



COMUNE DI CREAZZO

(PROVINCIA DI VICENZA)

**SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E AVVIO A RECUPERO O
SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI ED ASSIMILATI E SERVIZI
COMPLEMENTARI.**

**GESTIONE IN HOUSE PROVIDING A MEZZO DELLA
SOCIETÀ AGNO CHIAMPO AMBIENTE S.R.L.**

**RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 34, COMMA 20 DEL D.L. 18 OTTOBRE
2012, N. 179 CONV. IN L. 17 DICEMBRE 2012, N. 221 INTEGRATA
AI SENSI DELL'ART. 192 DEL D.LGS. 18 APRILE 2016, N. 50.**

Sommario:

Premessa

Natura del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

L'ente competente all'organizzazione e all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Le possibili forme di gestione dei servizi pubblico locali.

La normativa di riferimento per quanto riguarda le gestioni in house providing.

Le motivazioni richieste dall'ordinamento in tema di gestioni in house providing.

Lo scopo della presente relazione.

Circa la sussistenza in capo ad Agno Chiampo Ambiente s.r.l. dei requisiti per la gestione in house del servizio integrato dei rifiuti.

Obblighi di servizio pubblico e di servizio universale.

Congruità economica della gestione a mezzo della Agno Chiampo Ambiente s.r.l.

Ulteriori valutazioni ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Compensazioni economiche.

Conclusioni

Premessa.

La Agno Chiampo Ambiente s.r.l. è una società a capitale interamente pubblico: le quote societarie sono interamente possedute dai Comuni di seguito elencati: Altissimo, Arzignano, Brendola, Brogliano, Castelgomberto, Chiampo, Cornedo Vicentino, Creazzo, Crespadoro, Gambellara, Gambugliano, Montebello Vicentino, Montecchio Maggiore, Monteviale, Montorso Vicentino, Nogarole Vicentino, Recoaro Terme, San Pietro Mussolino, Sovizzo, Trissino, Valdagno, Zermeghedo e Vicenza.

Questo Comune, in particolare, possiede una quota del capitale della Agno Chiampo Ambiente pari al 0,581125 %.

La Agno Chiampo Ambiente s.r.l. gestisce il servizio di raccolta, trasporto e avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati prodotti nel territorio comunale a far data dall'anno 2009.

Il Comune ha proceduto, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, alla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute in via diretta e indiretta pervenendo, per quanto riguarda Agno Chiampo Ambiente s.r.l., alla determinazione di mantenere la partecipazione, considerato che la società espleta, a condizioni favorevoli per l'Ente, attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dei Comuni soci e in particolare ha per oggetto la produzione di un servizio di interesse generale ai sensi e per gli effetti degli artt. 4, commi 1 e 2, lett. a) nonché 24, comma 1 del d.lgs. n. 175/2016.

Il contratto in essere tra questa Amministrazione comunale e la Agno Chiampo Ambiente s.r.l. è in scadenza alla data del *31/12/2018*.

Pertanto, in coerenza con la sopra ricordata deliberazione ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, è opportuno estendere la regolamentazione dell'affidamento del servizio integrato dei rifiuti per un periodo congruo e cioè per 11 anni, fino al 31 dicembre 2029.

Non si tratta di un nuovo affidamento perché, per una società in house providing come Agno Chiampo Ambiente s.r.l., la durata degli affidamenti coincide con la durata dell'organizzazione in house voluta dagli Enti locali soci mediante l'approvazione dello statuto societario, mentre i contratti di servizio contengono le condizioni di svolgimento delle attività per un determinato lasso di tempo, di durata compresa all'interno della durata complessiva dell'affidamento ma non necessariamente coincidente con quest'ultima (Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2011, n. 5050).

Infatti, la costituzione di un sistema in house, consistente in una forma di organizzazione interna alla Pubblica Amministrazione, trova ragione nell'individuazione di esso quale sistema di produzione del servizio per un determinato periodo di tempo corrispondente appunto alla durata stabilita dagli enti pubblici soci per il mantenimento della forma organizzativa.

Dagli atti che regolano il rapporto risulta che gli Enti locali soci hanno inteso porre in essere un sistema di gestione in house dei servizi in materia di rifiuti a mezzo della Agno Chiampo s.r.l. fino al 31 dicembre 2050: trattasi, infatti, della durata stabilita nella "Convenzione per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali", sottoscritta dagli Enti locali soci in Agno Chiampo Ambiente s.r.l. anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 175/2016, e della durata della Società stabilita dall'art. 5 dello statuto societario.

Pertanto, il Comune non definisce ora un nuovo affidamento del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti nel territorio di riferimento, ma provvede a regolamentare la gestione del medesimo servizio pubblico, già affidato alla Agno Chiampo Ambiente s.r.l. nei sensi di cui sopra, per il periodo dal 01/01/2019 al 31 dicembre 2029, alle condizioni indicate nel contratto di servizio in essere con scadenza 31/12/2018 reg. a Valdarno il 15/12/2014 al n. 6213 serie 1T, composto anche dal disciplinare tecnico prestazionale che potrà essere oggetto di modifiche in relazione all'evoluzione del servizio RSU.

Il Comune redige, comunque, la presente relazione al fine di illustrare la sussistenza, in capo ad Agno Chiampo Ambiente, dei requisiti previsti dall'ordinamento interno ed europeo per quanto concerne la gestione in house providing e altresì la convenienza della gestione a mezzo della predetta Agno Chiampo Ambiente s.r.l., tenuto conto delle condizioni economiche e di qualità del servizio risultanti dal contratto di servizio predisposto, comprensivo del disciplinare prestazionale e del piano economico finanziario.

Si precisa che, in conformità a quanto previsto nel provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie approvato da questo Comune ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, rimane la disponibilità degli enti soci a valutare eventuali opportunità di aggregazione in particolare con altre società a capitale interamente pubblico locale operanti, nel settore della gestione integrata dei rifiuti, in territori limitrofi.

Natura del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti è da qualificare come servizio pubblico di rilevanza economica.

In questo senso è l'orientamento costante della giurisprudenza: tra le altre Cons. Stato, Sez. V, 12 settembre 2017, n. 4304; id., 12 giugno 2017, n. 2796; id., 15 marzo 2016, n. 1034; id. 24 marzo 2014, n. 1435; TAR Umbria, Sez. I, 14 gennaio 2015, n. 18.

In particolare, la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1435/2014 precisa che:

Non vi è dubbio, infatti, che i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti rientrano nella qualificazione dell'art. 112 T.U.E.L., ai sensi del quale "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" e che, ai sensi dell'art. 198 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, spettano ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani, compresa la disciplina delle modalità del servizio di raccolta e di trasporto.

Sia, quindi, sul piano soggettivo, quale riconduzione diretta alla competenza del Comune, sia sul piano oggettivo, in relazione all'assoggettamento dell'attività sussumibile come servizio pubblico alla disciplina settoriale che assicura costantemente il conseguimento di fini sociali per l'idoneità a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti di cui si controverte deve essere ricompreso nella delineata definizione di servizio pubblico (cfr. da ultimo sugli elementi tipizzanti il servizio pubblico ed il suo affidamento, Cons. St., Ad.plen. n. 7 del 2014; sul servizio pubblico locale di igiene urbana, Sez. V, n. 2012 del 2011).

Non rileva nemmeno, sotto questo profilo, che oggetto dell'affidamento fosse soltanto la raccolta dei rifiuti e non l'intero servizio dell'igiene ambientale, così come non rileva che il gestore fosse remunerato dal soggetto aggiudicatore: ciò che appare dirimente è, invece, che l'attività del gestore fosse diretta, come nella specie, ad una platea indifferenziata di utenti e che il gestore stesso fosse destinatario, come nella specie, di obblighi funzionali alla destinazione al pubblico dell'attività dovuta.

Per quanto concerne specificamente il carattere economico dell'attività, si rammenta che esso ricorre quando all'affidatario si richiedono "impegni di capitali, mezzi, personale da destinare ad un'attività economicamente rilevante, in quanto suscettibile, almeno potenzialmente, di generare un utile di gestione" (Cons. Stato, Sez. V, gennaio

2013, n. 435). E tale è il servizio come svolto da Agno Chiamo Ambiente s.r.l. che, in base ai bilanci approvati, risulta aver prodotto utili negli ultimi n. esercizi.

L'ente competente all'organizzazione e all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

L'art. 3-bis, comma 1-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148 stabilisce 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 omogene.

Nella Regione Veneto gli Enti di governo degli ATO sono disciplinati dalla legge 31 dicembre 2012, n. 52 la quale stabilisce che gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali delimitati dalla Regione “*esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino*” e che “*I consigli di bacino operano in nome e per conto degli enti locali in essi associati* (art. 3, commi 4 e 5).

Nel territorio ove opera Agno Chiamo Ambiente s.r.l. il Consiglio di Bacino previsto dalla legge regionale n. 52/2012 non è ancora stato costituito, sicché continua ad applicarsi l'art. 198, comma 1 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152:

I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In questi termini si esprime la giurisprudenza amministrativa. Così, Cons. Stato, Sez. V, 18 dicembre 2015, n. 5759 afferma che:

il ritardo nella costituzione, o meglio nell'attivazione dei bacini territoriali non sterilizza nelle more la competenza delle amministrazioni comunali. È noto, infatti, che i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti rientrano nella

qualificazione dell'art. 112 T.U.E.L., ai sensi del quale "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" e che, ai sensi dell'art. 198 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, spetta ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani, compresa la disciplina delle modalità del servizio di raccolta e di trasporto (Cons. St., Sez. V, 1 agosto 2015, n. 3780; Id., 13 dicembre 2012, n. 6399). Né è rinvenibile alcuna disposizione che, in modo espresso, impedisca, prima dell'attivazione dei bacini territoriali, che le amministrazioni comunali provvedano alla gestione del servizio in questione. Come non può predicarsi un'abrogazione implicita di quanto disposto dal citato art. 198, poiché una simile esegesi ritarderebbe quel ricorso al mercato che è la ratio portante dei sopra richiamati provvedimenti legislativi.

Dunque, allo stato la competenza all'organizzazione e all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti compete ai singoli Comuni soci in Agno Chiampo Ambiente, salva l'applicazione dell'art. 204, comma 1 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 quando il costituendo Consiglio di Bacino deciderà per un nuovo affidamento a regime.

Le possibili forme di gestione dei servizi pubblici locali.

L'art. 2 della direttiva n. 23/2014/UE riconosce il principio di libera amministrazione delle Autorità Pubbliche e cioè:

il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici.

Di conseguenza, la giurisprudenza interna ha rilevato come:

i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso

dall'ente, ma ne che sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

L'affidamento diretto, in house - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale - costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti” (Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257 di recente ribadita nella sue statuizioni, tra le altre, da Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2017, n. 3554).

Nel momento attuale, dunque, in base all’ordinamento europeo e interno le modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono in alternativa:

- l'affidamento a terzi di appalti e concessioni mediante gara ad evidenza pubblica, disciplinato dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;
- l'affidamento a una società a capitale misto pubblico e privato, disciplinato dall'art. 17 del d.lgs. 18 agosto 2016, n. 175 e successive modificazioni;
- l'affidamento ad un soggetto interamente pubblico, avente le caratteristiche c.d. in house providing, disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016.

La normativa di riferimento per quanto riguarda le gestioni in house providing.

L'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 – in recepimento delle direttive europee n. 23/2014/UE, n. 24/2014/UE e n. 25/2014/UE – prevede, al comma 1, che una concessione o un appalto pubblico può venire assegnato, in via diretta, da un Ente locale a una persona

giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'Ente locale esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Ente locale o da altre persone giuridiche controllate dall'Ente locale di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

Il comma 2 del sopra citato art. 5 precisa che l'Ente locale esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi qualora esso eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Il comma 4 del ridetto art. 5 stabilisce che un'Amministrazione può assegnare un appalto pubblico o una concessione in via diretta, qualora ricorrano le condizioni sopra elencate anche in caso di controllo congiunto. In base al comma 5, le Amministrazioni esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni partecipanti;

b) tali amministrazioni sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni controllanti.

Infine, l'art. 5, ai commi 7 e 8 puntualizza che per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti

l'assegnazione dell'appalto o della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile;

La disciplina delle gestioni in house dei servizi pubblici è completata dall'art 16 del d.lgs. n. 175/2016, che ai commi da 1 a 3-bis, prevede:

1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, nè l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo 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.

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, 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.

La normativa sopra ricordata conferma, in sostanza, quanto già statuito dalla giurisprudenza e cioè che:

L'affidamento diretto di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della

gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una longa manus, dell'ente stesso. Da qui, l'espressione in house che richiama, appunto, una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni.

Si è in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica. Mentre, la disciplina comunitaria dei pubblici appalti va applicata se l'ente affidatario sia distinto dall'amministrazione aggiudicatrice sul piano formale e sia autonomo sul piano sostanziale (così Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1).

Peraltro, la giurisprudenza già aveva riconosciuto la possibilità del controllo analogo c.d. congiunto. Così Corte di giustizia UE, Sez. III, 29 novembre 2012, in causa C-182/2011 ha rilevato come:

se un'autorità pubblica diventa socia di minoranza di una società per azioni a capitale interamente pubblico al fine di attribuirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità pubbliche associate nell'ambito di tale società esercitano su quest'ultima può essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, qualora esso venga esercitato congiuntamente dalle autorità suddette.

Ed altresì la medesima sentenza ha rilevato come:

quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta.

Le motivazioni richieste dall'ordinamento in tema di gestioni in house providing.

L'art. 34, comma 20 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in legge 17 dicembre 2012, n. 221 stabilisce che:

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.

Inoltre, l'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 stabilisce che:

1. È istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

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.

3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli

appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162”;

In base al comunicato del Presidente dell'ANAC del 5 luglio 2017, il termine per la presentazione della domanda di iscrizione nell'Elenco di cui al sopra riportato art. 192, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016 è posticipato al 30 ottobre 2017 e, in base all'art. 9.3. delle Linee Guida dell'ANAC n. 7 del 7 marzo 2017, fino a quella data le Amministrazioni possono continuare ad effettuare affidamenti in house sotto la propria responsabilità e nel rispetto della normativa vigente.

Lo scopo della presente relazione.

Con la presente Relazione, fermo restando quanto illustrato nella premessa, si intende evidenziare la sussistenza dei presupposti, di cui agli artt. 34, comma 20 del d.l. n. 179/2012 nonché 192, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016 anche in relazione agli artt. 5 di quest'ultimo decreto legislativo e 16 del d.lgs. n. 175/2016, per la gestione in house a mezzo di Agno Chiampo Ambiente s.r.l. del servizio di gestione integrata dei rifiuti nel territorio comunale.

Circa la sussistenza in capo ad Agno Chiampo Ambiente s.r.l. dei requisiti per la gestione in house del servizio integrato dei rifiuti.

Con riguardo ad Agno Chiampo Ambiente s.r.l. si può affermare che:

i) la Società presenta capitale interamente pubblico;

ii) gli Enti locali soci esercitano, in maniera congiunta, sulla Società un controllo analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi interni. Come esplicitato tra l'altro nell'art. 29 dello statuto societario, ciò avviene anche attraverso l'Assemblea di coordinamento intercomunale disciplinata dalla convenzione ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 267/2000 sottoscritta tra gli Enti soci, avente valore di patto parasociale come prevede l'art. 16, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 175/2016;

iii) la Società è vincolata a svolgere la parte più importante della propria attività con i soci ovvero con le collettività rappresentate dai soci e nel territorio di riferimento dei soci medesimi, sicché oltre l'ottanta per cento del fatturato della società viene effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dagli enti pubblici soci.

In ordine al requisito di cui al punto i), l'art. 7, comma 3 dello statuto della Agno Chiampo Ambiente s.r.l. stabilisce che:

Ai sensi dell'art. 113, comma 5°, lett. c) del d.lgs. n. 267 del 2000, la quota del capitale pubblico non potrà, in ogni caso essere inferiore al 100% (cento per cento) per tutta la durata della Società

Corrispondentemente, l'art. 9, comma 5 dello statuto stabilisce che:

L'efficacia nei confronti della Società dei trasferimenti è comunque subordinata all'accertamento, da parte del consiglio di amministrazione, delle condizioni previste dal 3° comma dell'art. 7.

Dunque, lo statuto individua meccanismi idonei a fare sì che Agno Chiampo Ambiente s.r.l. presenti il carattere di società a capitale interamente pubblico.

In ordine al requisito di cui al punto ii), si richiamano le seguenti disposizioni dello statuto di Agno Chiampo s.r.l.:

- l'art. 1 in base al quale:

La Società è a capitale interamente pubblico ai sensi dell'art. 113 comma 5°, lett. c) del D. Lgs 267/2000;

- l'art. 4 in base al quale:

Gli enti locali soci affidano alla Società, come previsto anche dalla Convenzione di coordinamento intercomunale, direttamente i servizi e le attività costituenti l'oggetto sociale e questo al fine di un pieno rispetto dell'art. 113 comma 5° lett. c) del D.lgs. n. 267 del 2000.

Per l'affidamento, i Consigli Comunali dei soci approvano un disciplinare che definisce, in particolare, i servizi affidati, la durata dell'affidamento, gli standard minimi di servizio ed eventuali obiettivi di miglioramento, le modalità di vigilanza e controllo sui servizi”;

- l'art. 13, in base al quale:

I soci decidono sulle materie riservate alla loro competenza dalla legge e dal presente statuto, nonché sugli argomenti che uno o più amministratori o tanti soci che rappresentano almeno un terzo del capitale sociale sottopongono alla loro approvazione.

In ogni caso sono riservate alla competenza dei soci:

a) l'approvazione del bilancio e la distribuzione degli utili;

b) la nomina dell'organo amministrativo;

c) la nomina nei casi previsti dalla legge dei sindaci e del presidente del collegio sindacale o del revisore;

d) le modificazioni del presente statuto;

e) la decisione di compiere operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o una rilevante modificazione dei diritti dei soci;

- l'art. 19 in base al quale:

L'assemblea dei soci, sia in prima che in seconda convocazione, delibera validamente con le maggioranze per essa richieste dall'art. 2479-bis del Codice Civile.

È richiesta la maggioranza dei 2/3 (due terzi) del capitale sociale per le deliberazioni concernenti le modificazioni del presente statuto.

- l'art. 29 in base al quale:

Le modalità di controllo nei confronti della Società da parte degli Enti Locali soci ai sensi dell'art. 113, comma 5° lett. c) del D.lgs. n. 267 del 2000, sono disciplinate in apposita convenzione conclusa tra i predetti enti locali ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. appena menzionato.

Al fine dell'esercizio da parte degli enti locali del controllo di cui al comma precedente, gli organi sociali della Società, per quanto di rispettiva competenza sono tenuti:

1) ad inviare, al fine della relativa approvazione, all'Assemblea di coordinamento intercomunale - disciplinata dalla convenzione stipulata tra gli enti locali soci della Società ai sensi dell' art. 30 del d.lgs. n. 267 del 2000 - il piano industriale e gli altri eventuali documenti di tipo programmatico;

2) ad inviare, al fine della relativa approvazione, alla predetta Assemblea di coordinamento intercomunale il bilancio di esercizio;

3) ad inviare all'Assemblea di coordinamento intercomunale la relazione di cui all'art. 2409 ter, comma 2° del Codice Civile appena depositata nella sede della Società;

4) ad inviare senza ritardo, anche su richiesta di essa, gli ulteriori atti indispensabili alla Commissione nominata dall'Assemblea di coordinamento intercomunale - ai sensi della sopra ricordata convenzione stipulata tra gli enti locali soci della Società, ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. n. 267 del 2000 - al fine della verifica, anche sotto il profilo della efficacia, efficienza ed economicità della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione approvati dalla Società e dall'Assemblea di coordinamento intercomunale.

La trasmissione di tutti gli atti sopra ricordati avviene anche al fine di consentire agli enti locali soci di assumere le relative determinazioni in ordine allo svolgimento dei propri servizi pubblici a mezzo della Società.

Pertanto, gli atti di cui al precedente n. 1) devono essere trasmessi ed approvati dall'Assemblea di coordinamento intercomunale prima della definitiva approvazione da parte degli organi sociali.

Almeno una volta all'anno, il Presidente e, se eletto, il Direttore Generale della Società espongono apposita relazione, avente per oggetto la gestione dei servizi pubblici svolti nonché l'andamento generale dell'amministrazione della Società, davanti all'Assemblea di coordinamento intercomunale.

A prescindere dagli obblighi di cui ai commi precedenti, è inoltre consentito a ciascun Ente locale il diritto di domandare, sia nell'assemblea della Società sia al di fuori di essa, mediante richiesta sottoscritta dal proprio legale rappresentante, informazioni in merito alla gestione dei servizi pubblici da esso affidati, alla Società, purché tale diritto non venga esercitato secondo modalità e tempi tali da ostacolare una gestione efficiente della Società stessa.

La Società è tenuta a svolgere i servizi pubblici rientranti nel relativo oggetto sociale esclusivamente sulla base di disciplinari (contratti di servizio) aventi contenuti approvati preventivamente dagli enti locali.

Gli amministratori e il collegio sindacale sono tenuti a collaborare, anche tramite la comunicazione dei dati che vengano richiesti, al fine di consentire il completo controllo del singolo ente locale su ciascun servizio da esso affidato alla Società; a tal fine gli amministratori possono anche convocare l'assemblea della Società al fine di sottoporre alla approvazione degli enti locali soci gli atti che hanno maggiore rilievo nella gestione della Società e dei servizi pubblici ad essa affidati.

Viene in rilievo, inoltre, la “Convenzione per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali”, sottoscritta dagli Enti locali soci in Agno Chiampe Ambiente s.r.l. anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 175/2016.

L'art. 4 della Convenzione dispone:

1. L'esercizio da parte degli Enti locali di un controllo, nei confronti di Agno Chiampo Ambiente s.r.l., analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi dell'art. 113, comma 5° lett. c) del d.lgs. n. 267 del 2000 viene effettuato attraverso l'Assemblea di Coordinamento Intercomunale, costituita dai rappresentanti legali o loro delegati di ciascun Ente locale. Ciascun rappresentante in seno all'Assemblea di Coordinamento Intercomunale esprime un solo voto - così detto voto per testa - e questo al fine di garantire a tutti gli Enti Locali soci lo stesso controllo sulla società Agno Chiampo Ambiente s.r.l.

2. L'Assemblea di Coordinamento Intercomunale rappresenta la sede nella quale si svolge la consultazione tra gli Enti locali circa la gestione dei servizi pubblici svolti da Agno Chiampo Ambiente s.r.l. nonché relativamente all'andamento generale dell'Amministrazione della Società. A tal fine, almeno una volta all'anno, saranno invitati ad esporre apposita relazione davanti all'Assemblea il Presidente e il Direttore Generale di Agno Chiampo Ambiente s.r.l.

3. L'Assemblea di Coordinamento Intercomunale è delegata dagli Enti locali ad approvare il bilancio di esercizio di Agno Chiampo Ambiente s.r.l. nonché il piano industriale della società e gli altri eventuali documenti societari di tipo programmatico che la società, in base al relativo statuto, è tenuta a trasmettere alla Assemblea di Coordinamento Intercomunale. Il Bilancio così approvato viene trasmesso all'Assemblea dei soci di Agno Chiampo Ambiente s.r.l. al fine della definitiva approvazione, compatibilmente con la normale attività della società ed il rispetto dei termini di legge. L'Assemblea è altresì delegata ad apportare le modifiche al testo dello schema tipo dei contratti di servizio ... e le modifiche allo statuto della società, inviando senza ritardo gli atti di cui al presente periodo ai singoli Enti locali per quanto di competenza.

L'Assemblea di coordinamento intercomunale è altresì delegata al rilascio dell'atto di consenso previsto dall'art. 3, quintultimo capoverso dello statuto di Agno Chiampo Ambiente s.r.l.

4. Al fine di permettere un controllo preventivo e più incisivo sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'attività della società, seguendo in itinere lo stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione approvati da Agno Chiampo Ambiente s.r.l. e dall'Assemblea di Coordinamento Intercomunale, viene costituito un Comitato Tecnico di Controllo.

Esso è composto da cinque membri e viene nominato dall'Assemblea di Coordinamento Intercomunale scegliendoli al proprio interno. I membri del Comitato durano in carica cinque anni e decadono con il rinnovo dell'amministrazione comunale di appartenenza.

Possono essere riconfermati e sono sostituiti anche in caso di presentazione di dimissioni, nella prima seduta utile dell'Assemblea di Coordinamento Intercomunale. Nel frattempo il Comitato continua la propria attività purché i membri, ancora in carica non scendano mai sotto le tre unità. In caso di scadenza contemporanea di tutti i membri del Comitato, alla fattispecie si applicano le disposizioni sulla prorogatio previste dall'art.3 della legge n. 444/1994.

Il Comitato nomina fra i propri componenti un Presidente quale coordinatore dei lavori dello stesso.

Il primo incontro viene convocato dal membro che rappresenta il socio con la quota di capitale della società più alto.

Esso si riunisce presso la sede della società e su invito della stessa, obbligatoriamente, ogni qualvolta il C.d.A. della Società deve acquisire il parere di tale organo sugli atti e sulle attività appresso specificate.

Alle riunioni possono partecipare il Presidente del C.d.A. e gli amministratori della Società.

Il comitato è regolarmente costituito con la presenza della maggioranza dei componenti e si esprime con il voto favorevole della maggioranza dei membri. Per ogni incontro viene redatto uno specifico e sintetico verbale, da sottoscrivere da parte dei presenti.

Attraverso il Comitato Tecnico di Controllo si realizza l'informazione, la consultazione, il confronto e la discussione tra i soci, tra i soci e gli organi della società, oltre che una forma di controllo periodico dei soci sulla società.

Al Comitato spetta la disamina preventiva delle deliberazioni di competenza dell'Assemblea dei Soci e dell'Assemblea di Coordinamento Intercomunale. Sul bilancio, sui piani strategici, economici, patrimoniali, finanziari di breve e lungo periodo, sugli atti sottoposti per Statuto ad autorizzazione assembleare a sensi dell'art. 2364 del codice civile, nonché su quelli di competenza dell'Assemblea straordinaria. Su tali atti il Comitato dovrà esprimere il proprio parere.

La società dovrà informare il Comitato su: gli ordini del giorno di convocazione del Consiglio di Amministrazione; ogni attività o progetto, di maggiore importanza, che non siano ricompresi nelle linee strategiche, nei budget approvati dall'Assemblea; ogni operazione immobiliare; mutui, avalli, fidejussioni, ipoteche ed ogni altra forma di garanzia; azioni riguardanti il capitale della società; controversie in materia di lavoro e con le organizzazioni sindacali.

Il Comitato inoltre, monitora periodicamente, lo stato di attuazione degli obiettivi risultanti dai bilanci e dai piani strategici, così come esaminati dall'Assemblea di Coordinamento Intercomunale ed approvati dall'Assemblea della Società, attuando in tal modo il controllo sull'attività.

Per tale esercizio, il Comitato ha accesso agli atti della Società, inoltre ha la facoltà di indicare gli indirizzi strategici attuativi relativi alla gestione dei servizi.

5. Per la propria organizzazione e funzionamento l'Assemblea di Coordinamento Intercomunale ha sede presso la sede della società Agno Chiampo Ambiente s.r.l. e si avvale degli uffici di quest'ultima.

L'art. 5 della Convenzione dispone:

1. L'Assemblea di Coordinamento Intercomunale si riunisce presso la propria sede ovvero presso la sede di uno degli Enti locali aderenti alla presente convenzione, per iniziativa del suo Presidente oppure quando ne facciano richiesta tanti Enti locali che rappresentino almeno 1/5 (un quinto) dei soci. In ogni caso, l'Assemblea di Coordinamento Intercomunale si deve riunire prima delle Assemblee di Agno Chiampo Ambiente s.r.l. che abbiano per oggetto le modificazioni dello statuto, l'approvazione dei bilanci o la nomina di amministratori o sindaci.

2. Il Presidente dell'Assemblea viene eletto dall'Assemblea medesima tra i propri componenti con la maggioranza di cui al successivo comma 4° del presente articolo e resta in carica cinque anni.

3. La convocazione dell'Assemblea è effettuata dal Presidente a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento o altro mezzo idoneo (fax, e-mail, ecc.) a consentire la partecipazione con un preavviso di dieci giorni. I rappresentanti degli Enti locali devono partecipare all'Assemblea di Coordinamento Intercomunale essendo preventivamente legittimati nei modi di legge ed in conformità dello specifico ordinamento locale.

4. Fermo restando l'impegno degli Enti locali a concordare soluzioni comuni in ordine agli argomenti sui quali deve esprimersi l'Assemblea di Coordinamento Intercomunale delibera con il voto favorevole di tanti Enti locali che rappresentino una maggioranza pari al 75% degli Enti locali aderenti che rappresentino almeno il 65% di quote del capitale.

5. In relazione a quelle deliberazioni che abbiano ad oggetto problematiche inerenti la gestione dei servizi pubblici degli Enti locali da parte di Agno Chiampo Ambiente s.r.l., hanno diritto di voto solo quegli Enti locali che siano determinanti per la concreta attivazione dello specifico servizio pubblico in favore di Agno Chiampo Ambiente s.r.l.. Le maggioranze di cui al precedente comma sono proporzionate al totale degli Enti locali aventi diritto di voto ed al capitale da questi rappresentato. Gli Enti locali privi del diritto di voto sono comunque legittimati a partecipare all'Assemblea di coordinamento intercomunale.

6. Ciascun Ente locale è obbligato a votare nelle Assemblee di Agno Chiampo Ambiente s.r.l. uniformandosi alla volontà espressa dall'Assemblea di coordinamento intercomunale. Gli Enti locali restano liberi di esprimere nell'Assemblea della società il proprio personale intendimento nel caso in cui il quorum indicato al precedente comma non sia raggiunto ovvero in relazione a quelle deliberazioni dell'Assemblea della Società che ai sensi di legge consentono al socio dissenziente di recedere dalla società.

7. L'organizzazione ed il funzionamento del coordinamento intercomunale, per quanto non previsto nella presente convenzione, può essere disciplinato dall'Assemblea con apposito regolamento, nel rispetto delle norme sull'ordinamento delle autonomie locali e dei principi sul funzionamento degli organi amministrativi.

In base alle sopra ricordate disposizioni dello statuto e della Convenzione, gli Enti locali esercitano in forma congiunta, nell'Assemblea di Coordinamento Intercomunale e/o nel Comitato Tecnico di Controllo il c.d. controllo ex ante approvando in via preventiva, rispetto agli organi societari, i piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari della società nonché ogni altra attività o progetto di maggiore importanza.

Inoltre, i soci esercitano il controllo ex ante altresì mediante la predeterminazione delle condizioni di svolgimento del servizio pubblico (approvazione e modifica del contratto di servizio).

Gli Enti soci esercitano il c.d. controllo contestuale con il monitoraggio periodico dello stato di attuazione degli obiettivi effettuato dal Comitato Tecnico di Controllo (che ha quindi all'accesso agli atti della società) e dall'Assemblea di coordinamento intercomunale tra l'altro con l'esame della relazione del Presidente e del Direttore Generale sullo svolgimento dei servizi pubblici e sull'andamento generale dell'amministrazione della società. Ogni socio ha comunque titolo a richiedere alla società le informazioni ritenute necessarie in ordine allo svolgimento dei servizi pubblici affidati.

Gli enti soci esercitano il c.d. controllo ex post in fase di approvazione del bilancio che avviene, preventivamente, nell'Assemblea di coordinamento intercomunale; inoltre, il Comitato Tecnico di Controllo verifica, anche sotto il profilo della efficacia, efficienza ed economicità della gestione, lo stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti di programmazione approvati.

Il controllo nei sensi di cui sopra non è fine a se stesso ma, come risulta dallo statuto, viene effettuato al fine di consentire agli Enti locali soci di assumere le determinazioni in ordine allo svolgimento dei propri servizi pubblici a mezzo della società: i soci valutano se l'andamento della società è soddisfacente o meno rispetto agli obiettivi prefissati, per poi prendere le decisioni opportune.

Si precisa il Comitato Tecnico di Controllo e l'Assemblea di Coordinamento non si pongono in contrasto con l'art. 11, commi 9, lett. d) e 13 del d.lgs. n. 175/2016 che si riferiscono unicamente ai Comitati interni alle società e non ai Comitati che, come quelli oggetto della presente relazione, non sono organi sociali.

Il controllo nei confronti di Agno Chiampo s.r.l. è effettivamente congiunto perché le decisioni dell'Assemblea di Coordinamento vengono prese con maggioranza qualificata (75% dei soci che rappresentino almeno il 65% delle quote del capitale) e con queste maggioranze vengono designati altresì gli amministratori della società che, quindi, risultano espressione della generalità dei soci.

Il controllo analogo esercitato dai soci su Agno Chiampo Ambiente s.r.l. garantisce, peraltro, che la società non persegue interessi contrari a quelli delle Amministrazioni partecipanti.

In ordine al requisito di cui al punto iii) di cui sopra, l'art. 3 comma 4 dello statuto societario prevede che:

In ogni caso le attività svolte per gli enti locali soci ed i servizi resi alle Collettività da essi rappresentate devono costituire la parte più importante dell'attività della Società. Le residue attività possono essere prestate ad enti locali non soci ed a altri soggetti pubblici o privati purché non rechino in alcun modo pregiudizio allo svolgimento delle attività rese agli enti locali soci.

Dunque, risulta rispettata la condizione in base alla quale oltre l'ottanta per cento del fatturato delle società in house deve venire effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e la produzione ulteriore 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.

Obblighi di servizio pubblico e di servizio universale.

L'art. 198, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 152/2006 prevede che:

1. I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. 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 adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, 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 di cui all'articolo 184, comma 2, lettera f);

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, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d).

Dunque, il servizio di gestione integrata dei rifiuti è un servizio pubblico obbligatorio che il Comune deve garantire, in attesa della costituzione e dell'operatività degli Enti di governo degli ATO (art. 3-bis, comma 1-bis del d.l. n. 138/2011 e legge regionale n. 52/2012).

Peraltro, in base all'art. 177, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006 *“La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse”* e il successivo art. 178 del medesimo decreto legislativo precisa che:

La gestione dei rifiuti è 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.

In considerazione di quanto sopra, al fine della tutela della salute e dell'ambiente (valori costituzionali) è necessario che, con il contratto di servizio siano garantiti determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza. In particolare, occorre che i servizi siano prestati in modo ininterrotto, a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio comunale, a prezzi uniformi e accessibili nonché a condizioni di qualità omogenee, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione.

I predetti obblighi di servizio pubblico sono riportati nello schema di contratto di servizio e nel disciplinare tecnico che ne costituisce parte integrante, i quali vengono uniti alla presente relazione.

Congruità economica della gestione a mezzo della Agno Chiampo Ambiente s.r.l.

Come evidenziato dal Dr. Treu nella relazione “*Valutazione sulla congruità tecnico-economica dell’offerta del soggetto in house*” acquisita agli atti di codesto comune il 13/10/2017 con prot. n. 20846, nella quale è stata analizzata la proposta di offerta della gestione del servizio rifiuti predisposta da Agno Chiampo Ambiente per il Comune di Creazzo, in merito alla convenienza economica dell’offerta va rilevato che:

il costo ad abitante previsto per l’anno 2017 per il Comune di Creazzo risulta pari a Euro 81,45 (IVA compresa); confrontando tale costo con i costi medi rilevati a livello nazionale e regionale si è evidenziato che:

- in relazione al sistema di raccolta proposto, che può considerarsi di tipo domiciliare spinto, il costo ad abitante risulta inferiore del 26% rispetto a quello medio rilevato da ARPAV nei comuni del Veneto nel 2015.
- anche considerando i dati relativi ai comuni con un basso tasso di turisticità il costo medio per abitante proposto da Agno Chiampo Ambiente srl risulta inferiore del 26% rispetto al valore medio regionale del 2015, ed inferiore rispetto ai Comuni con lo stesso sistema di raccolta (domiciliare spinto);
- per quanto riguarda il costo medio ad abitante in relazione alle diverse fasce demografiche, il costo ad abitante derivante dal servizio proposto da Agno Chiampo Ambiente srl per l’anno 2017 risulta decisamente inferiore rispetto al valore medio nazionale (43%) e anche a quello medio rilevato da ARPAV nei comuni del Veneto nella stessa fascia demografica nel 2015 (27%).

Si può pertanto affermare che la convenienza economica del servizio offerto da Agno Chiampo Ambiente srl risulta verificata, essendo in genere al di sotto al dato medio nazionale e regionale.

Con riguardo alla qualità/efficienza del servizio offerto si evidenzia quanto segue:

il servizio di igiene urbana proposto da Agno Chiampo Ambiente srl per il Comune di Creazzo, risulta di un livello qualitativo elevato in quanto:

- consente di raggiungere percentuali di raccolta differenziata superiori al 65% della produzione totale di rifiuti;
- consente di raggiungere percentuali di raccolta differenziata superiori al 65% della produzione totale di rifiuti;
- è del tipo porta a porta per le principali frazioni di rifiuto;

- è possibile aderire al servizio di compostaggio domestico;
- prevede un servizio porta a porta anche per la raccolta di carta e cartone dalle utenze commerciali;
- prevede la raccolta domiciliare gratuita di ingombranti su chiamata;
- utilizza sistemi di comunicazione multimediali innovativi e ha predisposto un opuscolo informativo in 6 lingue distribuito alle utenze del territorio;
- è di gradimento da parte della popolazione residente nel bacino servito.

Il contratto di servizio garantisce determinati standard qualitativi, oltre che quantitativi, a beneficio dell'utenza, attraverso la fornitura di servizi continuativi (senza interruzioni), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio comunale, a prezzi uniformi e accessibili nonché a condizioni di qualità omogenee, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione.

Ulteriori valutazioni ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Si è anticipato che l'art. 192, comma 2 del d.lgs. n. 50/2016 prevede che, ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, l'Ente affidante effettua 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.

In ordine alla congruità economica si rimanda a quanto illustrato sopra nell'apposito paragrafo. Per quanto concerne gli ulteriori profili si osserva quanto segue:

i) l'indirizzo politico amministrativo che questo Comune intende perseguire è di svolgere un'attività di estremo rilievo per la collettività locale, come la gestione integrata dei rifiuti, mediante un organismo soggetto al controllo analogo congiunto degli Enti locali soci, espressione dei predetti Enti locali, quindi non ispirato a logiche di mercato e di profitto.

Ciò esclude il possibile ricorso, per l'affidamento del servizio pubblico di cui trattasi, a operatori privati anche selezionati mediante gara.

Nel contempo, la gestione diretta comunale sarebbe improponibile, necessitando l'attività oggetto della presente Relazione di competenze tecniche che l'Ente locale non possiede direttamente e che potrebbe acquisire solo mediante l'assunzione di personale qualificato, con costi oggettivamente non giustificabili. Inoltre, il Comune non dispone di aziende speciali, che dunque dovrebbero venire costituite *ex novo* con costi parimenti non giustificabili.

Dunque, per l'attuazione del sopra detto indirizzo politico amministrativo l'unica soluzione praticabile è la gestione del servizio integrato dei rifiuti a mezzo della società in house Agno Chiampo Ambiente s.r.l.;

ii) la soluzione organizzativa di cui al precedente punto i) reca benefici alla collettività locale sul piano economico e della qualità del servizio reso, anche rispetto ad obiettivi di universalità e socialità, come si è illustrato nei precedenti paragrafi.

Del resto, anche dal punto di vista dell'efficienza dell'efficacia e dell'economicità, oltre che quale benefico per la collettività, si deve considerare che il rapporto tra ente affidante e società in house permette flessibilità organizzative, anche in termini di perfezionamento e modulazione nel tempo dell'organizzazione del servizio pubblico voluto dall'ente, che altre forme di gestione (esternalizzazione) invece non consentono.

Inoltre, la flessibilità del rapporto in house permette di soddisfare con maggiore tempestività e puntualità le esigenze rappresentate quotidianamente dall'utenza.

iii) L'omogeneità degli interessi tra ente affidante e società affidataria evitano inoltre l'insorgere di divergenze interpretative circa gli atti di affidamento del servizio pubblico e quindi di contenziosi, sempre possibili nei rapporti con gli operatori privati.

Inoltre, il controllo analogo permette all'ente affidante un'ingerenza significativa e pregnante sugli organi e sull'attività della società al fine di meglio indirizzare lo svolgimento del servizio pubblico, ingerenza che non sarebbe possibile in ipotesi di esternalizzazione.

In considerazione di quanto esposto nel presente e nei precedenti paragrafi sopra si ritiene, dunque, che la gestione in house a mezzo di Agno Chiampo Ambiente s.r.l. costituisca la soluzione preferibile anche rispetto all'ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Compensazioni economiche.

Non sono previste compensazioni economiche in favore del gestore del servizio pubblico: il Comune si limita a riconoscere alla Agno Chiampo Ambiente s.r.l. il corrispettivo per l'attività svolta a condizioni che, come si è sopra illustrato, risultano pienamente compatibili con le condizioni praticate nel mercato.

Conclusioni

In conclusione, sulla base di quanto sopra illustrato si ritiene che la soluzione più idonea a garantire lo svolgimento, con le caratteristiche di qualità volute dall'Ente, del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti nel Comune di Creazzo secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità sia il ricorso al modello in house providing a mezzo della Società Agno Chiampo Ambiente s.r.l.