

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA
E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI



COMUNE DI SANTA CROCE CAMERINA

III DIPARTIMENTO – ASSETTO DEL TERRITORIO

Area di Raccolta Ottimale
del Territorio di SANTA CROCE CAMERINA

PIANO DI INTERVENTO

Relazione sul sistema di gestione del servizio

(art.34 comma 20 D.L. 179/2012 convertito con legge n°221/2012)

Data:

Assessore Servizi Ambientali
Dott. Giovanni Allù

Dirigente 3° Dipartimento
Arch. M. M. Mormina

PREMESSE

La presente relazione è redatta con riferimento al Piano di intervento approvato dal Comune di Santa Croce Camerina nel 2015 ed è stata predisposta ai sensi e per gli effetti del art. 34 comma 20 della Legge 17 dicembre 2012, n. 221 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, che recita testualmente *“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.*

Pertanto con la presente Relazione si effettua un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene ambientale dal quale discende la scelta fatta nel Piano di intervento di Santa Croce Camerina che prevede che tale gestione venga affidata previa gara ad evidenza pubblica.

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 attraverso:

- gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti;
- 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;

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 di rilevanza economica, come la gestione dei rifiuti, il soggetto che affida il servizio dovrà tener conto oltre che della disciplina comunitaria delle norme nazionali settoriali in materia di Contratti pubblici (D. Lgs. n. 163/2006 e s.m.i) e delle norme Ambientali (D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.).

Ciò premesso il soggetto che affida il servizio è obbligato a pubblicare sul proprio sito istituzionale una relazione che motivi la scelta e dimostri la sussistenza dei requisiti dettati dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta.

GESTIONE IN HOUSE

Come riportato nel capitolo precedente gli enti possono affidare direttamente la gestione di servizi pubblici locali a società *in house*, ciò comporta la creazione di un'apposita società 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;
- nel caso in cui i soggetti di cui al comma 550 del L. n. 147/2013 presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, l'ente partecipante a partire dal 2015 ha l'obbligo di accantonare nell'anno successivo in un fondo vincolato un importo pari all'eventuale risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione;
- 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.

Nel caso di gestione in house la relazione prevista del citato art. 34 del D.L. 179/2012 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 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 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.

Capitolo molto delicato che occorre sottolineare è quello inerente le previsioni comunitarie in materia di compensazioni pubbliche, affinché queste ultime non rientrino nel campo di applicazione degli aiuti di Stato. In particolare, il ricorso ad affidamenti all'esterno con procedure ad evidenza pubblica escluderebbe proprio in forza del meccanismo concorrenziale, la possibilità di sovra-compensazioni, mentre questa condizione va dimostrata nel caso di affidamenti diretti. 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. Gli accantonamenti di sopra 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 della L. n° 147/2013 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 554 della L. n° 147/2013 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. In conclusione 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.

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:

1. Contiene una voce di costo "spese generali e utile di impresa" del 10%, che nel caso di gestione in house non esiste;
2. 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 previste nell'appalto anche nel caso in cui le condizioni createsi potrebbero consigliare una modifica delle condizioni contrattuali;
3. Possono verificarsi pericoli di infiltrazioni della malavita nell'ambito degli esecutori del servizio;

Pur avendo ben chiari 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" come riportato nel prossimo capitolo.

In particolare nel capitolato d'appalto si prevede che possono essere apportate eventuali modifiche integrative e migliorative (anche se non sostanziali) al sistema di gestione secondo eventuali nuove esigenze, pur mantenendo fermo l'importo contrattuale.

Per quanto riguarda il pericolo di infiltrazioni della malavita si faranno i dovuti riscontri e le dovute verifiche previste dalle norme ed in primis l'iscrizione alla white list presso la Prefettura delle ditte partecipanti.

IL PIANO DI INTERVENTO DEL COMUNE DI SANTA CROCE CAMERINA .

Il Piano di Intervento inerente l'organizzazione del Servizio di raccolta differenziata, spazzamento e trasporto dei rifiuti sul territorio dell'ARO "Santa Croce Camerina", redatto dal III Dipartimento "Assetto del Territorio" è stato già approvato con delibera di G.C. n. 7 del 13/02/2015. Tale Piano unitamente alla deliberazione di approvazione è stato già trasmesso al competente Dipartimento Regione per l'Energia e i Servizi di pubblica utilità in data 19/02/2015 (ns. protocollo n°002447).

Si è ritenuto, comunque, in sede di approvazione consiliare del Piano d'Intervento, del Capitolato d'onori del Quadro economico di spesa, di inserire la presente Relazione per dare le necessarie informazioni sulle scelte effettuate ai sensi del più volte citato art. 34 del D.L. 179/2012.

Sotto il profilo della scelta del sistema di affidamento del servizio, i Redattori del piano, in continuo confronto con l'Amministrazione comunale e dopo le valutazioni di merito sui due sistemi (affidamento

con gara di evidenza pubblica o gestione "in house"), sulla scorta delle valutazioni riassunte nella presente relazione, hanno impostato il Piano attraverso l'affidamento a ditte esterne, tramite gara di evidenza pubblica.

Fermo restando che nell'impostazione iniziale del Piano di intervento si è tenuto conto di una serie di parametri da applicare ugualmente alle diverse forme di gestione del servizio (affidamento esterno e gestione diretta), quali: estensione e morfologia territoriale, numero di utenze domestiche e non domestiche, numero di abitanti/residenti e fluttuanti, nonché dati estrapolati dalla Tari anno 2014, si ritiene che i costi presunti complessivi per il Comune nel caso di gestione con affidamento all'esterno (mediante gara ad evidenza pubblica) siano minori rispetto ad una gestione c.d. "in house", in quanto si ritiene che l'affidamento a ditta esterna farà ottenere, tramite l'applicazione del ribasso praticato in sede di gara, una diminuzione di costo del servizio, pur applicando nelle voci del costo le spese generali e l'utile di impresa.

Inoltre la ditta esterna in rapporto al servizio da eseguire, una volta aggiudicatasi l'appalto deve garantire costantemente e in numero idoneo la presenza di personale e mezzi, fattori quest'ultimi non sempre garantiti in caso di gestioni in house (per difficoltà di sostituzione personale in caso di malattia, infortunio, ferie, etc ovvero nel caso di manutenzione dei mezzi).

Ulteriore elemento che ha fatto propendere per la gestione esterna è quello per il quale l'affidamento esterno avverrà tramite gara con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per il quale i concorrenti dovranno proporre un sistema che preveda migliorie al piano redatto dall'ARO. Ciò comporterà sicuramente delle proposte innovative e migliorative che dovranno essere proposte secondo i criteri 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 permette all'ARO di raggiungere i risultati previsti nel Piano in termini di percentuale di R.D. Ciò indurrà l'appaltatore ad intensificare gli sforzi per raggiungere lo scopo. Analoga 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, come visto nel precedente capitolo, si ripercuoterebbe inevitabilmente sul Comune, in quanto socio. 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 penali da

applicare all'esecutore. La soluzione con società mista pubblica-privata avrebbe, seppur con profili diversi, comportato criticità analoghe a quelle della gestione "in house" in precedenza rappresentate.

CONCLUSIONI

Nel caso del Piano di intervento redatto dall'ARO di Santa Croce Camerina, la scelta di affidare il servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica in alternativa alle altre soluzioni previste dalla disciplina comunitaria è nata da alcune considerazioni:

- Convenienza economica;
- Difficoltà economico/amministrativa nel caso di gestione in house per l'organizzazione di una società partecipata dal Comune;
- Rischi finanziari per il Comune legati alla prestazione della società (nel caso di gestione in house);
- Possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere miglorie al servizio rispetto a quelle previste nel Piano e la possibilità di penali e/o risarcimenti in caso di mancato raggiungimento delle percentuali di R.D.

La presente relazione è resa ai sensi dell'art. 34 del D.L.197/2012.