COMUNE DI CERGNAGO

PROVINCIA DI PAVIA

N. 36 Reg.Del.
del 29/12/2020

Copia

VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N.36

OGGETTO: Ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20, D.Lsg 19.08.2016, N.175, come modificato dal D.Lgs. 16.06.2017 n.100, detenute dal Comun di Cergnago alla data del 31.12.2019.

L'anno **duemilaventi** addì **ventinove** del mese di **dicembre** alle ore **venti** e minuti **zero** nella sala consiliare, previa notifica degli inviti personali, avvenuta nei modi e forme di legge, si è riunito il Consiglio Comunale convocato in adunanza Ordinaria ed in seduta in modalità videoconferenza di Prima convocazione.

Sono presenti i Signori:

Cognome e Nome	Presente
1. BAGNOLI Marco - Sindaco	Sì
2. VAI Mario Achille - Vice Sindaco	Sì
3. ZERBINATI Nicolo' - Assessore	Sì
4. MORE' Pier Domenico - Consigliere	No
5. QUAGLIA Marialuisa - Consigliere	Sì
6. GUALLINI Ferdinando - Consigliere	Sì
7. CAPETTINI Angela - Consigliere	Sì
8. Finco Francesco - Consigliere	No
9. IMBALZANO Paolo - Consigliere	No
10. Zanaria Enea - Consigliere	Sì
11. Palmieri Luigi - Consigliere	No
12.	
13.	
Totale Presenti:	7
Totale Assenti:	4

Assiste alla seduta il Segretario Comunale Signor Angela Maria Dott.ssa NATALE.

Il Signor BAGNOLI Marco nella sua qualità di Sindaco assunta la presidenza e constatata la legalità dell'adunanza, dichiara aperta la seduta e pone in discussione l'oggetto all'ordine del giorno.

IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO che:

- il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di Società a Partecipazione pubblica*) ha dettato condizioni e limiti all'assunzione ed al mantenimento delle partecipazioni degli Enti pubblici in organismi societari, nel perseguimento dei primari obiettivi sanciti all'art. 2 del medesimo D.Lgs, avuto cioè riguardo all'efficiente gestione delle partecipazione pubbliche, alla tutela della promozione della concorrenza e del mercato ed alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica;
- a tal fine, ai sensi del combinato disposto dagli artt. 4, 5, 20 e 24 del citato D.Lgs. 175/2016, i Comuni devono procedere all'adozione di misure di dismissione/razionalizzazione delle partecipazioni non strategiche, ovverosia le partecipazioni in società per le quali si verifica anche una sola delle seguenti condizioni:
  a) partecipazioni in società che non hanno ad oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, di cui all'art. 4, comma 1, del D.Lgs. 175/2016, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria ed in considerazione della possibilità di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, nonché della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
  b) partecipazioni in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'art. 4 del D.Lgs. 175/2016, che, per le società *in house*, postula la conformità al modello legale, come declinato dallo stesso art. 4, comma 4, e dall'art. 16, D.Lgs. 175/2016, anche col richiamo agli artt. 5 e 192 del Codice contratti Pubblici;
  c) partecipazioni in società che risultano prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
  d) partecipazioni in società che hanno conseguito, nel triennio precedente, un fatturato medio non superiore a un milione euro;
  e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
  f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
  g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4 del testo Unico;

- ai fini della necessaria razionalizzazione, il D.Lgs. 175/2016 ha prescritto che ciascuna Amministrazione proceda:
  - entro il 30 settembre 2017, alla ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del D.Lgs medesimo (23 settembre 2016), individuando quelle che devono essere dismesse perché non rispondenti ai requisiti di cui agli artt. 4, 5, e 20 (art. 24 D.Lgs. 175/2016);
  - entro il 31 dicembre di ogni anno successivo, all'analisi dell'assetto delle società in cui detengono partecipazioni, predisponendo, al ricorrere dei presupposti, un piano di riassetto (art. 20 D.Lgs. 175/2016) per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione;

DATO ATTO delle seguenti partecipazioni dirette societarie del Comune

- CBL SpA;
- C.L.I.R. SpA;
- Gal lomellina sRl;
- GAL RISORSA LOMELLINA SCARL.

CONSIDERATO, quanto alla partecipazione in CLIR SpA, che

- il Comune detiene 0,78 % del capitale azionario di CLIR SpA, società costituita per trasformazione del C.L.I.R. (Consorzio Lomellino Incenerimento Rifiuti) ai sensi dell'art. 155

TUEL, avente ad oggetto sociale "*L'assunzione, l'esercizio e la gestione dei servizi pubblici di igiene ambientale (...) e delle attività ad essi strumentali, connesse, complementari, assegnate dai Comuni Soci e/o provenienti da terzi enti giuridici pubblici o privati*" (art. 4 Statuto Clir);

- la partecipazione in CLIR SpA ha formato oggetto dell'atto di ricognizione straordinaria approvato ai sensi art. 24 D.Lgs. 175/2016 con delibera consiliare n. 21 del 29/09/2017, nonché dell'atto di revisione ordinaria approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 29 del 16/12/2019, con cui è stato confermato il mantenimento della partecipazione societaria;

CONSIDERATO che:
per quanto richiamato in premessa, ai fini delle valutazioni in ordine alla strategicità o meno della partecipazione in CLIR, il Comune è periodicamente chiamato in particolare a valutare:

- la compatibilità della scelta gestionale con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
- la sussistenza degli elementi necessari per configurare una gestione "in house" secondo il modello legale, come declinato dalle norme richiamate e dai numerosi interventi della giurisprudenza interna e comunitaria;

RITENUTO che quanto di seguito riportato non abbia tuttavia consentito di acquisire un sufficiente grado di certezza in ordine al persistere degli anzidetti presupposti, in considerazione che:

1. <u>sul piano dell'economicità ed efficienza gestionale</u>
a partire dal 30 settembre 2020 – ancor prima della trasmissione del PEF per l'anno 2020 - il Comune ha ricevuto fatture a titolo di preteso conguaglio tariffario per i primi tre trimestri del 2020, pari ad un incremento del 18% rispetto alla tariffa applicata per l'anno 2019.
Per quanto l'Ente ha potuto apprendere soltanto nella seduta assembleare del 28 settembre 2020, si tratta di un aumento tariffario dichiaratamente sganciato da ogni parametro legale di commisurazione della tariffa, così come tipizzato *ex lege* e declinato con le specifiche voci dalla competente autorità di regolazione (ARERA), competente ex art. 1, comma 527 L. 205/2017 all'elaborazione del novo metodo tariffario applicabile al settore dei rifiuti (M.T.R.).
Infatti, per quanto reso noto ai soci soltanto nell'assemblea del 28 settembre 2020 e per quanto è stato possibile ricostruire all'esito della successiva acquisizione documentale:
   a. nella seduta del 7 agosto 2020, in sede di esame della bozza di bilancio relativa all'esercizio 2019, il Collegio Sindacale ha evidenziato un risultato negativo di esercizio pari ad € 572.192,23, oltre ad un'ulteriore perdita per il periodo 1.1.2020/30.6.2020, pari ad ulteriori € 611.196,76. Alla luce di tali risultanze, il Collegio sindacale ha concluso che "*ad oggi il patrimonio della società risulta totalmente eroso e invita l'organo amministrativo ad informare e convocare, senza ulteriore indugio, l'assemblea dei soci per gli opportuni provvedimenti*";
   b. nella seduta dell'8 settembre 2020, il Consiglio di Amministrazione ha dato atto della necessità di "*mettere in sicurezza il bilancio*" ed a tal fine si è espresso unanimemente a favore di un aumento delle tariffe del 18% "*al fine di garantire la continuità aziendale*", ritenendo sul punto necessaria l'espressione del parere del Comitato di Controllo Analogo e la convocazione all'assemblea dei soci.
   Dalla lettura del verbale della seduta di CdA emerge chiaramente che:

   l'aumento della tariffa prescinde dai criteri di determinazione della tariffa fissati da ARERA, ed è dettato da perdite pregresse, di cui non è tuttavia chiarita l'origine e la causa;
   - la tariffazione non è improntata secondo criteri di corrispondenza rispetto ai costi del servizio per ciascun Comune, sicchè "*occorre impostare il contratto di servizio in maniera chiara, nel quale ogni comune paghi il prezzo corretto; al momento la tariffazione non è impostata in questo modo, e quindi occorre prima di tutto rendere chiara la composizione del costo applicato a ciascun Comune*";

c. il Comitato di Controllo Analogo, nella seduta del 10 settembre 2020, ha espresso "*seria preoccupazione sul futuro della società*" e ha rimesso la decisione all'Assemblea dei Soci, per quanto di competenza;
d. nella seduta assembleare del 28 settembre 2020 è stata tuttavia data mera informativa ai soci, ai quali non è stato neppure consentito di esprimere il voto, ancorchè si trattasse di una scelta dichiaratamente prodromica alla stessa continuità aziendale piuttosto che alla liquidazione della società;
e. successivamente a tali atti la società ha trasmesso fatture a titolo di "*conguaglio delle fatture per il periodo gennaio-settembre 2020, recependo l'aumento deliberato dall'assemblea dei soci del 28.9.2020*";
f. il Comune ha respinto le relative fatture mediante sistema di interscambio fatture elettroniche e ha contestato il credito sottostante con formali comunicazioni in data 08/10/2020, motivate per l'appunto sulla circostanza che si trattasse di aumenti tariffari non giustificati e peraltro con efficacia retroattiva;
g. solo in data 18.11.2020 CLIR ha infine trasmesso il PEF, e solo in data 04.12.2020 la Relazione di accompagnamento al PEF e la Dichiarazione di veridicità che rende ancor più evidente lo scostamento dell'aumento tariffario dai criteri di parametrazione ARERA, essendo indicato come voce in aumento pari al 11,40% e rubricata ("*equilibrio economico-richiesta sforamento*"), rispetto ai coefficienti di aumento ammessi secondo il Metodo Tariffario per il Servizio Integrato di Gestione Rifiuti per le annualità 2018-2021.

Fermi e riservati gli ulteriori accertamenti, anche nelle competenti sedi giudiziali, sulla stessa validità dei richiamati atti societari, le circostanze sopra riportate inducono anzitutto a dubitare della perdurante compatibilità della scelta gestionale con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, e con altrettanto rilevanti e cogenti principi di legalità, trasparenza e correttezza nella determinazione delle tariffe, che hanno riflessi diretti sulla quantificazione della TARI a carico dei cittadini, dovendo pertanto necessariamente essere rispondenti ai criteri di quantificazione fissati dall'ordinamento e verificabili sulla base di dati certi e desumibili da fonti contabili obbligatorie correlate ai costi del servizio e ad investimenti per efficientamenti gestionali.
Come noto infatti:
- l'art. 1, comma 527, L. 205/2017 ha conferito ad ARERA specifiche competenze per l'elaborazione del nuovo metodo tariffario applicabile al settore dei rifiuti (M.T.R.), destinato ad omogeneizzare le modalità di predisposizione dei Piani Economici Finanziari dei gestori del servizio ai fini della quantificazione della TARI ;
- ARERA ha provveduto con delibera n. 443/2019/R/RIF del 31.10.2019, che ha individuato i costi complessivi riconoscibili in tariffa (costi operativi di gestione, costi comuni, costo d'uso del capitale ecc.) per le annualità 2018-2021 e ha fissato un limite alla variazione in aumento delle tariffe, che non può superare l'1,6% (in considerazione del tasso di inflazione programmata e coefficiente di recupero della produttività) del totale complessivo delle entrate tariffarie effettivamente addebitate nell'anno precedente.
  Tale percentuale è derogabile (entro il limite massimo del 6,6%), solo al comprovato ricorrere di previsioni di significativo miglioramento della qualità del servizio e/o di un significativo ampliamento del perimetro dello stesso (art. 4 delibera ARERA n. 443/2019).

L'incremento deliberato dalla Società, ed il PEF successivamente trasmesso da CLIR per l'anno 2020 pare tuttavia porsi in aperto contrasto con tali criteri, introducendo una voce in aumento rubricata "*equilibrio economico-richiesta sforamento*" - chiaramente derogatoria sia dei limiti quantitativi sia dei limiti qualitativi, non essendo imputabile ad alcun efficientamento o aggravio gestionale, ma ad esigenze di copertura di perdite di bilancio neppure giustificate.
Non risultano infatti neppure chiarite, con adeguate e circostanziate comunicazioni ai soci ed ai consigli comunali degli enti di appartenenza, le cause delle ingenti perdite di bilancio, non essendo pertanto chiare le ragioni del progressivo incremento dei costi. E ciò peraltro, per quanto percepito dall'Amministrazione, in assenza di correlati vantaggi per i comuni virtuosi e per le collettività di riferimento, e senza misure di efficientamento gestionale.

Sul punto si consideri infatti che la sola giustificazione dello squilibrio è rinvenibile nella relazione di accompagnamento al bilancio 2019, ove si fa riferimento all'uscita dei Comuni di Robbio e Cilavegna; uscita che tuttavia ha comportato la cessazione del servizio sui relativi territori, con conseguente risparmio – e non aggravio - di spesa.

Ne consegue:
- la dubitata rispondenza della gestione in essere sotto i profili di efficienza ed economicità, essendo peraltro reale il rischio che tali incrementi tariffari, non essendo giustificati sul piano dei criteri di determinazione tariffari, restino a carico del Comune, non potendo gravare sulla TARI;
- la necessità di andare ad una verifica di mercato che consenta di valutare la possibilità di conseguire risparmi gestionali a beneficio del Comune e della collettività. Risparmio verosimilmente atteso, considerato che – a quanto consta – oggi la stessa CLIR espleta il servizio ricorrendo a terzi operatori reperiti a mezzo di gara, con conseguenti ricadute negative sui costi finali del servizio, aggravati dagli esborsi economici per l'espletamento delle procedure di gara e dai costi di funzionamento di CLIR, ancorchè non espleti direttamente il servizio.
  Di ciò il Comune ha potuto apprendere dal sito istituzionale di CLIR, ove sono pubblicati gli atti di indizione e regolamentazione di una gara pubblica per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata presso i Comuni del bacino di CLIR.
  La circostanza parrebbe peraltro confermata dalla Sentenza Tar Lombardia n. 1558/2019, pubblicata in data 6 luglio 2019 (e per quanto consta passata in giudicato), resa nei confronti di CLIR in un contenzioso con altri Comuni soci, ove la difformità dal modello in *house providing* è rilevata dal Tribunale anche in base alla circostanza "*senza smentita, che Clir – mancando di adeguate strutture e di mezzi operativi – non svolge neppure in proprio i servizio affidatogli dai comuni, dovendo ricorrere a sua volta a contratti di appalto con altri operatori*".

2. sul piano della configurabilità di una gestione in house, l'incertezza discende da una serie di elementi, oggetto peraltro di rilievi critici in sede di accertamento giudiziale. Vengono in particolare in rilievo:

   i. l'assenza di dotazioni e capacità organizzativa per l'espletamento diretto del servizio, posto che, per quanto si è più sopra rilevato, CLIR parrebbe limitarsi a funzioni di stazione appaltante, con conseguente dubitabilità in ordine al ricorrere di un effettivo schema organizzativo dell'*in house providing*, che richiede ragionevolmente che la società sia in grado di garantire in proprio ed autonomamente ai Comuni soci il servizio, senza dover a tal fine ricorrere al mercato libero per la selezione del gestore;
   ii. la mancata stipula del contratto di servizio, ritenuto tuttavia elemento rilevante per il perfezionamento del sistema *in house*, trattandosi dell'atto che vale a fissare, stabilizzare e via via aggiornare le prestazioni da eseguirsi ed il compenso da corrispondersi, dando certezza e trasparenza tecnico-economica al rapporto di servizio cui è funzionale l'affidamento alla società partecipata.

   Solo nel giugno 2020 CLIR ha trasmesso una bozza contrattuale, tuttavia ritenuta inadeguata dai Comuni e commentata dai Segretari Comunali di alcuni di essi, principalmente perché ancora oggi, per quanto dà atto la delibera assembleare del 28 settembre 2020, lo schema del **contratto non è ancora stato adeguato alle realtà dei singoli Comuni, mancando "*l'allegato tecnico che corrisponde alla parte variabile di ogni singolo contratto*", mancando dunque un contenuto essenziale del contratto, ovverosia la definizione delle specifiche modalità di raccolta secondo le specifiche esigenze territoriali e, ancor più, il criterio di parametrazione dei costi fissi per ciascun Comune, ancora oggi indeterminato.**

   Il che non consente di ritenere integrati i necessari presupposti di certezza e trasparenza tecnico-economica al rapporto di servizio cui è funzionale l'affidamento a CLIR, che, così come è stato sino a oggi per il Comune, viene disposto dal socio a cadenza annuale, in via di fatto e secondo un piano finanziario stilato dal Comune sulla base di una tabella di ripartizione dei costi trasmessa da CLIR ed approvata dagli Enti locali in sede di approvazione del bilancio,

in difetto pertanto di ogni possibile programmazione, anche in una logica di economia di scala legata alla gestione pluriennale.
Anche sul punto si è pronunciato il Tar Lombardia nella pronuncia richiamata, affermando che la gestione del servizio a mezzo di CLIR non può ritenersi una gestione in house, ma un affidamento "*realizzato di anno in anno dai comuni interessati, senza alcuna stipulazione di un formale contratto di servizio, ma sulla base di un piano finanziario redatto dai Comuni e di una ripartizione dei costi predisposta dalla stessa Clir*" (Tar Lombardia-Milano, n. 1558/2019);

CONSIDERATO pertanto che
quanto sopra non offre dunque un quadro di certezza in ordine né all'economicità ed efficienza gestionale del modulo *in house*, né della effettiva configurabilità di tale modello gestionale, non essendo pertanto riscontrabili con certezza i presupposti dettati dalla normativa citata in premessa per qualificare come strategica la presenza del Comune nel capitale azionario di CLIR

RITENUTO che
- è di conseguenza necessario procedere alla dismissione delle azioni possedute ed alla cessazione del servizio di CLIR sul territorio comunale all'esito della procedura per l'individuazione del nuovo gestore, ove ne esca confermata l'attesa convenienza economica e l'efficientamento gestionale, e salve rivalutazioni a fronte di eventuali riassetti organizzativi di CLIR;
- specularmente, allo stato paiono ricorrere i presupposti di economicità, tutela del mercato ed efficienza per l'opzione a favore del modulo di esternalizzazione del servizio, fatta sempre salva la concreta verifica all'esito della relativa procedura.

ACQUISITI i pareri favorevoli dei responsabili dei servizi interessati.
CON VOTI ESPRESSI NELLE FORME DI LEGGE ALL'UNANIMITA' DEI PRESENTI

DELIBERA

1. di ritenere – per le motivazioni in premessa - non più strategica la presenza del Comune nel capitale azionario di CLIR SpA;

2. di procedere all'indizione di una procedura idonea per la scelta del nuovo soggetto gestore, fatta salva definitiva conferma del modulo ai sensi dell'art. 42 T.U.E.L. sulla base del concreto esito della procedura e sempre che differenti assetti organizzativi di CLIR non consentano di superare le criticità evidenziate in parte motiva;

3. di riservarsi di procedere, in caso di esito positivo della procedura di scelta del nuovo gestore sul mercato concorrenziale ed in assenza di differenti elementi valutativi:

alla dismissione – a mezzo di alienazione o con liquidazione ex art. 2437-ter, secondo comma cod. civ. - delle azioni detenute nella Società CLIR S.p.A.;
- alla contestuale cessazione del servizio del servizio sul territorio comunale da parte di CLIR S.p.A.;

4. di mantenere in via transitoria il servizio in affidamento a CLIR, per il tempo necessario all'espletamento della procedura di gara, oppure affidamento diretto temporaneo, alle condizioni contrattuali proposte da CLIR nel PEF 2020, al netto dell'aumento tariffario deliberato dal Consiglio di Amministrazione in data 8.9.2020;

5. di dare mandato alla Giunta, agli Uffici ed ai relativi Responsabili, secondo le rispettive competenze, di procedere ai connessi adempimenti, ivi compresa la pubblicazione sul sito

internet del Comune, la trasmissione alla sezione controllo della Corte dei Conti, nonché la trasmissione a mezzo pec al legale rappresentante di CLIR SpA;

6. di dare indirizzo e mandato alla Giunta, per quanto di competenza, di procedere ad ogni ulteriore valutazione in ordine all'assunzione o all'adesione ad iniziative giudiziali per l'accertamento dell'eventuale invalidità degli atti societari citati in premessa, procedendo se del caso al conferimento dei relativi incarichi

PARERI EX ART. 49 D.LGS N. 267 DEL 18/08/2000

PARERE IN ORDINE ALLA REGOLARITA' TECNICA:

F A V O R E V O L E

Sede, lì 29.12.2020

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
F.to =Natale Dott.ssa Angela Maria

****

PARERE IN ORDINE ALLA REGOLARITA' CONTABILE:

FAVOREVOLE

Sede, lì 29.12.2020

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
F.to = IRENE DESIDERO'

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Sindaco
F.to : BAGNOLI Marco

Il Segretario Comunale
F.to : Angela Maria Dott.ssa NATALE

DICHIARAZIONE DI PUBBLICAZIONE

Si dichiara che copia della presente deliberazione sarà pubblicata all'Albo Web di questo Comune per 15 giorni consecutivi, ai sensi dell'art. 124, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n° 267 a partire dal giorno 25/01/2021.

Cergnago , lì 25/01/2021

IL SEGRETARIO COMUNALE
F.to : Angela Maria Dott.ssa NATALE

E' copia conforme all'originale per uso interno amministrativo.

Cergnago lì,25/01/2021

IL SEGRETARIO COMUNALE
NATALE Dott.ssa Angela Maria

COMUNE DI CERGNAGO
Prov di Pavia

DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITA' (Art. 134, comma 3, D.Lgs. 18/082000, n. 267)

DIVENUTA ESECUTIVA IN DATA ..29/12/2020

☐ per scadenza del termine di dieci giorni dalla data di pubblicazione ai sensi dell'art. 134, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

☒ per intervenuta dichiarazione di immediata eseguibilità, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

IL SEGRETARIO COMUNALE
F.to= *Dott.ssa Angela Maria NATALE*