



UFFICIO ARO

UNIONE DEI COMUNI DI

BOVO MARINA – ERACLEA MINOA – TORRE SALSALSA

(Sede legale c/o Comune di Siculiana, Piazza Basile, 92010 Siculiana –AG-)

Oggetto: Relazione tecnica descrittiva redatta ai sensi art. 34 del D.lgs 197/2012 A.R.O. Sull'affidamento del servizio di raccolta differenziata, di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti nei comuni di Montallegro e di Siculiana

Prot. n. *35* Del 13/11/2017

Al Signor Presidente dell'Unione dei Comuni
Bovo Marina, Eraclea Minoa , Torre Salsalza
Sede

→ Al Segretario dell'Unione dei Comuni
Bovo Marina, Eraclea Minoa , Torre Salsalza
Sede

Al Signor Sindaco del Comune di Siculiana
Sede

Al Signor Sindaco del Comune di Montallegro
Sede

Il sottoscritto Geom. Laureato Tuttolomondo, nella qualità di Responsabile dell'Ufficio **A.R.O. (Area di Raccolta Ottimale) dell'Unione per l'organizzazione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti nei comuni di Montallegro e di Siculiana**

TRASMETTE

- Per quanto di competenza relazione tecnica descrittiva redatta ai sensi art. 34 del D.lgs 197/2012 A.R.O. sull'affidamento del servizio di raccolta differenziata, di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti nei comuni di Montallegro e di Siculiana .

Siculiana li 13/11/2017

IL Responsabile dell'Ufficio A.R.O.
(Geom. Laureato Tuttolomondo)



UNIONE DI COMUNI “ BOVO MARINA-ERACLEAMINOA-TORRESALSA”

(A.R.O. dei Comuni di Siculiana e Montallegro)

UFFICIO A.R.O.

Indirizzo PEC: unionebovo@pec.it

Relazione tecnica descrittiva redatta ai sensi dell'art.34 del D.L.197/2012

sull'affidamento diretto in house o mediante gara esternalizzata del servizio di raccolta differenziata, spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti urbani

I Tecnici Istruttori dell'Ufficio ARO: ing. Francesco Maniscalco – Geom. Luigi Meli
Il Responsabile dell'Ufficio ARO: Geom. Laureato Tuttolomondo

1. FINALITÀ

Il presente documento è redatto ai sensi dell'art. 34 del D.L.197/2012 e rappresenta la relazione tecnica descrittiva e giustificativa sulla tipologia di affidamento del servizio di raccolta differenziata, spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani per i Comuni dell'ARO di Siculiana e di Montallegro.

2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'esposizione di quanto richiesto non può non prendere le mosse da una sintetica disamina della normativa vigente in tema di servizi pubblici.

La disciplina del settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni ha subito una profonda e, spesso contraddittoria, evoluzione fino alla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012 che ha cancellato quasi del tutto la tormentata riforma dei servizi pubblici locali faticosamente costruita.

Essendo, dunque, venuta meno quasi completamente la normativa nazionale che disciplina l'affidamento dei servizi pubblici locali ne è conseguita l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, molto meno restrittiva di quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

La normativa comunitaria, infatti, prevede tre possibili forme di gestione dei servizi pubblici locali:

- 1) mediante affidamento a società pubblica in house, a condizione che la società affidataria sia a capitale interamente pubblico e svolga la parte prevalente della propria attività con l'ente affidante, sempreché questi eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici;
- 2) mediante affidamento a società mista pubblico-privata, previa gara “a doppio oggetto” per l'individuazione del socio privato operatore;
- 3) affidamento a società privata, previa gara pubblica.

In sostanza si lascia agli enti pubblici competenti la libertà di scegliere la forma di gestione ritenuta più idonea.

La sentenza della Corte Costituzionale ha comunque lasciato in piedi alcune norme della riforma e tra queste le disposizioni che prevedono che le Regioni debbano definire gli ambiti territoriali ottimali per l'erogazione dei servizi pubblici locali.

La regione siciliana, nell'ambito del quadro normativo comunitario e di quello nazionale, segnatamente delle norme di cui al d.lgs. n.152/2006, ha disciplinato la materia della gestione integrata dei rifiuti in ordine agli aspetti organizzativi con la L.R. n. 9 dell'8.04.2010, modificata in talune parti dalla L.R. n. 26 del 9.05.2012, poi dalla L.R. n. 49 del 9.09.2012 e ulteriormente dalla L.R. n. 3 del 9.01.2013.

Si occupano della materia, in ultimo, nel corrente anno 2016 le Ordinanze del Presidente della regione Sicilia n. 1/rif, n.2/rif, n.3/rif, n.4/rif, n.5/rif, n.6/rif. Quest'ultima, in particolare, assegna il termine del 15 luglio 2016 ai comuni, in forma singola o associata, con piani di interventi approvati in forza dell'art. 5, comma 2 ter della legge regionale n. 9/2010, per concludere le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti.

Sulla base della circolare 1/2/2013 prot. 221, intitolata "Direttiva in materia di gestione dei rifiuti" dell'Ass.re regionale Servizi di Energia e Pubblica Utilità, con cui si dava facoltà agli Enti locali di definire i perimetri territoriali all'interno dell'ATO per l'erogazione dei servizi in oggetto denominati ARO (Aree di raccolta ottimale), i comuni di Siculiana e Montallegro, si sono costituiti in ambito di raccolta ottimale.

Successivamente l'ARO ha redatto il piano d'intervento previsto dall'art. 5 comma 2 ter dell'art. 9 della L.R. n. 9/2010 coerente al Piano d'Ambito, atto che, dopo le approvazioni rituali dei due comuni, è stato approvato con Decreto del Dirigente generale del Dipartimento delle acque e dei rifiuti n. 593 del 07.05.2015.

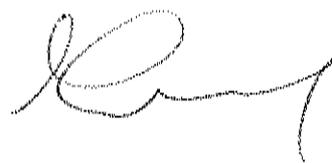
3. LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO D'IGIENE URBANA

Il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani costituisce un'attività di pubblico interesse e 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 ed 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). E' poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del Appaltatore: il grado di collaborazione risulta determinante per il raggiungimento dei prefissati standard di qualità e costi.

Il ciclo integrato dei rifiuti è caratterizzato, in parte, dalla raccolta: "a cassonetti", mediante contenitori di prossimità per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti, poi svuotati periodicamente dal Appaltatore, dall'altro dal sistema cosiddetto "porta a porta", attraverso il ritiro dei rifiuti di casa in casa con una frequenza prestabilita. La modalità scelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta "porta a porta" è più comodo per l'utente che non deve recarsi fino ai punti di raccolta (cassonetti), ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è più costoso, perché prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi. Va da sé che la raccolta "a cassonetti" non è praticabile laddove la tipologia delle strade impedisce il transito dei mezzi per il prelevamento e lo svuotamento dei cassonetti.

La raccolta "porta a porta" operata in diversi comuni italiani, ha consentito il raggiungimento di un livello considerevole di differenziazione dei rifiuti che si traduce in una riduzione dei costi di trattamento/smaltimento rispetto al sistema a cassonetto stradale.

La successiva fase di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea. Gli indirizzi dell'Unione Europea, recepiti in Italia dal Decreto Ronchi (D. Lgs. n. 22/1997), affrontano la questione individuando azioni volte alla gestione integrata della problematica. Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione e la pericolosità dei rifiuti; una seconda area d'intervento è in-



vece relativa al riutilizzo dei rifiuti nelle varie forme possibili, dal recupero di materia (riciclo) alla produzione energetica (compostaggio).

La normativa stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica. Quest'ultima, come noto, non risolve il problema dello smaltimento, ma lo rimanda al futuro, poiché i residui dei rifiuti restano attivi per molti anni e, attraverso i naturali processi di decomposizione anaerobica, producono biogas e liquami.

4. DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI

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

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio idrico integrato, attraverso:

- **esternalizzazione a terzi** mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- **società mista pubblico-privata**, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- **gestione cosiddetta "in house"**, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Fermo restando quanto sopra, l'affidamento in house **costituisce un'eccezione** all'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica. Procedura, quest'ultima, imposta alla P.A. al fine di rispettare i principi di trasparenza e di imparzialità derivanti da una ampia serie di disposizioni normative.

Dal contenuto delle disposizioni comunitarie emerge un'importante conseguenza in capo agli stati membri: essi sono obbligati a dettare una disciplina normativa che, in definitiva, incentivi la concorrenza fra privati. In quest'ottica, quindi, tali disposizioni veicolano (non obbligano), la necessità che, in linea generale, le amministrazioni pubbliche procedano – in conformità ai suesposti principi di trasparenza e imparzialità – ad affidare l'esecuzione di contratti di appalto e di servizi pubblici (servizi di interesse generale, nella terminologia comunitaria) tramite gara ad evidenza pubblica.

Per i servizi a rete di rilevanza economica, qual'è quello della gestione dei rifiuti, il soggetto che affida il servizio dovrà tener conto oltre che della disciplina comunitaria delle norme nazionali settoriali. (D. Lgs 50/2016 e s.m.i.)

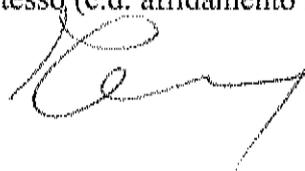
Il soggetto che affida il servizio deve pubblicare sul proprio sito una relazione che motivi la scelta che dimostri la sussistenza dei requisiti dettati dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta. La relazione deve contenere gli obblighi di servizio pubblico e, se previste, le compensazioni economiche (**D.L. 179/2012, art. 34**). Da tali previsioni nasce la presente relazione.

L'affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica compete unicamente agli enti di governo d'ambito designati o individuati dalle Regioni ai sensi del D.L. 138/2001, art. 3-bis. Nel caso della Sicilia essi sono individuati negli ambiti territoriali ottimali tramite le SRR o nell'Ambito di Raccolta Ottimale (ARO).

5. IL QUADRO NORMATIVO (Considerazioni tratte da "Linee Guida per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Invitalia").

Come già descritto, le tre possibili modalità di gestione e affidamento cui si fa riferimento sono:

- a) l'esternalizzazione delle prestazioni o dei servizi mediante affidamento degli stessi a soggetti selezionati con gara;
- b) la produzione interamente in proprio da parte della stessa amministrazione delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore del pubblico, anche mediante l'affidamento diretto e senza gara a strutture societarie legate all'ente pubblico talmente in profondità da indurre a ritenere che si tratti di proiezioni organizzative dello stesso (c.d. affidamento in house);



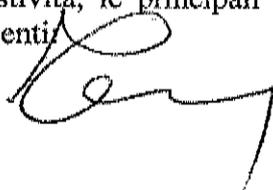
c) il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, in specie con l'affidamento diretto e senza gara di appalti e servizi a società a capitale misto.

La scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quella relativa all'oggetto degli affidamenti, deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

(a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale perseguite dagli enti territoriali;

(b) efficienza ed economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Strumentali per il conseguimento delle suddette finalità è l'esercizio della concorrenza di cui occorre garantire la tutela. Nel quadro di una logica di sussidiarietà orizzontale dovranno valutare l'opportunità di affidarsi interamente al mercato o ricorrere all'affidamento nelle forme previste dalla disciplina comunitaria. A tal fine gli enti dovranno motivare le proprie decisioni, attraverso una valutazione comparativa di convenienza, nelle relazioni che, ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012, sono tenuti a predisporre prima di procedere all'affidamento del servizio. La legittimità del ricorso a forme dirette di affidamento richiede non solo la sussistenza dei requisiti previsti per questo tipo di affidamento (nel caso dell'in house proprietà pubblica, controllo analogo e focalizzazione dell'attività), ma anche la dimostrazione che la deroga al principio della concorrenza per il mercato sia giustificata da obiettivi di interesse generale. La modalità di affidamento prescelta dovrebbe essere quella che minimizza i costi totali di fornitura del servizio, inclusi i costi di agenzia. Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli e le condizioni a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, in particolare quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'ente territoriale. Le abrogazioni, dapprima dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008, e poi dell'art. 4 del D.L. 138/2011, e quindi anche dell'espressa pregiudiziale a favore della concorrenza nel mercato, non fa venir meno l'obbligo in capo agli enti di verificare la possibilità e la convenienza ad aprire il pur nell'ambito di una regolamentazione erga omnes. Alla luce delle norme e della giurisprudenza comunitaria e nazionale, infatti, l'attribuzione di diritti esclusivi andrebbe comunque motivata sulla base di obiettivi di interesse generale. Ciò richiede come adempimento preliminare che gli enti territoriali una volta individuati i livelli essenziali dei servizi, indichino quelli che non è possibile o non è conveniente che vengano erogati in regime di mercato. Analoghi criteri valgono anche per la definizione dell'oggetto degli affidamenti, ossia i servizi da affidare, compreso l'affidamento multiservizi, privilegiando anche in questo caso l'economicità e la salvaguardia della concorrenza nelle sue diverse forme (per il mercato, o per comparazione). Relativamente agli aspetti normativi è opportuno evidenziare che le questioni in argomento sono state in parte interessate dall'abrogazione dell'art. 4 della L. 148/2012 a seguito della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale. Gli effetti della sentenza si concentrano soprattutto sulle modalità di affidamento, con l'eliminazione del quasi assoluto divieto - per i servizi di rilevanza economica - di ricorrere all'in house providing per la fornitura di servizi pubblici locali di rilevanza economica e la riconsegna della materia degli affidamenti alla normativa comunitaria. Con l'abrogazione dell'art. 4, inoltre, essendo stata superata la pregiudiziale a favore della concorrenza nel mercato, viene meno l'obbligo per gli enti locali di emanare delibere quadro, da sottoporre al parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a motivazione di un affidamento in esclusiva, e della vantaggiosità economica dell'eventuale ricorso alla gara di una pluralità di servizi. Con l'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, convertito con L. 221/2012, la motivazione in capo agli enti affidanti circa la modalità di affidamento (e non solo l'affidamento diretto) consiste nell'obbligo di redigere e pubblicare una relazione che dia conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste". Tale motivazione non è sottoposta ad uno scrutinio, ma viene resa trasparente tramite la pubblicazione nel sito internet dell'ente affidante.

Si elencano di seguito, senza alcuna pretesa di esaustività, le principali disposizioni europee e statali, di carattere trasversale, che possono ritenersi vigenti.



- a) l'art. 106 del TFUE richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006 che potrebbero fornire importanti indicazioni anche in relazione ai contenuti della motivazione dell'affidamento in house;
- b) il Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- c) la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- d) il Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 50 del 2016 e ss.mm.ii.;
- e) l'art. 113 del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 – Tuel (proprietà delle reti, diritto di accesso alle reti ed ai beni strumentali, clausola di reciprocità, regole generali delle gare, contratto di servizio, eccetera); f) le norme sugli affidamenti societari di cui all'art. 2 della L. 244/2007 ed all'art. 14 del D.L. 78/2010 (finalità societarie e limiti di costituzione per i comuni con meno di 30.000 abitanti e/o partecipazione azionaria). In materia di concessioni, in attesa dell'applicazione della emananda direttiva comunitaria, la scelta del concessionario, ai sensi di quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016 sugli appalti), deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei criteri di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Quanto alle società miste il riferimento europeo è costituito dalla disciplina del partenariato pubblico-privato istituzionale, regolato dal Libro verde del 2003 e dalla Comunicazione interpretativa della CE del 5/2/2008 (C(2007) 6661). In sintesi, ai sensi della suddetta Comunicazione, corrisponde alla figura comunitaria del PPPI l'azienda mista il cui partner privato sia stato selezionato "nell'ambito di una procedura trasparente e concorrenziale che ha per oggetto sia l'appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all'esecuzione di tali prestazioni e/o il suo contributo amministrativo alla gestione dell'entità a capitale misto". In sostanza si tratta di un affidamento frutto di una procedura di gara cosiddetta "a doppio oggetto". Quanto alle vigenti normative, per quanto riguarda il servizio idrico e quello di gestione dei rifiuti urbani, la normativa di riferimento è rappresentata dalle misure contenute nel D.Lgs. 152/2006 e smi (cosiddetto Codice Ambientale) e dai principi comunitari sopra richiamati, a cui occorre aggiungere l'art. 2 comma 186 bis della L. 191/2009 e smi relativo alla soppressione delle Autorità d'Ambito e l'articolo 19 del D.L. 95 del 2012 che ha assegnato ai comuni, quali loro funzione fondamentale, "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi";

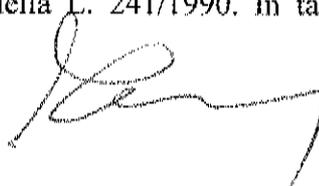
6. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali potrà avvenire mediante:

- a) gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006;
- b) affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- c) affidamento diretto a società cosiddetto in house.

7. CONSIDERAZIONI IN MERITO ALL'ITER PROCEDIMENTALE PER LA SCELTA DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E NELLA RELAZIONE DI CUI AL D.L. 179/2012

Per quel che attiene l'iter necessario alla scelta della modalità organizzativa del servizio ed al suo affidamento, elemento fondante è rappresentato dalla motivazione che deve assistere la decisione, in attuazione del principio generale dettato dall'art. 3 della L. 241/1990. In tal senso, la delibera



dell'organo consiliare circa la modalità di gestione dovrà essere assistita dall'illustrazione delle ragioni che supportano la scelta. Ciò, indipendentemente dalla modalità di affidamento e, dunque, sia nel caso di gara o di esternalizzazione del servizio o di affidamento a società a partecipazione mista, sia nell'ipotesi di affidamento in house. Al riguardo, infatti, resta comunque necessario che la decisione renda evidenti le utilità (economiche e tecniche) che s'intendono conseguire con quel determinato affidamento e gli elementi che fanno ritenere che il modello scelto possa garantire il loro conseguimento. Si segnala, infine, quanto prescritto dall'art. 4 comma 8 del D.L. 95/2012 ai sensi del quale: "A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house.

8. SCELTA DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E TUTELA DELLA CONCORRENZA

La possibilità di derogare alle regole di concorrenza non è assoluta ma, alla luce della copiosa giurisprudenza comunitaria, deve essere motivata da criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità. L'applicazione del principio di concorrenza è sancito dalla stessa sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale, relativamente alla scelta delle modalità di affidamento, ossia agli affidamenti diretti in house. La normativa comunitaria (richiamata nella sentenza n. 325 del 2010) "consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante".

9. SCELTA DELLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO: CONSIDERAZIONI ECONOMICHE

Assumendo che tutte le modalità di affidamento siano giuridicamente percorribili, il problema centrale riguarda la convenienza relativa dei tre modelli:

- la gara per il gestore
- la società mista
- in house.

E' ragionevole attendersi che livelli e composizione dei costi varino anche in funzione delle modalità di affidamento. In termini economici la modalità di affidamento da scegliere dovrebbe essere quella che minimizza i costi totali attesi.

In linea di principio:

- a) la scelta dell'in house potrà essere tanto più conveniente quanto minore è la dimensione del servizio e quanto maggiore la quota di contributi pubblici;
- b) la scelta opposta dell'affidamento esterno può giustificarsi invece per le dimensioni della commessa ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità;
- c) il ricorso alla società mista costituisce una forma intermedia che può comportare benefici comparativi, a condizione che l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario sia trasparente.

α) IN HOUSE PROVIDING

Fermi restando i requisiti necessari prescritti da una consolidata giurisprudenza (controllo analogo, prevalente attività svolta dalla società con gli enti partecipanti; integrale partecipazione pubblica al capitale sociale), il primo necessario adempimento è dettato dall'art. 34 del D.L. 179/2012 e consiste nella motivazione della scelta che dovrà essere contenuta nella relazione pubblicata sul sito internet dell'Ente ai sensi del citato art. 34. Nel caso dell'in house la relazione prevista del citato articolo 34 dovrà prevalentemente evidenziare (ex art. 106 TFUE) quali siano le ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico cui è funzionale l'azione dell'ente, qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica. L'affidamento diretto di diritti esclusivi va



dunque motivato in base alla speciale missione assegnata all'impresa incaricata della fornitura dei servizi. La sottrazione della fornitura dei servizi alla concorrenza per il mercato va motivata con criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse generale che le amministrazioni pubbliche intendono perseguire: adeguatezza in quantità, qualità e regolarità dei servizi; economicità della gestione; economia di risorse pubbliche.

In sostanza si tratta degli stessi criteri di convenienza comparativa illustrati in precedenza, che assumono valenza nella legittimità della scelta. Da ultimo, gli enti territoriali dovrebbero tenere conto degli ulteriori vincoli derivanti dalla scelta del modello in house.

Tali vincoli comportano appesantimenti amministrativi che andrebbero considerati ai fini della valutazione comparativa di convenienza. Da richiamare in particolare quelli previsti dall'art. 3-bis della L. 148/2011 di accesso ai finanziamenti statali, di assoggettamento al patto di stabilità interno, di modalità di acquisto di beni e servizi e di restrizioni in ordine alla gestione del personale.

b) CON SOCIETÀ MISTE La società mista rientra nella categoria dei "contratti di partenariato pubblico e privato" ai sensi del D.Lgs. 50/2016. Oggetto del contratto può essere anche la fornitura di un servizio pubblico locale, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. L'affidamento del servizio in favore di società miste può avvenire mediante gara di appalto o concessione di servizi. Su quest'ultima modalità di affidamento si rammenta che ad eccezione di quanto specificatamente previsto nel medesimo articolo, la disciplina del codice dei contratti pubblici non si applica integralmente se non espressamente previsto da disposizioni di legge o dal bando di gara. Con riferimento alla redazione del bando di gara, si tenga presente che:

a) la gara unica a doppio oggetto per la scelta del partner e l'affidamento dei servizi deve definire esattamente l'oggetto dei servizi medesimi (deve trattarsi di servizi "determinati");

b) devono essere noti i criteri di selezione e di aggiudicazione;

c) non devono esserci clausole discriminatorie e deve essere garantita la trasparenza (informazioni sullo statuto del costituendo ente, sul patto tra azionisti e sugli accordi che regolano sia il rapporto contrattuale tra l'ente pubblico ed il partner privato, sia il rapporto tra l'ente pubblico e la società mista);

d) la selezione dell'offerta migliore deve essere rapportata non solo alla solidità finanziaria dell'offerente, ma anche alla capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto;

e) il rapporto instaurando deve avere durata predeterminata, con rinnovo della procedura di selezione alla scadenza.

e) CON AFFIDAMENTO A DITTE ESTERNE

Il sistema di affidamento del servizio di igiene urbana mediante gara ad evidenza pubblica pur essendo, per quanto visto, quello che più riflette le indicazioni comunitarie, presenta secondo gli scriventi alcune criticità così sintetizzabili:

- Contiene una voce di costo "utile di impresa e iva", che oscilla tra il 15 % e il 25 %, che nel caso di gestione in house non esiste;

Costringe l'ente affidatario a tenere in vita un rapporto con un esecutore per ben sette anni e soprattutto mantiene per tale periodo le condizioni firmate nell'appalto anche in caso le condizioni createsi consigliano una modifica delle condizioni contrattuali;

Comporta per l'Ente un'attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti anche di carattere morale degli affidatari;

Pur avendo ben chiaro tali aspetti i redattori del Piano, in sinergia con l'Amministrazione Comunale hanno optato per tale tipo di affidamento, che presenta criticità di gran lunga superabili rispetto a quella del sistema di gestione in "house".

In particolare il capitolato d'appalto prevede che possono esserci modifiche non sostanziali al sistema di gestione del servizio che apportino migliorie secondo eventuali nuove esigenze.



10. REGOLAMENTARE LE GESTIONI IN HOUSE

Come riportato nel capitolo precedente gli enti di governo degli ATO possono affidare direttamente la gestione di servizi pubblici locali a società in house, ciò comporta la creazione di un'apposita società di scopo a partecipazione a maggioranza pubblica a cui affidare il servizio.

Le Norme per limitare l'inefficienza gestionale sono (Legge di Stabilità 2014, art. 1 commi 550-554):

- le società partecipate, incluse le aziende speciali, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base di parametri standard costruiti nell'ambito della banca dati delle amministrazioni pubbliche;
- l'ente partecipante a partire dal 2015 ha l'obbligo di accantonare in un fondo vincolato un importo pari all'eventuale perdita registrata nell'anno precedente dalla società partecipata;
- gli amministratori delle società partecipate titolari di affidamento diretto per una quota superiore all'80% del valore della produzione sono soggetti a provvedimenti in caso di reiterato risultato economico negativo e in assenza di un piano di risanamento approvato dall'ente controllante.

Le società in house affidatarie dirette di servizi pubblici locali sono sottoposte a vincoli per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi (Legge di Stabilità 2014, art. 1 commi 653 e ss.).

Fermi restando i requisiti necessari prescritti da una consolidata giurisprudenza (controllo analogo, prevalente attività svolta dalla società con gli enti partecipanti, integrale partecipazione pubblica al capitale sociale), il primo necessario adempimento è dettato dall'art. 34 del D.L. 179/2012 e consiste nella motivazione della scelta che dovrà essere contenuta nella relazione pubblicata sul sito internet dell'Ente ai sensi del citato art. 34.

Nel caso di gestione in house la relazione prevista del citato articolo 34 dovrà prevalentemente evidenziare quali siano le ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico cui è funzionale l'azione dell'ente, qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica.

Alle società in house che forniscono servizi pubblici locali si applicano, inoltre, le limitazioni di cui all'art. 4 D.L. 95/2012 (cd. spending review) del 6 luglio 2012, convertito con L. 135 del 7 agosto 2012. La giurisprudenza della Corte di Giustizia e quella nazionale si sono focalizzate sui requisiti soggettivi della gestione in house interpretandoli restrittivamente allo scopo di arginarne le distorsioni.

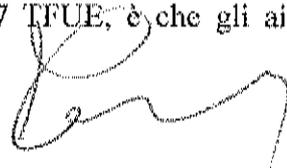
L'affidamento diretto di diritti esclusivi va dunque motivato in base alla speciale missione assegnata all'impresa incaricata della fornitura dei servizi.

La sottrazione della fornitura dei servizi alla concorrenza per il mercato va motivata con criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse generale che le amministrazioni pubbliche intendono perseguire: adeguatezza in quantità, qualità e regolarità dei servizi; economicità della gestione; economia di risorse pubbliche. In sostanza si tratta degli stessi criteri di convenienza comparativa illustrati in precedenza, che assumono valenza nella legittimità della scelta.

Da ultimo, gli enti territoriali dovrebbero tenere conto degli ulteriori vincoli derivanti dalla scelta del modello in house. Tali vincoli comportano appesantimenti amministrativi e gestionali che andrebbero considerati ai fini della valutazione comparativa di convenienza.

Da richiamare in particolare quelli previsti dall'art. 3-bis della L. 148/2011: di accesso ai finanziamenti statali, assoggettamento al patto di stabilità interno, modalità di acquisto di beni e servizi secondo le norme applicate agli enti pubblici, restrizioni in ordine alla gestione del personale.

Tra i vincoli europei che le amministrazioni sono tenute a rispettare nel settore dei servizi pubblici locali vi sono le regole in materia di aiuti di Stato contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Queste disposizioni hanno l'obiettivo di impedire agli Stati membri di distorcere la concorrenza nel mercato comune attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche a vantaggio di alcune imprese. La regola generale, sancita dall'articolo 107 TFUE, è che gli aiuti concessi



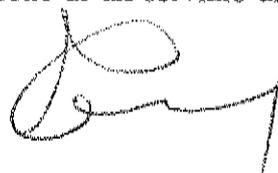
attraverso risorse pubbliche, sotto qualsiasi forma, che conferendo vantaggi selettivi a una o più imprese possono falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri sono incompatibili con il mercato interno.

Da aggiungere che nella legge 27 dicembre 2013, n. 147, nei Commi da 550 a 555 viene disciplinata la normativa in materia di partecipate, che si applica alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali.

In particolare tali soggetti, nel caso in cui presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. Tali accantonamenti di cui al comma si applicano a decorrere dall'anno 2015. Ulteriori previsioni che appesantiscono una gestione in house dei servizi sono le seguenti: A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Dal 2015 le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 553 diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci. Inoltre le società in house costituite nelle forme previste dal codice civile ed aventi ad oggetto un'attività commerciale sono assoggettabili a fallimento, indipendentemente dall'effettivo esercizio di una siffatta attività, in quanto esse acquistano la qualità di imprenditore commerciale dal momento della loro costituzione. In tali circostanze nascerebbe una ulteriore complicazione per l'amministrazione di tali società e per il socio costituito dai comuni. Dalla disamina dei contenuti del presente capitolo si deducono le problematiche legate alla scelta di gestire il servizio di igiene urbana "in House" e conseguentemente l'opportunità di optare per l'altro sistema di affidamento del servizio.

11. IL REQUISITO DEL CONTROLLO PER LE SOCIETA' IN HOUSE

Per in house providing si intende quel modello di organizzazione e gestione dei pubblici servizi (erogazione di servizi, forniture, lavori) che le pubbliche amministrazioni adottano attraverso propri organismi, cioè senza ricorrere al libero mercato. Tale tipo di gestione trova la propria origine nella giurisprudenza comunitaria (vicenda "Teckal" 18.11.1999 in causa C-107/98): la Corte di Giustizia ha delineato le condizioni in base alle quali un'amministrazione aggiudicatrice può procedere all'affidamento di un servizio senza dover ricorrere al previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica chiarendo che, ancorché la controparte contrattuale sia un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice, ciò può avvenire "qualora l'ente locale (amministrazione aggiudicatrice) eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano". Due sono, pertanto, i criteri cumulativi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria atti a giustificare la sottrazione di un servizio all'ambito di operatività



delle regole dell'evidenza pubblica:

1. la circostanza che l'affidamento abbia luogo in favore di soggetti che, sebbene giuridicamente distinti dall'amministrazione aggiudicatrice, costituiscano elementi del sistema che a tale amministrazione fanno capo essendo soggetti a "controllo analogo";
2. il fatto che il destinatario dell'appalto svolga la parte più importante della propria attività in favore dell'amministrazione o delle amministrazioni che la controllano.

Trattasi, quindi, di un modello organizzativo: la pubblica amministrazione si avvale di propri organismi appartenenti all'organizzazione amministrativa che fa loro capo. Si deve verificare, sostanzialmente, "una sorta di amministrazione "indiretta", nella quale la gestione del servizio, in un certo senso, resta saldamente nelle mani dell'ente concedente, attraverso un controllo assoluto sull'attività della società affidataria la quale, a sua volta, è istituzionalmente destinata in modo assorbente a operazioni in favore di questo" (TAR Campania, Sez. I, 30/3/2005 n.2784). Anche il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 2316 del 22.4.2004, V Sez., con la quale ha sospeso il giudizio e rimesso gli atti alla Corte di Giustizia, ha espresso l'avviso che, in merito alle condizioni in presenza delle quali è possibile per la pubblica amministrazione ricorrere all'affidamento "in house", in deroga alle disposizioni di matrice comunitaria, l'amministrazione deve esercitare sulla società controllata un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che, in concreto, costituisce parte della stessa amministrazione, con la quale deve trovarsi in una condizione di dipendenza finanziaria ed organizzativa.

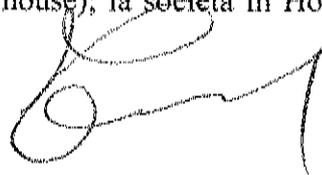
Il Consiglio di Stato, sez VI, n. 168/2005 ha ritenuto che il rapporto di "controllo analogo" è perfezionato allorquando tra amministrazione aggiudicatrice e società aggiudicataria sussista "un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie...". Si riporta nella pagina seguente una sintetica tabella riassuntiva delle diverse tipologie di gestione.

12. IL PIANO DI INTERVENTO DELL'ARO SICULIANA – MONTALLEGRO

Il Piano d'intervento dell'ARO è stato promosso dall'Unione dei Comuni denominata "Bovo Marina – Eraclea Minoa – Torre Salsa" (rispettivamente Comuni di Montallegro, Cattolica Eraclea e Siculiana) che lo ha approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 11/3/2014 e per il quale è stato ottenuto successivamente il Decreto di riconoscimento di ARO dal competente Dipartimento Reg.le Acque e Rifiuti.

Sotto il profilo della scelta del sistema di affidamento del servizio rimaneva da decidere, dopo le opportune valutazioni di merito, sui tre sistemi di gestione:

1. **affidamento con gara di evidenza pubblica** – esternalizzazione dei servizi mediante affidamento degli stessi a soggetti selezionati con gara; evidenza pubblica il controllo è esercitato sulla base di precise regole contrattuali poste nel bando di gara e nel capitolato d'appalto; efficienza delle prestazioni garantita dalla concorrenzialità e dalle buone regole predisposte in via preventiva
2. **gestione "in house"** con produzione interamente in proprio da parte della stessa amministrazione delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore del pubblico, anche mediante l'affidamento diretto e senza gara a strutture societarie legate all'ente pubblico talmente in profondità da indurre a ritenere che si tratti di proiezioni organizzative dello stesso (c.d. affidamento in house); la società in House agisce come un



vero e proprio organo dell'amministrazione "dal punto di vista sostantivo", in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione stessa; requisiti: controllo analogo e attività prevalente della società destinataria dell'appalto. È necessario che l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano affinché tale tipo di controllo sussista non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario"(punto 34). La Commissione ritiene che per aversi controllo analogo occorre verificare che l'amministrazione controllante eserciti "un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo". tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie...";

3. **gestione mista** - Il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, in specie con l'affidamento diretto e senza gara di appalti e servizi a società a capitale misto. la figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, in cui il socio privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone, invece, la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza. Il modello trae la propria legittimità dalla circostanza che la gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato abbia ad oggetto, al tempo stesso, l'attribuzione dei compiti operativi e quella della qualità di socio. Indispensabile è la doppia procedura selettiva:
- una finalizzata alla scelta del partner privato da affiancare a quello pubblico nella costituzione di un modulo societario misto ad oggetto esclusivo;
 - un'altra tesa alla individuazione del soggetto gestore del servizio.

Relativamente ad una fattispecie riguardante l'affidamento diretto a società mista pubblico-privata di un appalto di servizi avente ad oggetto attività di smaltimento rifiuti, è stato ribadito che "qualora un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere con un'entità giuridicamente distinta un contratto a titolo oneroso...l'appello alla concorrenza non è obbligatorio...nel caso in cui l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano". ha escluso il controllo analogo qualora nella società aggiudicataria del servizio una o più imprese private detengano una partecipazione anche minoritaria insieme con l'amministrazione aggiudicatrice.

sulla scorta delle valutazioni di merito sulla presente relazione e che dovranno essere approvate con urgenza dai rispettivi Consigli Comunali dei comuni di Montallegro e di Siculiana.

Tale scelta dovrà essere effettuata sulla scorta di una valutazione economica che tenga conto dei costi che l'ARO dovrebbe sostenere per fare gestire il servizio direttamente alla SRR Agrigento Est o da una società mista o da quella relativa alla gestione in House.

L'Attenzione è stata posta sugli affidamenti del servizio da esternalizzare tramite la SRR Agrigento Est e da quella relativa alla gestione in House.

1. COSTO RIFERITO ALLA ESTERNALIZZAZIONE TRAMITE SRR



I suddetti costi sono stati estrapolati dal Piano di Intervento redatto dalla SRR Agrigento Est aggiornato alla normativa vigente di settore e che potrebbe essere posto a base di gara con urgenza dall'Urega di Agrigento.

RIEPILOGO COSTI ANNUI PRESUNTIVI DI GESTIONE DEI SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO

Comuni di Siculiana e di Montallegro

	Elementi di costo		Costi totali
a)	Costi Servizio Montallegro con gara esternalizzata soggetta a ribasso		€/anno 462.874,96
b)	Costi Servizio Siculiana con gara esternalizzata soggetta a ribasso		€/anno 759.086,66
Totale costi annui per servizi d'ARO inerenti raccolta e trasporto dei rifiuti con gara esternalizzata			€/anno 1.221.961,62

% a carico di Montallegro = 37,88%
% a carico di Siculiana = 62,12%

2. COSTO RIFERITO ALLA SOCIETÀ IN HOUSE

RIEPILOGO COSTI ANNUI PRESUNTIVI DI GESTIONE DEI SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO

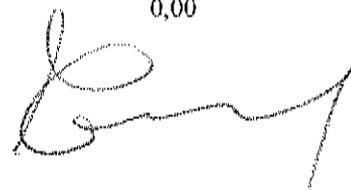
Comuni di Siculiana e di Montallegro

	Elementi di costo		Costi totali
a)	Costi Servizio Montallegro depurati dell'utile d'impresa (8%) e dell'iva (10%)		€/anno 394.455,45
b)	Costi Servizio Siculiana depurati dell'utile d'impresa (8%) e dell'iva (10%)		€/anno 647.481,52
Totale costi annui per servizi d'ARO inerenti raccolta e trasporto dei rifiuti			€/anno 1.041.936,96

Ai costi totali sopra esposti, vanno inoltre aggiunti gli oneri accessori a carico diretto dell'ARO e/o per esso della Società di gestione in house, in particolare :

c) I costi per gli organi amministrativi della Società di gestione in house providing, che si prevede sia retta da un Consiglio di Amministrazione composto da 3 persone, di cui una con funzione di presidente, oltre ad un Revisore di conti, per il seguente costo annuo prevedibile:

a.1) Presidente (in misura pari al 50 % dell'indennità del Sindaco) € 0,00



a.2)	Consigliere	(in misura pari al 40 % dell'indennità del Sindaco)	€	0,00
a.3)	Consigliere	(in misura pari al 40 % dell'indennità del Sindaco)	€	0,00
a.4)	Revisore conti	(nella misura di legge per classe demografica)	€	6.000,00

Ammontare della quota dei costi per gli Organi amministrativi della Società			=	€/anno	6.000,00
--	--	--	---	---------------	-----------------

d) I costi interni di gestione propri della pertinente S.R.R. "ATO Agrigento Provincia EST", quantificati da questa in via presuntiva nel "Piano d'ambito", nel cui ambito sono stati previsti i seguenti costi a carico del Comune di Licata:

b.1)	costi copertura spese istituzionali, di costituzione e di funzionamento	€	15.000,00
b.2)	costi per arredo, software, pc etc...	€	10.000,00

			=	€/anno	25.000,00
--	--	--	---	---------------	------------------

e) I costi per il personale tecnico-amministrativo di conduzione della Società di gestione in house providing, che si prevedono in numero di 5 addetti, con i seguenti ruoli professionali :

- n. 1 Amministratore Unico della società in House (in misura pari al 50% dell'indennità sindaco)	=	€/anno	30.000,00	
- n. 1 Responsabile servizi area tecnico-ambientale (liv. 7 - CNCL FEDERAMBIENTE)	=	€/anno	55.485,16	
- n. 1 Responsabile servizi area finanziaria (liv. 7 - CNCL FEDERAMBIENTE)	=	€/anno	55.485,16	
- n. 1 Assistente tecnico/direttore di cantiere (liv. 6 CNCL FEDERAMBIENTE)	=	€/anno	50.405,35	
totale			€/anno	191.375,67

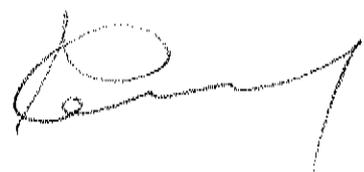
Ammontare dei costi per per il personale tecnico-amministrativo della Società	=	€/anno	191.375,67
--	---	---------------	-------------------

Ammontare totale dei costi annui standard di gestione dei rifiuti in house (c+d+e)	=	€/anno	222.375,67
---	---	---------------	-------------------

I costi di gestione dei rifiuti nell'ARO d'interesse possono essere abbattuti, in misura diversa, in dipendenza dell'efficienza della raccolta differenziata e di efficacia della stessa in termini di quantità, qualità e purezza delle materie prime seconde recuperate, quindi dell'ammontare dei corrispettivi riconosciuti dai Consorzi di filiera (Comieco, Corepla, Coreve, CIAL, Ricrea ecc.....)

e della quota di questi (0 % ÷ 100 %) che si vorranno destinare ad abbattimento dei costi complessivi di gestione e/o alle e/o campagne di informazione alla premialità in favore degli Utenti virtuosi,

Totale presuntivo netto ipotizzabile dei costi per servizi d'ARO di gestione dei rifiuti	=	€/anno	1.264.312,63
---	---	---------------	---------------------



Costi aggiuntivi propedeutici all'avvio della gestione

f)

I costi cosiddetti di "start up" e cioè di attivazione dell'ufficio d'A.R.O. nonché delle attività di censimento e classificazione propedeutiche all'avvio dei servizi di gestione dei rifiuti, che si stimano in € 17.800,00 giustò il seguente conteggio :

-	formazione della sede dell'ufficio d'ARO	= €				6.000,0
-	cancelleria e materiali di consumo	=€	400,0x	3 mesi	= €	1.200,0
-	allacci e canoni servizi energetici, idrici, telematici	=€	800,0x	3 mesi	= €	2.400,0
-	nolo autovettura di servizio	=€	300,00x	3 mesi * 1auto	= €	1.800,0
Sommano i costi di start-up						= € 11.400,00

Totale presuntivo costi aggiuntivi propedeutici all'avvio della gestione in house = € 11.400,00

totale costi società = € 233.775,67

Totale presuntivo netto ipotizzabile dei costi per servizi d'ARO di gestione dei rifiuti (c+d+e+f) = €/anno 1.275.712,63

13. CONCLUSIONI

Dall'analisi dei costi soprariportati, relativa ai due sistemi di gestione, si evidenzia che la differenza tra le due tipologie di affidamento interessa, solo ed esclusivamente, l'utile d'impresa (8%) e l'iva (10%).

I costi aggiornati per il servizio da affidare a ditte esterne, desunti dal Piano di intervento della SRR Agrigento Est, ammontano ad **euro 1.221.961,62**.

I soli costi di gestione in House del servizio, depurati dell'utile d'impresa e dell'iva, sono pari ad euro 1.041.936,96 ai quali dovranno aggiungersi i costi di gestione della costituenda società in house pari ad euro 233.775,67. Ciò comporta, almeno nella fase iniziale, un costo complessivo di **euro 1.275.712,63**.

Si evidenzia che i costi di gestione della società in house non possono essere definitivi in quanto la sua costituzione dovrà essere approvata dai relativi consigli comunali dei comuni dell'ARO o da



quello dell'Unione di Comuni.

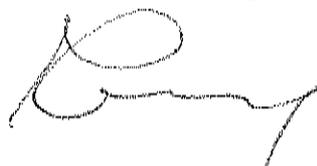
Alla luce di quanto sopra riportato, non tenendo conto dell'eventuale ribasso che si avrebbe a gara, si può concludere sostenendo che i costi che si avrebbero con la gestione in house sono maggiori di quelli che si avrebbero con la gestione affidata alla SRR Agrigento Est mediante esternalizzazione a ditte esterne (**euro 1.275.712,63 - 1.221.961,62 = 53.751,01 euro**).

Ulteriore elemento che porterebbe a scegliere la gestione esterna è quello per il quale l'affidamento esterno avverrebbe tramite gara con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per il quale i concorrenti dovranno proporre un sistema che preveda migliorie al piano di intervento per l'ARO. Ciò comporterebbe sicuramente delle proposte innovative e migliorative che dovranno essere proposte secondo i principi delle migliori tecniche secondo i criteri del D.M. 13/02/2014 ("Criteri ambientali minimi per "Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e..."). Tali migliorie, senz'altro interessanti per la stazione appaltante al fine di ottimizzare l'offerta alla collettività non potrebbero essere attuate in un regime in house se non con ulteriori costi aggiuntivi. Infine si sottolinea che il capitolato d'appalto prevede espressamente penali di un certo peso se l'appaltante non fa raggiungere all'ARO i risultati in termini di percentuale di R.D. previsti nel Piano. Ciò indurrà l'appaltatore ad intensificare gli sforzi per raggiungere lo scopo.

Analogha considerazione non si può fare nel caso di gestione in house in quanto molto difficilmente il Comune potrà accusare la società di scopo di inefficienza diminuendo i compensi contrattuali. Ciò in quanto in questo caso la società di scopo andrebbe sicuramente incontro ad una situazione di difficoltà economica che si ripercuoterebbe inevitabilmente sugli unici soci, cioè i comuni di Montallegro e di Siculiana. Come si vede si profilerebbe una situazione paradossale per la quale l'eventuale mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe come conseguenza un incremento di costi (per lo smaltimento in discarica, per le maggiori sanzioni, ecc.), senza possibilità di rivalsa sull'esecutore.

Si può, pertanto, concludere che la scelta di affidare il servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica in alternativa alla gestione "in house" scaturisce sostanzialmente dalle seguenti considerazioni:

- Convenienza economica determinata da fattori quali il ribasso d'asta, l'accorpamento dei servizi accessori attualmente gestiti in economia, le migliorie proposte dalle ditte partecipanti, etc.;
- Necessità di giustificare il ricorso a una forma di gestione in house che va contro il principio (comunitario) della libera concorrenza, stante che allo stato attuale non sussistono ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica;
- Difficoltà di conseguire un effettivo "controllo analogo", nel caso di affidamento in house, stante l'attuale esigua disponibilità di risorse umane;
- Difficoltà economico/amministrativa, nel caso di gestione in house, per l'organizzazione di una società di scopo avente il Comune come unico socio;
 - l'eventuale affidamento in house, ai sensi di legge, costituisce "eccezione" da motivare adeguatamente, con il rischio di incorrere in eventuali inconvenienti di carattere amministrativo, legale ed economico;
- la scelta dell'affidamento esterno è giustificata invece per le dimensioni della commessa in argomento ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità;
- il ricorso alla società mista è da escludere in quanto l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario richiedono procedure e requisiti che oggi non si ritiene conducente percorrere;
 - non si rileva oggi la possibilità di derogare alle regole di concorrenza in quanto non sussistono condizioni che possano motivare criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità;
 - la scelta del modello in house comporterebbe sicuri appesantimenti amministrativi, oggi non sostenibili da parte dell'ente, quali ad esempio gli aspetti legati all'accesso ai finanziamenti statali, di assoggettamento al patto di stabilità interno, di modalità di acquisto di beni e servizi e di gestione del personale e dei mezzi;
- Rischi finanziari per il Comune legati alla prestazione della società di scopo (nel caso di gestione



in house);

- Difficoltà di gestire in proprio in considerazione della reale disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie;
- Possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere migliori al servizio rispetto a quelle previste nel Piano e la possibilità di risarcimenti in caso di mancato raggiungimento delle percentuali di Raccolta Differenziata.

Per concludere si sottolinea che occorre accelerare le procedure di affidamento del servizio, al fine di ottemperare alle ordinanze del Presidente della Regione che prescrivono l'accelerazione, da parte degli enti coinvolti, dei processi di applicazione della L.R. 09/2010. La presente relazione è resa ai sensi dell'art.34 del D.L.197/2012.

Siculiana, li 09/11/2017

I Tecnici Istruttori dell'Ufficio ARO: i

- Ing. Francesco Maniscalco

- Geom. Luigi Meli

**Il Responsabile dell'Ufficio ARO
Geom. Tuttolomondo Laureato**

RIEPILOGO COSTI ANNUI PRESUNTIVI DI GESTIONE DEI SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO

Comune di Siculiana

Elementi di costo		Costi parziali	Costi totali
A	Costi per il personale addetto alla raccolta e trasporto		
A.1	Personale full time e part-time	€/anno € 442.151,16	
	Ammontare costi presuntivi per il personale	€ 442.151,16	€/anno 442.151,16
B	Costi per i mezzi		
B.1	Ammortamento mezzi nuovi	€/anno € 48.103,89	
B.2	Costi di gestione mezzi	€/anno € 40.422,11	
	Ammontare costi sostenuti per gli automezzi	€ 88.526,00	€/anno 88.526,00
C	Costi per contenitori e materiali di consumo		
C.1	Adeguamento Contenitori RSU e RD e materiale di	€/anno € 32.985,18	
	Ammontare costi per contenitori e materiali di consumo	€ 32.985,18	€/anno 32.985,18

Ammontare lordo dei costi per servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti €/anno 563.662,34

D	Ammontare complessivo dei costi per servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti	€/anno 563.662,34
	SPESE GENERALI (10%)	€ 56.366,23
	UTILE IMPRESA (8%)	€ 45.092,99
	TOTALE	€ 665.121,56
	IVA (10%)	10% x € 665.121,56 = € 66.512,16
	TOTALE COMPLESSIVO (D)	€/anno 731.633,72

E Costo a rimborso delle unità in distacco dalla società d'ambito € 24.957,22
 Iva su personale in distacco € 2.495,72
TOTALE COMPLESSIVO (E) € 27.452,94

Totale costi annui per servizi d'ARO inerenti raccolta, trasporto e smaltimento dei €/anno 759.086,66

Il costo lordo dei servizi di raccolta e trasporto è soggetto a riduzione in dipendenza degli sconti e/o ribassi conseguibili sul prezzo di acquisto degli automezzi, dei contenitori e dei materiali di consumo.

costi montallegro

RIEPILOGO COSTI ANNUI PRESUNTIVI DI GESTIONE DEI SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO

Comune di Montallegro

Elementi di costo		Costi parziali	Costi totali
A	Costi per il personale addetto alla raccolta e trasporto		
A.1	Personale full time e part-time	€/anno € 271.060,67	
	Ammontare costi presuntivi per il personale	€ 271.060,67	€/anno 271.060,67
B	Costi per i mezzi		
B.1	Ammortamento mezzi nuovi	€/anno € 29.490,08	
B.2	Costi di gestione mezzi	€/anno € 24.780,77	
	Ammontare costi sostenuti per gli automezzi	€ 54.270,85	€/anno 54.270,85
C	Costi per contenitori e materiali di consumo		
C.1	Adeguamento Contenitori RSU e RD e materiale di	€/anno € 20.221,56	
	Ammontare costi per contenitori e materiali di consumo	€ 20.221,56	€/anno 20.221,56
Ammontare lordo dei costi per servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti			€/anno 345.553,08
D	Ammontare complessivo dei costi per servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti		€/anno 345.553,08
	SPESE GENERALI (10%)		€ 34.555,31
	UTILE IMPRESA (8%)		€ 27.644,25
	TOTALE		€ 407.752,63
	IVA (10%)	= 10% x € 407.752,63	€/anno 40.775,26
	TOTALE COMPLESSIVO (D)		€/anno 448.527,90
E	Costo a rimborso delle unità in distacco dalla società d'ambito		€ 13.042,78
	Iva su personale in distacco		€ 1.304,28
	TOTALE COMPLESSIVO (E)		€ 14.347,06
Totale costi annui per servizi d'ARO inerenti raccolta, trasporto e smaltimento dei			€/anno 462.874,96

Il costo lordo dei servizi di raccolta e trasporto è soggetto a riduzione in dipendenza degli sconti e/o ribassi conseguibili sul prezzo di acquisto degli automezzi, dei contenitori e dei materiali di consumo.