

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E SMALTIMENTO RSU E DEI SERVIZI DI IGIENE AMBIENTALE

(art. 34 commi 20 e 21 D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 e art. 192 comma 2 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rsu e dei servizi di igiene ambientale
Ente affidante	COMUNE DI CECIMA
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	NO
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	APPALTO
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	IN HOUSE
Durata del contratto	CINQUE ANNI
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	NO
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)	SI
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	TERRITORIO COMUNALE

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	GIOVANNI DRAGHI
Ente di riferimento	UNIONE TERRE MALASPINA (composta dai comuni di Ponte Nizza e Cecima)
Area/servizio	TECNICA
Telefono	038359144
Email	info@unioneterremalaspina.it
Data di redazione	29/06/2020

PREMESSA

I servizi di raccolta trasporto e smaltimento RSU e i servizi di igiene ambientale del comune di Cecima sono gestiti da A.S.M. Voghera S.p.a. mediante affidamento in house ai sensi della deliberazione C.C. n.24 in data 19/06/2015 e contratto di servizio per cinque anni con decorrenza dal 2015 al 2020.

Occorre precisare che

- i Comuni di Cecima e Ponte Nizza con atti approvati dai rispettivi Consigli Comunali hanno costituito l'Unione di comuni lombarda denominata "TERRE DEI MALASPINA" ai sensi e per gli effetti dell'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e dell'articolo 18 della legge regionale 27 giugno 2008 , n. 19 "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"
- con i medesimi atti sono stati approvati lo Statuto e l'atto costitutivo dell'Unione;
- l'atto costitutivo è stato sottoscritto dai Sindaci aderenti all'Unione in data 06/04/2016 Rep. n. 01 del 06/04/2016
- lo Statuto dell'Unione è stato pubblicato divenuto esecutivo il 31/03/2016
- si sono regolarmente insediati gli organi dell'Unione così come previsto dallo Statuto giuste deliberazioni del 06/04/2016;
- con decreto della struttura regionale competente l'Unione è stata iscritta nel registro delle unioni di comune Lombarde
- l'art. 4 dell'atto costitutivo prevede che l'Unione è costituita per l'esercizio congiunto di servizi e funzioni dei comuni che la compongono come meglio indicate nello statuto allegato.
- con deliberazioni del Consiglio dell'Unione è avvenuto il recepimento in capo l'Unione di comuni lombarda denominata "TERRE DEI MALASPINA" delle seguenti funzioni/servizi da parte dei comuni di Cecima e Ponte Nizza le funzioni di cui alle lettere da A a L bis dell'art. 14 comma 27 lett. a del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, e ss.mm.ii. mediante costituzione di ufficio unico tra cui vi è anche la funzione organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi" di cui all'art. 14 comma 27 **lett. f** del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, e ss.mm.ii.

In forza degli atti relativi al conferimento della funzione all'Unione

- gli enti si impegnano a svolgere in modo associato e coordinato l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi, secondo le disposizioni della presente convenzione, al fine di realizzare economie di scala, riduzioni di costi correnti e di investimento, per un utilizzo più razionale ed ottimale delle risorse umane e tecnico/informatiche disponibili e di nuova acquisizione.
- la gestione unitaria è finalizzata ad uniformare ed armonizzare le attività del servizio nei Comuni aderenti all'Unione, con l'intento di ottimizzare le prestazioni a favore delle amministrazioni, degli altri uffici e soprattutto della cittadinanza, nonché a realizzare significative economie di scala.

In forza di quanto sopra

- L'affidamento del contratto de quo viene disposto dal Comune, in parallelo con gli altri Comuni dell'Unione, nelle more dell'implementazione delle procedure necessarie al trasferimento delle azioni di ASM in capo all'unione Terre dei Malaspina, che a causa delle vicende collegate alla pandemia COVID 19 non ha potuto essere perfezionato nelle tempistiche richieste dalla scadenza del contratto;
- Il comune stipulerà il relativo contratto di servizio con ASM Voghera SPA;

- la funzione relativa all'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani sarà svolta dall'Unione di comuni lombarda denominata "TERRE DEI MALASPINA e pertanto la gestione del contratto relativo ai servizi di raccolta trasporto e smaltimento RSU e dei servizi di igiene ambientale, quanto alla sua fase esecutiva, anche per le finalità di coordinamento dei Comuni confluiti nell'Unione, sarà a totale carico dell'Unione, che ha già deliberato in tal senso;

Questa situazione non modifica le condizioni di seguito evidenziate. Alla base della costituzione dell'Unione che ha ottenuto il riconoscimento di Unione di comuni lombarda, sono caratteristiche di omogeneità territoriale, socio economica attestata dal fatto che i comuni costituenti l'Unione ricadono nella stessa zona omogenea (l.r. Lombardia 27 giugno 2008, 19) appartenendo entrambi alla Comunità montana Oltrepò Pavese, ed ha avuto accesso ai benefici previsti dal Regolamento Regionale 27 luglio 2009 , n. 2 Contributi alle unioni di comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali).

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:

- individua la normativa di riferimento;
- definisce le caratteristiche del servizio e gli obblighi di servizio pubblico e universale nonché gli specifici obblighi di servizio del comune
- descrive il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani e la relativa organizzazione
- dà conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale per la forma di affidamento "in house",
- individua in conclusione l'ente affidante, il gestore ed il contratto di servizio indicando le compensazioni economiche se previste.
- dà conto altresì del fatto che, poiché l'ente affidante ha costituito l'Unione di comuni lombarda Terre dei Malaspina cui in forza di atti del consiglio comunale sono state conferite tutte le funzioni fondamentali tra cui vi è anche la funzione di organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi” di cui all'art. 14 comma 27 **lett. f** del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, e ss.mm.ii, la gestione della fase esecutiva del contratto relativo a raccolta trasporto e smaltimento RSU e i servizi di igiene ambientale sarà a capo dall'Unione

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il Decreto Legge 18/10/2012, n. 179 “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 19 ottobre 2012, n. 245, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, 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*”, commi 20 e 21 prevede quanto segue: “20. *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 da' 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.*

21. *Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*”

Il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 “*Attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei Contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*” (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016), all’art. 192 comma 2 prevede quanto segue: “2. *Ai fini dell’affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano 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.*”

L’art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l’istituzione presso l’ANAC dell’elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società “*in house*”. L’iscrizione in tale elenco avviene secondo le modalità e i criteri definiti dall’ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

L’art. 5 del D. Lgs. 50/2016 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici ed accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell’ambito del settore pubblico) recita: “1. *Una concessione o un appalto pubblico nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un’amministrazione 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 tutte le seguenti condizioni:*

- a) *l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) *oltre l’80% 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 dalla amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
- c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*”

Le disposizioni del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, pubblicato in G.U. n. 210 del 08/09/2016 ed in vigore dal 23/09/2016, hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l’acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E 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 giustificino 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 effettuare 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.

GLI SPECIFICI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO E IN PARTICOLARE GLI OBBLIGHI DEL COMUNE

Le esigenze da presidiare nella gestione del Servizio sono strettamente legate alle politiche di settore che l'ente deve perseguire.

Tali esigenze giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente che il gestore del servizio si obbliga, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati *standard* qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Pertanto, 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 mobilità ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico.

Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatore che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

In particolare, deve trattarsi di obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del Servizio.

IL SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI E LA RELATIVA ORGANIZZAZIONE

Prima di enunciare compiutamente come viene organizzato il servizio di raccolta dei rifiuti non possiamo non analizzare il concetto di servizio pubblico. Con tale termine ci si riferisce ad una fattispecie più ampia rispetto a quella di servizio di interesse generale. In alcuni casi, si riferisce al fatto che è un servizio offerto alla collettività; in altri, che ha finalità di interesse pubblico; in altri ancora, si riferisce alla proprietà pubblica o allo status giuridico dell'ente. Un servizio può essere definito pubblico quando si estrinseca in un'attività economica che ha ad oggetto la produzione di beni e di servizi diretti a soddisfare le esigenze della collettività. Da questa definizione salta subito agli occhi l'ininfluenza della veste giuridica (pubblica – privata) assunta dall'azienda stando a significare la scarsa importanza posseduta a tal senso. In tempi piuttosto recenti è stata compiuta la scelta di orientare la gestione degli enti locali verso logiche manageriali rivolte a soddisfare le esigenze del cittadino mediante l'erogazione di servizi pubblici qualitativamente migliori. Ecco allora spiegato il passaggio dal concetto tradizionale di servizio pubblico utilizzato dalle legislazioni nazionali a quello di servizio di interesse generale e di servizio universale del diritto comunitario. Per i servizi di interesse generale la normativa comunitaria prescrive vari obblighi tra i quali: l'universalità e la continuità che comportano che il soggetto erogatore sia obbligato a garantire la fornitura del servizio a tutti e senza interruzioni; la qualità che è diventata un requisito fondamentale nella regolamentazione dei servizi di interesse generale; l'accessibilità che impone sia offerto ad un prezzo sostenibile in modo che sia fruibile da tutti; la tutela degli utenti che include la buona qualità, la sicurezza fisica e la protezione sanitaria, la trasparenza, la libertà di scelta del servizio e del fornitore, la possibilità di ricorso, la scelta delle modalità di pagamento, la partecipazione attiva di rappresentanti di utenti alla sua valutazione. Un servizio universale per essere definito tale deve essere messo a disposizione di tutti gli utenti a prescindere dal loro luogo di residenza, a un livello qualitativo prestabilito e ad un prezzo accessibile. Il servizio universale può essere catalogato come una sottospecie di servizio pubblico che risponde alle stesse esigenze sociali di uguaglianza, continuità e accessibilità e come tale è un concetto dinamico nel tempo in relazione all'evoluzione delle esigenze

collettive oltre che ad essere flessibile viste le capacità di adattamento alle differenti circostanze nazionali e regionali e alle diverse strutture di mercato. La fissazione dei confini del pubblico servizio rappresenta un problema di grande interesse ed attualità soprattutto per gli Enti locali che sono chiamati a svolgere un ruolo di primo piano proprio nell'individuazione e nell'erogazione del servizio pubblico. Tale aspetto è confermato proprio un periodo in cui ancor di più alla luce del principio di sussidiarietà e del diritto comunitario che impongono la rivisitazione delle concezioni tradizionali.

La natura del servizio di igiene ambientale

La nozione di "servizio di igiene ambientale" è desumibile dall'art. 183, c. 1, lett. n), d.lg. 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.

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.).

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.

Sull'organizzazione del servizio di igiene ambientale

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).

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).

4.2.3. 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.

La situazione dell’organizzazione del servizio di igiene ambientale in Lombardia

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”).

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 prospettiva 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.

L'affidamento del servizio da parte del singolo Comune

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.

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'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 – ripetersi: 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).

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). Nel caso che occorre, l'appartenenza dei Comuni all'Unione garantisce una maggiore efficacia e coordinamento di scala nella gestione della fase esecutiva del contratto, a cui collacora l'Unione.

SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO E NAZIONALE PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO "IN HOUSE", RAGIONI DELLA SCELTA

Requisiti oggettivi per l'affidamento.

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.

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 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.

Requisiti soggettivi per l'affidamento.

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

- appalti e concessioni, mediante mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario;
- partenariato pubblico – privato, ossia per mezzo di una società mista quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio
- affidamento diretto, in house, senza previa gara ad un soggetto diverso dall'ente ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

L'affidamento in *house* in particolare è una modalità di gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica amministrazione acquisisce i servizi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato.

Il modello in *house* è circoscritto ai casi di sussistenza delle seguenti condizioni:

- che la società sia a capitale totalmente pubblico,
- che sia esercitato sulla società un controllo analogo a quello che la pubblica amministrazione esercita sulle proprie strutture e servizi
- che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che lo controllano.

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 C107/1998.

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 del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei Contratti Pubblici, prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando l'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.

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.

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 effettuano preventivamente a 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 (*si veda Art. 2*) 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.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti recentemente hanno reso l'esatta interpretazione del concetto di "controllo pubblico", esercitato da una PA nei confronti di una società, secondo la disciplina del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSPP), il d.lgs. 175/2016 (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 del 12/6/2019 e depositata il 20/6/2019).

La questione è tutt'altro che irrilevante, considerato che l'esistenza o meno del "controllo pubblico" assoggetta (o meno...) la società ai numerosi vincoli imposti dal d.lgs. 175/2016.

Le stesse Sezioni riunite hanno precisato che "va sottolineato che le definizioni di *controllo*, contemplate dal d.lgs. 175 del 2016, rilevano ai soli fini dell'esatta perimetrazione, oggettiva e soggettiva, delle disposizioni del medesimo testo unico (come si premura di esplicitare, in apertura, l'art. 2) e non anche per l'applicazione di altre norme, in particolare del Codice civile (che, peraltro, vengono espressamente richiamate, in via integrativa, dalla clausola di salvaguardia posta dall'art. 1, comma 3, del TUSPP, in base alla quale "per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato")".

Le società in controllo pubblico sono tenute ad applicare la disciplina del TUSPP, per quanto concerne vincoli e oneri, in termini di adempimenti, elencati dal d.lgs. 175/2016 e smi proprio per le società controllate.

Ne consegue che il nuovo perimetro delle società in “controllo pubblico” ridisegnato dalle Sezioni riunite incide a cascata sul contenuto dei controlli che l’ente pubblico, proprietario di quote di capitale sociale, deve esercitare nei confronti delle società controllate (art. 147-quater del TUEL). E’ di tutta evidenza che ben più pregnanti dovranno essere gli interventi di vigilanza, indirizzo e controllo dell’ente locale sulle società se queste sono “controllate” dallo stesso ente e non soltanto “partecipate”. Ma andiamo con ordine, anche perché il tema dei controlli sulle partecipate sarà oggetto di una prossima Circolare. L’art. 2 del TUSPP reca le “definizioni” utili alla lettura della stessa disciplina del d.lgs. 175/2016. Riguardo alla definizione di “controllo pubblico”, assumono rilievo la lettera b) e la lettera m) dell’art. 2.

La lettera b) fornisce la definizione di “controllo”. Per “controllo” si intende “la situazione descritta nell’articolo 2359 del Codice civile”. La lettera b) poi prosegue precisando che “il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”.

La lettera m) dell’art. 2 del TUSPP invece definisce le “società a controllo pubblico” come “le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”.

Infine, è da segnalare il contenuto della lettera n) del medesimo art. 2, secondo la quale sono “società a partecipazione pubblica” sia le società a “controllo pubblico”, sia le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico.

Come precisato, la lettera b) dell’art. 2 del TUSPP, in primo luogo, stabilisce che per “controllo” si intenda “la situazione descritta nell’articolo 2359 del Codice civile”.

L’articolo 2359 del Codice civile recita: “Sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un’altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria;
- 2) le società in cui un’altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un’influenza dominante nell’assemblea ordinaria;
- 3) le società che sono sotto influenza dominante di un’altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 del 12/6/2019, depositata il 20/6/2019) hanno ritenuto che “sia sufficiente, ai fini dell’integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall’art. 2359 del Codice civile”.

Le Sezioni riunite sono giunte a tale conclusione svolgendo un ragionamento semplice e lineare e, pertanto, assolutamente condivisibile, sulla base della lettura congiunta delle lettere b) ed m) dell’art. 2 del TUSPP e dell’art. 2359 del Codice civile.

Secondo i Magistrati contabili, il legislatore del d.lgs. 175/2016 ha considerato, ai fini dell’applicazione delle disposizioni dello stesso TUSPP, “società a controllo pubblico” quelle in cui “una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”.

Quest’ultima norma, la lettera b) dell’art. 2, definisce il “controllo” come “la situazione descritta nell’articolo 2359 del Codice civile”.

Inoltre, la lettera b) dell’art. 2 aggiunge, in un periodo autonomo che ne evidenzia la distinzione rispetto alla fattispecie dell’art. 2359 del Codice civile, una seconda fattispecie per la quale il controllo può sussistere “anche” quando “in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”.

Secondo le Sezioni riunite, proprio l’uso della congiunzione “anche” da parte del legislatore del TUSPP “palesa la natura integrativa” della seconda fattispecie rispetto all’ipotesi dell’art. 2359 del

Codice civile. Per semplificare, possiamo affermare che i Magistrati contabili abbiano letto l'art. 2 lettera b) nel modo seguente:

si ha "controllo" nelle due ipotesi seguenti:

1 - la situazione descritta nell'art. 2359 del Codice civile;

2 - oppure quando, "in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

Ciò premesso, le Sezioni riunite hanno esaminato i contenuti della disposizione di diritto civile. L'art. 2359 del Codice civile prevede tre distinte, e alternative, ipotesi di controllo.

La prima fa riferimento alla detenzione, da parte di una società, "della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria". La seconda ipotesi dell'art. 2359 richiede che sussista la disponibilità "di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria". Infine, la terza fattispecie di diritto civile riconduce il controllo alla ricorrenza di una "influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali".

"Appare chiaro che, mentre la prima fattispecie viene integrata, oggettivamente, dalla disponibilità della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (non richiedendo, invece, per esempio, la maggioranza, assoluta o eventualmente più elevata, richiesta dallo statuto, prevista per l'assemblea straordinaria, ex art. 2368 del Codice civile), la seconda e la terza devono essere provate, alla luce delle circostanze del caso concreto, da chi intende far valere l'esistenza di una situazione di controllo" (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19, pag. 16).

Il TUSPP richiama all'art. 2 la definizione del Codice civile:

sia alla lettera b), che aggiunge anche una seconda fattispecie autonoma;

sia alla lettera m), che per identificare una "società a controllo pubblico" consente che "una o più" amministrazioni pubbliche dispongano dei voti o dei poteri di controllo previsti dalla lettera b); i Magistrati contabili puntualizzano come la norma consenta proprio a "una" o "a più d'una" amministrazione di disporre delle condizioni dell'art. 2359 del Codice civile.

La lettera b), infine, richiama integralmente tutte le ipotesi, alternative, elencate nell'art. 2359 del Codice civile.

Pertanto, secondo i Magistrati delle Sezioni riunite, "in virtù del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSPP, possono essere qualificate come "società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più" amministrazioni:

1 - dispongano della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria;

2 - oppure, dispongano di voti, o rapporti contrattuali, sufficienti a configurare un'influenza dominante (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19, pag. 16).

Le Sezioni riunite, quindi, diversamente da altre Autorità e Giudici che in precedenza avevano interpretato il TUSPP, hanno ritenuto preferibile optare per l'interpretazione letterale delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSPP.

L'elemento che distingue la linea interpretativa dei Giudici contabili, rispetto a quella assunta, ad esempio, dall'ANAC (deliberazione n. 1137/2017) o dalla Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, costituita, in seno al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 175/2016 (nota di orientamento 15 febbraio 2018), è che non si richiede "l'esercizio congiunto" della maggioranza dei voti, ma è sufficiente che "una", o "più d'una", amministrazione pubblica detenga tale maggioranza.

Il criterio letterale non può trovare applicazione quando, "in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis del Codice civile), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una cosiddetta "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)".

Lo stesso legislatore del d.lgs. 175/2016, infatti, ha riservato alle società miste pubblico privato un'apposita disciplina, funzionale all'attuazione del rapporto sociale e contrattuale, anche in ordine agli strumenti per l'integrazione di situazioni di controllo (art. 17, commi 1-4. del TUSPP).

Inoltre si segnala che il Consiglio di Stato, sez. V – con ordinanza 7 gennaio 2019 n. 138 ha rimesso alla Corte di giustizia U.E. la questione riguardante la disciplina sull'affidamento in house prevista dall'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti.

Ha osservato l'ordinanza in rassegna che il Codice dei contratti pubblici, nel subordinare gli affidamenti in house a condizioni aggravate e a motivazioni rafforzate rispetto alle altre modalità di affidamento, non sembra compatibile con le pertinenti disposizioni e principi del diritto primario e derivato dell'Unione europea.

In particolare, l'art. 192, comma 2, del Codice degli appalti pubblici (d. lgs. n. 50 del 2016) impone che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato sia assoggettato a una duplice condizione, che non è richiesta per le altre forme di affidamento dei medesimi servizi (con particolare riguardo alla messa a gara con appalti pubblici e alle forme di cooperazione orizzontale fra amministrazioni):

a) la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento in house, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato 'fallimento del mercato' rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche" (risultando altrimenti tendenzialmente precluso), cui la società in house invece supplirebbe;

b) la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento in house (dimostrazione che non sarà invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento – con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto). Anche qui la previsione dell'ordinamento italiano di forme di motivazione aggravata per supportare gli affidamenti *in house* muove da un orientamento di sfavore verso gli affidamenti diretti in regime di delegazione interorganica e li relega ad un ambito subordinato ed eccezionale rispetto alla previa ipotesi di competizione mediante gara tra imprese.

Ha affermato la ordinanza in rassegna che il particolarissimo schema della partecipazione societaria che si configura come organismo 'in house' per alcune amministrazioni pubbliche e come organismo 'non-in house' per altre amministrazioni pubbliche sembra sollevare seri dubbi di contrasto con le previsioni del diritto interno, di cui occorre quindi verificare la compatibilità con il diritto dell'UE.

In particolare, l'art. 4, comma 1, del Testo unico sulle società partecipate stabilisce che "le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non direttamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società".

La disposizione appare in linea l'indirizzo dell'ordinamento italiano inteso a ridurre dal punto di vista quantitativo e ad ottimizzare dal punto di vista qualitativo le partecipazioni delle amministrazioni pubbliche in società di capitali.

La possibilità che un'amministrazione 'non affidante' decida in un secondo momento di acquisire il controllo analogo (congiunto) e di procedere all'affidamento diretto del servizio in favore della società che si configura come organismo 'in house' per alcune amministrazioni pubbliche e come organismo 'non-in house' per altre amministrazioni pubbliche appare esclusa dal diritto nazionale in quanto - se (per un verso) la gestione dei servizi di igiene urbana rientra di certo fra le finalità istituzionali degli enti locali 'non affidanti' - per altro verso, la semplice possibilità che l'acquisto del controllo analogo congiunto e l'affidamento diretto possano intervenire in futuro sembra non corrispondere al criterio della "stretta necessità" – evidentemente da considerare come attuale e non come meramente ipotetica e futura - che appare imposto dal richiamato art. 4, comma 1.

Occorre a questo punto interrogarsi circa la conformità fra il diritto dell'UE (in particolare, fra l'art. 5 della Direttiva 2014/24/UE), che ammette il controllo analogo congiunto nel caso di società non partecipata unicamente dalle amministrazioni controllanti e il diritto interno (in particolare, l'art. 4, comma 1, cit., interpretato nei detti sensi) che appare non consentire alle amministrazioni di detenere quote minoritarie di partecipazione in un organismo a controllo congiunto, neppure laddove tali amministrazioni intendano acquisire in futuro una posizione di controllo congiunto e quindi la possibilità di procedere ad affidamenti diretti in favore dell'organismo pluripartecipato. Sotto un diverso profilo, occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, ai quali si è fatto riferimento nei paragrafi che precedono per l'affidamento in house.

La partecipazione pubblica

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda la composizione del capitale sociale. ASM è società a capitale interamente pubblico, operante tra gli altri nel settore della gestione del ciclo dei rifiuti, partecipata da 38 Comuni della Provincia di Pavia.

Il vigente Statuto della Società, approvato dall'Assemblea dei Soci nella seduta del 02/08/2017 garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo che:

- è vietata la partecipazione di capitali privati alla Società se non nei limiti oggi consentiti dalla legge;
- il capitale sociale può essere sottoscritto e posseduto esclusivamente da Enti Pubblici (art. 5, comma 1);

Il controllo analogo

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del c.d. controllo analogo, anche congiunto, di ciascuna delle amministrazioni affidanti. A tal fine sul concetto di controllo analogo si rimanda a quanto ampiamente espresso precedentemente.

Il Comune è socio di ASM Voghera Spa, con una partecipazione azionaria di 28 quote ordinarie.

In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce a ciascun Ente locale socio adeguati strumenti per l'esercizio del c.d. controllo analogo sulla Società.

Le previsioni a tal fine contenute nello Statuto sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti, si vedano in particolare l'art. 1:

“1.2 La Società è sottoposta all'esercizio del controllo analogo congiunto degli enti pubblici soci che lo esercitano mediante l'Assemblea e il Comitato per il controllo analogo congiunto di cui ai successivi articoli 11 e 14. In particolare, gli enti locali soci esercitano i seguenti poteri:

- 1. potere di direzione e controllo sulle modalità e condizioni di erogazione dei servizi di interesse pubblico, nonché sulla gestione della Società stessa, e 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.”

In sintesi, ai sensi dell'art. 1 la Società è sottoposta all'esercizio del controllo analogo congiunto degli enti pubblici soci che lo esercitano mediante l'Assemblea e il Comitato per il controllo analogo congiunto come disposto ai successivi articoli 11 e 14.

La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.

La terza ed ultima condizione posta dall'ordinamento riguarda l'attività svolta dalla Società, rivolta in via prevalente in favore degli Enti Locali soci.

La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò solo considerarsi rispettata. A tale criterio quantitativo fa riferimento, anzitutto, il D.Lgs. n. 175/2016, il quale, nel disciplinare il contenuto dello statuto della Società, si riferisce all'80% del fatturato prodotto. Sotto tale profilo, lo Statuto risulta conforme alla disciplina di riferimento, avendo previsto, conformemente all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016, che trattandosi di società *in house*, oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato della Società deriva dallo svolgimento delle attività principali affidate dagli enti pubblici soci.

L'eventuale produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato, 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 svolta dalla Società (art. 24.4). Ai sensi dell'art. 192 comma 1 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. e delle Linee Guida ANAC n. 7 il Comune di Voghera, anche in nome e per conto dei Comuni soci, ha presentato richiesta di iscrizione di A.S.M. Voghera S.p.A. nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* (id domanda 791, Protocollo 0034560 in data 19.04.2018).

Motivazioni della scelta tra affidamento concorrenziale e affidamento diretto

Per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "*in house*", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "*in house*", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
2. 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.

Ragioni del mancato ricorso al mercato.

Le ragioni di mancato ricorso al mercato muovono lungo due direttrici:

Da un lato assicurare alla società partecipata quel volume contrattuale necessario al suo funzionamento e coerente con l'oggetto sociale di riferimento. Non avrebbe senso mantenere questa partecipazione, in concerto con gli altri Comuni soci, se non con l'intenzione di garantire un volume di affare adeguato a garantire la redditività della società ed il rispetto del limite dell'80% del fatturato a favore dei soci previsto dalla normativa vigente in materia.

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.

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.

Interessandosi dell'aspetto economico, si fa riferimento a due parametri distinti:

Costo per tonnellata di rifiuto gestita:

Da analisi di dati consolidati acquisiti da altre Amministrazioni confinanti con il Comune di Cecima, emerge che il costo complessivo per l'anno 2019 per il servizio di gestione rifiuti (raccolta, trasporto e smaltimento), rapportato ad una tonnellata di rifiuto, è stato pari a:

COMUNI	PEF 2019 (€)	TOTALE RIFIUTI 2019 (ton)	% RD	COSTO (€/ton)
Godiasco Salice Terme	485.936,85	2.349,94	43,91	206,79
Ponte Nizza	101.598,20	483,69	24,55	210,05
Cecima	31.738,06	126,23	16,57	251,43

La differenza nei costi registrati tra i vari Comuni risulta imputabile a tre ordini di ragioni:

- 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;

Per l'anno 2020 si prevede di raccogliere complessivamente 150 tonnellate di rifiuto che, a parità di PEF, porterà il costo per la gestione di una tonnellata di rifiuto pari a €/Ton 211,59.

Confrontando i valori ricavati, è evidente come tale parametro risulti al di sotto del costo medio nazionale di riferimento per la gestione di una tonnellata di rifiuti corrispondente a €/Ton 294,64 (fonte IFEL del 16/02/2018 – costo medio del servizio per tonnellata di rifiuto, osservato sul campione dei comuni oggetto di stima).

Tale valore, inferiore al parametro di riferimento, risulta inferiore al parametro dell'anno 2019: questo sarà possibile grazie ad una migliore organizzazione del servizio mediante il potenziamento delle isole ecologiche ed 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.

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

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

Per l'anno 2019, il costo medio per il Comune di Cecima è stato pari a 133,92 €/ab.

Tale parametro, risulta al di sotto del valore medio nazionale e regionale, 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.

- Le caratteristiche dell'affidamento e della natura servizio da erogare richiedono inoltre una profonda pervasività del rapporto tra affidante e affidatario, consolidata nel tempo a seguito dei pregressi rapporti contrattuali, indispensabile a garantire il corretto ed efficace soddisfacimento, che possono essere ottenute solo ricorrendo all'affidamento diretto con modalità "in house providing" nei confronti di un soggetto (ASM Voghera Spa) rispetto al quale l'Amministrazione comunale eserciti un potere di effettivo "controllo analogo" a quello esercitato sui servizi eserciti in proprio.
- L'affidamento diretto di servizio ad ASM Voghera Spa, società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale, consente alla stessa Amministrazione Comunale di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni del servizio pubblico e dell'utenza servita. La natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dalla società affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di "controllo analogo" sono illimitate, a analogamente a quanto avviene per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali.
- L'affidamento diretto del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti urbani ad ASM Voghera Spa, società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale consente di approfondire il grado di specificazione delle clausole contrattuali ben oltre a quanto possibile in caso di affidamento a soggetto terzo non assoggettato a controllo analogo da parte dell'Amministrazione Comunale, ciò anche in corso di esecuzione dell'affidamento.
- Le possibilità di monitoraggio e controllo offerte all'Amministrazione Comunale dalla condizione di "controllo analogo" esercitata sulla società affidataria 'affidamento diretto di servizio sono evidentemente notevolmente superiori a quelle esercitabili nei confronti di un soggetto terzo, pur vincolato da clausole contrattuali rigide ma invariabili ed assoggettate a limiti di accettabilità da parte dello stesso soggetto terzo.

Benefici per la collettività.

Il fatto che le condizioni economiche proposte dalla società partecipata siano convenienti in relazione alle condizioni reperite sul mercato porta con sé un conseguente beneficio per la collettività, derivante dal migliore impiego delle risorse pubbliche.

Sicché potrebbe apparire perfino ultroneo soffermarsi ulteriormente sugli altri aspetti, peraltro già sopra esplicitati, che pure derivano dall'erogazione del servizio a mezzo di una società partecipata, quali:

1. il maggiore controllo sulla *governance* societaria e sulle scelte gestionali, impedendo azioni elusive degli obblighi contrattuali di servizio o azioni che diminuiscano la qualità del servizio fissata dal contratto;
2. la possibilità di gestire le dinamiche contrattuali e gli aggiornamenti del programma di esercizio con maggiore facilità nel rapporto negoziale;
3. la possibilità di garantire il servizio in maniera universale grazie al proprio "veicolo societario" partecipato.

INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO, DEL CONTRATTO DI SERVIZIO E DELLE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO INTEGRATO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI AGLI URBANI

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.

Ente affidante

Il Comune di CECIMA è un comune italiano della provincia di Pavia in Lombardia. Si trova nella valle Staffora nell'alta collina dell'Oltrepò Pavese, su un poggio alla sinistra del torrente.

Il suo territorio si estende per 10,12 km² ad un'altitudine di 331 m s.l.m... Il suo territorio è compreso tra 218 m fino a 734 m a livello delle alture collinari maggiori.

Gli abitanti risultano essere n. 227 al 31.12.2019.

Come specificato in premessa

- i Comuni di Cecima e Ponte Nizza con atti approvati dai rispettivi Consigli Comunali hanno costituito l'Unione di comuni lombarda denominata "TERRE DEI MALASPINA" ai sensi e per gli effetti dell'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e dell'articolo 18 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"
- con i medesimi atti sono stati approvati lo Statuto e l'atto costitutivo dell'Unione;
- l'atto costitutivo è stato sottoscritto dai Sindaci aderenti all'Unione in data 06/04/2016 Rep. n. 01 del 06/04/2016
- lo Statuto dell'Unione è stato pubblicato divenuto esecutivo il 31/03/2016
- si sono regolarmente insediati gli organi dell'Unione così come previsto dallo Statuto giuste deliberazioni del 06/04/2016;
- con decreto della struttura regionale competente l'Unione è stata iscritta nel registro delle unioni di comune Lombarde
- l'art. 4 dell'atto costitutivo prevede che l'Unione è costituita per l'esercizio congiunto di servizi e funzioni dei comuni che la compongono come meglio indicate nello statuto allegato.
- con deliberazioni del Consiglio dell'Unione è avvenuto il recepimento in capo l'Unione di comuni lombarda denominata "TERRE DEI MALASPINA" delle seguenti funzioni/servizi da parte dei comuni di Cecima e Ponte Nizza le funzioni di cui alle lettere da A a L bis dell'art. 14 comma 27 lett. a del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, e ss.mm.ii. mediante costituzione di ufficio unico tra cui vi è anche la funzione organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi" di cui all'art. 14 comma 27 **lett. f** del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, e ss.mm.ii.

In forza degli atti relativi al conferimento della funzione all'Unione

- gli enti si impegnano a svolgere in modo associato e coordinato l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi, secondo le disposizioni della presente convenzione, al fine di realizzare economie di scala, riduzioni di costi correnti e di investimento, per un utilizzo più razionale ed ottimale delle risorse umane e tecnico/informatiche disponibili e di nuova acquisizione.
- la gestione unitaria è finalizzata ad uniformare ed armonizzare le attività del servizio nei Comuni aderenti all'Unione, con l'intento di ottimizzare le prestazioni a favore delle

amministrazioni, degli altri uffici e soprattutto della cittadinanza, nonché a realizzare significative economie di scala.

In forza di quanto sopra

- L'affidamento del contratto de quo viene disposto dal comune che nelle more dell'implementazione delle procedure necessarie al trasferimento delle azioni di ASM in capo all'unione Terre dei Malaspina che a causa delle vicende collegate alla pandemia COVID 19 non ha potuto essere perfezionato nelle tempistiche richieste dalla scadenza del contratto;
- Il comune stipulerà il relativo contratto di servizio con ASM Voghera SPA;
- la funzione relativa alla fase esecutiva dell'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani sarà svolta dall'Unione di comuni lombarda denominata "TERRE DEI MALASPINA e pertanto la gestione del contratto relativo ai servizi di raccolta trasporto e smaltimento RSU e dei servizi di igiene ambientale sarà a totale carico dell'Unione;

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.

E' partecipata dal comune per lo 0,0053 corrispondente a n. _____ azioni.

Il comune ha aderito alla società nell'anno _____

Il Comune di Cecima, in ottemperanza alle previsioni di cui agli artt. 20 e 24 del D. Lgs. 175/2016, ha adottato il Piano di Revisione straordinaria con deliberazione del Consiglio comunale n. 35 del 28/09/2017 ed il Piano di razionalizzazione periodica 2018 con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 10/12/2018;

Con deliberazione n: 38 del 18/12/2019 Reg. il comune ha provveduto alla ricognizione di tutte le partecipazioni societarie possedute direttamente ed indirettamente dal Comune ed in particolare: risultano da mantenere le partecipazioni nelle seguenti società:

ASM Voghera S.p.A. - ASM Vendita e Servizi S.r.l. - Reti Di. Voghera S.r.l. - ASMT Tortona S.p.A. - SAPO S.p.A. - Voghera Energia S.p.A. - Pavia Acque S.c.ar.l. - GAL Oltrepo Pavese S.r.l. - Broni Stradella Pubblica S.r.l. - Banca Centropadana Credito Cooperativo S.c.ar.l. - Gestione Ambiente S.p.A. - Gestione Acqua S.p.A. - Iren Laboratori S.p.A. 5.

di dare atto altresì che: - Fabbrica Energia S.r.l. è stata oggetto di dismissione in data 23/07/2019; - A2E Servizi S.r.l. risulta in liquidazione;

confermando le direttive di contenimento di alcuni costi di funzionamento che comunque non incidono sulla funzionalità della società e sull'efficienza dei singoli servizi gestiti, ed in particolare:

- riduzione del 20% dei compensi agli amministratori rispetto a quanto complessivamente riconosciuto nel 2013, in applicazione dell'art. 4, commi 4 e 5, DL 95/2012;

- riduzione del 20% dei compensi agli organi di controllo rispetto a quanto complessivamente riconosciuto nel 2013;
- riduzione del 20% delle spese di rappresentanza rispetto al 2014;
- riduzione del 20% delle spese per omaggi rispetto al 2014;
- riduzione del 20% delle spese pubblicitarie rispetto al 2014;

definendo, in applicazione dell'art. 19, comma 5, D. Lgs. 175/2016 ed in base all'orientamento applicativo di cui alla citata deliberazione Corte dei Conti n. 80/2017, quale ulteriore obiettivo specifico, annuale e pluriennale, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle di personale, la seguente misura:

- miglioramento continuo del rapporto tra spese di funzionamento, comprese quelle di personale, e ammontare dei ricavi;
- in particolare, per quanto riguarda il contenimento dei costi per il personale deve essere perseguita una politica orientata al contenimento dei costi stessi, comprese le spese per lavoro interinale o altre forme di lavoro flessibile.

L'esito di tale ricognizione, anche se negativo:

- è stato comunicato, con le modalità previste dall'art. 17 del D.L. 90/2014, convertito con modificazioni dalla Legge 114/2014;
- è stato inviato alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti;
- è stato inviato alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio previsto dall'art.15 del D.Lgs. 175/2016

1 ASM Voghera S.p.A. - CF 01429910183

Scheda di dettaglio

DATI ANAGRAFICI DELLA PARTECIPATA

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Codice Fiscale	01429910183
Denominazione	ASM Voghera S.p.A.
Anno di costituzione della società	1997
Forma giuridica	Società per azioni
Tipo di fondazione	Scegliere un elemento.
Altra forma giuridica	
Stato della società	La società è attiva
Anno di inizio della procedura ⁽¹⁾	
Società con azioni quotate in mercati regolamentati ⁽²⁾	
Società che ha emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (ex TUSP) ⁽²⁾	
La società è un GAL ⁽²⁾	

1. Compilare il campo "anno di inizio della procedura" solo se nel campo "stato della società" è stato selezionato un elemento diverso da "La società è attiva"
2. Nell'applicativo le società emittenti azioni o strumenti finanziari in mercati regolamentati e i Gruppi di Azione Locale (GAL) sono individuati mediante elenchi ufficiali.

SEDE LEGALE DELLA PARTECIPATA

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Stato	Italia
Provincia	PAVIA

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Comune	VOGHERA
CAP *	27058
Indirizzo *	Via Pozzoni n. 2
Telefono *	0383/3351
FAX *	
Email *	asmvoghera@pec.asmvoghera.it

*campo con compilazione facoltativa

SETTORE DI ATTIVITÀ DELLA PARTECIPATA

La lista dei codici Ateco è disponibile al link <http://www.istat.it/it/strumenti/definizioni-e-classificazioni/ateco-2007>

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Attività 1	381100
Peso indicativo dell'attività %	38
Attività 2 *	351300
Peso indicativo dell'attività % *	16
Attività 3 *	352200
Peso indicativo dell'attività % *	10
Attività 4 *	381100
Peso indicativo dell'attività % *	38

*campo con compilazione facoltativa

ULTERIORI INFORMAZIONI SULLA PARTECIPATA

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Società in house	si
Previsione nello statuto di limiti sul fatturato ⁽³⁾	si
Società contenuta nell'allegato A al D.Lgs. n. 175/2016	no
Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art.1, c. 4, lett. A)	no
Riferimento normativo società di diritto singolare ⁽³⁾	
La partecipata svolge attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi insieme con altre attività svolte in regime di mercato	si
Riferimento normativo società con diritti speciali o esclusivi insieme con altre attività svolte in regime di mercato ⁽³⁾	La società opera per conto degli enti soci, sulla base di specifici contratti di servizio, nell'ambito dei servizi pubblici locali, tra cui quelli riconducibili al D.Lgs. 152/2006
Società esclusa dall'applicazione dell'art. 4 con DPCM (art. 4, c. 9)	no
Società esclusa dall'applicazione dell'art. 4 con provvedimento del Presidente della Regione o delle Prov. Autonome (art. 4, c. 9)	no
Riferimento normativo atto esclusione ⁽⁴⁾	

3. Compilare il campo solo se nel campo precedente è stato scelto "sì"

4. Compilare il campo solo se in uno dei campi precedenti è stato scelto "sì"

DATI DI BILANCIO PER LA VERIFICA TUSP

NOME DEL CAMPO	Anno 2018
Tipologia di attività svolta	Attività produttive di beni e servizi
Numero medio di dipendenti	175
Numero dei componenti dell'organo di amministrazione	1
Compenso dei componenti dell'organo di amministrazione	63.856
Numero dei componenti dell'organo di controllo	3
Compenso dei componenti dell'organo di controllo	41.860

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016	2015	2014
Approvazione bilancio	sì	sì	sì	sì	sì
Risultato d'esercizio	1.838.405	2.069.223	1.153.985	1.537.789	1.060.566

ATTENZIONE: l'applicativo richiede la compilazione esclusivamente di una delle seguenti quattro sotto-sezioni di "DATI DI BILANCIO PER LA VERIFICA TUSP".

1. Attività produttive di beni e servizi o Distretti tecnologici

Compilare la seguente sotto-sezione se la "Tipologia di attività svolta" dalla partecipata è: "Attività produttive di beni e servizi" o "Attività di promozione e sviluppo di progetti di ricerca finanziati (Distretti tecnologici)".

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	30.069.545	32.109.242	31.254.218
A5) Altri Ricavi e Proventi	3.044.433	2.742.196	4.049.110
di cui Contributi in conto esercizio	47.493	95.731	56.057

2. Attività di Holding

Compilare la seguente sotto-sezione se la "Tipologia di attività svolta" dalla partecipata è: "Attività consistenti nell'assunzione di partecipazioni in società esercenti attività diverse da quella creditizia e finanziaria (Holding)".

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni			
A5) Altri Ricavi e Proventi			
di cui Contributi in conto esercizio			
C15) Proventi da partecipazioni			
C16) Altri proventi finanziari			
C17 bis) Utili e perdite su cambi			
D18 a) Rettifiche di valore di attività finanziarie - Rivalutazioni di partecipazioni			

3. Attività bancarie e finanziarie

Compilare la seguente sotto-sezione se la "Tipologia di attività svolta" dalla partecipata è: "Attività bancarie e finanziarie".

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
Interessi attivi e proventi assimilati			
Commissioni attive			

4. Attività assicurative

Compilare la seguente sotto-sezione se la "Tipologia di attività svolta" dalla partecipata è: "Attività assicurative".

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
I.1 Conto Tecnico dei rami danni - Premi di competenza, al netto delle cessioni in riassicurazione			
I.3 Conto Tecnico dei rami danni - Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione			
II.1 Conto Tecnico dei rami vita - Premi dell'esercizio, al netto delle cessioni in riassicurazione			
II.4 Conto Tecnico dei rami vita - Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione			

QUOTA DI POSSESSO (quota diretta e/o indiretta)

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Tipologia di Partecipazione	Partecipazione diretta
Quota diretta ⁽⁵⁾	0,0053
Codice Fiscale Tramite ⁽⁶⁾	
Denominazione Tramite (organismo) ⁽⁶⁾	
Quota detenuta dalla Tramite nella società ⁽⁷⁾	

5. Se la partecipazione è diretta o sia diretta che indiretta, inserire la quota detenuta direttamente dall'Amministrazione nella società.

6. Compilare se per "Tipologia di Partecipazione" è stato indicato "Partecipazione Indiretta" o "Partecipazione diretta e indiretta". Inserire CF e denominazione dell'ultima tramite attraverso la quale la società è indirettamente partecipata dall'Amministrazione.

7. Inserire la quota di partecipazione che la "tramite" detiene nella società.

QUOTA DI POSSESSO - TIPO DI CONTROLLO

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Tipo di controllo	controllo analogo congiunto

INFORMAZIONI ED ESITO PER LA RAZIONALIZZAZIONE

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Partecipazione ancora detenuta alla data di adozione del provvedimento	Scegliere un elemento.
Società controllata da una quotata	Scegliere un elemento.
CF della società quotata controllante ⁽⁸⁾	
Denominazione della società quotata controllante ⁽⁸⁾	

8. Compilare il campo solo se nel campo "Società controllata da una quotata" è stato scelto "sì"

I campi sottostanti non devono essere compilati se la partecipazione non è più detenuta alla data di adozione del provvedimento e/o la società partecipata è controllata da una società quotata.

La partecipata svolge un'attività di produzione di beni e servizi a favore dell'Amministrazione?	Si
Attività svolta dalla Partecipata	produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a)
Descrizione dell'attività	La società si occupa della gestione dei servizi gas ed elettricità, pubblici e privati, nonché dei servizi di nettezza urbana, depurazione delle acque reflue, distribuzione dell'acqua potabile, fognature e spurgo, gestione dell'autoporto e stazione autolinee, parcheggi e servizio di trasporti e onoranze funebri, mense scolastiche.
Quota % di partecipazione detenuta dal soggetto privato ⁽⁹⁾	
Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art.20, c.2 lett.c)	no
Necessità di contenimento dei costi di funzionamento (art.20, c.2 lett.f)	no
Necessità di aggregazione di società (art.20, c.2 lett.g)	no
L'Amministrazione ha fissato, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata? (art.19, c. 5) ⁽¹⁰⁾	si
Esito della revisione periodica	mantenimento senza interventi
Modalità (razionalizzazione) ⁽¹¹⁾	Scegliere un elemento.
Termine previsto per la razionalizzazione ⁽¹¹⁾	

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
<p>Note*</p>	<p>CONTROLLO ANALOGO CONGIUNTO Le Amministrazioni controllanti esercitano sull'organismo un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi ed un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, come previsto dall'art. 1.2 e dall'art. 14 dello statuto sociale La società è affidataria in house dei servizi di raccolta trasporto e smaltimento rsu e dei servizi di igiene ambientale ed in appalto del servizio di ristorazione scolastica. L'Amministrazione ha fissato con proprio provvedimento obiettivi specifici sui costi di funzionamento destinata ad ASM Voghera S.p.A. Non ricorrono alla data di rilevazione le condizioni di cui all'art. 20, comma 2, D. Lgs. 175/2016. Produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente. Si confermano le ragioni di funzionalità e di convenienza economica dell'erogazione dei servizi svolti mediante la Società. La Società eroga servizi pubblici locali a favore della collettività amministrata e quindi risulta strettamente funzionale alle finalità istituzionali dell'Ente. La Società ha altresì dimostrato la capacità di mantenere l'equilibrio economico di gestione, assicurando la conservazione del proprio patrimonio e quindi di quello comunale. La Società costituisce un efficiente strumento per garantire l'erogazione di servizi in grado di rispondere efficacemente ai bisogni della collettività. Nel piano di revisione ordinaria precedente non erano previste misure di razionalizzazione</p>

9. Compilare il campo se "Attività svolta dalla Partecipata" precedentemente selezionata è "realizzazione e gestione di opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di servizio di interesse generale tramite PPP (Art.4, c.2, lett.c)".

10. Compilare il campo se "Tipo di controllo" è stato selezionato elemento diverso da "nessuno".

11. Campo obbligatorio se per "Esito della revisione periodica" è stato selezionato "Razionalizzazione".

*Campo con compilazione facoltativa.

Contratto di servizio e compensazioni economiche

Pertanto, per quanto sopra, il Comune stipulerà un contratto di servizio con ASM Voghera S.p.A. avente ad oggetto il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati e servizi di igiene ambientale.

Il contratto disciplinerà l'esecuzione dei servizi, aventi carattere continuativo e comprenderà tutte le prestazioni ed i servizi di seguito specificati e comunque ogni onere relativo al personale, alla sua gestione, alle attrezzature e mezzi e relativa manutenzione:

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

- Batterie ed accumulatori al Pb
- Medicinali scaduti
- Prodotti e relativi contenitori etichettati con il simbolo “T” e/o “F”
- Vernici
- Siringhe giacenti sulle aree pubbliche o aperte al pubblico del territorio comunale
- 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
- Imballaggi contenenti fitofarmaci utilizzati in agricoltura

C) Ricevimento rifiuti presso il Centro Multiraccolta sito in Voghera, strada Folciona

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

E) Ricognizione impianti esistenti

F) Lavaggio, sanificazione e manutenzione dei cassonetti

G) Servizio di spazzamento meccanizzato

H) Servizi sostitutivi/integrativi di raccolta

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.

Le caratteristiche del servizio integrato 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 fruirla 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.

Conclusioni.

Alla luce degli elementi e delle ragioni evidenziate in questo documento, è possibile concludere che sussistono tutte le condizioni previste dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e dall'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 per l'affidamento diretto del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rsu e dei servizi di igiene ambientale alla società partecipata:

A.S.M. Voghera S.p.A. con sede legale in via Pozzoni n. 2 Voghera C.F. 01429910183

Il responsabile area tecnico

Geom Giovanni Draghi