

Spett.le

COMUNE TORRE D'ISOLA

Piazza della Libertà, 15

27020 Torre d'Isola (PV)

c.a.: ***Egregio Signor Sindaco***

c.a.: ***Egregio Consigliere Sirianni***

Albairate, 10 luglio 2023

Egregi Amministratori,

relativamente alla Vostra richiesta di piano industriale nell'ambito della predisposizione della documentazione per l'adesione di Codesta Spettabile Amministrazione alla scrivente società, rammentiamo che Consorzio dei Navigli S.p.a. è una società mista pubblico-privata, ex art. 17 DLgs 175/2016 ed ex art. 16 DLgs 201/2022, derivante da una procedura di gara a doppio oggetto, finalizzata sia all'individuazione del socio operatore privato che all'affidamento decennale allo stesso dei servizi di igiene urbana, per conto dei 18 Comuni soci.

Le motivazioni e le finalità della predetta procedura sono dettagliate nello schema di deliberazione di Consiglio Comunale quadro approvato dall'Assemblea del preesistente Consorzio dei Comuni dei Navigli del 18.03.2021, che riportiamo di seguito:

NECESSITA' DEL SUPERAMENTO DELL'ATTUALE ASSETTO DEL CCN

- *L'ormai remota istituzione del CCN richiede un necessario adeguamento del soggetto giuridico, sul piano amministrativo, ai recenti riferimenti normativi ed operativi in materia di gestione di servizi ed attività pubbliche locali, anche a superamento di possibili incertezze ed ambiguità (si pensi, a mero titolo di esempio, alla soggezione ai piani di razionalizzazione delle società partecipate cui i Comuni sono obbligati ex art 20 DLgs 175 / 2016 o all'iscrizione all'elenco, tenuto da ANAC, delle amministrazioni che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house ai sensi dell'art 192 DLgs 50 / 2016 e Linee Guida ANAC 7 / 2017).*
- *Il vigente termine statutario di durata del CCN, al 2030 ex art 7 dello statuto vigente, può ben essere considerato ormai prossimo, tenuto conto della necessità di orizzonti di lungo termine che deve caratterizzare le scelte strategico – istituzionali e tecnico – operative afferenti alle gestioni pubbliche locali.*
- *Come noto, strutturalmente CCN dispone di propri uffici e personale per la elaborazione e la gestione operativa dei piani finanziari e delle tariffe (da ultimo ex deliberazioni ARERA 443 e 444 / 2019) nonché di accertamento e di riscossione della TARI ex art 52 DLgs 446 / 1997), mentre non dispone di proprie risorse umane (in particolare, addetti alla raccolta ed allo spazzamento dei rifiuti) e materiali (tra altri, automezzi e macchinari allo stesso fine) né di partecipazioni in società per la gestione*

dei servizi tecnico – operativi sul territorio; questi ultimi servizi sono oggetto di affidamento a terzi a mezzo di appalti assegnati ai sensi del DLgs 50 / 2016 ed attuative Linee Guida ANAC; le risorse umane proprie di CCN assegnate agli uffici tecnici sono dunque impegnate in attività di impostazione, programmazione, aggiudicazione e rendicontazione dei numerosi appalti in essere per servizi e forniture, le quali assorbono notevoli tempi ed energie; nell’ambito del processo di ridefinizione amministrativo – operativa di CCN, si deve conseguentemente anche cogliere l’opportunità di individuare strumenti e modalità che possano ridurre e razionalizzare il notevole impegno amministrativo oggi dedicato alla frammentata gestione di numerosi appalti (si pensi all’impostazione degli atti di gara, alle procedure di aggiudicazione, alla gestione e rendicontazione dei CIG ecc), per aumentare la capacità della struttura e dell’organico tecnico di CCN, di cui rivedere in prospettiva l’organizzazione nel rispetto degli attuali livelli occupazionali e della salvaguardia dell’esperienza accumulata in venti anni dal CCN stesso a vantaggio delle comunità locali, ai fini di esercitare un rafforzato e focalizzato controllo operativo, sul territorio dei singoli Comuni aderenti al CCN, in merito alla continuità ed efficacia dei servizi, in particolare, di raccolta, trasporto, spazzamento e gestione dei centri di raccolta, a beneficio della qualità della vita dei cittadini e dell’efficienza delle imprese e delle altre persone giuridiche.

- ***La riconduzione, all’interno di un’unica gara, dell’affidamento di raccolta, trasporto, spazzamento meccanico e manuale, recuperi e smaltimenti (con precisazione del perimetro complessivo in esito ad analisi in sede di finalizzazione degli atti di gara), a superamento della maggiore attuale frammentazione della gestione su più appalti differenziati (per cui si rinvia anche alla precedente lettera c), conduce evidentemente all’ottenimento di una rilevante dimensione economica complessiva e di conseguenti economie di scala e da integrazione delle gestioni; da ciò dovrebbe ragionevolmente attendersi, tra l’altro, un apprezzabile beneficio in termini di ribasso in sede di gara, con conseguenti vantaggi per i Comuni in termini di spese correnti e per cittadini / imprese in termini di tributi e tariffe corrisposte; in termini operativi, data la complessità dell’aggregazione di cui sopra, la gara potrà prevedere differenziate decorrenze, in capo al nuovo futuro socio – appaltatore, delle gestioni oggi a più appaltatori, in relazione alle scadenze naturali di ogni rapporto in essere; l’inserimento, all’interno della procedura, anche delle fasi di smaltimento e recupero, in termini da definire negli atti di gara, potrebbe consentire l’accesso all’impiantistica di cui il socio – operatore potrebbe disporre, auspicabilmente minimizzando in particolare i picchi di costo unitario per alcune frazioni che hanno caratterizzato i periodi più recenti, e ciò nel medio – lungo periodo di riferimento dell’affidamento.***
- *Deve essere considerato altresì principio fondamentale, che orienti lo sviluppo e l’attuazione della riconfigurazione del CCN, l’auspicabile invarianza dei costi complessivi sostenuti da ciascun Comune socio ed affidanti, e da tutti i Comuni nell’insieme, con i conseguenti effetti sull’ammontare della TARI a carico di cittadini ed imprese, con riferimento alle fasi della raccolta dei rifiuti, al trasporto, allo*

spazzamento, alla gestione delle piattaforme e dei centri di raccolta comunali, e ciò tenuto conto:

- della consistenza dell'insieme dei servizi oggetto della gara a doppio oggetto come sopra descritto, con opportunità di ottenere maggiori sconti in relazione alla maggior dimensione del perimetro di gestione assegnato, in ottica di economia di scala);*
- della (massima) rilevanza assegnata al ribasso sull'offerta economica in sede di gara.*

Il principio di invarianza di cui sopra non può, in tutta evidenza, estendersi agli oneri di smaltimento / valorizzazione finale delle diverse frazioni di rifiuto, i quali sono soggetti a fluttuazioni di mercato, nazionale e internazionale, che né possono essere assorbiti dagli appaltatori, né essere collocati in capo ad altri soggetti, fermo che in sede di offerta si potrà richiedere ai concorrenti di proporre strumenti di mitigazione in caso di necessità e fermo, altresì, che l'impresa aggiudicataria, nel caso di disponibilità di propri impianti, di proprietà o di rete, ben potrà garantire una maggiore stabilità nel tempo delle tariffe, potendo programmare per tempo la messa a disposizione dei volumi e dei quantitativi occorrenti allo smaltimento/trattamento dei rifiuti prodotti da CCN.

- La riconduzione del soggetto giuridico ad un modello evoluto e previsto dalla più recente normativa (la società, nella fattispecie mista pubblico – privato) faciliterà l'ingresso di Comuni nuovi soci ed affidanti il servizio anche dopo la riconfigurazione, nei termini e nei limiti di cui al cd quinto d'obbligo ex art 106 c 12 DLgs 50 / 2016; inoltre, va evidenziato che l'evoluzione di CCN verso lo strumento societario consentirebbe l'allineamento rispetto alla forma giuridica degli altri operatori pubblici del ciclo dei rifiuti dell'area territoriale di riferimento, non potendosi escludere (pur nel rispetto dell'esito della procedura di evidenza pubblica) che, nel medio – lungo periodo, potrebbe eventualmente variare l'attuale approccio regionale caratterizzato dalla non individuazione degli ambiti ottimali e dalla conferma del ruolo del singolo Comune quale ente concedente (art 200 u c DLgs 152 / 2006); in prospettiva, dunque, la forma societaria potrebbe facilitare eventualmente il dialogo e possibili forme di integrazione con le altre società pubbliche operanti nel ciclo dei rifiuti.*

MOTIVAZIONI A SUPPORTO DELLA SCELTA DELLA SOCIETA' MISTA CON SOCIO OPERATORE

- *Va evidenziato come, nello spirito dei provvedimenti di derivazione europea e nazionali, la società mista con socio – appaltatore si possa ben configurare come strumento evoluto (societario) di controllo, da parte dei soggetti pubblici, nei confronti dell'operatore, all'interno della governance (interamente pubblica) della società.***

- ***Il fatto stesso che il CCN appalti a terzi, come detto, pressochè la totalità dei servizi tecnico – operativi sul territorio, ben si presta alla costituzione di una società mista ex art 17 DLgs 175 / 2016.***
Infatti, la medesima procedura di gara (europea, data la rilevante dimensione economica del CCN stesso) per la scelta del socio privato – operatore, c.d. a doppio oggetto, concerne dunque contestualmente:
 - (a) l’acquisizione, da parte dell’operatore, di una quota di partecipazione nella società (esito della trasformazione di CCN, con offerte al rialzo a fronte di un valore - base, e***
 - (b) l’aggiudicazione di appalti, remunerati dalla società mista al suo stesso socio operatore (che ad essa fornirà le relative prestazioni), individuato a fronte di offerta economicamente più vantaggiosa ex art 95 c 3 DLgs 50 / 2016, ossia con offerta economica al ribasso rispetto ad un corrispettivo – base ed offerta tecnica a valorizzare la qualità della proposta.***
- ***La concentrazione in un'unica procedura ed a vantaggio di un unico socio – appaltatore, se non di tutti, dei principali appalti di CCN (per tipologia e valore, attualmente frazionati ed anche di breve durata), raggiungerebbe l’obiettivo già sopra descritto, salva la complessa procedura iniziale (ma una tantum), di sgravare l’organico di CCN dalla relativa pesante gestione di una molteplicità di gare e di affidamenti, con conseguente liberazione di tempo, risorse, energie ai fini di esercitare un maggiore e più efficace controllo sul territorio e, nella prospettiva della società mista, sulle attività svolte dall’appaltatore – socio in esito alla gara a doppio oggetto.***
- ***In quanto innanzitutto appaltatore della società, il socio – operatore dovrà rispettare tutte le regole del vero e proprio contratto di appalto, che costituisce uno dei due oggetti della gara, e dunque sarà soggetto a controlli (più stringenti da parte del personale proprio di CCN) ed alle eventuali penali / sanzioni ove dovute, senza che la contestuale natura di socio di società mista (a cui presta la propria attività quale appaltatore) possa incidere su quanto sopra; ciò, in particolare, in relazione al fatto che la governance non assegnerà al socio – appaltatore un ruolo decisivo negli atti da assumere (se al socio – appaltatore fosse assegnato invece un ruolo decisivo, il soggetto stesso potrebbe svolgere nel concreto sia il ruolo di controllore, sia quello di controllato, il che è assolutamente da evitare).***
- ***In quanto socio, le vicende proprie del soggetto privato (eventuali difficoltà finanziarie, sino al limite delle procedure concorsuali) non si riverberano direttamente sulla società mista, al di là del già citato fatto che, in quanto appaltatore, se quest’ultimo non dovesse essere (più) in grado di svolgere l’attività prevista dal contratto di appalto, scatterebbe l’applicazione delle già citate sanzioni e, in ultima analisi, la sostituzione in relazione alla non interrompibilità del servizio pubblico.***
- ***In sede di elaborazione ed approvazione della gara a doppio oggetto, saranno rispettate le previsioni dei requisiti obbligatori in materia (iscrizione all’Albo dei Gestori Ambientali ex DLgs 152 / 2006 parte IV), nonché saranno inserite previsioni che consentano la partecipazione, nel rispetto delle norme e della giurisprudenza corrente, solo a soggetti di***

notevole esperienza e dimensione operanti nel ciclo dei rifiuti (a titolo esemplificativo: significativo numero di anni di gestione continuativa nei servizi di interesse, svolgimento in contesti territoriali di dimensione non inferiori a quello di CCN, rilevante dimensione economico – finanziaria in termini di fatturato generato).

Elementi salienti del nuovo affidamento

- *Erogazione dei servizi di raccolta domiciliare anche in occasione delle giornate festive, con la sola esclusione, di legge, del 1° gennaio, 1° maggio, 15 agosto e 25 dicembre;*
- *Attivazione di un sistema di controllo e recupero innovativo ed estremamente serrato che dovrebbe, di fatto, ridurre ai minimi termini, se non azzerare, i disservizi in raccolta, peraltro già oggi statisticamente molto contenuti;*
- *Applicazione di un apparato sanzionatorio articolato e pesante, in relazione al sistema di cui al punto precedente;*
- *il servizio di raccolta domiciliare, con la sola esclusione dei Comuni di Besate, Bubbiano, Calvignasco, Morimondo, Ozzero, Nosate, verrà svolto creando due zone per Comune, in modo da efficientare i carichi di lavoro delle squadre operative, essere presenti sul territorio comunale per tutti e sei i giorni di servizio settimanali e ottimizzare il sistema di controllo e recupero sopra indicato;*
- *relativamente ai servizi di raccolta e spazzamento, le tariffe poste a gara risultano inferiori di circa 8,5 punti percentuali, rispetto alle tariffe in essere al 31/12/2021 (si consideri inoltre che le tariffe 2022 saranno soggette a un incremento ISTAT non trascurabile);*
- *relativamente ai servizi di smaltimento rifiuti, sono state poste a gara tariffe di inferiori rispetto al mercato corrente, per cui, almeno per il primo anno di appalto, si conseguirà una significativa componente economica favorevole anche da questo comparto.*

Gli aspetti sopra dettagliati rappresentano il cuore dell'operazione di trasformazione, che è stata poi perfezionata con l'aggiudicazione della gara CIG 8901541802, i cui atti tecnici ed economici costituiscono, di fatto, il piano industriale dell'azienda, su base decennale.

A completamento della documentazione già a Vostre mani trasmettiamo in allegato alla presente gli ultimi 5 bilanci di esercizio approvati e, in caso risultasse di utilità, trasmettiamo anche il Bilancio di Previsione 2023 ed il Bilancio Preventivo Pluriennale 2023/2025, deliberati dall'Assemblea dei soci del 27/01/2023, che rappresenta la somma dei singoli bilanci di Previsione dei 18 Comuni soci, aggiungendo anche i Bilanci di previsione dei 4 anni precedenti; al riguardo teniamo a precisare che una delle nostre "caratteristiche industriali" è rappresentata dalla semplicità e dalla costanza dei preventivi e dei consuntivi del preesistente Consorzio dei Comuni dei Navigli prima e della successiva società poi: infatti, sempre di un soggetto che appalta tutto il servizio tecnico-operativo sul territorio si sta di fatto parlando.

Consorzio dei Navigli S.p.a.
F.to Il Direttore Generale
Christian Migliorati