



COMUNE DI SOLBIATE ARNO

PROVINCIA DI VARESE

UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE/RPCT

Spett.le Amministrazione
Comunale di Solbiate Arno

E p.c.

Preg.mo Responsabile del
Servizio Finanziario, Rag.
Mazzetti

Preg.mo Revisore Unico dei
Conti, Dott.ssa Pace.

PROPOSTE DELIBERATIVE AVENTI PER OGGETTO L’AFFIDAMENTO DEL NUOVO CONTRATTO DI SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI ALLA SOCIETÀ IN HOUSE COINGER SRL NONCHE’ LA TARIFFAZIONE DEL SERVIZIO SECONDO IL SISTEMA TARIP. PERIODO 2025-2039. REPORT DI CONTROLLO.

Presa visione delle proposte deliberative in oggetto e dei correlati allegati, da discutersi nella seduta consiliare del 04.11.2024, il sottoscritto Segretario Comunale, nell’esercizio delle proprie funzione di assistenza giuridica agli organi dell’Ente, per quanto di competenza, ai sensi del combinato disposto degli art.97 e 147 bis del D.Lgs.267/2000, rappresenta quanto segue.

Giova preliminarmente premettere che le valutazioni di seguito rassegnate attengono **al metodo e non già al merito** delle decisioni, oggetto della proposte deliberative emarginate in epigrafe, afferenti allo svolgimento del servizio gestione rifiuti secondo il sistema TARIP attraverso l’attuale gestore Coinger srl per il prossimo quindicennio.

Fatta questa doverosa premessa, occorre rammentare che il Comune di Solbiate Arno, al pari degli altri ventuno Comuni, rimasti soci di Coinger srl, hanno aderito al predetto organismo in house con apposita Deliberazione Consiliare del 2013, approvandone il relativo Statuto e lo schema di contratto di servizio. L’art.3 del vigente contratto di servizio, recentemente modificato, tramite addendum, approvato da questo Ente con Deliberazione Consiliare n.31 del 02.08.2024, conferma

il termine finale di durata dell'affidamento diretto a Coinger srl del contratto relativo alla gestione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati, originariamente fissato a **novembre 2028**.

In attuazione degli indirizzi espressi in passato dai Consigli Comunali dei Comuni soci, e segnatamente da questo Ente con Deliberazione Consiliare n. 45 del 22.12.2018, Coinger srl avrebbe dovuto attivarsi e realizzare, già con decorrenza **01.01.2020**, nel bacino di utenza costituito dai territori degli allora ventisei Comuni soci, la tariffazione del servizio di gestione rifiuti secondo il sistema di calcolo della TARIP.

Costituisce fatto notorio che Coinger srl non sia riuscita a tutt'oggi a realizzare l'obiettivo del passaggio dalla TARI alla TARIP che, infatti, stando sempre alle ultime valutazioni svolte dal predetto gestore, dovrebbe essere operativo con decorrenza 01.01.2025.

Costituisce altresì fatto notorio che Coinger srl, **pur mancando nel vigente contratto di servizio ogni previsione di carattere autorizzativo in tal senso**, abbia effettuato comunque, negli ultimi anni, sulla sola scorta di decisioni assunte dall'Assemblea dei soci, investimenti di significativo impatto finanziario, i cui piani di ammortamento peraltro sono stati impostati dal predetto gestore, assegnando loro un termine di durata che va **oltre** il termine di durata del vigente contratto di servizio, fissato appunto a novembre 2028.

In questa sede, lo scrivente non intende prendere posizione sulle cause, più o meno note, che hanno portato Coinger srl a non realizzare a tutt'oggi il progetto TARIP, che registra, infatti, un ritardo di cinque anni rispetto agli impegni originariamente assunti nel 2018 con i Comuni soci, alcuni dei quali non, a caso, infatti, hanno receduto da Coinger srl, preferendo diverse altre formule gestionali parimenti consentite dalla legge e ritenute più performanti rispetto alla gestione garantita da Coinger srl.

Al contrario, al sottoscritto – in ragione dei possibili risvolti negativi sulla tenuta degli equilibri di bilancio dell'Ente - preme piuttosto ribadire quanto già evidenziato nel proprio parere Prot.795 del 26.10.2024, espresso rispetto alla Deliberazione Giuntale n.6 del 30.01.2024, anche in questo caso **etero indirizzata** dal gestore, e non spontaneamente assunta dal singolo Comune socio. Sugerendo a questo Comune (come d'altronde a tutti gli altri Enti soci) l'approvazione del predetto atto deliberativo, Coinger srl, scaricando peraltro la spesa della relativa attività consulenziale in capo ai Comuni soci, ha pensato di preconstituirsì le basi documentali atte a giustificare, quanto meno formalmente, l'avvio (peraltro con un anticipo di **ben cinque anni** rispetto al termine di scadenza del vigente contratto di servizio, fissato a novembre 2028) dell'iter procedimentale diretto all' **affidamento a sé medesima di un nuovo contratto di servizio quindicennale**, forzando e condizionando così scelte gestionali che i Comuni soci, invece, avrebbero dovuto e dovrebbero prendere serenamente, autonomamente e consapevolmente, anche secondo il dettato del D.Lgs.201/2022.

Nel predetto Parere Prot. 795 del 26.01.2024, che risulta richiamato ed allegato anche nella recente Deliberazione Consiliare n.31 del 02.08.2024, costituendone parte integrante e sostanziale, è stato evidenziato, tra l'altro, come il suddetto gestore, **pur sapendo che il contratto di servizio che lo lega ai Comuni Soci scade a novembre 2028, pur sapendo che il vigente contratto di servizio era ed è rimasto ancorato alla tariffazione TARI e pur avendo registrato a fine 2022 il**

recesso da parte di tre Comuni soci (Gazzada Schianno, Carnago e Brunello) ha effettuato comunque ed ha continuato ad effettuare, sempre ad avviso di chi scrive, del tutto imprudentemente e con modalità poco trasparenti, non solo continui rinvii nell'avvio del progetto TARIP ma anche investimenti di significativo impatto finanziario, prospettati come strumentali alla realizzazione del pluri rinviato progetto TARIP e corredati, come già detto, peraltro, da piani di ammortamento con ricadute che oltrepassano abbondantemente il termine di scadenza del vigente contratto di servizio, fissato a novembre 2028.

Purtroppo, le perplessità del sottoscritto in ordine alla legalità, anche di tipo finanziario, di una simile gestione non si esauriscono a quanto sopra evidenziato.

Infatti, sempre ad avviso dello scrivente, in maniera poco chiara e trasparente, in occasione dell'adeguamento del vigente contratto di servizio alle prescrizioni indicate da ARERA con Deliberazione n.385/2023, il gestore, Coinger srl, ha trasmesso a luglio 2024 ai Comuni soci uno schema di addendum al predetto contratto, col quale, oltre ad adeguare il vigente contratto di servizio alle prescrizioni obbligatorie impartite dalla predetta Autorità di regolazione, ha anche inserito **clausole gravose per gli Enti soci**, ad avviso dello scrivente, ingiustificate ed ingiustificabili.

In particolare, lo schema di addendum al contratto di servizio ed il relativo PEFA, predisposto da Coinger srl, pur mantenendo inalterato il termine originario di durata del contratto di servizio, fissato a novembre 2028, e pur continuando a fare riferimento (perché non avrebbe potuto essere altrimenti) al regime di tariffazione secondo TARI, ha di fatto scaricato sui bilanci dei Comuni soci tutta la spesa correlata agli investimenti effettuati precedentemente dal gestore in vista dell'avvio del progetto TARIP.

Ciò posto è di tutta evidenza l'arbitrarietà di simili decisioni, se si pone attenzione appunto alla circostanza che il vigente contratto di servizio non prevede la tariffazione secondo il sistema TARIP e quindi **le spese per investimenti effettuati dalla società non possono e non potevano essere scaricate sui Comuni soci** che, infatti, quelle spese non hanno ad oggi inserito nei propri documenti di programmazione economica finanziaria.

In altri termini, Coinger srl, **prima** ha effettuato investimenti significativi e di lungo periodo, il cui peso finanziario è destinato a manifestarsi abbondantemente oltre il termine di durata del vigente contratto di servizio e **soltanto successivamente** a fine estate 2024, sfruttando l'occasione dell'adeguamento obbligatorio del contratto di servizio alla Deliberazione ARERA n.385/2023, ha introdotto a carico dei Comuni soci, ad avviso del sottoscritto, si ripete, del tutto impropriamente, obbligazioni di pagamento relative a spese per investimenti effettuati e dichiarati dalla stessa società in house come strumentali al progetto TARIP, mai partito e non costituente oggetto del vigente contratto di servizio. Le predette obbligazioni pecuniarie, strumentali alla futura attivazione della tariffazione secondo il sistema TARIP, precedentemente assunte da Coinger srl, nel vigente contratto di servizio, prevedente la sola tariffazione secondo TARI, si ribadisce, non avevano e non possono trovare nessun titolo di legittimazione, e non possono, sempre secondo chi scrive, essere legittimamente poste a carico dei Comuni soci.

La conferma delle criticità sopra rilevate è data dal fatto che, a metà ottobre 2024, e quindi a meno di due mesi dalla modifica del vigente contratto di servizio, approvata da questo Ente con

Deliberazione Consiliare n.31 del 02.08.2024, COINGER srl ha chiamato tutti i Comuni soci ad approvare un nuovo contratto di servizio, imperniato sul sistema di tariffazione TARIP e recante quale periodo di durata il quindicennio 2025-2039, in sostituzione proprio del vigente contratto di servizio in scadenza a novembre 2028, come recentemente modificato.

Come anticipato, lo scrivente prende le distanze da un simile *modus operandi*, in quanto l'approvazione delle proposte deliberative in oggetto sia appalesa, sempre secondo chi scrive, come un mezzo elusivo dei principi di evidenza pubblica che continuano a presiedere comunque agli affidamenti in house, finendo per dissimulare **una assai poco trasparente decisione di affidamento diretto** di un nuovo contratto di servizio a favore dell'attuale gestore che, indiscutibilmente, sta approfittando della posizione di forza sul mercato, che discende proprio dall'essere un organismo societario partecipato da soggetti pubblici.

Sotto quest'ultimo profilo, proprio in ragione del fatto che il vigente contratto di servizio, scade a novembre 2028 e considerando altresì il ritardo quinquennale che l'avvio del progetto TARIP ha registrato, lo scrivente già con il richiamato parere contrario di legittimità reso a gennaio 2024 (Cfr. Atto Prot. 795 del 26.01.2024) aveva evidenziato come **non sussistessero, allora come d'altronde a tutt'oggi, per i singoli Enti soci ponderate e responsabili ragioni, realmente verificate e congruamente motivate**, per avviare con quasi cinque anni di anticipo rispetto alla scadenza (novembre 2028) del vigente contratto di servizio l'iter procedimentale ex art.14 D.Lgs.201/2022 relativo alla scelta delle modalità di gestione del servizio di igiene ambientale da utilizzare nel futuro **medio lungo periodo**.

Infatti, nel predetto parere contrario di legittimità, che qui si intende integralmente richiamato, era stato evidenziato come dal testo del Protocollo d'intesa - predisposto e trasmesso da Coinger srl ai Comuni soci, poi approvato da questi ultimi non già tramite deliberazione del Consiglio Comunale (come avrebbe dovuto correttamente accadere) ma tramite deliberazione di Giunta - emergesse chiaramente come l'unico interesse, realmente valutato, sotteso alla decisione diretta ad avviare nel 2024, e quindi con un anticipo di ben cinque anni rispetto al termine del vigente contratto di servizio, l'iter procedimentale per la scelta delle modalità di gestione del servizio di rete di cui trattasi, fosse da individuarsi **nel solo interesse proprio dell'attuale soggetto gestore**, ossia a Coinger srl, a potere recuperare gli investimenti già effettuati in vista del più volte rinviato progetto TARIP, scaricandone la spesa ed i connessi profili di responsabilità sui Comuni soci.

Tutto ciò in palese contrasto con la ratio sottesa alla decisione di gestione in house di un servizio che, per legge, deve essere presa, **serenamente, consapevolmente e motivatamente** da ogni Ente Locale **con l'esclusivo fine di potere così, senza interpellare il mercato, garantire comunque gli standard qualitativi e quantitativi del servizio da assicurare alla collettività di riferimento** e non già, come invece risulta, peraltro, *expressis verbis*, sia dal Protocollo d'Intesa sia dalla relativa documentazione istruttoria, col fine di soddisfare *“le prospettive e la capacità economico-finanziaria della società in house al momento affidataria del servizio, anche alla luce degli investimenti effettuati”*.

Ciò premesso, è di tutta evidenza, sempre secondo chi scrive, come l'iter procedimentale ad oggi seguito da questo Ente, al pari degli altri Enti soci, al precipuo fine di continuare a gestire in

house per il prossimo quindicennio il servizio di igiene ambientale, sempre per il tramite di Coinger srl, sembri andare **a discapito degli altri operatori economici del settore e quindi pregiudichi l'assetto concorrenziale del mercato.** Siffatto iter procedimentale, peraltro avviato **su iniziativa** dello stesso gestore, oltre ad evidenziare l'assenza da parte del Comune socio di una serena e ponderata istruttoria in merito alla decisione di affidamento per il futuro quindicennio del contratto di servizio, predisposto dall'attuale gestore, non risulta in linea peraltro nemmeno con le previsioni sia del precedente (art.192) sia del vigente (art.7) Codice dei Contratti Pubblici in materia di affidamenti di commesse pubbliche alla società in house.

In aggiunta alle criticità sopra evidenziate, corre l'obbligo di evidenziare altresì come, sempre ad avviso dello scrivente, la metodologia ad oggi seguita per l'effettuazione della scelta circa la modalità gestionale del servizio di rete di cui trattasi non risulti nemmeno conforme al principio della sana e prudente gestione finanziaria, appalesandosi come possibile fonte di danno erariale.

Sotto tale ultimo profilo, infatti, risulta evidente che, essendo stato impropriamente omesso ogni preventivo reale confronto concorrenziale, non si dispone di prova certa ed oggettiva idonea a potere affermare in **maniera motivatamente congrua** che il nuovo contratto di servizio, così come predisposto da Coinger srl, **sia realmente il più conveniente ed efficace possibile tra tutti quelli potenzialmente rinvenibili sul mercato.** Sotto tale profilo, infatti, lo scrivente non condivide molte delle valutazioni riportate nelle relazioni ex artt.14 e 17 D.Lgs.201/2022 che compongono il fascicolo istruttorio delle proposte deliberative che saranno portate all'attenzione del Consiglio Comunale nella seduta da convocarsi per lunedì 04.11.2024.

Conformemente a quanto prescrivono i principi di pubblicità, economicità, trasparenza, parità di trattamento e concorrenzialità che presiedono alla materia della contrattualistica pubblica, lo scrivente ritiene che questo Comune, al pari degli altri Comuni attualmente soci di Coinger srl, dovrebbero ragionevolmente e responsabilmente soprassedere nella decisione di affidare al predetto organismo in house l'affidamento di un nuovo contratto di servizio per il prossimo quindicennio (2025-2039). Nulla impedisce, infatti, a questo Ente, in alternativa alla proposta di affidamento quindicennale a Coinger srl di un nuovo contratto di servizio, di sperimentare piuttosto sul campo, in concreto, **nelle more del residuo termine di durata dell'attuale contratto di servizio con scadenza novembre 2028, rimodulandolo di conseguenza secondo il sistema TARIP,** la reale efficacia, efficienza ed economicità del progetto TARIP, proposto da Coinger srl,(progetto che andrebbe quindi ricalibrato di conseguenza), rispetto ad altri possibili contratti di servizio costruiti sulla tariffazione TARIP ed attuati da altri operatori economici, presenti sul mercato.

Tenuto conto del ritardo quinquennale registratosi nell'avvio del progetto TARIP e tenuto conto dell'assenza di reali ed oggettivi parametri di confronto con esperienze TARIP gestite tramite altre società in house, il principio della sana e prudente gestione finanziaria, quale corollario del principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa, imporrebbe ad ogni Ente socio di soprassedere nella decisione di rinnovare incondizionatamente, allo stato degli atti, la fiducia a Coinger srl per il prossimo quindicennio.

D'altronde, Coinger srl **non ha oggi il potere di imporre al singolo Ente socio** per il prossimo quindicennio la sottoscrizione del nuovo contratto di servizio in sostituzione di quello precedente, recentemente modificato appena due mesi fa, così come **non ha il potere di intraprendere fondatamente vertenze** nei confronti del singolo Ente socio che dovesse decidere di non deliberare in merito, tenuto conto che il vigente contratto di servizio, come modificato, non obbliga l'Ente socio ad effettuare una così importante nuova scelta strategica di lungo periodo.

Secondo lo scrivente, soltanto dopo l'avvio e il concreto svolgimento del servizio secondo il sistema TARIP, il singolo Comune socio potrà liberamente, consapevolmente e responsabilmente decidere se preferire, alle altre formule gestionali possibili, la formula gestionale dell'in house e se continuare, una volta riconfermata la scelta a favore della formula gestionale dell'in house, ad avvalersi come partner contrattuale, sempre e solo di Coinger srl.

D'altronde, Coinger srl deve comprendere che non può sfruttare l'attuale posizione di gestore del servizio per mantenersi sul mercato a scapito degli altri operatori economici potenzialmente interessati a gestire nel prossimo futuro il servizio in discussione, il cui valore contrattuale nel quindicennio 2025-2039, già solo nel Comune di Solbiate Arno, sempre secondo le previsioni svolte da Coinger srl, ha un valore superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, essendo pari ad oltre 10.000.000,00 (dieci milioni) di euro.

Le criticità sopra evidenziate che hanno costellato sia l'avvio del progetto TARIP sia l'avvio del qui stigmatizzato procedimento di affidamento di un nuovo contratto di servizio a favore dell'attuale gestore in spregio ai valori della concorrenzialità e della parità di trattamento tra tutti gli operatori economici presenti sul mercato, ad avviso dello scrivente, sono la diretta conseguenza dell'**inefficace sistema di governance** che i Comuni soci esercitano sulla società in house e che risulta di fatto articolato sull'assemblea dei Sindaci, organo chiamato a deliberare gli indirizzi strategici da impartire all'organismo in house, e sul Comitato per il controllo analogo congiunto, organo con funzioni di controllo sulla gestione dei servizi oggetto di affidamento diretto da parte degli Enti pubblici soci.

Un siffatto sistema di governance - che alla prova dei fatti, sempre ad avviso dello scrivente, è assolutamente fallace - abbisogna chiaramente di essere strutturato meglio ed in maniera più responsabile, quanto meno attraverso l'introduzione nello statuto societario della previsione secondo cui i Sindaci o i loro delegati, prima di esprimersi in sede di assemblea dei Sindaci su un determinato affare, devono necessariamente premunirsi di un mandato preventivamente conferito loro, di volta in volta, dal Consiglio Comunale in ordine al singolo affare iscritto all'ordine del giorno della seduta dell'organo assembleare societario.

Accade infatti di norma che decisioni di significativa importanza anche per la tenuta degli equilibri di bilancio del singolo Comune socio vengano assunte in sede di Assemblea dei Sindaci, convocata in mancanza di una chiara, completa e documentata definizione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno, senza che gli organi burocratici (Responsabili finanziari, Revisori dei conti, Segretari Comunali, etc) ne siano messi preventivamente al corrente o addirittura senza che ne vengano mai messi al corrente, avvedendosene poi da soli, a distanza di tempo, nell'esercizio dei propri poteri di controllo.

Sotto tale ultimo profilo, si ritiene utile evidenziare - ad ulteriore comprova di come costituisca, quanto meno un azzardo, confermare oggi per il prossimo quindicennio la scelta della

modalità in house, tramite Coinger srl, della gestione del servizio di rete in oggetto - una circostanza assai grave alla quale COINGER srl ha pensato di potere rimediare, secondo lo scrivente, sempre in maniera poco chiara e trasparente, predisponendo ed inoltrando a metà ottobre 2024 la copiosa documentazione istruttoria relativa alle proposte deliberative indicate in oggetto.

Ci si riferisce al fatto che COINGER srl, dando corso alle risultanze dell'Assemblea dei Sindaci tenutasi il 26.10.2023, ha deciso, a seguito del recesso dei Comuni di Carnago, Brunello e Gazzada Schianno, un **aumento per accrescimento** delle quote sociali di tutti i 22 Comuni rimasti soci senza che i rispettivi Consigli Comunali ne fossero messi a conoscenza con la conseguenza che siffatto aumento di quota sociale, aumentata per Solbiate Arno dal 4,32% al 4,883%, non risulta nei documenti ufficiali di programmazione economico finanziaria approvati entro il 31.12.2023.

Il sottoscritto ha già evidenziato sempre nel parere Prot.795 del 26.01.2024 di essersi accorto, solo a gennaio 2024, nell'esercizio dei propri poteri di controllo, che il valore della quota sociale detenuta al 31.12.2023 dall'Ente nella società Coinger srl, come risultante nella propria programmazione economica finanziaria, non corrispondesse al suo reale valore effettivo, non coincidendo infatti con l'importo deliberato dall'Assemblea dei Soci il 26.10.2023 che poi è stato comunicato dalla stessa Società Coinger srl, a novembre 2023, alla Camera di Commercio di Varese – Registro delle Imprese. La Società Coinger srl, dunque, non ha dato tempestivamente e diffusamente ai Comuni soci la dovuta chiara e trasparente evidenza della nuova ripartizione di capitale sociale decisa dall'Assemblea dei Sindaci il 26.10.2023. La notizia relativa all'intervenuto incremento della quota sociale non è stata portata nel 2023 all'attenzione del Consiglio Comunale che quindi non è stato messo nelle condizioni di tenerne conto per valutare la convenienza o meno del mantenimento della partecipazione societaria nel suddetto organismo in house.

La non trasparente operazione di ripartizione per accrescimento delle quote sociali tra i suoi soci, il continuo rinvio della data di effettivo avvio del progetto TARIP e l'assai azzardato Piano Industriale deciso da Coinger srl nonostante sapesse della scadenza a novembre 2028 del termine di durata del vigente contratto di servizio sono tutte circostanze che, ad avviso del sottoscritto, dovrebbero indurre ogni Ente socio a rimeditare se l'interesse pubblico alla economica ed efficace gestione di un servizio di rete così importante possa essere realmente perseguito tramite la formula gestionale dell'in house providing e per il tramite del predetto organismo in house.

Conclusivamente, le criticità sopra riassunte - delle quali si dovrà dare atto prossimamente e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2024 in sede di approvazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate 2023, da adottarsi in Consiglio Comunale ex art.20 D.Lgs.175/2016 - sono tali, sempre secondo il sottoscritto, da indurre tutti gli attori di questa assai complessa vicenda gestionale, a prendere atto quanto meno che i tempi non sono ancora maturi per potere scegliere oggi, responsabilmente e consapevolmente, la modalità gestionale per il prossimo quindicennio di un servizio di rete così strategico e fondamentale per la qualità della vita della collettività di riferimento.

Dalla Residenza Municipale, 30.10.2024

Il Segretario Comunale/RPCT

Avv. Salvatore Curaba

Documento firmato da: SALVATORE CURABA In data: 30/10/2024

Documento firmato digitalmente