiene ipotizzabile quale forma preferenziale l'affidamento in house ad AMGA.

Scelta prioritaria quest'ultima dettata dalla esigenza di un rilancio della società AMGA S.p.A. partecipata dal Comune, nonché dalla considerazione di procedere con un operatore storico, in possesso quindi del necessario know-how.

Sulla base delle considerazioni e delle proposte espresse nella presente relazione si dà mandato alla Giunta e agli uffici competenti di attivare i procedimenti per dare attuazione alle proposte qui indicate.

Confronto costi interventi a canone per manutenzione aree a verde				AMGA SERVICE		CONSIP Lotto 2 Lombardia	
n°	Descrizione lavorazione	unità di misura	Quantità	costo unitario	importo	costo unitario	importo
1	Rasatura tappeti erbosi	mq	228.610,49	0,299106	68.378,86	0,621	141.967,11
2	Aiuole di rappresentanza	mq	32.558,28	1,102638	35.900,00	0,621	20.218,69
3	potature alberi	n.	1332	51,41	68.478,12	84,965	113.173,38
4	spollonatura su alberi	n.	4.531,00	0,862649	3.908,66	compreso in potatura	
5	Quota parte spese generali e amministrative				48.452,17		
	TOTALE				225.117,81		275.359,19

Tabella di confronto con CONSIP

IMPIANTI NATATORI

In riferimento al servizio in questione è da richiamare la recente deliberazione del Consiglio Comunale di Parabiago n. 62 del 19.12.2012 con la quale si è confermato l'affidamento diretto della gestione dell'impianto natatorio comunale con la società Amga Legnano Spa, rinnovando il relativo contratto di servizio sino al 2021.

Con tale provvedimento si stabiliva che nel caso di mancata realizzazione dell'implementazione del modello organizzativo in house del gruppo Amga entro il termine del 31.12.2013 si sarebbe dovuto, tenendo conto della necessità di garantire la continuità del servizio pubblico in esame, ritornare sulla scelta di confermare l'affidamento anche eventualmente esercitando il diritto di recesso unilaterale.

Nello specifico, il comune di Parabiago, insieme agli altri comuni soci, ha provveduto alla configurazione secondo il modello in house providing, e ciò con la deliberazione del C.C. n. 99 del 23.12.2002, con la quale il Comune ha aderito alla società approvandone lo statuto. Inoltre nel più recente periodo il comune, in accordo con gli altri soci di Amga, ha ulteriormente implementato il carattere in house delle gestioni facenti capo ad Amga. Precisamente con delibera n. 38 del 12 luglio 2013 il Consiglio Comunale ha deliberato la Convenzione ex art. 30 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 fra gli enti locali soci di Amga Legnano Spa per l'esercizio del controllo analogo sulla società e sul Gruppo Amga nonché le conseguenti modifiche allo statuto di Amga necessarie affinché Amga Legnano Spa possa qualificarsi, ai sensi della vigente disciplina comunitaria, quale società "in house providing". In esecuzione della citata delibera con assemblea straordinaria del 2.10.2013 sono state approvate le necessarie modifiche allo statuto. Nella stessa data gli enti soci hanno sottoscritto la convenzione sul controllo analogo e, successivamente, in data 29.10.2013 si è insediato per la prima volta il coordinamento dei soci ai sensi dell'art. 6 della convenzione sul controllo analogo.

E' da rilevare altresì, con riferimento all'art. 34 commi 20 e 21 che con il provvedimento n. 62 del 19.12.2012 predetto è stata approvata la relazione ex articolo 34 del D.L. 179/2012. Tale relazione è pubblicata sul sito internet del Comune di Parabiago, così come prevede la normativa in questione.

Allegato 4

IGIENE URBANA: Servizio di Smaltimento Rifiuti

La struttura di ACCAM s.p.a. e gli obiettivi strategici

L'Amministrazione Comunale di Parabiago detiene una partecipazione nella società ACCAM S.p.A., costituita da 27 Comuni distribuiti tra le Province di Milano e Varese (nel seguito "ACCAM") il cui capitale sociale è interamente e direttamente posseduto da soci pubblici e risulta così suddiviso:

Soci	Quote €	Soci	Quote €
Arsago Seprio	267.095,00	Magnago	462.693,00
Buscate	250.450,00	Marnate	353.462,00
Busto Arsizio	4.496.964,00	Nerviano	995.758,00
Canegrate	699.578,00	Olgiate Olona	639.809,00
Cardano al Campo	715.808,00	Parabiago	1.418.704,00
Castano primo	589.458,00	Pogliano Milanese	463.700,00
Castellanza	863.010,00	Rescaldina	771.550,00
Fagnano Olona	617.121,00	Samarate	909.273,00
Ferno	376.978,00	San Giorgio su Legnano	365.664,00
Gallarate	2.746.243,00	San Vittore Olona	440.539,00
Golasecca	147.201,00	Soma Lombardo	962.408,00
Gorla Maggiore	286.466,00	Vanzaghella	289.250,00
Legnano	3.186.722,00	Vizzola Ticino	25.353,00
Lonate Pozzolo	680.030,00		

ACCAM SPA è stata costituita con decorrenza dal 23.12.2003 a seguito di trasformazione, ai sensi dell'art. 115 del D. lgs. 267/2000 del "Consorzio Intercomunale di Servizi Ambientali-ACCAM), di cui il Comune di Parabiago era consorziato ed ha per oggetto, tra le altre, le seguenti attività:

- raccolta, preferibilmente differenziata, trasporto e gestione dei rifiuti solidi urbani (rsu) dei rifiuti assimilati agli urbani (rsa), dei rifiuti urbani pericolosi e di tutti i rifiuti in genere;

- trattamento, trasformazione, recupero e riciclaggio dei rifiuti, con la gestione dei loro sottoprodotti, anche con produzione di energie (elettrica, calore e qualsiasi altro derivato) con la conseguente loro commercializzazione, con particolare attenzione all'ottimizzazione dei costi al fine di ridurre al minimo le tariffe praticate, particolarmente nei confronti dei soci;
- approvvigionamento, produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica e calore, compresa la costruzione, acquisizione e la gestione dei relativi impianti, sia collegate al trattamento dei rifiuti che in via autonoma.

Il capitale sociale ammonta a € 24.021.287,00.

La durata della Società è prevista sino al 31/12/2075.

Lo Statuto di ACCAM SpA prevede :

- almeno l'80% (ottantapercento) del capitale sociale deve risultare intestato ad Enti Pubblici o Società a prevalente capitale pubblico locale. **In ogni caso, (art. 7) almeno il 51% (cinquantunopercento) del capitale sociale dovrà sempre risultare intestato agli Enti Locali soci.** Non sarà pertanto valido, nei confronti della Società, il passaggio di azioni che porti la partecipazione di questi soggetti al di sotto di tali limiti;
- **Prelazione :**
 - il trasferimento delle azioni e di ogni altro diritto reale su di esse e' subordinato al diritto di prelazione da parte degli altri soci.
 - il diritto di prelazione è **escluso nei trasferimenti a società controllate** dal socio persona giuridica, a condizione che siano rispettate le prescrizioni del precedente Art. 7.
- nella quota pubblica del capitale si computano anche le società a prevalente capitale pubblico;
- almeno il 51% del capitale deve comunque rimanere agli Enti Locali;
- nei confronti delle società controllate da parte dei soci ACCAM non opera la prelazione, purché si rispetti il vincolo del 51% in capo agli Enti Locali;
- ogni ipotesi di circolazione delle azioni fuori da questi limiti deve, quindi, necessariamente passare per una **preventiva modifica statutaria di ACCAM SpA.**

Ai sensi dell'art. 182-bis del d.lgs. 152/06, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

- realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

ACCAM conduce un impianto di incenerimento di rifiuti urbani e speciali non pericolosi con recupero di energia, sito in Busto Arsizio, Via Strada Comunale di Arconte n. 121; è dotata di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) rilasciata dalla Regione Lombardia e ha ottenuto la Certificazione UNI EN ISO 14001 in materia di gestione ambientale.

In particolare la struttura dell'impianto è così descrivibile:

- termovalorizzatore con recupero di energia funzionante su due linee per il trattamento prevalente di rifiuti urbani indifferenziati e, in proporzioni minori, rifiuti sanitari e speciali;
- una stazione di trasferimento nella quale vengono depositati principalmente gli ingombranti, l'organico da raccolta differenziata e i residui da spazzamento stradale;
- un impianto di messa in riserva, deposito preliminare, imballaggio di rifiuti speciali non pericolosi, rifiuti urbani ed ingombranti che viene usato per l'analisi merceologica dei rifiuti in ingresso.

ACCAM ha stipulato appositi accordi di mutuo soccorso con soggetti terzi per garantire il regolare svolgimento del servizio di smaltimento in caso di mancato funzionamento del proprio impianto (es. guasti ecc.).

L'impianto gestito da ACCAM è peraltro contemplato nel "Piano Provinciale per la Gestione Integrata dei Rifiuti" della Provincia di Varese (D.G.R. n. 660/2010) fra gli impianti che garantiranno l'autosufficienza provinciale in ordine allo smaltimento dei rifiuti. E' ragionevole prevedere che l'impianto sarà quello di riferimento quando diverrà operativo l'ATO di cui al D.L.179/12, il cui bacino ricomprenderà i Comuni della Provincia di Varese.

La ridotta distanza dal sito ACCAM riduce le spese di trasporto e l'impatto ambientale causato dai mezzi pesanti necessari (smog, rumore, CO2 ...) rispetto al conferimento ad impianti più distanti.

ACCAM SPA garantisce ai soci che raggiungono una percentuale di raccolta differenziata superiore al 60% uno sconto del 5% sulla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (CER 20.03.01); il Comune di Parabiago ha infatti ricevuto nel 2013 un rimborso di circa € 22.334,28 per l'anno 2011.

Nel corso degli anni ACCAM SPA ha dato prova di efficienza avendo sempre fornito il servizio di smaltimento senza interruzioni.

Codice Etico

Accam, con deliberazione del Cda del 13 novembre 2006 e revisione approvata il 5 marzo 2008, ha provveduto ad approvare il Codice etico di comportamento, una dichiarazione pubblica che individua i principi generali e le regole comportamentali cui si riconosce valore etico positivo e che integra il quadro normativo cui la società è sottoposta. Accam ha anche adottato un "Modello di organizzazione, gestione e controllo" che esplicita l'insieme delle misure e delle procedure preventive e disciplinari idonee a ridurre il rischio di commissione di reati all'interno dell'organizzazione aziendale.

Il codice ha il compito di indirizzare eticamente l'azione della società e le sue disposizioni sono vincolanti, senza eccezione alcuna, per i comportamenti di tutti coloro che partecipano all'organizzazione imprenditoriale di Accam, quindi degli amministratori dei dirigenti, dei dipendenti,

dei collaboratori, dei clienti, dei fornitori e di chiunque instauri, direttamente o indirettamente, stabilmente o temporaneamente, un rapporto con Accam.

Del codice la società è impegnata a dare la massima diffusione interna e a metterlo a disposizione di qualunque interlocutore della società. L'osservanza delle norme del Codice è parte essenziale degli obblighi contrattuali dei dipendenti.

Sussistenza dei requisiti posti dalla normativa comunitaria per l'affidamento diretto del servizio.

Come descritto, ACCAM si pone come soggetto strumentale di una vasta aggregazione di Enti Locali.

In primo luogo, va osservato che il capitale di ACCAM è totalmente pubblico, in quanto essa è totalmente partecipata da Enti Locali, senza alcuna cointeressenza di capitale privato.

ACCAM, inoltre, svolge la maggior parte delle attività per i Comuni soci, e più precisamente a favore delle collettività locali di cui essi rappresentano (nel 2012 i servizi in materia di rifiuti rivolti ai privati sono stati pari al 27,5% del fatturato).

Per quanto attiene all'esercizio del c.d. controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esso si attua nei confronti di ACCAM da parte di Comuni in quanto gli enti soci sono rappresentati negli organi decisionali potendo di conseguenza esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.

Si tratta dunque di società anch'essa conforme al modello in house providing.

Peraltro è volontà degli enti soci perfezionare ulteriormente detto modello, mediante apposite modifiche di statuto ed una convenzione di diritto pubblico relativa all'esercizio del controllo congiunto. Tale impegno è stato formalizzato con apposita deliberazione del Cda di Accam del 4.12.2013 e con la convocazione del predetto Cda per il 12.12.2013 al fine di individuare le modifiche statutarie essenziali al predetto miglioramento.

E' inoltre da rilevare che nel C.d.A. è presente un membro designato dal Comune di Parabiago.

Servizi smaltimento rifiuti: il mercato di riferimento

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, che nella normativa precedente al Decreto Ronchi (n° 22/97) aveva un ruolo centrale, ma l'intero processo di gestione dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, dopo aver definito le competenze di Stato, Regioni e Province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti, introducendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) con l'affidamento del servizio mediante le modalità (oggi) disciplinate dal diritto comunitario. La normativa ha infine previsto l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti (ONR), allo scopo di garantire l'attuazione delle norme, con particolare riferimento agli obiettivi di riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti, di efficacia, efficienza ed economicità della gestione dell'intero processo e di tutela della salute pubblica e ambientale.

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.

Peraltro, 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 contratto di servizio che la Società ha con il Comune (al momento per il tramite della società affidataria del servizio igiene urbana – raccolta), che a sua volta si assicura le risorse necessarie mediante la riscossione della TARES quale tributo istituito a copertura del servizio di igiene urbana quindi dei costi di smaltimento dei rifiuti urbani presso l'impianto ACCAM.

Nei casi d'incasso diretto da parte della società viene riconosciuta una quota di tariffa a copertura dei costi di incasso e fatturazione. Anche quando il servizio è coperto dalla tariffa, è vigente un contratto di servizio tra l'affidatario e il Comune che determina i servizi minimi smaltimento dei rifiuti urbani. Inoltre vi sono quasi sempre ricavi legati alla valorizzazione dei rifiuti. Le società che hanno termovalorizzatori (o impianti di compostaggio analoghi a quelli sopra descritti) presentano una quota talora rilevante di ricavi da vendita di energia elettrica e calore.

In merito ai costi del servizio occorre considerare alcuni fattori che influenzano la struttura operativa. I più rilevanti sono:

- con delibera del giugno 2010 l'Assemblea dei soci ACCAM ha approvato il PEF 2011 – 2025 che prevede la diminuzione dei corrispettivi per il conferimento dei Soci a far data dal 1° gennaio 2013;
- lo stesso PEF prevede l'aumento del patrimonio netto della società con evidenti riflessi economici positivi per i Soci;
- nella medesima assemblea si è deliberata l'abolizione della quota fissa per i Comuni conferitori.

Indicatori Efficienza e Qualità

Vi sono due istituzioni che sovrintendono al sistema dell'igiene ambientale. L'APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici), istituita dall'art. 38 del D. Lgs. n° 300/1999, assolve attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo. L'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), istituito presso il Ministero dell'Ambiente, dal D. Lgs. n. 22/1997, ha lo scopo, invece, di favorire il contenimento della

produzione di rifiuti e l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della loro gestione. Al fine di realizzare un modello a rete per l'Osservatorio nazionale e costituire sedi per il supporto alle funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo, le Province devono istituire osservatori provinciali.

Sulla base dei dati raccolti a livello provinciale l'Osservatorio redige il c.d. Rapporto Rifiuti, un documento statistico che si propone di fornire un quadro conoscitivo generale sul ciclo di gestione dei rifiuti a livello nazionale. Il D.Lgs. 152/2006 ha trasformato l'ONR nella sezione rifiuti dell' "Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti".

Nel 2001 l'APAT, in collaborazione con l'ONR, ha pubblicato un manuale per la definizione di standard tecnici di igiene urbana. Esso individua standard economici e tecnici con l'obiettivo di fornire un riferimento alle aziende del settore. Gli standard economici sono stati elaborati con la finalità di creare un quadro generale all'interno del quale fosse più agevole per i gestori il calcolo della tariffa. Gli standard tecnici invece servono a colmare il vuoto lasciato dalla normativa nazionale che indica i principi ispiratori, ma non determina i livelli di servizio, i quali sono fortemente disomogenei sul territorio nazionale. Tali standard dovrebbero incentivare un miglioramento del servizio offerto. A livello tecnico è stato elaborato anche un set di indicatori relativi all'estensione, alla continuità ed alla frequenza del servizio minimo da erogare, differenziato in base alla tipologia del territorio e ad altri parametri rilevanti (estate/inverno, presenza turistica, ecc.).

Le ragioni specifiche dell'affidamento

Oltre alle ragioni sopra illustrate, anche motivazioni di carattere specifico depongono per l'affidamento, secondo il modello in house, ad ACCAM dello smaltimento dei rifiuti prodotti sul territorio del Comune di Parabiago.

Infatti, il Comune di Parabiago, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento in house rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche che nel seguito s'illustrano.

Le esigenze da presidiare nel servizio di smaltimento dei rifiuti urbani

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

Gli obblighi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani a Parabiago

Il gestore del servizio dovrà obbligarsi ad effettuare senza interruzione:

- conformarsi, nella gestione dell'impianto, alla normativa vigente in materia di rifiuti, con particolare riferimento alla normativa nazionale e comunitaria in materia di emissioni, anche

in termini di contenimento preventivo delle medesime compatibilmente alle caratteristiche dell'Impianto;

- oltre all'osservanza delle norme sopra specificate, il gestore avrà l'obbligo di osservare e di far osservare dai propri dipendenti tutte le disposizioni portate dalle leggi e dai regolamenti in vigore o che potranno essere emanati durante il corso del contratto, comprese le norme regolamentari e le ordinanze municipali e specificamente quelle riguardanti l'igiene e la salute pubblica, la tutela sanitaria ed antinfortunistica del personale addetto e aventi comunque rapporto con i servizi oggetto dell'affidamento;
- ricevere presso l'Impianto i seguenti rifiuti conferiti dal Comune di Parabiago provenienti dalla raccolta sul territorio comunale:
 - rifiuti urbani non differenziati
 - le altre frazioni di rifiuti smaltibili previa verifica delle condizioni economiche e la sottoscrizione di appositi contratti di servizio.
- svolgere l'attività di pesatura dei flussi in entrata dei rifiuti in oggetto del presente Contratto;
- gestire i formulari ed i registri di carico e scarico così come previsti dalla normativa vigente in materia;
- assicurare la termodistruzione, o forme legittime alternative di smaltimento in caso di mancato funzionamento del termovalorizzatore a qualsiasi causa connesso, del quantitativo di rifiuti conferiti nell'ambito del servizio svolto per il territorio comunale;

Condizioni tecniche di servizio garantite da ACCAM

In generale ACCAM assicura per il servizio affidato un elevato livello qualitativo e ad attivare e mantenere un corretto rapporto informativo con gli uffici comunali incaricati degli indirizzi e del controllo.

Il servizio sarà svolto con continuità, regolarità e senza interruzioni salvo casi di forza maggiore. In caso di servizio irregolare o di interruzione dello stesso, ACCAM si impegna ad adottare misure volte a ristabilirne le condizioni normali.

Il servizio in oggetto deve essere svolto in modo da garantirne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, ed ACCAM adotta le misure necessarie al perseguimento di tali obiettivi.

Le funzioni di indirizzo e controllo sulla corretta gestione del servizio affidato e sul rispetto dei parametri qualitativi stabiliti, con particolare riguardo ai valori delle emissioni dell'Impianto, verranno esercitate dai Comuni soci in forma congiunta, data la natura di Società sovracomunale di ACCAM.

Con specifico riguardo al servizio svolto per il Comune di Parabiago ACCAM fornirà al Comune e/o alla Società allo scopo incaricata, tempestivamente, a mezzo fax e/o e-mail, le informazioni sulle eventuali variazioni previste nello svolgimento del servizio rispetto a quanto stabilito nel presente Contratto.

ACCAM inoltre, con frequenza mensile, comunicherà i dati quantitativi - corredati da opportuna documentazione di riscontro delle pesate - delle singole frazioni di rifiuto conferite nel periodo.

Entro il mese di gennaio di ciascun anno ACCAM trasmetterà al Comune i dati a consuntivo dei rifiuti conferiti l'anno precedente.

Fra gli obiettivi del servizio rientra quello di recuperare energia dall'incenerimento dei rifiuti non differenziabili e/o recuperabili diversamente.

A tal fine, i Comuni soci, in base alle modalità di organizzazione dei loro servizi, si impegnano a sensibilizzare i cittadini utenti affinché venga attuata "a monte" la separazione dei rifiuti urbani non ingombranti provenienti da fabbricati o altri insediamenti civili in genere, a seconda delle componenti principali.

Progetti di sviluppo di ACCAM SPA

E' di rilevante importanza, inoltre, che ACCAM si ponga come obiettivi

- dar vita ad un soggetto che possa autorevolmente proporsi per la **gestione del Servizio Integrato** di igiene ambientale ;
- aggregare i rami di azienda di realtà omogenee e territorialmente contigue, per realizzare **efficientamenti, economie di scala e significative riduzioni di costo**;
- favorire lo sviluppo di ACCAM verso un più marcato assetto imprenditoriale, nel rispetto dell'ambiente e del territorio, **ponendo a fattor comune il know how delle utilities locali** del territorio.

L'attuazione del progetto di sviluppo qui sintetizzato negli obiettivi salienti sembra essere condizione indispensabile per dare attuazione al progetto di "revamping" avviato nel 2010.

Nel 2010 ACCAM aveva richiesto ai soci il rilascio di apposita garanzia fidejussoria a favore di istituti finanziatori per un contratto di finanziamento a medio-lungo termine per € 41.000.000,00 – periodo di rimborso 2014-2020 - per opere di ammodernamento (revamping) dell'impianto, necessarie per ottemperare alle prescrizioni della Regione Lombardia per il rinnovo dell'AIA.

Obiettivo del revamping - oltre all'adeguamento dell'impianto alle prescrizioni regionali – era quello di assicurare benefici ambientali attraverso la riduzione delle emissioni inquinanti, con conseguente riduzione dell'impatto ambientale, nonché il miglioramento dell'efficienza energetica dell'impianto (recupero di calore).

A seguito della deliberazione di attuare le opere di ammodernamento, l'Assemblea dei soci ACCAM SPA ha deliberato, nel giugno 2010, il piano economico e finanziario 2011-2025 a sostegno delle opere stesse.

Successive criticità emerse sul piano economico-finanziario e procedurale hanno rallentato l'iter di attuazione del progetto. Ora, grazie al progetto di sviluppo, si intende rilanciare l'ipotesi di riqualificazione dell'impianto.

Il progetto di sviluppo è strutturato sulle seguenti procedura operativa:

- stipula di un **Protocollo di intesa** tra i maggiori enti locali coinvolti, al fine di un'approfondita analisi del Progetto mediante un Gruppo di Lavoro tecnico;

- possibile aggregazione in ACCAM SpA **dei rami d'azienda** di igiene urbana delle aziende stesse, previa stipula di un **patto di sindacato** e di *governance* di ACCAM e dei servizi svolti, con particolare attenzione ad assicurare agli Enti Locali il c.d. "**controllo analogo**"

Nel corso del 2013 è stato attivato **Gruppo di lavoro** tecnico incaricato di attivare le necessarie verifiche preliminari ed alla redazione:

- di un dettagliato **business plan** pluriennale;
- di un **progetto di conferimento** dei rami d'azienda delle Società in ACCAM SpA;
- di una proposta di **patto di sindacato** che regoli la *governance* della nuova ACCAM.

L'attivazione del percorso operativo è naturalmente subordinata alla preventiva verifica dell'esistenza di condizioni sostanziali di economicità, efficienza, efficacia dell'intero progetto che ne attesti oltre alla fattibilità tecnico-giuridica anche la effettiva utilità sociale e finanziaria.

Conclusioni: proposta di nuovo contratto con Accam Spa

Considerato che:

- ACCAM SPA ha le caratteristiche che ai sensi della normativa europea vigente permettono l'affidamento "in house" di servizi pubblici locali di rilevanza economica (cfr. sentenza CGUE n. C- 182/11 del 29.11.2012);
- l'Assemblea dei soci ACCAM SPA ha deliberato un importante investimento per l'ammodernamento dell'impianto;
- il Comune di Parabiago, in caso di mancato conferimento ad ACCAM SPA, dovrebbe comunque sostenere oneri e costi "fissi" per il funzionamento della società;
- ACCAM SPA riconosce ai soci che raggiungono una percentuale di raccolta differenziata superiore al 60% uno sconto del 5% sulla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (CER 200301);
- i costi del servizio son comparabili e competitivi con quelli di mercato;
- vengono rispettate le prescrizioni di cui all'art 182-bis del D.lgs. 152/06;
- l'attuale dotazione di personale interno del Comune non consente una gestione interna del servizio in oggetto;
- ACCAM SPA, nel corso degli anni, ha dato prova di efficienza avendo sempre fornito il servizio di smaltimento senza interruzioni e ha ottenuto la Certificazione UNI EN ISO 14001 in materia di gestione ambientale;
- l'impianto di termovalorizzazione ACCAM SPA è identificato nel piano Provinciale per la gestione dei Rifiuti fra gli impianti che garantiranno l'autosufficienza provinciale in ordine allo smaltimento dei rifiuti;
- 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.

Si ritiene la soluzione dell'affidamento c.d. "in house" alla soc. ACCAM SPA del servizio di smaltimento rifiuti, per le tipologie sopra già specificate, idonea a garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.

Contenuti del nuovo contratto

Il Contratto di Servizio che disciplinerà i reciproci impegni di ACCAM e del Comune nonché le prestazioni ricorrenti che ACCAM sarà tenuta a prestare a favore del Comune si rifarà ai contenuti del precedente contratto N. 14 del 19.12.2007.

Il servizio avrà per oggetto lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilabili agli urbani, svolto dalla medesima ACCAM S.P.A. in base all'oggetto del proprio Statuto sociale.

Il Contratto avrà una durata **di cinque anni** a far data dalla stipula dello stesso;

Compensazioni

Tenuto conto che attualmente il servizio di smaltimento è effettuato per il tramite della società Amga Legnano spa ed in particolare dalla società indiretta Aemme Linea Ambiente spa le "compensazioni" espressamente previste dall'art. 20 del D.L. 179 ed i corrispettivi che saranno riconosciuti ad AEMME Linea Ambiente per i servizi di igiene urbana sono compensazioni che non rappresentano aiuti di stato, essendo proporzionali al servizio prestato, quindi compatibili con il diritto comunitario, perché soddisfano le 4 condizioni riportate nella sentenza richiamata nella relazione generale di accompagnamento e precisamente:

- 1) ACCAM sarà la società incaricata dell'adempimento di specifici obblighi del servizio pubblico determinati nel contratto che regolerà l'affidamento del servizio;
- 2) i corrispettivi erogati ad ACCAM saranno definiti in base a parametri preventivamente determinati in modo obiettivo e trasparente nel contratto che regolerà l'affidamento del servizio e potrebbero essere vincolati ad una quota-fissa ;
- 3) i corrispettivi erogati non eccederanno quanto necessario per coprire integralmente i costi del servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e dell'esigenza di remunerare i capitali investiti per il progetto di sviluppo;
- 4) ACCAM, come già evidenziato, è organizzata secondo criteri di efficienza e ha i mezzi adeguati per adempiere agli obblighi del servizio da affidarsi con il predetto contratto.

Sulla base delle considerazioni e delle proposte espresse nella presente relazione si da mandato alla Giunta e agli uffici competenti di attivare i procedimenti per dare attuazione alle proposte qui indicate sin dai primi mesi dell'esercizio 2014.

Modalità attuale di gestione.

Premesse:

- con deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 5/8/2008 il Comune di Parabiago ha approvato la partecipazione alla Società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l, costituita e partecipata esclusivamente da Comuni, approvandone contestualmente lo Statuto, i patti parasociali e lo schema di Contratto di Servizio;
- che allo stato attuale i Comuni soci di A.T.S. s.r.l. sono Abbiategrasso, Albairate, Bareggio, Boffalora, Busto Garolfo, Canegrate, Cassinetta di Lugagnano, Cisliano, Corbetta, Cuggiono, Magenta, Parabiago, Sedriano, Vittuone;
- che con la medesima deliberazione di cui sopra si era disposta la esternalizzazione del servizio di trasporto scolastico alla società A.T.S. Azienda Trasporti Scolastici s.r.l.;
- che con Contratto rep. 13708 in data 26/11/2008 il Comune di Parabiago ha affidato il servizio di trasporto scolastico sul territorio comunale alla Società A.T.S. Srl per la durata di sette anni (dal 01/09/2008 al 30/06/2015);
- che con deliberazione della Giunta Comunale n. 62 del 4/5/2012 e successiva determinazione dirigenziale n. 228 del 11.5.2012 il Comune di Parabiago ha affidato in via sperimentale sino al 20.11.2012 il servizio gratuito di trasporto urbano mercatale alla Società A.T.S. srl. Con successivi provvedimenti della Giunta Comunale n. 169 del 15.11.2012 e determinazioni dirigenziali n. 29 del 20.11.2012, n. 60 del 14.5.2013, n. 83 del 1.7.2013, n. 98 del 20.8.2013 e n. 110 del 25.9.2013 il servizio è stato prorogato con modifiche sino al 31.12.2013.

Per la gestione del servizio pubblico di trasporto scolastico il modulo della società di capitali ad intera partecipazione pubblica risulta quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione sotto il profilo operativo.

Per tale configurazione gestionale del servizio e per il relativo sviluppo è stato elaborato uno specifico piano aziendale.

Peraltro nella delibera del Consiglio Comunale di Parabiago n. 45 del 5/8/2008, si affermava:

- che in relazione al suddetto servizio pubblico, al suo dimensionamento ed alle linee strategiche di intervento per esso realizzabili la forma ottimale societaria è quella della società a responsabilità limitata;
- che per consentire alla società di realizzare efficacemente le sue attività istituzionali è stato necessario ricondurre al patrimonio della stessa adeguate risorse e specifici beni, sia mediante il conferimento in sede di costituzione sia mediante messa a disposizione di risorse per la dotazione di funzionamento;
- che in relazione alle gestione del servizio come sopra specificata, alle operazioni realizzabili nel medio periodo e alla gestione dei servizi correlati la società è stata dotata di un capitale sociale idoneo;
- che per consentire l'ottimale sviluppo del processo costitutivo della Società è stato approvato lo schema di statuto e definiti per essa patti parasociali con riferimento a quanto stabilito dal codice civile come innovato dal Decreti Legislativi n. 5 e n. 6 del 2003 (riforma del diritto societario);
- che la definizione degli elementi regolanti il rapporto tra l'amministrazione e la società è stata demandata ad un apposito contratto di servizio, nell'ambito del quale sono precisati gli obiettivi

operativi ed i livelli qualitativi della gestione dei servizi;

Il trasporto scolastico costituisce un servizio pubblico locale secondo la definizione contenuta nel T.U.E.L. che all'art. 112 prevede che "gli enti locali provvedono alla gestione dei servizi pubblici locali che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali (in tal senso, C. St., VI, 22.11.2004 n. 7636 secondo cui: "... non pare che possano sussistere dubbi sul fatto che il trasporto scolastico degli alunni delle scuole materne e dell'obbligo rappresenti una modalità che agevola il perseguimento degli obiettivi educativi, propri della comunità scolastica, e che, per tale modalità, sia configurabile quale servizio pubblico locale");

Il servizio in oggetto erogato dal Comune di Parabiago è da considerare servizio pubblico locale a rilevanza economica, come peraltro già dichiarato nella delibera del Consiglio Comunale, in quanto erogato non gratuitamente bensì dietro corrispettivo di una tariffa stabilita nell'ambito della definizione delle tariffe dei servizi a domanda individuale e in quanto viene riconosciuto un canone alla società erogatrice del servizio quale corrispettivo per il servizio reso.

Il trasporto mercatale è stato attivato successivamente, stante la conformazione del territorio comunale, composto da un nucleo centrale e da 4 frazioni:

- al fine di andare incontro alle esigenze della popolazione della Città, in particolare di quella fascia ritenuta più bisognosa, non in grado di spostarsi agevolmente (cittadini anziani o non provvisti di mezzo proprio, ecc...), in termini di un più agevole collegamento tra le frazioni/la zona periferica ed il Centro Cittadino, in particolare la zona – mercato;
- per favorire, in un periodo di crisi economica sia per i cittadini che per le attività commerciali, il commercio in concomitanza con il mercato settimanale;

Tale servizio è caratterizzato dall'utilizzo di un mezzo su un percorso predeterminato, fermate individuate sui tragitti e corse ad orari fissi, tenendo conto delle fasce orarie maggiormente interessate dal pendolarismo mercatale; il funzionamento è programmato per tutto l'anno ad esclusione del mese di agosto e delle festività infrasettimanali ricadenti nella giornata di giovedì, secondo il programma di esercizio stabilito dall'Amministrazione comunale, con le seguenti modalità:

- tre corse giornaliere , il martedì e il giovedì, in concomitanza con i mercati cittadini Le corse, dopo apposita customer satisfaction, sono state limitate alla sola giornata del giovedì;
- frequenza ogni 75 minuti, con fermate segnalate da apposite locandine, aventi come capolinea di partenza e di arrivo Piazza risorgimento a Villapia.
- utilizzo del personale già presente sul territorio, in quanto impiegato sul servizio di trasporto scolastico;

Tale servizio è da ritenersi servizio pubblico locale a rilevanza economica, in considerazione della sua peculiarità.

Con riferimento ai suddetti servizi e alla conformità dell'affidamento ad una società in linea con i principi comunitari per svolgere attività in "house providing", allo stato attuale, si può affermare quanto segue:

- A.T.S. S.r.l. si pone come soggetto strumentale di una vasta aggregazione di Enti Locali;
- il capitale di A.T.S. S.r.l. è totalmente pubblico, in quanto essa è totalmente partecipata da Enti Locali, senza alcuna cointeressenza di capitale privato;
- A.T.S. S.r.l. realizza la propria attività con gli enti pubblici soci ed in ambito territoriale limitato alla realtà locale, in via prevalente;
- il Comune di Parabiago esercita un controllo analogo sulla società e sui servizi in particolare; ciò in quanto è il Comune che stabilisce con propri atti o provvedimenti organizzativi ogni

aspetto della gestione ed erogazione del servizio de quo: tariffe, condizioni e requisiti per accedere al servizio, fermate e loro ubicazione, orari, etc....

- il controllo analogo in base a quanto indicato nel Regolamento CEE 1370/2007 sussiste anche in presenza di un significativo livello di rappresentanza in seno agli organi di amministrazione (C.D.A.) , di direzione o di vigilanza, oltre che di controllo reale sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione; tutti requisiti che sussistono nel caso in analisi posto che:
 - nel CDA della società il Comune di Parabiago, in qualità di socio membro dell'Assemblea, nomina un proprio rappresentante;
- è l'amministrazione comunale a definire il programma d'esercizio del servizio sotto l'aspetto organizzativo e gestionale.
- peraltro è volontà degli enti soci perfezionare ulteriormente detto modello, mediante apposite modifiche di statuto ed una convenzione di diritto pubblico relativa all'esercizio del controllo congiunto. Tale impegno è stato formalizzato con la convocazione del Cda di A.T.S. per il 12.12.2013 al fine di individuare le modifiche statutarie essenziali al predetto miglioramento.
- secondo costante giurisprudenza, anche in assenza di specifici vincoli di legge, la scelta di ricorrere all'autoproduzione in house dei servizi deve comunque essere sorretta da idonea motivazione, in ossequio ai generali principi di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa nonché ai sensi dell'art. 3, comma 1, della Legge n. 241/1990;

Nel caso di specie i requisiti di cui ai punti precedenti risultano soddisfatti.

Circa la convenienza economica dei predetti servizi affidati ad A.T.S., si rinvia ai provvedimenti con i quali si era a suo tempo proceduto all'affidamento dei servizi in house providing. In generale, comunque, si può affermare che il costo del servizio erogato da A.T.S. è in linea con i costi del settore nel territorio di riferimento. Ciò non potrebbe essere diversamente, anche alla luce del fatto che le voci di spesa che assorbono quasi totalmente il costo del servizio (personale autista, carburante, manutenzioni...) sono sostanzialmente analoghe per i vari operatori del settore mentre è sicuramente inferiore l'utile di impresa/profitto per la società partecipata stante la sua caratteristica di società pubblica.

Si ritiene in conclusione che sia permesso e consentito all'ente il mantenimento degli affidamenti in essere alla società A.T.S. S.r.l.. Pertanto proseguirà sino alla naturale scadenza del 30.6.2015 il servizio di trasporto scolastico mentre, per le motivazioni di cui sopra sia normative che di convenienza, si fornisce l'indirizzo di confermare l'affidamento del servizio di trasporto mercatale sino a tutto il 31.07.2015.

Verbale di delibera di Consiglio Comunale n. **69** del **16-12-2013**

Il presente verbale, previa lettura, è stato approvato e firmato a termine di legge da:

IL PRESIDENTE
(Sig.a Elisa Lonati)

IL SEGRETARIO GENERALE
(Dr. Domenico d'Apolito)

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

Il sottoscritto Segretario Generale certifica che copia della presente deliberazione viene affissa all'Albo Pretorio on line di questo Comune il 19-12-2013 e vi rimarrà per quindici giorni consecutivi, come prescritto dall'art. 124 del T.U.EE.LL. approvato con D.Lgs. n. 267/2000.

IL SEGRETARIO GENERALE
(Dr. Domenico d'Apolito)

ORIGINALE

Il sottoscritto Segretario Generale

A T T E S T A

- Che la presente deliberazione è stata dichiarata immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del T.U.EE.LL. approvato con D.Lgs. 267/2000.

IL SEGRETARIO GENERALE
(Dr. Domenico d'Apolito)