

C O M U N E D I G A G G I O M O N T A N O
C I T T A ' M E T R O P O L I T A N A D I B O L O G N A

Verbale n. 67 del 19 Aprile 2018

L'anno duemiladiciotto il giorno 19 del mese di Aprile alle ore 09,00 presso il mio studio in Faenza – Via XX Settembre n. 13, ho provveduto all'esame della documentazione ricevuta al fine di esprimere un parere relativo:

alla proposta di dismissione della partecipazione societaria in Cosea Ambiente S.p.A. e conferimento di mandato all'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese per la definizione, previa la costituzione di un tavolo tecnico con l'Unione Comuni Montani Appennino Pistoiese e con i singoli Comuni che non fanno parte di tali Unioni, della procedura ad evidenza pubblica e dei relativi atti per la cessione delle azioni di Cosea Ambiente S.p.A e per l'affidamento in concessione della gestione della discarica di Cà dei Ladri, al fine di ridurre gli oneri burocratici e conseguire economie procedurali. Di conferire inoltre mandato all'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese di individuare i consulenti ed i periti necessari alla predisposizione della suddetta procedura di evidenza pubblica, i cui oneri saranno a carico dell'aggiudicatario della procedura e, qualora non recuperati, saranno suddivisi tra i comuni proporzionalmente alle quote di partecipazione in Cosea Ambiente S.p.A.

Esaminata la seguente documentazione:

- 1) Bozza di delibera del Consiglio Comunale;
- 2) Parere del Centro Studi Enti Locali;
- 3) Parere dello Studio Legale Avv. Graziosi del 20/10/2017;
- 4) Parere dello Studio Legale Avv. Graziosi del 06/11/2017;
- 5) Statuto Cosea Ambiente S.p.A. con relative modifiche;
- 6) Documento prospettive sistema Cosea;

7) Ipotesi di accordo Cosea.

Premesso che:

- L'Ente detiene una partecipazione societaria in Cosea Ambiente S.p.A., nella misura del 4,94% del capitale sociale;
- la società Cosea Ambiente S.p.A. è società a completa partecipazione pubblica avente ad oggetto lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, compresa la realizzazione e gestione degli impianti funzionali ai servizi medesimi, in particolare nel campo della selezione, recupero e riciclo dei materiali raccolti, oltre alla prestazione di servizi aventi natura tributaria inerenti al ciclo dei rifiuti, secondo le normative in materia;
- la società è affidataria del servizio rifiuti per l'ambito territoriale appenninico sulla base dell'autorizzazione rilasciata dalla soppressa ATERSIR Provinciale con scadenza nel 2011, convenzione attualmente in regime di proroga;
- la società è nata dall'operazione di scissione, operata il 26 giugno 2003, del ramo d'azienda di proprietà del "CO.SE.A. Consorzio" nell'ambito del c.d. Sistema COSEA, del quale fanno parte i seguenti organismi a partecipazione pubblica "CO.SE.A. Consorzio Servizi Ambientali", quale proprietario e gestore dell'Impianto di smaltimento per rifiuti non pericolosi (discarica di "Cà dei Ladri" nel Comune di Gaggio Montano), Cosea Tariffa & Servizi Srl che opera nel segmento della gestione dei servizi tributari, tariffari e di Information Technology, dei servizi cimiteriali ed energetici e - appunto - Cosea Ambiente S.p.A.;
- CO.SE.A. Consorzio Servizi Ambientali Ente pubblico economico, è nato nel 1993 dalla trasformazione del "Consorzio per la gestione della discarica controllata dell'Appennino Bolognese" attivo dal 1983 dal quale ha ereditato il "nucleo storico" di 13 Comuni emiliani;
- attraverso il Sistema COSEA i Comuni hanno costruito una realtà territorialmente radicata per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino, garantendo il potenziamento delle competenze presenti e l'ampliamento delle attività nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti (dalla raccolta e

pretrattamento al recupero e smaltimento), della produzione di energia da fonte rinnovabile e della erogazione dei servizi per le Amministrazioni Comunali e per i cittadini;

visto

l'ordine del giorno denominato "Prospettive Strategiche del sistema Cosea", approvato dall'Assemblea dei Soci di Cosea Ambiente S.p.A. e dall'Assemblea di CO.SE.A. Consorzio Servizi Ambientali nelle rispettive sedute del 06/03/2018 ;

dato atto

con tale documento i soggetti Soci hanno manifestato la volontà di avviare un percorso di consultazione finalizzato a *"deliberare la procedura ad evidenza pubblica necessaria all'avvio di processi di integrazione con altri gestori, da realizzarsi attraverso la cessione delle azioni di Cosea Ambiente Spa e l'affidamento in concessione della gestione della discarica di Cà dei Ladri, con tutte le garanzie sulla qualità, il costo dei servizi e gli investimenti, nonché sui presidi territoriali e sull'occupazione"*, chiedendo contestualmente ai Comuni soci di:

- *"impegnarsi a modificare lo statuto di Cosea Ambiente Spa, subordinatamente all'aggiudicazione della procedura ad evidenza pubblica in parola, apportandovi tutte le variazioni necessarie a consentire l'ingresso di un socio privato;*
- *di rinunciare alla prelazione sulle azioni di Cosea Ambiente Spa che saranno alienate attraverso la procedura ad evidenza pubblica sopra citata;*
- *di conferire mandato all'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, cui aderiscono i Comuni titolari di una quota maggioritaria di partecipazione (48,07%), per la definizione, previa la costituzione di un tavolo tecnico con l'Unione Comuni Montani Appennino Pistoiese e con i singoli comuni che non fanno parte di tali Unioni, della procedura ad evidenza pubblica e dei relativi atti per la cessione delle azioni di Cosea Ambiente Spa e per l'affidamento in concessione della gestione della discarica di Cà dei Ladri, al fine di ridurre gli oneri burocratici e conseguire economie procedurali.*

- *di conferire mandato all'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese di individuare i consulenti ed i periti necessari alla predisposizione della suddetta procedura ad evidenza pubblica, i cui oneri saranno a carico dell'aggiudicatario della procedura e, qualora non recuperati, saranno suddivisi tra i comuni proporzionalmente alle quote di partecipazione in Cosea Ambiente Spa.*
- *di interrompere i processi di internalizzazione in attesa del completamento della procedura di integrazione, fatte salve le verifiche di legge."*

Rilevato che:

- per effetto della progressiva applicazione della normativa comunitaria e della derivante disciplina nazionale di settore l'affidamento del sistema della gestione integrata dei rifiuti, quale servizio di interesse economico generale, ha vissuto negli ultimi anni una significativa evoluzione, tale da indurre a formulare una profonda riflessione circa le scelte sulle prospettive strategiche del Sistema Cosea;
- il quadro normativo all'interno del quale le due società (CO.SE.A. Consorzio e Cosea Ambiente S.p.A.) esercitano la loro attività in Emilia Romagna è costituito come fonte principale a livello nazionale dal d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale", il così detto testo unico o Codice dell'ambiente, ed a livello regionale dalla l.r. E.R. 23 dicembre 2011 n. 23 "Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici dell'ambiente" e dalla L.R. 05 ottobre 2015 n. 16 recante "*Disposizioni a sostegno dell'economia circolare , della riduzione della produzione dei rifiuti Urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata*";
- il testo unico d.lgs 152/06 all'art. 200 e seg. disciplina l'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sulla base di Ambiti territoriali ottimali, la cui individuazione è rimessa alle singole Regioni;
- a tali Autorità d'Ambito è affidato il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e

dalle disposizioni comunitarie secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali;

- la Regione Emilia-Romagna con legge 23 dicembre 2011 n. 23 ha istituito l'Agazia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti, ATERSIR, quale ente per la gestione delle funzioni dell'ATO unico Emilia Romagna, che è subentrato, dal 1 gennaio 2012, nei rapporti giuridici attivi e passivi dei preesistenti ATO provinciali;
- con deliberazione del Consiglio di Ambito di ATERSIR nr. 58 del 07 ottobre 2016, ai sensi della L.R. Emilia Romagna 05/10/2015, n. 16, ha confermato l'avvio della procedura di nuovo affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, individuando il bacino costituito dal territorio dei comuni di Alto Reno Terme, Baricella, Bentivoglio, Bologna, Borgo Tossignano, Budrio, Camugnano, Casalecchio di Reno, Casalfiumanese, Castel d'Aiano, Castel del Rio, Castel di Casio, Castel Guelfo di Bologna, Castel San Pietro Terme, Castello d'Argile, Castenaso, Castiglione dei Pepoli, Dozza, Firenzuola, Fontanelice, Gaggio Montano, Galliera, Granarolo dell'Emilia, Grizzana Morandi, Imola, Lizzano in Belvedere, Loiano, Malalbergo, Marradi, Marzabotto, Medicina, Minerbio, Molinella, Monghidoro, Monte San Pietro, Montereenzio, Monzuno, Mordano, Ozzano dell'Emilia, Palazzuolo sul Senio, Pianoro, Pieve di Cento, San Benedetto Val di Sambro, San Giorgio di Piano, San Lazzaro di Savena, San Pietro in Casale, Sasso Marconi, Valsamoggia, Vergato, Zola Predosa;
- la Regione Toscana con legge n. 69/2011 ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2012, l'Autorità ATO Toscana Centro che svolge le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani con riferimento alle Province di Firenze, Prato e Pistoia, nel cui ambito di competenza confluiscono pertanto anche i Comuni dell'Area appenninica toscana aderenti a Cosea Ambiente S.p.A., ovvero Abetone-Cutigliano, San Marcello Pistoiese-Piteglio, Marliana, Pescia e Sambuca Pistoiese;
- ATO Toscana Centro ha concluso e perfezionato la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti

urbani e assimilati, comprensivo dei servizi accessori per l'ambito territoriale di riferimento, la cui concessione ventennale è stata sottoscritta in data 30 agosto 2017 con la società Alia S.p.A.;

richiamato

il D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, emanato in attuazione dell'art. 18, legge 7 agosto 2015 n. 124, che costituisce il nuovo Testo unico in materia di Società a partecipazione Pubblica (T.U.S.P.), come integrato e modificato dal Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100, e dato atto che lo stesso:

- rivede la disciplina delle società pubbliche (talora derogando al regime privatistico), considerando anche i profili dell'attività amministrativa legati alla costituzione, al mantenimento e alla dismissione delle partecipazioni in tali società nella logica della compilazione unica di riassetto e riproduzione di norme preesistenti;
- contiene disposizioni finalizzate a formare un sistema complessivo di norme dedicate a regolare i profili pubblicistici delle operazioni aventi ad oggetto le società, articolato sulla base di un oggetto "composito" così riassunto dall'art. 1, commi 1 e 2: *"Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"*;
- segnatamente richiede l'avvio di un processo di razionalizzazione che *"– nella sua formulazione straordinaria e periodica – rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni. Tutto ciò nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli enti soci i quali sono tenuti a proceduralizzare ogni decisione in materia, non soltanto in fase di acquisizione delle partecipazioni ma anche in sede di revisione, per verificare la permanenza delle ragioni del loro mantenimento.*

È da ritenere, anzi, che l'atto di ricognizione, oltre a costituire un adempimento per l'ente, sia l'espressione più concreta dell'esercizio dei doveri del socio, a norma del codice civile e delle regole di buona amministrazione" (cfr. Corte dei Conti Sez. delle Autonomie deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR recante "Linee di Indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, d.lgs n. 175/2016").

Considerato che:

- alla luce degli approfondimenti svolti sia all'interno del Sistema Cosea, sia esternamente (cfr. documento redatto da Centro Studi Enti locali s.r.l. su commissione dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese) i mutamenti sopra tratteggiati ed in particolare il mancato rinnovo dell'affidamento dell'AREA Toscana, evidenziano il prodursi di alcune rilevanti criticità gestionali, sia in termini di volumi di ricavi (contrazione del fatturato per ca. 5/6 Milioni di Euro) che in termini di marginalità operativa;
- che a fronte di tali criticità gli interventi di razionalizzazione operativa ipotizzabili presentano margini di aleatorietà significativa, postulando il concomitante verificarsi di una pluralità di condizioni favorevoli;
- che tali riflessi negativi non possono non tenere conto altresì della complessiva articolazione gestionale dell'attuale sistema Cosea, dovendosi conseguentemente valutare gli effetti che tali interventi di razionalizzazione determinerebbero anche nei confronti di CO.SE.A. Consorzio quale soggetto gestore della discarica sita in Gaggio Montano Località Cà dei Ladri e di Cosea Tariffa & Servizi per gli interventi sui servizi da quest'ultima prestati;
- che a tale proposito la stessa Assemblea degli Enti Consorziati di CO.SE.A. Consorzio ha approvato nella seduta del 06 marzo 2018 il medesimo ordine del giorno sopra menzionato "Prospettive Strategiche del sistema Cosea" nel quale, come detto, si prevede che la procedura ad evidenza pubblica per l'alienazione delle quote societarie di Cosea Ambiente S.p.A. contempli anche la contestuale concessione in gestione della discarica per lo smaltimento dei rifiuti di Cà dei Ladri;

- che tale quadro di incertezza risulta ulteriormente caratterizzato dall'imminente procedura di gara per l'individuazione del soggetto gestore unico che avrà ad oggetto il bacino territoriale individuato da ATERSIR, di dimensione maggiore rispetto all'attuale ambito territoriale appenninico sui cui opera Cosea Ambiente S.p.A.;
- a tal fine sono state svolte analisi di mercato, anche attraverso la verifica del comportamento di altre amministrazioni pubbliche che hanno soddisfatto analoghi interessi pubblici, al fine di acquisire tutte le informazioni disponibili per la fattibilità dell'avvio di processi di integrazione gestionale anche tramite partenariato pubblico privato;
- pur nel giudizio complessivamente positivo dell'operato della società sia in relazione alla capacità di erogazione dei servizi sul territorio appenninico che in relazione al rapporto qualità- costo degli stessi, appare pertanto indifferibile adottare provvedimenti atti a garantire la sostenibilità economica e finanziaria futura di Cosea Ambiente Spa, con ciò evitando il prodursi di perdite economiche che i soci sarebbero chiamati a ripianare, con tutte le garanzie sulla qualità, il costo dei servizi e gli investimenti, nonché sui presidi territoriali e sull'occupazione;

visto

-il prospetto recante le modificazioni dello Statuto societario sulla base delle indicazioni espresse dall'Assemblea dei Soci nell'ordine del giorno sopra richiamato, finalizzate segnatamente a: consentire l'ingresso di soci privati, prevedendo pertanto la possibile titolarità da parte di soci non pubblici di quote societarie; eliminare il diritto di prelazione ed il potere di gradimento riconosciuto in capo al consiglio di amministrazione in caso di trasferimento a terzi di azioni o diritti di opzione;

-l'ipotesi di intesa con i soggetti sindacali e la Città Metropolitana di Bologna quale atto di indirizzo politico finalizzato ad assicurare tutte le garanzie in ordine a presidi territoriali e occupazione, qualità, costo dei servizi, regime tariffario e tutela degli investimenti programmati;

-l'art. 20 comma 2 del tusp che enuclea una serie di situazioni di criticità in relazione al mantenimento delle quote di partecipazione societaria;

-l'art. 10 del tusp alla luce del quale gli atti deliberativi aventi ad oggetto l'alienazione di partecipazioni sociali delle amministrazioni pubbliche sono adottati secondo le modalità di cui all'art. 7 comma 1 del medesimo decreto delegato, e che l'alienazione è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione;

-l'art. 7 comma 1 tusp a mente del quale, in caso di partecipazioni comunali, l'atto è adottato con deliberazione del consiglio comunale.

Ritenuto alla luce di quanto sopra esposto ed in ossequio a quanto deliberato dall'Assemblea dei Soci di Cosea Ambiente S.p.A. con riferimento all'ordine del giorno soprarichiamato denominato "Prospettive Strategiche del sistema Cosea", di:

- dismettere le proprie quote di partecipazione azionaria in COSEA Ambiente S.p.a., tramite alienazione mediante procedura ad evidenza pubblica, prevedendo contestualmente la rinuncia espressa, sin da ora, all'esercizio del diritto di prelazione, previsto dalle disposizioni statutarie, rispetto alle analoghe operazioni di alienazione disposte dagli altri soci;
- approvare contestualmente le modificazioni statutarie necessarie ed opportune a consentire l'eventuale ingresso di soci privati, prevedendo pertanto la possibile titolarità da parte di soci non pubblici di quote societarie, nonché l'eliminazione del diritto di prelazione e del potere di gradimento riconosciuto in capo al consiglio di amministrazione in caso di trasferimento a terzi di azioni o diritti di opzione;
- dare mandato all'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, cui aderiscono i Comuni titolari di una quota maggioritaria di partecipazione (48,07%), per la gestione unitaria della procedura ad evidenza pubblica e dei relativi atti, al fine di ridurre gli oneri burocratici e conseguire economie procedurali, previa costituzione di un tavolo tecnico con l'Unione Comuni

Montani Appennino Pistoiese e con i Comuni soci di Cosea Ambiente S.p.A. non aderenti all'Unione;

- definire i seguenti criteri di indirizzo per lo svolgimento della precitata procedura ad evidenza pubblica secondo le disposizioni normative vigenti:
 - al fine di garantire la sostenibilità finanziaria e la convenienza economica dell'intera operazione (art. 5 t.u. partecipazioni pubbliche), la procedura ad evidenza pubblica dovrà essere strutturata come gara c.d. "a doppio oggetto", in cui oltre all'alienazione delle quote azionarie di Cosea Ambiente S.p.A. si preveda, contestualmente, la concessione della discarica di Cà dei Ladri, come previsto dall'Assemblea dei Soci CO.SE.A. Consorzio con deliberazione sopra citata;
 - la gara dovrà essere aggiudicata sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nell'ambito della quale il valore economico minimo per la cessione delle azioni di Cosea Ambiente Spa, da porre a base di gara attraverso il meccanismo delle offerte al rialzo, non potrà essere inferiore al patrimonio netto della società; mentre gli elementi quanti-qualitativi dell'offerta dovranno consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta, in particolare con riferimento alle modalità previste per garantire il rispetto dei parametri normativi necessari per lo svolgimento del servizio (ad es. livelli minimi di raccolta differenziata); il livello degli investimenti già programmati; il mantenimento e/o miglioramento delle tariffe attuali per gli utenti del servizio;
 - nella fase del disegno della gara l'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese avrà mandato di individuare i consulenti ed i periti necessari, anche per la stima dei valori da porre a fondamento della stessa, nel rispetto degli indirizzi sopra formulati, i cui costi saranno posti a carico dell'aggiudicatario della procedura, salvo buon fine;
 - di impegnarsi, qualora i costi della procedura non venissero recuperati, a farsene carico proporzionalmente alla propria quota di partecipazione in Cosea Ambiente Spa;
 - Cosea Ambiente S.p.A. e CO.SE.A. Consorzio dovranno assicurare la completa disponibilità all'accesso delle informazioni e della

- documentazione necessaria alla predisposizione degli atti di gara e garantire la più opportuna collaborazione in fase di esecuzione della stessa;
- promuovere la costituzione di un tavolo istituzionale tra gli enti aderenti al Sistema Cosea per affrontare le problematiche che il territorio pone in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti e più latamente in materia ambientale e di organizzazione e gestione dei relativi servizi

Visti i pareri di regolarità tecnica e contabile espressi dai rispettivi responsabili di servizio ai sensi dell'art. 49 del Decreto Legislativo 18/08/2000 n. 267,

il Revisore Unico esprime parere favorevole alla proposta in oggetto.

La seduta ha termine alle ore 12,00

Il Revisore Unico

Dott. Giorgio Leoni