



COMUNE DI PIZZALE

Provincia di Pavia

Allegato A alla DCC n. 29 del 19/07/2021

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

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

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizi di raccolta, trasporto e smaltimento rsu e dei servizi di igiene ambientale
Ente affidante	Comune di Pizzale
L'Ente affidante è ente di governo dell'ATO	No
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Contratto di servizio
Modalità di affidamento (gara/in house/ società mista; se normativa speciale indicare la normativa di riferimento)	In house
Durata del contratto	Dal 01/10/2021 al 30/09/2026
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 c. 20)	No
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 c. 21)	Si
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Pizzale

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Pietro Garofoli
Ente di riferimento	Comune di Pizzale
Area/servizio	Servizio tecnico/ambiente
Telefono	0383 364774
E mail	info@comune.pizzale.pv.it
Data di redazione	Giugno 2021

1 - PREMESSA

I servizi di raccolta trasporto e smaltimento rsu e i servizi di igiene ambientale del Comune di Pizzale sono gestiti da A.S.M. Voghera S.p.a. con sede a Voghera in via Pozzoni n. 2 con p.i. – C.F.: 01429910183 mediante affidamento in house in ultimo giusta contratto in data 04/12/2018 rep. 502 . Tale contratto per tempo stipulato, con scadenza il giorno 31/12/2020, venne prorogato al 30/06/2021 giusta DGC n. 49 del 23/12/2020;

Con DGC n. 32 del 24/06/2021 è stato disposto il prosieguo del servizio fino al 30/09/2021 al fine di disporre del tempo necessario per uno studio approfondito della revisione del servizio, prevedendo il passaggio alla raccolta mista/porta a porta .

Il Comune di Pizzale intende procedere all'affidamento in house alla società A.S.M. Voghera S.p.A. i servizi di raccolta trasporto e smaltimento RSU e i servizi di igiene ambientale per la durata di 5 anni dal 01/10/2021 al 30/09/2026;

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.

2 - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1. La natura del servizio di igiene ambientale

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

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

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; conf. Id., parere del 17 gennaio 2014, n. 20). La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (ex multis: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

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

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

2.2. *Organizzazione del servizio di igiene ambientale*

2.2.1. Come appena evidenziato, il servizio di igiene ambientale risulta espressamente qualificato ex lege quale

- (i) servizio pubblico locale
- (ii) di rilevanza economica
- (iii) a rete.

Ciò determina significativi riflessi sull'organizzazione del medesimo. L'art. 3-bis, c. 1-bis, d.l. n. 138/2011, nel testo da ultimo modificato dall'art. 1, c. 609, lett. a), l. n. 190/2014, infatti, precisa che «le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali 4 partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56». Il c. 1 dell'art. 3-bis cit., richiamato dal successivo comma 1-bis, sopra testualmente riportato, si preoccupa, in particolare, di individuare le modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Più precisamente, la norma in questione imponeva alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di "organizzare" lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, "definendo" il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che "istituendo o designando" gli enti di governo degli stessi, entro il 30 giugno 2012.

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, da definirsi, come detto, a cura delle Regioni e delle Province Autonome, di norma non doveva essere inferiore a quella del territorio provinciale, ammettendosene una diversa perimetrazione, in termini meno estesi, solo attraverso una motivazione della scelta sulla scorta di criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio (e ciò anche su proposta dei Comuni, presentata entro il 31 maggio 2012, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato già costituito, ai sensi dell'art. 30, D.lg. n. 267/2000). L'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, sempre al c. 1, faceva poi salva l'organizzazione dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee, delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che avessero già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate dalla menzionata disposizione normativa.

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

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

2.2.3. Il sopra delineato assetto regolatorio è stato integrato dall'art. 13, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2014, n. 15. 5 Tale norma, senza incidere direttamente sull'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011:

- a. 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;
- b. 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;

- c. 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;
- d. 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:

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

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

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

2.3.1. In Lombardia, ad oggi e nel settore qui d'interesse, non risulta essere stata data attuazione al modello organizzativo "su area vasta" delineato dall'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011. In effetti, nel territorio regionale, gli ambiti territoriali ottimali, per il servizio di igiene ambientale, non sono stati mai (recte: non sono stati ancora) istituiti. Neppure risulta che il Consiglio dei Ministri abbia provveduto in sostituzione della Regione Lombardia ai sensi dell'art. 8, l. n. 131/2003. In sostanza, il termine del 30 giugno 2012, previsto dal primo comma della norma soprariportata, è decorso senza che la Regione Lombardia abbia individuato gli ambiti ottimali all'interno dei quali dovrebbe essere svolto e gestito anche il servizio di igiene ambientale, il che depone per una conferma dell'iniziale scelta della predetta Regione la quale, come noto, ai sensi dell'art. 200, c. 7, D.lg. n. 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione di ambiti territoriali ottimali, giusta quanto affermato con comunicazione della Direzione Generale Reti e Servizi prot. 17129 in data 6 agosto 2007, avente ad oggetto «Chiarimento in merito all'organizzazione territoriale di gestione dei rifiuti urbani», e recentemente confermato attraverso il Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato con D.G.R. n. X/1990 del 20 giugno 2014 (v. p. 129, in cui si trova affermato che "l'impostazione consolidata in Regione Lombardia è in linea con l'art. 200 comma 7 del D.Lgs. 152/06 e viene confermata nel presente Programma").

2.3.2. La conseguenza di quanto rilevato nel precedente paragrafo è che, in assenza di difformi interventi di natura organizzativa adottati dai competenti organi e strutture regionali, rimane tuttora intestata ai Comu-

ni 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 7 versione del citato art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, nonché, più recentemente, dall'art. 13, c. 1, d.l. n. 150/2013.

A tale conclusione è peraltro pervenuta anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi A.N.A.C.) che, nell'affrontare la questione relativa alla mancata individuazione degli ambiti ottimali relativi al settore dell'igiene ambientale nel territorio della Regione Lombardia, e alla conseguente possibilità per «l'Ente locale di poter medio tempore bandire ed espletare una propria procedura ad evidenza pubblica», con proprio parere AG38/13 del 24 luglio 2013, ha precisato quanto segue: «Occorre chiedersi se i ritardi delle Regioni nella organizzazione del servizio e quindi nella definizione dei suddetti bacini territoriali ottimali e nella individuazione dei relativi enti di governo, possa costituire una valida motivazione da porre alla base di una eventuale proroga contrattuale. Sulla questione, appare in realtà maggiormente conforme alla normativa di riferimento, ed in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, ritenere che l'assenza dell'individuazione del livello di gestione da parte delle Regioni non possa giustificare il ricorso a proroghe contrattuali al di fuori dei limiti individuati dalla giurisprudenza. D'altra parte, come anche rilevato dalla giurisprudenza amministrativa a proposito di proroghe contrattuali disposte nelle more dell'operatività dei nuovi gestori, "l'art. 204 del D.Lgs 152 del 2006 detta la disciplina transitoria, valida per gli affidamenti in essere, fino all'attuazione del nuovo sistema di gestione integrata facente capo alle Autorità d'Ambito».

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

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

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

A ciò si aggiunga che alla medesima conclusione - in ordine alla perdurante facoltà, per i singoli enti locali, di espletare gare in forma singola per l'affidamento del servizio di igiene ambientale fino alla piena operatività degli ambiti territoriali - era pervenuta anche la giurisprudenza amministrativa nel periodo di prima applicazione del D.lg. n. 152/2006.

È stato infatti in proposito affermato che «ai sensi degli artt. 200 e 202 del D.Lgs. n. 152/2006, tutte le competenze e le funzioni nel settore dei rifiuti sono transitate in capo all'Autorità d'Ambito, che deve pro-

cedere all'affidamento del relativo servizio al gestore unico. [...] Inoltre, la competenza comunale è stata conservata dall'art. 198 del D.Lgs. n. 152/2006 fino all'istituzione dell'Autorità d'Ambito e al conseguente affidamento al gestore unico. Pertanto dopo il 31 dicembre 2006 legittimamente un Comune, nell'attesa dell'istituzione dell'Autorità d'Ambito, procede a un nuovo affidamento con gara» (TAR Campania, Salerno, sez. I, 23 settembre 2010, n. 11099).

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

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

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

In sostanza, il servizio di igiene ambientale, in tali casi, potrà essere affidato secondo uno dei seguenti schemi:

- a. procedura di gara nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea;
- b. 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);
- c. società in house, nel rispetto dei requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria.

2.4.2. Va per completezza soggiunto che la possibilità per il singolo Comune di disporre in proprio l'affidamento del servizio di igiene ambientale, nelle more della definizione degli ambiti territoriali ottimali e della successiva istituzione o designazione dei relativi enti di governo, può piuttosto chiaramente evincersi anche dalle modifiche introdotte in sede di conversione del primo comma dell'art. 13, d.l. n. 150/2013. Il relativo testo, nella versione originaria del decreto legge, così testualmente disponeva: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014»; tale formulazione, a seguito della conversione in legge, si è così modificata: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014». La predetta riformulazione lascia intendere che possano senz'altro esservi, alla data di conversione del decreto legge (27 febbraio 2014), procedure di affidamento avviate da soggetti diversi dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, questi operando solo «ove previsto». La stessa norma non dispone, espressamente, la scadenza anticipata per l'affidamento disposto con procedura avviata da un soggetto diverso dall'ente di governo (qualificato come "ente responsabile dell'affidamento") nell'ipotesi in cui, in un momento successivo al perfezionamento della predetta procedura, si proceda alla definizione dell'ambito ottimale e omogeneo e, conseguentemente a ciò, all'istituzione o designazione del relativo ente di governo. Al contrario, l'art. 13 cit. è chiaro, nel suo terzo comma, nel limitare la sanzione della "cessazione anticipata" (al 31 dicembre 2014), per il caso di mancato rispetto dei termini di cui al primo e secondo comma, ai soli «affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea» (in pratica: quelli disposti in via diretta e senza gara al di fuori delle ipotesi tassative in cui ciò sia consentito, di fatto ristrette alla sola fatti-

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

2.4.3. Si segnala, da ultimo, che la giurisprudenza contabile ha anche riconosciuto che, nelle more dell'istituzione degli ambiti territoriali da parte della Regione, i Comuni possano associarsi volontariamente ai fini dello svolgimento del servizio su base territoriale più ampia, pur con la precisazione che «resta ferma la possibilità che in sede di definizione degli a.t.o. sia configurata una struttura territoriale parzialmente difforme, con il conseguente obbligo di adeguamento anche da parte dei comuni associati» (cfr. C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 2 settembre 2013, n. 362).

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

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

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato. Il servizio universale si presta invece a essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale «l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli 11 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 accessibile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Le due definizioni (di servizio pubblico e di servizio universale) rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si sposta sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, si concentra sulle condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

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

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico in generale, essi vanno ricercati nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l' "equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale".

Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'art. 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

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

- a. L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- b. I parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- c. La compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
- d. Nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.

Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'amministrazione procedente non può esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto, a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato, e comunque secondo condizioni di parità.

Gli obblighi di servizio pubblico devono quindi rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori. Affinché si giustifichino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato ad esempio riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici.

La gestione dei rifiuti deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga".

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

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

- a. realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- b. permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (principio di prossimità), al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c. utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

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

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

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

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

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, il già sopra riportato art. 200 D.lgs n.152/2006 tratta del servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito. In base all'art. 198, commi 2 e successivi d.lgs.152/2006 già sopra richiamato (Competenze dei Comuni):

1. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito ..., stabiliscono in particolare:
 - a. le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
 - b. le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
 - c. le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
 - d. le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ...;
 - e. le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
 - f. le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
 - g. l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani
2. I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.

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

Quanto alla raccolta dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile. Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono facilmente risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi-gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Quanto allo spazzamento stradale, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per 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 regolari e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito."

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

4 - SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale stabilisce l'applicazione, nell'ordinamento nazionale, della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica. Attualmente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono indifferentemente:

- a. all'esito di gara ad evidenza pubblica per l'individuazione di un gestore legato all'ente locale concedente da un contratto di servizio;

- b. in favore di società a capitale misto pubblico e privato, il cui socio privato sia scelto all'esito di gara ad evidenza pubblica, assuma specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, detenga la partecipazione per la durata del contratto di servizio;
- c. in forma non esternalizzata (cd in house providing), attraverso un veicolo societario. Per i servizi di rilevanza economica il soggetto che affida il servizio dovrà tener conto sia della disciplina comunitaria sia delle norme nazionali settoriali.

La scelta di uno tra i tre indicati modelli organizzativi deve essere giustificata dalla percorribilità dell'opzione alla stregua del sussistere dei relativi presupposti legali legittimanti e delle relativamente maggiori utilità (economiche e tecniche) che a ragion veduta si ritengano rinvenibili nel modello prescelto. Ciò implica la descrizione delle condizioni del territorio nel quale andrà erogato il servizio, dei dati quantitativi e qualitativi di massima del medesimo, alla stregua del business plan e degli obiettivi da conseguire.

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

La valutazione dei costi distingue quelli relativi alla produzione del servizio, in capo al gestore e tendenzialmente minori in caso di aggiudicazione concorrenziale, e quelli collaterali, relativi alle procedure di affidamento del servizio, di controllo circa la sua esecuzione, di copertura dai rischi, viceversa in capo agli enti concedenti e tendenzialmente minori in caso di affidamento diretto. Incide infatti sulla misura dei costi collaterali, relativi alla organizzazione e al controllo di esecuzione del servizio, la relazione tra ente concedente e soggetto gestore, ove l'estraneità o meno del gestore rispetto all'ente concedente ha impatto direttamente proporzionale sul grado di divergenza degli obiettivi rispettivamente perseguiti e di difficoltà per il concedente di obbligare il gestore a comportarsi nel suo interesse, nonché sul grado di efficacia e di onerosità del sistema di incentivi e sanzioni, quale strumento di enforcement del contratto di servizio.

Se pertanto i livelli e la composizione dei costi variano anche in funzione delle modalità di affidamento, in termini economici la modalità di affidamento da scegliere tenderà a essere quella che, a parità di affidabilità nell'esecuzione del servizio, ne minimizza i costi totali attesi. In tale ottica, la scelta dell'affidamento diretto non esternalizzato è in linea di principio tanto più conveniente quanto minori sono da un lato la domanda di capitali di investimento e dall'altro la dimensione e il potenziale di efficienza e di economicità del servizio, atteso anche che l'incidenza dei costi collaterali di organizzazione e controllo dell'esecuzione del servizio sui costi totali è inversamente proporzionale alla dimensione dell'affidamento, innanzitutto perché si tratta di costi fissi.

Il Codice dei Contratti Pubblici, all'art 192 (Regime speciale degli affidamenti in house) prevede inoltre sia istituito presso l'ANAC l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. 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 la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Da ultimo, in materia di affidamento in house, sono rilevanti le disposizioni contenute nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica adottato nel Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che definisce le «società in house» le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto. Inoltre, per quanto riguarda il requisito prevalente, il comma 3 dell'art. 16. prevede che gli statuti delle società devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui sopra che può essere rivolta

anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

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

L'attuale gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, affidato dai Comuni limitrofi alla società in house ASM Voghera spa ha permesso loro di ottenere ottimi risultati relativamente a tale servizio con l'incremento della percentuale di raccolta differenziata e con riduzione dei costi di smaltimento. I Comuni dove ASM Voghera Spa svolge il servizio di raccolta e trasporto rifiuti sono 36, di cui 33 mediante ricorso all'affidamento in house.

ASM Voghera spa gestisce, nello specifico, il predetto servizio a favore di 7 Comuni confinanti con Pizzale. È evidente che la fase di raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti debbono essere organizzate e gestite unitariamente, altrimenti si perderebbe la possibilità di sfruttare le relative sinergie e qualcuno degli Enti finirebbe per generare costi ambientali dei quali non sopporta (almeno non integralmente) l'onere, "scaricandoli" sui Comuni limitrofi (ciò in contrasto con il principio comunitario di "chi inquina paga", sancito dall'articolo 191, par. 2 del trattato UE).

I servizi di igiene urbana e spazzamento sono definiti per ciascun singolo comune in base alle specifiche esigenze, con una compresenza di modalità di spazzamento manuale, combinato e meccanizzato. Trattamento e smaltimento del rifiuto indifferenziato, trattamento della frazione organica e verde e avvio a selezione e valorizzazione delle frazioni riciclabili sono esterne al gestore e - considerato il concorrenziale mercato locale - possono essere individuate alternative efficienti in termini di qualità e costi del servizio. Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti che prevede la gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell'organizzazione stessa del servizio. A tal fine, in caso di conferimento a società in house, la gestione dei rifiuti risulterebbe effettuata secondo i criteri di efficacia, efficienza, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio del "chi inquina paga". Per le ragioni sopra indicate, si ritiene pertanto che "l'affidamento in house" rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa. La società in house in oggetto gestisce da anni con buoni livelli qualitativi i servizi pubblici locali di rilevanza economica relativa al ciclo dei rifiuti, ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione del servizio, pratica costi di servizio, desumibili dai piani finanziari annuali per i comuni serviti, contenuti e comunque confrontabili con i costi di mercato, mantiene un equilibrio economico finanziario che ha reso possibile la chiusura di esercizi sociali in utile ed un possibile conferimento in house alla stessa società contribuirebbe a far sì che la stessa preservi la propria struttura organizzativa ed industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale dell'Ente di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali, attraverso lo sviluppo di sinergie sistemiche nei riguardi dell'attività di cui trattasi.

5.1. adesione al modello "in house":

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 contitolarietà consente viceversa di acquisire:

- una società operativa più integralmente rispondente agli obiettivi pubblici di gestione dei rifiuti che, in particolare per l'orientamento alla prevenzione e riutilizzo e in genere minimizzazione delle quantità generate, possono confliggere con i legittimi obiettivi di profitto di un socio privato o di un concessionario esterno;
- un maggiore controllo da parte dei comuni, un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, sulla gestione operativa affinché questa si adatti rapidamente e puntualmente alle domande ed esigenze dei territori sia sul fronte della raccolta che soprattutto su quello dello spazzamento e dell'igiene e qualità del decoro urbano;
- una società che, mantenendo una gestione efficiente e costi competitivi, si attivi nel mantenere tali costi anche per il recupero e smaltimento dei rifiuti differenziati e indifferenziati privilegiando prioritariamente l'efficacia ambientale degli interventi e gli alti standard di servizio senza la necessità di produrre marginalità superiori a quelle necessarie per una ordinata gestione e per il sostegno dei limitati investimenti richiesti.

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

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

5.2. adesione al modello "in house"

Requisiti soggettivi per l'affidamento

Questa Amministrazione locale intende quindi utilizzare quale veicolo societario deputato all'erogazione del servizio ASM Voghera s.p.a. (costituita con atto deliberativo n.108 del 16/07/1999 del Consiglio Comunale del Comune di Voghera) della quale è socio con una partecipazione di 20 quote ordinarie.

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.

6. L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

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 voto previste dalla legislazione nazionale, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

I commi 4 e 5 dell'art. 5 dal Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei Contratti Pubblici, prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatario esercitano 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 la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

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

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

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 rilevante, 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 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 s.m.i 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".

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 - dispongono 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.

6.1 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);

6.2 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 nel precedente paragrafo.

Il Comune è socio di ASM Voghera Spa, con una partecipazione corrispondente al 0,0038% (valore quota Euro 134,2895) pari a 20 azioni;

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.

6.3 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).

7. 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.

8. 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.

Complessivamente, da analisi territoriali, il servizio in house presenta migliori prestazioni sia ambientali che economiche.

L'integrazione in ASM Voghera dei servizi di gestione dei rifiuti dei diversi comuni confinanti e prossimi consente ovvie sinergie logistiche e di personale, permettendo una più efficiente gestione dei turni, che non potrebbero essere altrimenti garantiti.

Il Comune intende pertanto confermare l'organizzazione del servizio unitario di gestione dei rifiuti, allineandosi alle scelte gestionali adottate dai Comuni limitrofi, a beneficio di una popolazione complessiva di oltre 84.200 abitanti, con la valorizzazione delle esigenze comuni e con il superamento della frammentazione gestionale attuale, mediante affidamento diretto del servizio alla società in house, ASM Voghera spa.

Si ravvisa nell'affidamento in house in oggetto la sussistenza di ragioni di convenienza e economicità e di pubblico interesse, in particolare, in quanto l'esigenza di condividere un servizio con comuni limitrofi, il che consente indubbiamente considerevoli economie di scala, al fine di contenere i costi e massimizzarne la qualità attraverso una gestione integrata e congiunta, ha indotto il Comune a scegliere di affidare alla stessa società pubblica il servizio di trasporto scolastico come opzione funzionale al perseguimento di finalità di pubblico interesse, dotandosi di strumenti che garantiscano un servizio qualitativamente elevato ed economicamente sostenibile e congruo con le capacità dell'ente stesso.

Si segnala che il costo derivante dall'applicazione dei fabbisogni standard di cui all'art. 1 comma 653 della L. 147/2013 il quale prevede che "a partire dal 2018, nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard", calcolato per il 2020 per il Comune scrivente è pari ad Euro 268,20

- 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.

9. BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ.

Il fatto che le condizioni economiche proposte dalla società partecipata siano convenienti in relazione alle condizioni reperibili 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.

10. INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

La presente relazione risponde ai dettami di cui all'art. 34, c. 20, d.l. n. 179/2012 in riferimento al previsto affidamento in capo a ASM Voghera spa del servizio di igiene ambientale nel Comune.

L'illustrazione in essa contenuta, in particolare, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, da una preliminare descrizione del soggetto societario preposto alla gestione, da una descrizione degli scenari strategici di fondo che sottostanno alla sua nascita, da una definizione degli obiettivi perseguiti con la sua costituzione e delle previsioni di sviluppo.

Il 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.

10.1 Ente affidante

Il Comune di Pizzale risulta territorialmente sito in provincia di Pavia, a circa 7 km. da Voghera e a circa 33 km. dal capoluogo della provincia. Il Comune ha una superficie territoriale di circa 7,09 Kmq., completamente pianeggiante.

Gli abitanti risultano essere n. 696 al 31.12.2020.

È situato a 78 metri sul livello del mare

10.2 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 0,0038% (valore quota Euro 134,2895) pari a 20 azioni;

10.3 Contratto di servizio

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 in modalità mista stradale/porta a porta

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.

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.

Non essendo per il momento stati adottati formalmente sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti ed essendo prevista e disciplinata da apposito Regolamento l'applicazione della tassa rifiuti (TARI), il Comune affida A.S.M. Voghera S.p.A. la gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rsu e dei servizi di igiene ambientale 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.

Inoltre in relazione alla normativa vigente in materia di aiuti di stato poiché il corrispettivo a fronte del contratto di servizio non configura certamente un aiuto di Stato, si ritiene di dover dare atto del fatto di non dover inoltrare alcuna segnalazione sul tema.

Infatti, il corrispettivo per la gestione del servizio è attinente esclusivamente a quest'ultimo, non si rileva l'utilizzo gratuito, da parte di ASM Voghera SpA, di infrastrutture di proprietà comunale a titolo gratuito (o situazioni analoghe), né il Comune eroga contributi a fondo perduto a supporto di ASM ad altro titolo (ad esempio, per la realizzazione di impianti, per la sostituzione del parco cespiti o altro).

10.4 - Analisi dell'economicità della gestione operata con riferimento all'intero servizio integrato di igiene ambientale

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

A) costo per tonnellata di rifiuto gestita

Da analisi di dati consolidati acquisiti da altre Amministrazioni confinanti con il Comune di Pizzale, emerge che il costo complessivo per l'anno 2020 per il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento (gestione), rapportato ad una tonnellata di rifiuto, è stato pari a:

COMUNI	PEF 2020 MTR ARERA (€)	TOTALE RIFIUTI 2020 (ton)	% RD	COSTO (€/ton)
Cervesina	126.899,93	774,648	30,79	163,82
Lungavilla	235.177,26	1.433,914	43,63	164,01
Pancarana	42.394,59	256,023	39,32	165,59
Pizzale	66.849,97	399,126	46,97	167,49

Si evidenzia che il confronto è stato effettuato sui costi del Gestore (ASM Voghera Spa) identificati all'interno del PEF 2020 MTR Arera, escludendo i costi a carico dell'Ente.

Nell'anno 2020, il costo medio per il Comune di Pizzale è stato pari a 205,81 €/ab

Si consideri come all'interno del contratto rifiuti scaduto tra ASM Voghera ed il Comune di Pizzale fossero presenti attività esterne al servizio rifiuti. Tali attività (derattizzazione e trattamento zanzare) hanno fatto innalzare il valore complessivo del costo di ASM Voghera.

Laddove tali attività fossero state scomputate dal servizio rifiuti, ovvero remunerate a parte, il valore €/ton si sarebbe allineato in maniera ben più sensibile ai valori calcolati dei Comuni limitrofi.

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 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.

B) 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 (KG/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 (KG/AB ANNO)
Regione Lombardia	478,60	139,42

Per quanto sopra esposto ed in riferimento allo sviluppo dei due parametri, si ritiene che tale modalità di affidamento possa rappresentare la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, al fine di ottenere il miglioramento del servizio, il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata prefissati dal Comune volti ad un significativo miglioramento della percentuale di raccolta differenziata e, in virtù dell'incremento della frazione differenziata, della riduzione dei costi e, dunque, della razionalizzazione del Servizio.

Infine, l'integrazione in ASM Voghera dei servizi di gestione dei rifiuti dei diversi comuni confinanti e prossimi consentirebbe ovvie sinergie logistiche e di personale, permettendo una più efficiente gestione dei turni, che non potrebbero essere altrimenti garantiti.

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

A) Raccolta e trasporto Rifiuti Solidi Urbani Indifferenziati

B) Raccolta e trasporto Rifiuti Solidi Urbani Differenziati:

- Vetro e lattine in alluminio e banda stagnata
- Carta e cartone

- Imballaggi in Plastica
- Umido
- Pile ed accumulatori al Pb
- Medicinali scaduti
- Vernici
- Cartucce esauste e toner
- Rifiuti ingombranti
- Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)
- Oli e grassi vegetali ed animali
- Rifiuti vegetali
- Rifiuti metallici
- Rifiuti legnosi
- Pneumatici
- Inerti di provenienza privata

C) Servizio di spazzamento meccanizzato

D) Servizio pulizia caditoie stradali, derattizzazione, disinfestazione zanzare

E) Avvio a recupero/trattamento dei rifiuti raccolti

F) Servizi sostitutivi/integrativi di raccolta

11. . 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 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.

Pizzale, il 05/07/2021

Il Responsabile del Servizio Ambiente

Pietro Garofoli.

