

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI  
REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA PER  
L’EPILETAMENTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI  
URBANI E ASSIMILATI**

(Relazione resa ai sensi del combinato disposto dell'art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179 e dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.)

1 - PREMESSA

2 - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1. La natura del servizio di igiene ambientale:

2.2. L’Organizzazione del servizio di igiene ambientale

2.3. L’Organizzazione del servizio di igiene ambientale in Lombardia

2.4. L’affidamento del servizio da parte del singolo Comune

3 - LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

4 - SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO

5 - L’EROGAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI NEL TERRITORIO DI RIFERIMENTO

5.1. Adesione al modello “in house”: sussistenza dei requisiti oggettivi

5.2. Adesione al modello “in house”: sussistenza dei requisiti soggettivi

6 - INDIVIDUAZIONE DELL’ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

7 - L’ANALISI DELL’ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE OPERATA CON RIFERIMENTO ALL’INTERO SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE

8 - L’ASSENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE

9 - INFORMAZIONI DI SINTESI

10 - SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

## **1 - PREMESSA**

Il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati è gestito dal Comune di Casatisma mediante affidamento *in house* alla società A.S.M. Voghera S.p.A., con sede a Voghera in via Pozzoni n. 2 con p.i. – c.f.: 01429910183.

Tale contratto per tempo stipulato, trova naturale scadenza il giorno 31/12/2020.

Il Decreto Legge 18/10/2012, n.179 *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (Pubblicato in G.U. n.245 del 19 Ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 Ottobre 2012), all'art. 34 (Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni), comma 13 prevede 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.

In termini di contenuti specifici, quindi la presente relazione:

- dà atto della natura di servizio pubblico di rilevanza economica del ciclo dei rifiuti;
- individua quale sia l'ente affidante;
- definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;

## **2 - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

### **2.1. La natura del servizio di igiene ambientale**

2.1.1. La nozione di “servizio di igiene ambientale” è desumibile dall'art. 183, c. 1, l. n), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'ambiente), venendo ivi definita come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

2.1.2. Al riguardo, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V,

03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; conf. Id., parere del 17 gennaio 2014, n. 20).

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (*ex multis*: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

2.1.3. In ogni caso, proprio con riguardo all'attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione del fatto che oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-bis dell'art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall'art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, su cui v. infra – a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete”.

Si può quindi concludere che il ciclo dei rifiuti, trattandosi di servizio pubblico di rilevanza economica, deve essere oggetto di relazione ex art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012 convertito in Legge n.221/2012.

## **2.2. Organizzazione del servizio di igiene ambientale**

2.2.1. Come appena evidenziato, il servizio di igiene ambientale risulta espressamente qualificato *ex lege* quale (i) servizio pubblico locale (ii) di rilevanza economica (iii) a rete.

Ciò determina significativi riflessi sull'organizzazione del medesimo. L'art. 3-bis, c. 1-bis, d.l. n. 138/2011, nel testo da ultimo modificato dall'art. 1, c. 609, lett. a), l. n. 190/2014, infatti, precisa che «*le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56*». Il c. 1 dell'art. 3-bis cit., richiamato dal successivo comma 1-bis, sopra testualmente riportato, si preoccupa, in particolare, di individuare le modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Più precisamente, la norma in questione imponeva alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di “organizzare” lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, “definendo” il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che “istituendo o designando” gli enti di governo degli stessi, entro il 30 giugno 2012.

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, da definirsi, come detto, a cura delle Regioni e delle Province Autonome, di norma non doveva essere inferiore a quella del territorio provinciale, ammettendosene una diversa perimetrazione, in termini meno estesi, solo attraverso una motivazione della scelta sulla scorta di criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio (e ciò anche su proposta dei Comuni, presentata entro il 31 maggio 2012, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato già costituito, ai sensi dell’art. 30, d.lg. n. 267/2000).

L’art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, sempre al c. 1, faceva poi salva l’organizzazione dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee, delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che avessero già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate dalla menzionata disposizione normativa.

L’art. 3-bis in commento, infine, prevedeva, quale conseguenza sanzionatoria in caso di inadempienza delle Regioni al suddetto obbligo, quella dell’esercizio sostitutivo ai sensi dell’art. 8, l. n. 131/2003, a cura del Consiglio dei Ministri, con assolvimento da parte di quest’ultimo del compito di organizzare i servizi pubblici locali (compreso il servizio di igiene ambientale) in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei (c. 1, ultimo periodo).

2.2.2. Nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento non può omettersi di rilevare che, con riguardo al servizio di igiene ambientale, la gestione in forma associata in ambiti territoriali ottimali già risultava prevista dall’art. 200, d.lg. n. 152/2006, per quanto da tale disposizione fosse comunque consentito alle Regioni di adottare sistemi alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali, purché in presenza di un piano regionale dei rifiuti idoneo a dimostrare la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici in materia (c. 7).

2.2.3. Il sopra delineato assetto regolatorio è stato di recente integrato dall’art. 13, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2014, n. 15.

Tale norma, senza incidere direttamente sull’art. 3-bis, d.l. n. 138/2011: (i) ha fissato al 30 giugno 2014 il termine entro cui dovrà essere istituito o designato l’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale e, comunque, adottata la deliberazione di affidamento del servizio a rete; (ii) ha previsto l’esercizio del potere sostitutivo, questa volta da parte del Prefetto competente per territorio, nel caso di mancato adempimento degli obblighi di cui al punto (i) che precede; (iii) ha individuato la data del 31 dicembre 2014 quale termine entro cui il Prefetto dovrà provvedere, in caso di esercizio

del potere sostitutivo sopra menzionato, agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento; (iv) ha infine prefigurato, in caso di mancato rispetto dei termini precedenti, la sanzione della cessazione alla data del 31 dicembre 2014 degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea.

La citata disposizione non si rivela d'immediata e completa perspicuità, e pone, anche per tale ragione, rilevanti problemi di coordinamento con l'art. 3-bis in precedenza illustrato, alla luce e nella prospettiva del quale dovrebbe pur sempre essere interpretata e applicata. Non può sfuggire, allora, che l'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, fissava, alla data del 30 giugno 2012, il termine per lo svolgimento di una duplice attività, in cui si concretizzava la "organizzazione" dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, e precisamente:

- a) la "definizione" del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei,
- b) la "istituzione o designazione" degli enti di governo degli stessi; mentre l'art. 13, d.l. n. 150/2013, riferisce la rimessione in termini alla data del 30 giugno 2014 al duplice adempimento consistente:
  - i) nella "istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale"
  - ii) nella "deliberazione di affidamento".

In questa prospettiva, ferma restando l'inequivocabile volontà del legislatore di far sì che i servizi a rete siano gestiti in forma d'ambito avente dimensioni quantomeno provinciali, la norma sopravvenuta potrebbe essere letta, nel rapporto con la precedente, nel senso di consentire, alle Regioni e alle Province Autonome che abbiano rispettato la scadenza del 30 giugno 2012 per la definizione degli ambiti ottimali, la designazione degli enti di governo entro il 30 giugno 2014 (con obbligo per gli stessi di provvedere alla deliberazione di affidamento entro la medesima scadenza).

In tale contesto, l'esercizio dei poteri sostitutivi potrebbe giustificarsi in ragione della difficile accettabilità di una situazione locale in cui, essendosi provveduto alla perimetrazione dell'ambito ottimale, a livello della Provincia o di una più ristretta area territoriale, non si addivenga poi, in tempi rapidi, anche alla successiva istituzione, o designazione, dell'ente di governo competente, tra l'altro, alla scelta della forma di gestione e all'assunzione delle decisioni di affidamento e che qualora il legislatore avesse inteso rimettere in termini, fino alla data del 30 giugno 2014, anche per la definizione dell'attività di perimetrazione degli ambiti ottimali, lo avrebbe potuto dichiarare espressamente, essendogli noto, per averlo statuito appena due anni prima, che la "organizzazione" dei servizi pubblici locali a rete passa attraverso un PRIUS (logico-cronologico) consistente nella definizione degli ambiti ottimali e in un POST consistente invece nell'istituzione o designazione dell'ente di governo.

### **2.3. L'organizzazione del servizio di igiene ambientale in Lombardia**

2.3.1. In Lombardia, ad oggi e nel settore qui d'interesse, non risulta essere stata data attuazione al modello organizzativo "su area vasta" delineato dall'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011.

In effetti, nel territorio regionale, gli ambiti territoriali ottimali, per il servizio di igiene ambientale, non sono stati mai (*recte*: non sono stati ancora) istituiti.

Neppure risulta che il Consiglio dei Ministri abbia provveduto in sostituzione della Regione Lombardia ai sensi dell'art. 8, l. n. 131/2003. In sostanza, il termine del 30 giugno 2012, previsto dal primo comma della norma soprariportata, è decorso senza che la Regione Lombardia abbia individuato gli ambiti ottimali all'interno dei quali dovrebbe essere svolto e gestito anche il servizio di igiene ambientale, il che depone per una conferma dell'iniziale scelta della predetta Regione la quale, come noto, ai sensi dell'art. 200, c. 7, d.lg. n. 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione di ambiti territoriali ottimali, giusta quanto affermato con comunicazione della Direzione Generale Reti e Servizi prot. 17129 in data 6 agosto 2007, avente ad oggetto «Chiarimento in merito all'organizzazione territoriale di gestione dei rifiuti urbani», e recentemente confermato attraverso il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato con d.G.R. n. X/1990 del 20 giugno 2014 (v. p. 129, in cui si trova affermato che "l'impostazione consolidata in Regione Lombardia è in linea con l'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06 e viene confermata nel presente Programma").

2.3.2. La conseguenza di quanto rilevato nel precedente paragrafo è che, in assenza di difformi interventi di natura organizzativa adottati dai competenti organi e strutture regionali, rimane tuttora intestata ai Comuni lombardi la facoltà di procedere in forma singola all'assegnazione del servizio di igiene ambientale nel rispetto delle modalità consentite dall'ordinamento comunitario.

Quanto sopra appare viepiù confermato, sia pure implicitamente, dall'art. 19, c. 1, lett. f), d.l. n. 95/2012 (recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario»), convertito in l. n. 135/2012, che individua espressamente tra le funzioni fondamentali dei Comuni l'«organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi», previsione, questa, non abrogata dall'ultima versione del citato art. 3- bis, d.l. n. 138/2011, nonché, più recentemente, dall'art. 13, c. 1, d.l. n. 150/2013.

A tale conclusione è peraltro pervenuta anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi A.N.A.C.) che, nell'affrontare la questione relativa alla mancata individuazione degli ambiti ottimali relativi al settore dell'igiene ambientale nel territorio della Regione Lombardia, e alla conseguente possibilità per «l'Ente locale di poter medio tempore bandire ed espletare una propria procedura ad evidenza pubblica», con proprio parere AG38/13 del 24 luglio 2013, ha precisato quanto segue: «Occorre chiedersi se i ritardi delle Regioni nella organizzazione del servizio e quindi nella definizione dei suddetti bacini territoriali ottimali e nella

individuazione dei relativi enti di governo, possa costituire una valida motivazione da porre alla base di una eventuale proroga contrattuale.

Sulla questione, appare in realtà maggiormente conforme alla normativa di riferimento, ed in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, ritenere che l'assenza dell'individuazione del livello di gestione da parte delle Regioni non possa giustificare il ricorso a proroghe contrattuali al di fuori dei limiti individuati dalla giurisprudenza.

D'altra parte, come anche rilevato dalla giurisprudenza amministrativa a proposito di proroghe contrattuali disposte nelle more dell'operatività dei nuovi gestori, "l'art. 204 del D.Lgs 152 del 2006 detta la disciplina transitoria, valida per gli affidamenti in essere, fino all'attuazione del nuovo sistema di gestione integrata facente capo alle Autorità d'Ambito.

È del tutto chiaro che il citato art. 204 non prevede una proroga *ex lege* delle gestioni in corso fino all'istituzione e organizzazione delle Autorità d'Ambito in materia di ciclo dei rifiuti. Il legislatore ha semplicemente voluto porre un termine finale, oltre il quale le gestioni esistenti, anche se affidate per una durata maggiore, devono comunque cessare. In definitiva, l'art. 204 del d.lgs. 152 del 2006 non ha affatto previsto la proroga *ex lege* degli affidamenti in corso ma, al contrario, si è limitata a sancire la "permanenza" dei contratti in corso, stipulati all'esito di procedure di evidenza pubblica, secondo il proprio regime temporale, fermo restando la cessazione *ex lege*, anche anticipata, con l'operatività del nuovo gestore" (Tar Sardegna, sentenza n. 242/2012).

Risulta, da quanto precede (secondo un ragionamento diretto a dimostrare l'inammissibilità di proroghe contrattuali concesse nelle more dell'organizzazione del servizio di igiene ambientale per ambiti territoriali ottimali e il conseguente obbligo di dar corso a nuovi affidamenti, una volta esaurita la durata temporale dei precedenti), un chiaro e autorevole riconoscimento della permanente titolarità, in capo ai singoli Comuni, del potere di provvedere sulla gestione, in attesa del completamento di un percorso di definizione di ATO per il servizio in questione che, per quanto riguarda la Regione Lombardia, parrebbe destinato a non realizzarsi mai.

Tale prospettazione è stata di recente confermata, proprio in relazione al servizio di igiene ambientale, da una pronuncia della Corte dei Conti della Lombardia, che in proposito ha rilevato che «nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale (nei termini la Sezione con deliberazioni 531/2012; 362/2013; 457/2013). Tuttavia, l'affidamento in concreto di detto servizio (anche nell'ipotesi di gestione già instaurata) dovrà avvenire secondo i principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza e, in ogni caso, tramite procedure di selezione comparativa, escluso ogni automatico rinnovo in favore degli attuali affidatari» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., 17 febbraio 2014, n. 20).

A ciò si aggiunga che alla medesima conclusione – in ordine alla perdurante facoltà, per i singoli enti locali, di espletare gare in forma singola per l'affidamento del servizio di igiene ambientale fino alla piena operatività degli ambiti territoriali – era pervenuta anche la giurisprudenza amministrativa

nel periodo di prima applicazione del d.lg. n. 152/2006. È stato infatti in proposito affermato che «ai sensi degli artt. 200 e 202 del D.Lgs. n. 152/2006, tutte le competenze e le funzioni nel settore dei rifiuti sono transitate in capo all'Autorità d'Ambito, che deve 6 procedere all'affidamento del relativo servizio al gestore unico. [...]

Inoltre, la competenza comunale è stata conservata dall'art. 198 del D.Lgs. n. 152/2006 fino all'istituzione dell'Autorità d'Ambito e al conseguente affidamento al gestore unico.

Pertanto dopo il 31 dicembre 2006 legittimamente un Comune, nell'attesa dell'istituzione dell'Autorità d'Ambito, procede a un nuovo affidamento con gara» (TAR Campania, Salerno, sez. I, 23 settembre 2010, n. 11099).

Trattasi di considerazioni ancora del tutto valide e perfettamente applicabili alla peculiare situazione in cui versano i Comuni della Regione Lombardia la quale, come detto, non ha provveduto a istituire alcun ambito territoriale nel settore dell'igiene ambientale, mantenendo pertanto invariata la facoltà degli enti locali di procedere, fino a tale momento, e autonomamente, all'adozione di tutte le scelte organizzative del servizio ritenute più opportune.

## **2.4. L'affidamento del servizio da parte del singolo Comune**

2.4.1. Come detto, l'affidamento della gestione del servizio di igiene ambientale continua a essere una funzione di spettanza dei singoli Comuni.

Più precisamente, anche in considerazione del fatto che, a termini del terzo comma dell'art. 13, d.l. n. 150/2013, gli «affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea» sono destinati a scadere alla data del 31 dicembre 2014, si può concludere nel senso che i Comuni siano allo stato pienamente legittimati a provvedere, in via autonoma, a un nuovo affidamento del servizio, nel rispetto delle modalità di gestione che l'ordinamento oggi ammette.

In sostanza, il servizio di igiene ambientale, in tali casi, potrà essere affidato secondo uno dei seguenti schemi: (i) procedura di gara nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea; (ii) società mista con socio operativo, secondo le indicazioni comunitarie in materia di partenariato tra pubblico e privato, per come recepite dalla giurisprudenza nazionale (cfr. in part. Cons. St., ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1; Cons. St., sez. II, parere del 18 aprile 2007, n. 456); (iii) società *in house*, nel rispetto dei requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria.

2.4.2. Va per completezza soggiunto che la possibilità per il singolo Comune di disporre in proprio l'affidamento del servizio di igiene ambientale, nelle more della definizione degli ambiti territoriali ottimali e della successiva istituzione o designazione dei relativi enti di governo, può piuttosto chiaramente evincersi anche dalle modifiche introdotte in sede di conversione del primo comma dell'art. 13, d.l. n. 150/2013.

Il relativo testo, nella versione originaria del decreto legge, così testualmente disponeva: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179,

convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014»; tale formulazione, a seguito della conversione in legge, si è così modificata: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014».

La predetta riformulazione lascia intendere che possano senz'altro esservi, alla data di conversione del decreto legge (27 febbraio 2014), procedure di affidamento avviate da soggetti diversi dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, questi operando solo «ove previsto».

La stessa norma non dispone, espressamente, la scadenza anticipata per l'affidamento disposto con procedura avviata da un soggetto diverso dall'ente di governo (qualificato come “ente responsabile dell'affidamento”) nell'ipotesi in cui, in un momento successivo al perfezionamento della predetta procedura, si proceda alla definizione dell'ambito ottimale e omogeneo e, conseguentemente a ciò, all'istituzione o designazione del relativo ente di governo.

Al contrario, l'art. 13 cit. è chiaro, nel suo terzo comma, nel limitare la sanzione della “cessazione anticipata” (al 31 dicembre 2014), per il caso di mancato rispetto dei termini di cui al primo e secondo comma, ai soli «affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea» (in pratica: quelli disposti in via diretta e senza gara al di fuori delle ipotesi tassative in cui ciò sia consentito, di fatto ristrette alla sola fattispecie dell'affidamento *in house providing*).

Peraltro, una valutazione prudenziale suggerisce di non escludere il rischio che vengano affacciate interpretazioni che si muovano in un'opposta direzione e arrivino a ipotizzare una scadenza anticipata: allo stato, non sancita espressamente da alcuna norma – anche per l'ipotesi dell'affidamento disposto su base comunale, o anche sovracomunale (ma con un perimetro diverso dall'ambito territoriale in seguito definito), nelle more della compiuta “organizzazione” del servizio di igiene ambientale (che, come detto, oltre alla definizione dell'ambito, passa anche attraverso l'individuazione dell'ente di governo).

2.4.3. Si segnala, da ultimo, che la giurisprudenza contabile ha anche riconosciuto che, nelle more dell'istituzione degli ambiti territoriali da parte della Regione, i Comuni possano associarsi volontariamente ai fini dello svolgimento del servizio su base territoriale più ampia, pur con la precisazione che «resta ferma la possibilità che in sede di definizione degli a.t.o. sia configurata una

struttura territoriale parzialmente difforme, con il conseguente obbligo di adeguamento anche da parte dei comuni associati» (cfr. C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 2 settembre 2013, n. 362).

### **3 - LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE**

Considerato che l'art. 34, c. 20, d.l. n. 179/2012, fa riferimento agli «obblighi di servizio pubblico e servizio universale», nel presente paragrafo si esaminerà brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il servizio universale si presta invece a essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale «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».

Ciò 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, come detto, 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.

Va altresì precisato che “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.

Le due definizioni (di servizio pubblico e di servizio universale) rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di “servizio pubblico” l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di “servizio universale” l'attenzione si sposta sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più

precisamente, si concentra sulle condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni, se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico in generale, essi vanno ricercati 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 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.

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". 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'art. 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione Europea, 29/11/2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

- a. L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- b. I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;

c. La compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;

d. Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del 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.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'amministrazione procedente non può 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, a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato, e comunque secondo condizioni di parità.

Gli obblighi di servizio pubblico devono quindi rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

Affinché si giustifichino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato ad esempio riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici. La gestione dei rifiuti deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga".

A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

Lo smaltimento dei rifiuti in particolare e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata e adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità al fine di:

- a. realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- b. 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 (principio di prossimità), 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;
- c. utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

È evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti devono essere organizzate e gestite unitariamente, anche al fine di sfruttare le relative sinergie.

L'affidamento in questione pone a carico del Comune, come controprestazione, il pagamento di un corrispettivo per l'erogazione del servizio. Tale corrispettivo non costituisce aiuto di Stato e il Comune non erogherà contributi a fondo perduto a favore di ASM Voghera spa.

Pertanto si rileva l'assenza di qualsivoglia forma di compensazione economica oltre al corrispettivo dovuto per l'erogazione del servizio.

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art. 34, comma 20 del D.L. n.179/2012 e successive modificazioni, sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico-sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, il già sopra riportato art. 200 D.lgs n.152/2006 tratta del servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito.

In base all'art. 198, commi 2 e successivi d.lgs.152/2006 già sopra richiamato (Competenze dei Comuni):

1. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito ..., stabiliscono in particolare:

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;

- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ...;
- e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ....

2. I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.

3. I comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

In materia di conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti debba essere gestito in esclusiva (un ente pubblico affidante, un affidatario unico per territorio e periodo di tempo) e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio-piccole, il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio (raccolta, trasporto, spazzamento stradale, smaltimento finale).

Quanto alla **raccolta dei rifiuti**, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile.

Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono facilmente risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi-gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Quanto allo **spazzamento stradale**, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuarvi operazioni di pulizia, e solo l'ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'unico affidatario che si occupi del segmento specifico; la concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile.

Quanto allo **smaltimento finale dei rifiuti**, si tratta di un segmento la cui evoluzione non può essere di competenza comunale, bensì a livello provinciale; pertanto, il tema risulta essere materia che sfugge alla disponibilità del singolo Comune o della stessa concorrenza totale nel mercato.

Al riguardo, in termini di relativa complessità, si consideri anche l'art. 25, comma 4 del D.L. n. 1/2012 convertito in Legge n. 27/2012, in base al quale: "Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'art.202 D.Lgs 3 Aprile 2006, n.152, e nel rispetto della normativa nazionale ed europea, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti all'interno dell'ATO.

Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito."

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.

#### **4 - SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO**

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale stabilisce l'applicazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Attualmente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono indifferentemente:

- a) all'esito di gara ad evidenza pubblica per l'individuazione di un gestore legato all'ente locale concedente da un contratto di servizio;
- b) in favore di società a capitale misto pubblico e privato, il cui socio privato sia scelto all'esito di gara ad evidenza pubblica, assuma specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, detenga la partecipazione per la durata del contratto di servizio;
- c) in forma non esternalizzata (cd *in house providing*), attraverso un veicolo societario.

Per i servizi di rilevanza economica il soggetto che affida il servizio dovrà tener conto sia della disciplina comunitaria sia delle norme nazionali settoriali.

La scelta di uno tra i tre indicati modelli organizzativi deve essere giustificata dalla percorribilità dell'opzione alla stregua del sussistere dei relativi presupposti legali legittimanti e delle

relativamente maggiori utilità (economiche e tecniche) che a ragion veduta si ritengono rinvenibili nel modello prescelto.

Ciò implica la descrizione delle condizioni del territorio nel quale andrà erogato il servizio, dei dati quantitativi e qualitativi di massima del medesimo, alla stregua del business plan e degli obiettivi da conseguire.

Nella astratta percorribilità di tutte e tre le opzioni possibili di affidamento, occorre, quindi, scendere alla valutazione della relativa convenienza economica in termini di efficienza ed economicità in termini di costi, atteso che ciascun modello gestionale è dotato, in linea di principio, della medesima efficacia rispetto agli obiettivi.

La valutazione dei costi distingue quelli relativi alla produzione del servizio, in capo al gestore e tendenzialmente minori in caso di aggiudicazione concorrenziale, e quelli collaterali, relativi alle procedure di affidamento del servizio, di controllo circa la sua esecuzione, di copertura dai rischi, viceversa in capo agli enti concedenti e tendenzialmente minori in caso di affidamento diretto.

Incide infatti sulla misura dei costi collaterali, relativi alla organizzazione e al controllo di esecuzione del servizio, la relazione tra ente concedente e soggetto gestore, ove l'estraneità o meno del gestore rispetto all'ente concedente ha impatto direttamente proporzionale sul grado di divergenza degli obiettivi rispettivamente perseguiti e di difficoltà per il concedente di obbligare il gestore a comportarsi nel suo interesse, nonché sul grado di efficacia e di onerosità del sistema di incentivi e sanzioni, quale strumento di enforcement del contratto di servizio.

Se pertanto i livelli e la composizione dei costi variano anche in funzione delle modalità di affidamento, in termini economici la modalità di affidamento da scegliere tenderà a essere quella che, a parità di affidabilità nell'esecuzione del servizio, ne minimizza i costi totali attesi.

In tale ottica, la scelta dell'affidamento diretto non esternalizzato è in linea di principio tanto più conveniente quanto minori sono da un lato la domanda di capitali di investimento e dall'altro la dimensione e il potenziale di efficienza e di economicità del servizio, atteso anche che l'incidenza dei costi collaterali di organizzazione e controllo dell'esecuzione del servizio sui costi totali è inversamente proporzionale alla dimensione dell'affidamento, innanzitutto perché si tratta di costi fissi.

Il Codice dei Contratti Pubblici, all'art 192 (Regime speciale degli affidamenti in house) prevede inoltre sia istituito presso l'ANAC l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Con riferimento alla Delibera ANAC n. 358/2020, il Comune di Voghera ha presentato per se e per gli altri enti soci di ASM Voghera Spa, istanza di iscrizione all'elenco di cui all'articolo 192, comma 1, del D. Lgs 50/2016: tale elenco comprende gli enti soci che esercitano un controllo analogo su ASM Voghera Spa e che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Lo stesso articolo 192, stabilisce che ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuino preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Da ultimo, in materia di affidamento in house, sono rilevanti le disposizioni contenute nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica adottato nel Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che definisce le «società in house» le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto.

Inoltre, per quanto riguarda il requisito prevalente, il comma 3 dell'art. 16. prevede che gli statuti delle società devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui sopra che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

## **5 - L'EROGAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI NEL TERRITORIO DI RIFERIMENTO**

L'attuale gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, affidato dai Comuni limitrofi alla società *in house* ASM Voghera spa ha permesso loro di ottenere ottimi risultati relativamente a tale servizio con l'incremento della percentuale di raccolta differenziata e con riduzione dei costi di smaltimento.

I Comuni dove ASM Voghera Spa svolge il servizio di raccolta e trasporto rifiuti sono 37, nello specifico:

- 35, mediante affidamento *in house* del servizio
- 1 a seguito di gara ad evidenza pubblica (Casteggio)
- 1 in sub affidamento (frazione di Valverde del comune di Colli Verdi in sub affidamento da Broni Stradella Pubblica Srl)

ASM Voghera spa gestisce, nello specifico, il predetto servizio a favore di 4 Comuni confinanti con Casatisma, tutti mediante affidamento *in house*.

È evidente che la fase di raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti debbono essere organizzate e gestite unitariamente, altrimenti si perderebbe la possibilità di sfruttare le relative sinergie e qualcuno degli Enti finirebbe per generare costi ambientali dei quali non sopporta

(almeno non integralmente) l'onere, "scaricandoli" sui Comuni limitrofi (ciò in contrasto con il principio comunitario di "chi inquina paga", sancito dall'articolo 191, par. 2 del trattato UE).

I servizi di igiene urbana e spazzamento sono definiti per ciascun singolo comune in base alle specifiche esigenze, con una compresenza di modalità di spazzamento manuale, combinato e meccanizzato.

Trattamento e smaltimento del rifiuto indifferenziato, trattamento della frazione organica e verde e avvio a selezione e valorizzazione delle frazioni riciclabili sono esterne al gestore e - considerato il concorrenziale mercato locale - possono essere individuate alternative efficienti in termini di qualità e costi del servizio.

Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti che prevede la gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell'organizzazione stessa del servizio.

A tal fine, in caso di conferimento a società *in house*, la gestione dei rifiuti risulterebbe effettuata secondo i criteri di efficacia, efficienza, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio del "chi inquina paga".

Per le ragioni sopra indicate, si ritiene pertanto 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.

La società *in house* in oggetto gestisce da anni con buoni livelli qualitativi i servizi pubblici locali di rilevanza economica relativa al ciclo dei rifiuti, ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione del servizio, pratica costi di servizio, desumibili dai piani finanziari annuali per i comuni serviti, contenuti e comunque confrontabili con i costi di mercato, mantiene un equilibrio economico finanziario che ha reso possibile la chiusura di esercizi sociali in utile ed un possibile conferimento *in house* alla stessa società contribuirebbe a far sì che la stessa preservi la propria struttura organizzativa ed industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale dell'Ente di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali, attraverso lo sviluppo di sinergie sistemiche nei riguardi dell'attività di cui trattasi.

### **5.1. adesione al modello "in house": sussistenza dei requisiti oggettivi**

L'interesse pubblico perseguito da questa e dalle altre Amministrazioni locali, di erogazione del servizio di gestione dei rifiuti, nelle sue varie fasi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, nonché di riscossione della relativa tariffa, non potrebbe essere utilmente raggiunto, attese le particolarità del servizio, qualora si facesse ricorso ad un gestore esterno all'organizzazione degli enti locali (quale terzo concessionario o quale socio privato, titolare di tutti i compiti operativi

connessi al servizio, di società mista) con l'utilizzo di un modello organizzativo che le valutazioni comparative rivelano adeguato alle esigenze e caratteristiche del territorio e del servizio, alla stregua:

a) dello stato di frammentazione attuale del servizio, parcellizzato in gestioni limitate a ciascuno dei territori comunali coinvolti dal progetto di unificazione della gestione medesima, con conseguente necessità di un avvio differenziato della nuova gestione nei vari territori e di una, almeno iniziale, conservazione di differenziazioni operative del servizio che mal si confanno ad una gestione imprenditoriale;

b) della necessità di disporre delle più ampie facoltà di organizzazione e coordinamento interne al soggetto gestore per avviare in modo uniforme la nuova gestione sui singoli territori man mano che si liberino dalle gestioni cessanti;

c) delle difficoltà di far assorbire a terzo gestore, già dotato di adeguata impresa, i mezzi e il personale già adibiti al servizio nell'ambito delle gestioni cessanti;

d) del minor interesse privato per una prospettiva di evoluzione del sistema di gestione dei rifiuti orientato alla minimizzazione della produzione dei rifiuti (e quindi anche alla minimizzazione delle quantità raccolte e gestite) secondo i principi della gerarchia comunitaria e nazionale di gestione dei rifiuti. Inoltre, in questi territori, non ricorrono le condizioni che tipicamente fanno propendere per la necessità di esternalizzazione del servizio e, in particolare, non vi è né il fabbisogno di forti e specifiche competenze tecniche e tecnologie, né una domanda di capitali per investimenti rilevanti.

Infatti, da un lato il servizio di raccolta e di gestione dell'igiene urbana è già strutturato nella quasi totalità dei comuni secondo un modello razionale ed efficiente che verrebbe sostanzialmente mantenuto, dall'altro non si prevede in capo al gestore né la realizzazione né la gestione di impianti di trattamento o smaltimento - già presenti in numero adeguato ad assicurare competitività dei costi nel territorio - ma solo gli ordinari investimenti di sostituzione del parco veicolare e delle attrezzature, considerato che anche gli adeguamenti dei centri di raccolta saranno di norma in capo ai singoli comuni o a comuni aggregati.

La scelta dell'opzione di affidamento del servizio a società di cui gli enti affidanti abbiano la esclusiva contitolarità consente viceversa di acquisire:

- una società operativa più integralmente rispondente agli obiettivi pubblici di gestione dei rifiuti che, in particolare per l'orientamento alla prevenzione e riutilizzo e in genere minimizzazione delle quantità generate, possono confliggere con i legittimi obiettivi di profitto di un socio privato o di un concessionario esterno;

- un maggiore controllo da parte dei comuni, un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, sulla gestione operativa affinché questa si adatti rapidamente e puntualmente alle domande ed esigenze dei territori sia sul fronte della raccolta che soprattutto su quello dello spazzamento e dell'igiene e qualità del decoro urbano;

- una società che, mantenendo una gestione efficiente e costi competitivi, si attivi nel mantenere tali costi anche per il recupero e smaltimento dei rifiuti differenziati e indifferenziati privilegiando prioritariamente l'efficacia ambientale degli interventi e gli alti standard di servizio senza la necessità di produrre marginalità superiori a quelle necessarie per una ordinata gestione e per il sostegno dei limitati investimenti richiesti.

Con l'affidamento *in house* è previsto un mantenimento e tendenzialmente, per effetto della maggiore efficienza e della riduzione dei margini di impresa, una riduzione dei costi del servizio.

La procedura di affidamento *in house*, pertanto, si configura come l'approccio che conserva una già eccellente prestazione tecnico-economico e può migliorarla con una ottimizzazione dei costi.

## **5.2. adesione al modello “in house”: sussistenza dei requisiti soggettivi**

Questa Amministrazione locale intende quindi utilizzare quale veicolo societario deputato all'erogazione del servizio ASM Voghera s.p.a. (costituita con atto deliberativo n.108 del 16/07/1999 del Consiglio Comunale del Comune di Voghera) della quale è socio con una partecipazione di 52 quote ordinarie.

I parametri essenziali per il modulo “in house providing” sono stati a suo tempo definiti dalla Corte di Giustizia CE con la nota sentenza Teckal del 18.11.1999 sulla causa C-107/1998.

La giurisprudenza ha poi considerato sussistente il controllo analogo anche in caso di frazionamento del capitale tra più enti pubblici purché sia soddisfatta la condizione dell'esistenza di un capitale di azionario internamente in mano pubblica, non rilevando tuttavia una esigua quota partecipativa di alcuni soggetti (Corte di Giustizia CE con la sentenza del 13.11.2008 sulla causa C-324/2007).

Sul tema del controllo congiunto si era più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenza nn 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011 e 1801/2014) sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché il controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente.

Gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla “sentenza Teckal” sono stati tradotti con le Direttive 23- 24 – 25/2014/UE, ove il modello in house viene codificato per la prima volta. Nel diritto interno il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici ha a sua volta introdotto diverse novità in tema di affidamenti diretti.

L'Art. 5. (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico) prevede che le concessioni o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte (contemporaneamente) tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi “controllo analogo” qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria in house un'influenza determinante, sia sugli obblighi strategici che sulle decisioni significanti. Il “controllo analogo” può essere esercitato da una persona giuridica diversa dell'amministrazione aggiudicatrice e a volte controllata da quest'ultima (il cd controllo analogo indiretto).
- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice (comma 7); per determinare tale percentuale deve essere fatto riferimento del fatturato totale medio di tre anni precedenti all'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Se a causa di detta costituzione o di inizio attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatario, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività non è disponibile per tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare che la misura dell'attività è credibile.
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

I commi 4 e 5 dell'art. 5 dal Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei Contratti Pubblici, prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatario esercitino tale controllo in forma congiunta.

Si ha il “controllo congiunto” quando vengono soddisfatte completamente le seguenti condizioni:

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Lo Statuto di ASM Voghera spa detiene i tre presupposti fondanti la legittimità dell'affidamento diretto del servizio (**capitale, controllo, attività**), nei limiti più stringenti imposti dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e comunque nel rispetto di quanto precisato, circa la governance, dalla direttiva UE.

Di seguito, la sintesi delle clausole più rilevanti dello Statuto, nel quale ASM Voghera è individuata all'art.1.1 quale "Società per azioni a totale capitale pubblico" costituita "per la gestione *in house* nell'interesse degli enti locali soci, delle attività di cui all'art.3 di interesse generale, nel rispetto della disciplina prevista per le società a partecipazione pubblica".

Quanto alle **attività** esse sono riportate all'art. 3 dello Statuto, ove si legge che:

*3.1 Nel rispetto della disciplina sulle società a partecipazione pubblica, la società ha per oggetto sociale, le seguenti attività:*

*a) Servizi idrici integrati, ed in particolare:*

*a1) captazione, sollevamento, trasporto, trattamento, distribuzione e vendita dell'acqua per qualsiasi uso;*

*a2) esercizio di fognature, gestione degli impianti di trattamento e depurazione delle acque di scarico.*

*b) Servizi energetici, ed in particolare:*

*b1) acquisto, produzione, trasporto, manipolazione, distribuzione e vendita del gas (nelle forme organizzative consentite dalla legge), produzione, distribuzione e gestione del calore;*

*b2) acquisto, produzione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia elettrica comunque prodotta sia direttamente che da parte di terzi;*

*b3) gestione della rete di illuminazione pubblica e servizi connessi;*

*b4) servizi connessi alla gestione degli impianti termici e di condizionamento;*

*b5) gestione degli impianti di produzione di energia e promozione del risparmio energetico.*

*c) Servizi di igiene ambientale, ed in particolare:*

*c1) gestione, raccolta e trasporto di rifiuti solidi, urbani, speciali e di tutte le categorie e le fasi individuate dalle leggi vigenti;*

*c2) gestione di impianti di stoccaggio, trattamento e smaltimento dei rifiuti;*

*c3) produzione, gestione e commercializzazione dei prodotti derivati dalle attività di trattamento dei rifiuti, nonché loro utilizzo per la produzione di calore e di energia elettrica, nel rispetto comunque della disciplina sulle società a partecipazione pubblica;*

*c4) pulizia di aree pubbliche e di uso pubblico, lavaggio strade e fontane, spurgo dei pozzetti stradali, pulizia dei muri da manifesti e iscrizioni abusive;*

*c5) servizio neve, sgombero detriti e macerie;*

*c6) disinfezione, disinfestazione, derattizzazione, dezanzarizzazione;*

- c7) bonifica discariche abusive e di aree contaminate da rifiuti, anche speciali e/o pericolosi;
- c8) taglio dell'erba e raccolta delle foglie in aree pubbliche e di uso pubblico;
- c9) gestione del verde e dell'arredo urbano;
- c10) servizi igienici pubblici anche automatizzati.
- d) Servizi integrati di mobilità:
- d1) esercizio dei trasporti pubblici di linea e non di linea, urbani ed extraurbani;
- d2) trasporti scolastici, di noleggio e qualsiasi trasporto di persone (nelle forme organizzative consentite dalla legge);
- d3) gestione e costruzione di parcheggi ed aree di sosta, con e senza custodia veicoli;
- d4) altre attività connesse al trasporto pubblico di persone, come gestione di autostazioni, di aree intermodali, di biglietterie e punti di vendita di titoli di viaggio;
- d5) altre attività connesse alla mobilità in Città, quali l'impianto ed esercizio di semafori, la formazione e gestione della segnaletica orizzontale e verticale, la posa di indicatori stradali e toponomastici, il controllo automatico degli accessi, e più in generale le funzioni attribuibili al mobility manager.
- e) Gestione di impianti sportivi e ricreativi.
- f) Gestione dei servizi cimiteriali, lampade votive e servizi funerari, compresi i servizi di trasporto e di onoranze funebri;
- g) Gestione farmacie;
- h) Installazione, cablatura ed esercizio di reti telematiche ed informatiche, fornitura di prestazioni e di servizi informatici.
- i) Manutenzione degli automezzi aziendali e attività di officina in generale, ivi compresa l'attività di revisione e rimozione.
- l) Preservazione delle risorse idriche, difesa del suolo, del sottosuolo, dell'acqua e dell'aria dalle varie forme di inquinamento.
- m) Attività di progettazione, costruzione e gestione inerenti alle tipologie di attività sopra descritte, direttamente o tramite contratti di incarico professionale o di appalto.
- n) La gestione del servizio di ristorazione e di gestione di mense, nonché la prestazione del servizio alternativo di mensa a mezzo di buoni pasto utilizzabili attraverso mense gestite in proprio e da terzi, ristoranti, self service, tavole calde e fredde ed esercizi analoghi con cui è stata stipulata convenzione a tal fine.
- o) Ogni prestazione connessa e collegabile alle attività indicate ai punti m) e n), incluse quelle di pulizia e manutenzione dei complessi aziendali adibiti alla somministrazione dei pasti e di strutture ricreative in genere.
- p) La società potrà, inoltre, occuparsi anche (a titolo esemplificativo) di organizzazione e promozione di convegni, corsi di formazione professionale e prestazioni di consulenza connesse

*alle attività di cui sopra; nonché di ogni altro tipo di servizio informativo e didattico connesso a quanto sopra e finalizzato al raggiungimento dell'oggetto sociale.*

*3.2 Nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le società a partecipazione pubblica nonché dal Codice dei Contratti Pubblici, la Società, sulla base degli indirizzi assembleari e degli strumenti programmatici, può compiere operazioni immobiliari, industriali, finanziarie e mobiliari, commerciali, necessarie o ritenute opportune per il conseguimento degli scopi sociali, prestare garanzie reali e personali anche in favore di terzi, non ai fini del collocamento nei confronti del pubblico, nonché stipulare accordi con enti pubblici e privati.*

*3.3 La Società, nei limiti previsti dalla legge e sulla base degli indirizzi assembleari e degli strumenti programmatici, può partecipare a gare , anche in associazione con altre imprese, per l'affidamento di servizi o attività di interesse pubblico e svolgere tutte le attività connesse.*

*3.4 Nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le società a partecipazione pubblica nonché dal Codice dei Contratti Pubblici, trattandosi di un ente in house, sottoposto al controllo analogo congiunto da parte degli enti locali soci la Società opera attraverso forme di gestione diretta, prevalentemente nello svolgimento delle attività e servizio che sono affidati dagli enti locali soci.*

*3.5 Ai fini del perseguimento del proprio oggetto sociale, nei limiti previsti dalla legge, la Società sulla base degli indirizzi assembleari e degli strumenti programmatici, può operare mediante società partecipate dalla stessa che possono occuparsi di fasi complementari delle attività rientranti nell'oggetto sociale della Società.*

Una diversa missione implicherebbe la previa modifica dello Statuto che si allega quale parte integrante e sostanziale della presente relazione.

Quanto al **capitale sociale**, l'art. 5 dello Statuto prevede quanto segue:

*5.1 Il capitale sociale è determinato in Euro 52.878.600,00 (cinquantaduemilioniottocentotantottomilaseicento/00) ed è diviso in 528.786 (cinquecentoventottomilasettecentoottantasei) azioni del valore nominale di Euro 100 (cento) ciascuna. Il capitale sociale deve essere posseduto interamente da enti pubblici, salvi i limitati casi in cui la legge consente la presenza nella compagine societaria di soci privati.*

*5.2 Il capitale sociale può essere aumentato o diminuito con deliberazione dell'Assemblea straordinaria, nell'osservanza delle disposizioni del codice civile in materia, tenuto comunque conto della natura pubblica della Società. Gli aumenti di capitale possono avvenire anche con conferimenti diversi da quelli effettuati in denaro.*

*5.3 Oltre al Comune di Voghera sono ammessi a partecipare al capitale sociale altri enti pubblici che potranno complessivamente detenere partecipazioni non superiori al 49% dell'intero capitale sociale. L'ingresso degli altri soci potrà avvenire a seguito di aumento di capitale sociale oppure a seguito di cessione di azioni.*

Quanto alla **qualità di socio**, lo Statuto prevede che *“il trasferimento delle azioni a terzi è ammesso esclusivamente a favore di altri enti pubblici, salvi i limitati casi previsti dalla legge”* (art.7);

Quanto alla limitazione **dell'attività sociale**, l'art. 3 prevede che *“nel rispetto dei limiti previsti dalla legge per le società a partecipazione pubblica nonché dal Codice dei Contratti Pubblici, trattandosi di un ente in house, sottoposto al controllo analogo congiunto da parte degli enti locali soci la Società opera attraverso forme di gestione diretta, prevalentemente nello svolgimento delle attività e servizio che sono affidati dagli enti locali soci.*

*Ai fini del perseguimento del proprio oggetto sociale, nei limiti previsti dalla legge, la Società sulla base degli indirizzi assembleari e degli strumenti programmatici, può operare mediante società partecipate dalla stessa che possono occuparsi di fasi complementari delle attività rientranti nell'oggetto sociale della Società”;*

Quanto al **controllo analogo congiunto degli enti pubblici soci** sulla società, questi ultimi lo esercitano mediante l'assemblea dei soci (art. 11) e il comitato per il controllo analogo (art. 14).

In particolare gli enti locali sociali (art. 1.2.) esercitano i seguenti poteri:

1. potere di direzione e controllo sulle modalità e condizioni di erogazione dei servizi di interesse pubblico, nonché sull'attività dell'organo amministrativo;
2. approvazione degli "schemi tipo" di convenzioni/accordi/contratti di servizio;
3. approvazione degli strumenti di programmazione relativi alla gestione societaria;
4. controllo dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità disponendo al riguardo altresì di poteri di supervisione, coordinamento, ispettivi e di informazione;
5. controllo e approvazione dei conti annuali della Società (con obbligatoria rendicontazione contabile periodica da parte dell'organo amministrativo);
6. di indirizzo, nei riguardi dell'organo amministrativo, ai fini dell'esercizio del controllo pubblico sulle società partecipate indirettamente per il tramite della Società;
7. in ogni caso, ogni altro più ampio potere di vigilanza, direzione e controllo sancito:
  - a. dalla normativa vigente in materia di società pubbliche e/o partecipate e di gestione di servizi pubblici locali, declinato attraverso provvedimenti amministrativi assunti dagli organi dei comuni soci in coerenza e conformità con la disciplina normativa vigente;
  - b. da accordi, convenzioni o patti parasociali che gli enti locali soci possono stipulare tra di loro allo scopo di esercitare sulla società il controllo analogo congiunto.

1.3 Eventuali modifiche al contratto di servizio devono essere preventivamente approvati dall'organo competente dell'ente locale socio interessato al servizio e alle attività oggetto del contratto.

1.4 E' consentito a ciascun ente locale socio il diritto di domandare, sia in ambito assembleare, sia al di fuori dell'assemblea, mediante richiesta scritta, informazioni in merito alla gestione del servizio

pubblico affidato dallo stesso alla Società, purché tale facoltà venga esercitata con modalità e tempi tali da non ostacolare la efficiente gestione della Società stessa.

1.5 L'organo di amministrazione ed il collegio sindacale della società sono tenuti a collaborare anche tramite trasmissione di dati al fine di consentire il completo controllo degli enti locali sulle attività di interesse pubblico gestite dalla Società per conto degli enti locali soci.

1.6 L'organo di amministrazione è sottoposto ad obblighi di informazione periodica in favore dell'Assemblea e del Comitato per il controllo analogo congiunto.

1.7 Tenuto conto della sua natura di ente *in house*, alla Società si applicano le disposizioni normative vigenti per le società pubbliche e/o partecipate in materia di trasparenza, reclutamento di personale, approvvigionamento di beni e servizi e, in generale relative alla contrattualistica pubblica.

Quanto agli **Organi decisionali della società**, l'Assemblea dei Soci ogni azione ordinaria dà diritto ad un voto e che l'assemblea ordinaria delibera a maggioranza assoluta di voti; il Comitato per l'esercizio del controllo analogo congiunto da parte degli enti locali soci, è composto da 5 sindaci o propri delegati. Uno dei componenti sarà il Sindaco del Comune di Voghera o un suo delegato. Gli altri 4 sono nominati dall'assemblea dei soci. Saranno eletti componenti del Comitato i primi 4 candidati che avranno ottenuto il maggior numero di voti. L'Assemblea dei soci si esprime con il voto per testa. In occasione della nomina dei 4 componenti del Comitato, il Comune di Voghera si astiene dall'esercitare il voto. In caso di parità di voti, saranno eletti i candidati più anziani di età. Il Comitato decade in contemporanea con la fine del mandato assegnato all'organo di amministrazione della Società.

Quanto, in particolare:

1. **all'Assemblea dei Soci**, ai sensi dell'art. 13 "tenuto conto della natura di società *in house*, l'Assemblea ordinaria delibera su tutti gli oggetti attribuiti dalla legge alla sua competenza e ancora, oltre ai casi previsti all'articolo 1 dello Statuto, anche nei seguenti casi:

a) sulla cessione e sulla dismissione dei rami d'azienda o operazioni che comportino un sostanziale mutamento dell'oggetto sociale; b) sull'acquisto e alienazione di partecipazioni di valore superiore al valore nominale del 5% (cinque per cento) del proprio patrimonio contabile risultante dall'ultimo bilancio approvato dalla A.S.M. Voghera S.p.A.; c) sulla compravendita e sulla permuta di cespiti di valore superiore a 1.000.000 (un milione) di Euro; d) sugli indirizzi e sulla programmazione riguardanti l'ordinaria e la straordinaria amministrazione delle attività pubbliche gestite dalla Società mediante *in house providing*; e) sulla nomina del Direttore Generale e del relativo compenso; f) sulla nomina dei componenti dell'organo di Amministrazione e sugli eventuali compensi in favore degli stessi; h) in ogni caso, in tutte le ipotesi riguardanti obiettivi strategici della Società, nonché decisioni significative della stessa".

2. al Comitato per l'esercizio del controllo analogo congiunto da parte degli enti locali soci competono (art. 14.2.) le seguenti funzioni:

“Il Comitato esercita funzioni di vigilanza e controllo sulla gestione della Società e dei servizi di interesse pubblico dalla stessa svolti. Tali funzioni sono esercitate attraverso il preventivo esame degli atti riguardanti gli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della Società tenuto conto delle attività svolte dalla stessa Società. La bozza degli atti da sottoporre al controllo è trasmessa, a cura dell'organo amministrativo almeno 15 giorni prima della data in cui essi vengono posti in adozione da parte degli organi societari e su di essi il comitato esprime un parere motivato. L'eventuale espressione di un parere negativo riscontrato negli atti sottoposti a valutazione che non corrispondano alle linee programmatiche di indirizzo degli enti locali Soci con la vigente dovrà essere opportunamente motivato indicando analiticamente le criticità rilevate e le proposte di modifica dell'atto. Il parere del Comitato non ha valore vincolante essendo fatta salva la possibilità per l'organo societario competente di discostarsi dal parere negativo reso dal Comitato, con adeguata motivazione.

In particolare, con riguardo all'attività preventiva di consultazione, il Comitato si esprime sui seguenti atti:

a) progetto di bilancio di esercizio predisposto dall'organo amministrativo, ai fini dell'approvazione da parte dell'Assemblea dei Soci; b) progetto relativo alle operazioni straordinarie sul capitale, le operazioni di fusione, scissione o conferimento, gli acquisti e/o alienazioni delle aziende e/o rami di aziende o di partecipazioni, qualora consentite dalla Legge, ai fini della loro sottoposizione all'approvazione da parte dell'Assemblea dei Soci; c) relazioni periodiche redatte dall'organo amministrativo sulle attività svolte; d) valuta le proposte di aumenti di capitale, di ricapitalizzazione e di ripiano delle perdite della società; e) proposte per l'assunzione di mutui, prestiti e l'emissione di obbligazioni; f) proposte di modifiche dello statuto e dell'atto costitutivo; g) proposte di trasferimento di azioni a terzi, tenuto conto delle limitazioni previste dallo Statuto; h) valuta la dismissione di beni immobili; i) proposte di acquisizione di partecipazioni in altri organismi di diritto pubblico e privato; j) scheda dei contratti di servizio relativi alle attività che la Società intende assumere; k) in ogni caso relativi a obiettivi e decisioni strategiche tenuto conto dell'ambito in cui opera la Società.

3. al **Consiglio di Amministrazione**, secondo l'art. 17 competono:

a) la proposta del piano programma pluriennale ed annuale da sottoporsi, poi, all'approvazione definitiva dell'Assemblea; la proposta del piano degli investimenti, anche con riguardo alle infrastrutture necessarie per la distribuzione dell'elettricità e del gas dovrà essere prima elaborata dal Gestore Indipendente, poi ratificata dal Consiglio di Amministrazione e infine approvata dall'Assemblea;

- b) l'onere di rendere all'Assemblea e al Comitato per il controllo analogo congiunto, annualmente, relazioni sull'andamento della gestione della Società e delle attività dalla stessa svolte;
- c) l'acquisizione e cessione di partecipazioni di qualsiasi tipo e attraverso qualsiasi forma nel rispetto degli indirizzi di Assemblea;
- d) la prestazione di garanzie e concessione di prestiti nel rispetto degli indirizzi di Assemblea;
- e) l'assunzione di mutui nel rispetto degli indirizzi di Assemblea.

Competono all'organo di amministrazione altresì obblighi di informazione periodica in favore dei soci pubblici, sull'andamento della Società e dell'attività della stessa. Inoltre l'organo di amministrazione, nel rispetto degli indirizzi ricevuti dall'Assemblea, adotta i più opportuni strumenti per l'informazione degli utenti; cura l'accertamento delle esigenze collettive in ordine ai servizi forniti dalla società e promuove periodiche verifiche e controlli sulla qualità dei servizi erogati e sul livello di gradimento delle prestazioni fornite ai clienti”.

## **6 - INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE**

La presente relazione risponde ai dettami di cui all'art. 34, c. 20, d.l. n. 179/2012 in riferimento al previsto affidamento in capo a ASM Voghera spa del servizio di igiene ambientale nel Comune. L'illustrazione in essa contenuta, in particolare, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, da una preliminare descrizione del soggetto societario preposto alla gestione, da una descrizione degli scenari strategici di fondo che sottostanno alla sua nascita, da una definizione degli obiettivi perseguiti con la sua costituzione e delle previsioni di sviluppo.

### **Il Gestore del Servizio: ASM Voghera S.p.A.**

Il modello organizzativo della gestione dei rifiuti in Lombardia non prevede l'istituzione di Ambiti Territoriali Ottimali, per il che spetta ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento “in esclusiva” del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatrici regionali.

La Società A.S.M. nasce come azienda municipalizzata del confinante comune di Voghera.

Nel 2005 si trasforma in ASM Voghera S.p.A.

Trattasi di una grossa realtà locale, con un azionariato pubblico, che oltre al servizio di igiene urbana svolge funzioni di servizio idrici integrati, servizi energetici, servizi integrati di mobilità, gestione impianti sportivi e ricreativi, gestione dei servizi cimiteriali e funerari, reti telematiche, gestione di mense aziendali.

Pertanto, per quanto sopra, verrà stipulato un contratto di servizio con ASM Voghera S.p.A. per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani.

Il servizio d'igiene ambientale costituisce un'attività d'interesse economico generale a rete e, come detto, presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini.

Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa).

È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione è determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.

Il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento del Servizio, mediante procedura "in house", rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dei principi comunitari di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, di imparzialità, di trasparenza, di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità, di adeguata pubblicità e di mutuo riconoscimento.

Il Servizio costituisce, infatti, un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, deve essere affidato ad un gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, e che sia in grado di effettuare interventi di miglioramento della gestione, avendo, quindi, riguardo alla salute pubblica e all'ambiente.

Scopo primario dell'affidamento del Servizio, infatti, è conseguire il miglioramento della qualità del Servizio, nonché la riduzione dei relativi costi, favorendo il conseguimento di un risparmio economico, nel rispetto comunque dei livelli qualitativi.

## **7 - L'ANALISI DELL'ECONOMICITÀ DELLA GESTIONE OPERATA CON RIFERIMENTO ALL'INTERO SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE AMBIENTALE**

Per lo sviluppo di questo punto, si fa riferimento a due parametri distinti:

### Costo per tonnellata di rifiuto gestita

Il riferimento sono le "Linee guida interpretative" per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013 e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 31 ottobre 2019, n. 443, aggiornate al 23 dicembre 2019: il nuovo Metodo introdotto dall'Autorità prevede l'uso del fabbisogno standard di cui all'art. 1, comma 653, della legge n. 147 del 2013 come *benchmark* di riferimento per il costo unitario effettivo del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Dall'applicazione del suddetto metodo, emerge che il costo standard, per la gestione di una tonnellata di rifiuti, dovrebbe essere pari a **237,98 €/ton.**

Da analisi effettuate in base alla proposta economica presentata da ASM Voghera Spa, emerge che il costo complessivo per l'anno **2021** per il servizio di gestione rifiuti (raccolta, trasporto e smaltimento), rapportato ad una tonnellata di rifiuto, sarà pari a **176,11 €/ton**, come dettagliato in seguito:

IMPORTO ECONOMICO PROPOSTO (€)	STIMA PRODUZIONE RIFIUTI ANNO 2021 (ton)
<b>98.620,50</b>	<b>560</b>

Il “costo standard” è calcolato sulla base di un modello statistico di regressione che mette in relazione i costi osservati in un ampio campione rappresentativo di comuni con le rispettive variabili gestionali e di contesto che influiscono sul costo stesso. Tali componenti di costo colgono gli aspetti statisticamente rilevanti per la differenziazione del costo standard di riferimento, ma che possono non tenere in considerazione variabili che possono influire sul costo, come:

- differenti nature contrattuali;
- la diversa qualità del servizio reso, come tipologia di servizio e frequenza di raccolta;
- la diversa efficienza del servizio dovuta al livello di concentrazione dei centri abitati e delle utenze domestiche e non domestiche, a fronte di Comuni costituiti da una pluralità di centri e nuclei abitati e case sparse;

Dal confronto tra il parametro derivante dall'applicativo del calcolo del costo standard rispetto al valore calcolato secondo la previsione economica e la previsione in termini di tonnellate di rifiuto prodotto, emerge un valore molto più basso rispetto al parametro avuto come riferimento.

Si tenga in debita considerazione, infine, rispetto al costo riportato nella tabella precedente, non sono considerati i costi del Comune (costi amministrativi dell'accertamento, riscossione e contenzioso – CARC).

#### Costo medio annuo per abitante servito

Come riferimento per questa analisi, si espongono i dati aggiornati al 2018 ricavabili sul portale ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale):

VALORI NAZIONALI - 2018		
AREA GEOGRAFICA	PRODUZIONE PRO CAPITE	COSTO PRO CAPITE

	(KG/AB*ANNO)	(€/AB*ANNO)
Nord	499,40	154,47
Centro	556,40	208,05
Sud	458,00	186,25
<b>Italia</b>	<b>499,00</b>	<b>174,64</b>

VALORI REGIONALI - 2018		
AREA GEOGRAFICA	PRODUZIONE PRO CAPITE (KG/AB*ANNO)	COSTO PRO CAPITE (€/AB*ANNO)
<b>Regione Lombardia</b>	<b>478,60</b>	<b>139,42</b>

In base alla proposta economica presentata da ASM Voghera Spa, emerge che il costo medio per l'anno **2021** sarà pari a **112,07 €/ab**, come dettagliato in seguito:

IMPORTO ECONOMICO PROPOSTO (€)	ABITANTI
<b>98.620,50</b>	<b>880</b>

Tale parametro risulta al di sotto del valore medio nazionale e regionale e può essere ulteriormente migliorato grazie ad una maggiore incentivazione alla separazione del rifiuto da parte degli utenti. Si tenga in debita considerazione che, rispetto al costo riportato nella tabella precedente, non sono considerati i costi del Comune.

Per quanto sopra esposto ed in riferimento allo sviluppo dei due parametri, si ritiene che tale modalità di affidamento possa rappresentare la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, al fine di ottenere il miglioramento del servizio, il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata prefissati dal Comune volti ad un significativo miglioramento della percentuale di raccolta differenziata e, conseguentemente, una riduzione della tariffa gravante sui cittadini, in virtù dell'incremento della frazione differenziata, della riduzione dei costi e, dunque, della razionalizzazione del Servizio. Infine, l'integrazione in ASM Voghera dei servizi di gestione dei rifiuti dei diversi comuni confinanti e prossimi consentirebbe ovvie sinergie logistiche e di personale, permettendo una più efficiente gestione dei turni, che non potrebbero essere altrimenti garantiti.

Nello specifico, i servizi previsti nel nuovo contratto sono i seguenti:

A) Raccolta e trasporto Rifiuti Solidi Urbani Indifferenziati

B) Raccolta e trasporto Rifiuti Solidi Urbani Differenziati:

- Vetro e lattine in alluminio e banda stagnata
- Carta e cartone
- Imballaggi in Plastica
- Umido
- Pile ed accumulatori al Pb
- Medicinali scaduti
- Vernici
- Cartucce esauste e toner
- Rifiuti ingombranti
- Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)
- Oli e grassi vegetali ed animali
- Rifiuti vegetali
- Rifiuti metallici
- Rifiuti legnosi
- Pneumatici
- Inerti
- Imballaggi contenenti fitofarmaci utilizzati in agricoltura

C) Trasporto e recupero/smaltimento dei rifiuti agli impianti finali di trattamento

D) Lavaggio, sanificazione e manutenzione dei cassonetti

E) Servizio di spazzamento meccanizzato

F) Servizi sostitutivi/integrativi di raccolta

## **8 - L'ASSENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE**

Non essendo per il momento stati adottati i sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti ed essendo prevista e disciplinata da apposito Regolamento l'applicazione della tassa rifiuti (TARI), il Comune affida la gestione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e di igiene urbana con la modalità del conferimento a società *in house providing* e si fa carico dell'integrale corresponsione del corrispettivo del servizio al gestore, provvedendo in proprio a riscuotere dall'utenza il tributo.

Non sono comunque previste compensazioni economiche a carico del Comune, in quanto i costi del servizio devono per legge essere integralmente coperti dal gettito di tassa.

## **9 - INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento: Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati.

Ente affidante: Comune di Casatisma

Modalità e tipo di affidamento prescelto: affidamento diretto a società *in house*.

Durata del contratto: 5 anni

Territorio interessato dal servizio: tutto il territorio comunale

Il Servizio in corso è già stato affidato alla Società ASM Voghera mediante affidamento diretto a società *in house* e sta tutt'ora continuando.

*IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO  
(ARCH DAVIDECANEVARI)*