

---

**COMUNE DI FAGNANO ALTO**  
**(Provincia di L'Aquila)**

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti previsti per l'affidamento *in house* del servizio di  
igiene urbana (ex art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012  
convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n. 221)**

## PREMESSA

L'art. 34 del D.L. 18/10/2012 n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n. 221, al comma 20, prevede 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"*.

La presente relazione è stata elaborata relativamente alla gestione del servizio di igiene urbana sul territorio del Comune di **Fagnano Alto**, che assume il ruolo di ente affidante, e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in house providing, in favore della società partecipata "ASM S.p.A.", con sede in L'Aquila, assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, la economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

### A) Servizi pubblici e relative forme di gestione

Appare necessario operare la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni (diverse dai servizi pubblici) al fine di collocare il servizio di raccolta differenziata (RD) in una delle due famiglie.

Tra molte:

\* la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 16/4/2014 n. 1863, ha precisato quanto segue: ... *un servizio pubblico locale è rivolto alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali ... , e ... prevede una prestazione a carico dell'utente (il costo del biglietto), con assunzione a carico del concessionario del rischio economico relativo alla gestione del servizio ... , che ha come destinatari una platea indifferenziata di utenti .... Inoltre il rapporto tra l'amministrazione e l'erogatore del servizio prevede la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari ... e la possibilità per il medesimo gestore di effettuare scelte sulla organizzazione del servizio .... Quindi, a differenza della figura dell'appalto di servizi [attività strumentale], non si è in presenza di un rapporto bilaterale, che si esaurisce tra erogatore del servizio e amministrazione, ma di un rapporto trilaterale, che coinvolge anche gli utenti del servizio. La qualificazione del servizio ... all'interno del paradigma concessorio, piuttosto che in quello dell'appalto di servizi, ... esclude ... che la relativa prestazione sia rivolta "all'amministrazione" per soddisfare una sua specifica esigenza al fine di ottenere, quale corrispettivo, il pagamento di una determinata somma.*

\* la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 9/9/2011 n. 5068, *Sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa al Comune* evidenzia la distinzione come segue: *Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale ..., né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale ..., ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia CE ha ribadito che si è in presenza di una concessione di servizi allorquando le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta un'attività resa al Comune.*

Circa la qualificazione del servizio di raccolta differenziata (RD), si rinvia alla successiva lettera B.

Relativamente al dibattuto tema della *rilevanza economica*, va innanzitutto evidenziato quanto espresso con la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23/10/2012 n. 5409, la quale sintetizza gli argomenti che hanno animato la pluriennale discussione, articolatasi secondo l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza, della dottrina e della prassi.

*La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione. In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica....*

*La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore ....*

Si può concludere quindi che ai servizi di raccolta differenziata (RD), salvo forse in casi di dimensione minima, si possa associare il requisito della rilevanza economica.

## **B) Il quadro di riferimento amministrativo in materia di servizio di raccolta differenziata (RD)**

Un sistema integrato di gestione rifiuti urbani, è volto a sviluppare un efficace ed efficiente politica ambientale, sia attraverso un'azione mirata alla riduzione dei rifiuti, sia attraverso il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata previsti per legge, sia attraverso la riduzione dei costi.

Con riferimento agli artt. 5, 7, 11 e 16 del D.L.gs. n. 175/2016:

- nel contesto giuridico e normativo vigente, l'affidamento di servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente: a) con gara ad evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario; b) con gara cosiddetta "a doppio oggetto" in cui individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista; c) mediante autoproduzione, ovvero mediante affidamento ad un soggetto cosiddetto "in house".
- Il recente D.L.gs. n. 175/2016, emanato in attuazione della Legge 7/8/2015 n. 124 recante delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ha disciplinato in maniera unitaria le società a partecipazione pubblica.

Il D.L.gs. n. 175/2016, ha consolidato ed ulteriormente dettagliato gli adempimenti per la partecipazione a società da parte di amministrazioni pubbliche prevedendo che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere *analiticamente motivato* con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando altresì le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i

principi di efficienza efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'art. 19 del D.L. 06/07/2012, n. 95 elenca e disciplina quelle che sono le funzioni fondamentali dei Comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali:

– tra le funzioni fondamentali elencate dal richiamato articolo è compresa anche *“l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”*;

L'art. 198 del D.Lgs. n. 152/2006 in merito alla gestione dei rifiuti prevede che: *“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”*.

L'art. 17, comma 1 della L.R. Abruzzo n. 36/2013 ai sensi del quale: *“I soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici locali assicurano l'integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime ai sensi della normativa comunitaria e nazionale vigente ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'AGIR di cui all'art 4”*.

L'art. 17, comma 13 della L.R. Abruzzo n. 36/2012 ai sensi del quale: *“Trascorsi sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR di cui all'art. 4 e fatto divieto ai Comuni di indire nuove procedure per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto”*:

– pertanto nonostante quanto stabilito all'art. 17, comma 1 della L.R. Abruzzo n. 36/2012 la stessa legge regionale al comma 13 dà la facoltà ai Comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi d'igiene ambientale.

L'art. 34 comma 23 del D.L. 179/2012 stabilisce che le funzioni di affidamento della gestione sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. In data 31/03/2018 si è insediata l'Assemblea dei Sindaci e si è costituita formalmente l'Autorità di Gestione Integrata dei Rifiuti e che, pertanto, ai sensi della L.R. n.36/2013, commi 13 e 14 è vietato, a partire dal giorno 1 dicembre 2018, l'indizione di nuove procedure o l'aggiudicazione in via provvisoria di gare per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto. Con l'approvazione della Legge di Stabilità regionale 2019 e del Bilancio di Previsione finanziario 2019-2021 (Regione Abruzzo) il limite del 1 dicembre 2018 è stato posticipato al 1 giugno 2019.

La disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, da ultimo rappresentata dall'art.4 del D.L. n. 138/2011, conv. in L. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale 20.7.2012 n. 199, la quale ha, inoltre, statuito, con sentenza n. 26 del 26.01.2011, che al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma, escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art.113 e ss. D.Lgs.n. 267/2000), deriva l'immediata applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica. La normativa comunitaria vigente stabilisce che gli enti locali, anche in forma associata, possano affidare l'erogazione di servizi di interesse generale, e più nello specifico di servizi pubblici locali, a soggetti in house, vale a dire con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui possono essere affidate direttamente tali attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Il legislatore è intervenuto a normare la materia del controllo con l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, ai commi da 20 a 24.

Il legislatore è altresì intervenuto con il D.L. 10.10.2012 n. 174, convertito con modificazioni nella Legge 7.12.2012 n. 213, ad integrare il citato D.L.gs. 18.08.2000 n.267, inserendo, fra l'altro, l'art. 147 quater in materia di controlli sulle società partecipate non quotate.

Il “controllo analogo” è inteso come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società tale da realizzare un modello di delegazione interorganica nel quale la società opera come longa manus del socio pubblico. Esso determina quindi in capo alle amministrazioni controllanti 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; nel caso in cui gli enti locali soci siano più d'uno, dovrà essere garantito un controllo coordinato da parte degli stessi, tale da garantire l'espressione di forme di utilizzo e controllo unitarie, ancorché proveniente da distinti soggetti. Ciò deve avvenire non solo per il tramite degli organi della società cui i soci pubblici partecipano, ma, soprattutto, attraverso appositi organismi di coordinamento tra i vari soci pubblici, che svolgano il necessario controllo costituendo l'interfaccia con l'impresa pubblica controllata ed eserciti i poteri di direzione, coordinamento e supervisione del soggetto partecipato.

### **C) La competenza del Comune circa l'affidamento del servizio e l'approvazione della relazione ex art.34, c.20 DL 179/2012;**

Il vigente art.34, cc.20 e 21 DL 179/2012 prevede quanto segue:

*20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che 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.*

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

circa la competenza del Comune ad approvare la presente relazione, e quindi ad individuare la forma di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti, in particolare della raccolta differenziata.

Il Comune è pertanto il soggetto competente ad individuare la forma di gestione dei servizi di raccolta dei rifiuti.

Si deve quindi innanzi tutto concludere che il servizio di raccolta differenziata deve essere oggetto della relazione ex art.34, c.20 DL 179/2012.

### **D) Forme di gestione dei servizi pubblici**

La tumultuosa evoluzione normativo – giurisprudenziale recente e degli ultimi anni, afferente le forme di gestione dei servizi pubblici locali ed il servizio di manutenzione e gestione del verde pubblico, può essere riassunta come segue:

- è stato approvato il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*); su alcune previsioni ex D.L.gs. n. 50/2016 si ritorna nel prosieguo;

- è stata approvata la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Febbraio

2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione* (di cui si vedano in particolare, a stabile supporto della tipologia di affidamento *in house*, il considerando n.46, l'art.13 – *concessioni aggiudicate a un'impresa collegata* - e l'articolo 12 - *esclusioni specifiche nel settore idrico*);

- con l'art.1 Legge 190/2014, con l'art.1 Legge 147/2013 e con l'art.13 DL 150/2013, successivamente al precedente intervento introdotto con lo stesso art.34, cc.20 e ss DL 179/2012 istitutivo della presente relazione, il legislatore torna ad interessarsi della materia dei servizi, delle attività e delle società pubbliche locali;
- la sentenza Corte Cost. 199/2012 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.4 DL 138/2011, convertito in Legge 148/2011, ed anche delle modifiche ed integrazioni allo stesso apportate dall'art.9 Legge 183/2011, dall'art.25, c.1 DL 1/2012 convertito in Legge 27/2012, dall'art.53 DL 83/2012;
- il DPR 113/2011 ha abrogato l'art.23bis DL 112/2008 convertito in legge 133/2008, modificato ed integrato dall'art.15 DL 135/2009 convertito in Legge 166/2009, nonché ha abrogato il DPR 168/2010, regolamento di attuazione del citato art.23bis;
- l'art.12, c.1 ha abrogato l'art.113, cc. 5, 5-bis , 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater DLgs 267/2000.

Ad oggi ed alla luce di quanto sopra descritto, in materia di servizi pubblici locali in generale non sussiste un provvedimento di guida a livello nazionale, e non si può che far riferimento ai principi di derivazione comunitaria, cosicché le alternative per l'affidamento dei servizi risultano essere le seguenti:

- affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica ex art.164 e ss. D.L.gs. n. 50/2016 ed art.30 e ss. Direttiva 2014/23/UE;
- affidamento del servizio a società mista con socio appaltatore ex artt 5, c.9 e 184 DLgs 50/2016;
- affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico *in house*, ex artt 5 e 192 DLgs 50/2016, nonché ai sensi del citato n.46 e dell'art.12 della Direttiva UE 2014/23, affidamento senza più alcun termine finale, (alla luce dell'incostituzionalità dell'art.4, c.32, lettera a) DL 138/2011, che individuava il 31.12.2012 quale termine di cessazione degli affidamenti assegnati in assenza di evidenza pubblica) e senza limite di valore contrattuale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art.4, c.13 DL 138/2011, che limitava il valore stesso entro i 200.000 euro/anno), purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati in prima battuta dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal, successivamente dall'art.113, c.5, lettera c) DLgs 267/2000, abrogato dall'art.12, c.1 DPR 168/2010, ma soprattutto come da citate norme ex DLgs 50/2016 di seguito richiamate.

#### **E) Le caratteristiche delle società *in house* ex artt. 5 e 192 D.L.gs. n. 50/2016; coerenza amministrativa e congruità economica.**

Di seguito si riportano le norme in questione, con particolare riferimento all'approccio *in house* providing pluricomunale e, via via in tondo, alcuni riferimenti specifici per ASM S.p.A.:

Art. 5 D.L.gs. n. 50/2016 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico)

**1.** *Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

a) *l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.*

Il controllo analogo sarà esercitato in forza della “*Convenzione ex art. 30, D.L.gs. 18 Agosto 2000 n. 267 fra gli Enti locali soci di Aquilana Società Multiservizi ASM S.p.A., per l'esercizio congiunto del controllo analogo sulla Società*” approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale di L'Aquila n. 5 del 12/02/2021 avente ad oggetto “*approvazione nuova convenzione ex art. 30, d.lgs. 18 agosto*

*2000 n. 267 fra gli enti locali soci di aquilana società multiservizi asm s.p.a. per l'esercizio congiunto del controllo analogo e conseguenti modifiche allo statuto societario";*

*b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o controllate altre persone giuridiche dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*

ASM S.p.A., rispetta detto limite come emerge dai documenti della società. Lo Statuto di ASM S.p.A. risulta conforme alla disciplina di riferimento, avendo previsto, conformemente all'art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016, che "Oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato della Società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Ente pubblico o dagli Enti pubblici soci." (art. 4).

Si segnala che, rispetto alla condizione in esame, secondo le Linee Guida ANAC n. 7 di attuazione del D.Lgs. n. 50/2016, la conformità della clausola statutaria all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016 è condizione necessaria e sufficiente per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del Codice dei Contratti.

Pare comunque opportuno soffermarsi sulle condizioni poste dall'art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016, ove si richiede che oltre l'80% dell'attività sia effettuata nello svolgimento di compiti affidati alla Società dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Qui il criterio quantitativo non è immediatamente riferito al fatturato prodotto.

Quest'ultimo rappresenta il criterio ordinario, ma non certo esclusivo, per accertare la sussistenza dell'attività prevalente.

Il comma 7 dell'art. 5 precisa infatti che la percentuale dell'attività è accertata considerando il fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione ovvero altra idonea misura alternativa basata sull'attività.

Nel caso di specie, la ASM S.p.A. ha effettuato il calcolo del fatturato totale medio relativo agli anni 2018 da cui risulta una percentuale di attività prevalente svolta in favore dei Comuni soci pari al 88%.

*c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

ASM S.p.A., è partecipata esclusivamente e solamente da Comuni.

In merito all'attività prevalente, le linee-guida ANAC n. 7 evidenziano come lo statuto dell'organismo partecipato debba prevedere che oltre l'80% del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci, e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale. L'adeguamento degli statuti diviene pertanto passaggio non più eludibile o rinviabile, in quanto consente la specificazione dei principali elementi traduttivi

Lo statuto dell'ASM approvato il 28/07/2017 all'art. 4 prevede "Oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato della Società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Ente pubblico o dagli Enti pubblici soci".

**2.** *Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.*

.....OMISSIS

4. *Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto.*

5. *Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori 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 aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;*
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.*

Coerentemente con quanto sopra, l'art. 10 dello statuto ASM S.p.A. (Assemblea) e l'art. 14 (Consiglio di Amministrazione) prevedono stringenti indirizzi obbligatoriamente da assegnarsi dai Comuni soci agli Amministratori, a che questi ultimi operino sotto lo stringente controllo (analogo) dei primi; inoltre, la convenzione per l'esercizio multi comunale del controllo analogo, cui si rinvia nel dettaglio, è stata approvata con Deliberazione del Consiglio Comunale di L'Aquila n. 5 del 12/02/2021 avente ad oggetto *"approvazione nuova convenzione ex art. 30, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 fra gli enti locali soci di aquilana società multiservizi asm s.p.a. per l'esercizio congiunto del controllo analogo e conseguenti modifiche allo statuto societario"*; infine, il contratto di servizio contiene dettagliate descrizioni gestionali ed operative, cui si rinvia, previsioni di budget e report da ASM SpA a Comune con elevata frequenza, possibilità per il Comune di applicare sanzioni in caso di disservizi; sempre in base al contratto di servizio, il Comune è unico titolare delle decisioni afferenti le modalità di svolgimento del servizio sul proprio territorio. Le caratteristiche di cui sopra afferenti l'approccio in house di ASM SpA risultano del tutto coerenti con quanto prescritto dalla giurisprudenza corrente in materia di cui a seguire lettera F).

6. *Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.*

Si veda sopra al c.1, lettera b).

Art. 192 (Regime speciale degli affidamenti in house):

1. *E' 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. La domanda di iscrizione consente all'amministrazione aggiudicatrice 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.*

Come da Comunicato del Presidente ANAC del 3 Agosto 2016, *Nelle more [della non ancora intervenuta istituzione dell'anagrafe da parte ANAC], tenuto conto dell'efficacia non costitutiva ma meramente dichiarativa dell'iscrizione (cfr. parere del Consiglio di Stato del 1° aprile 2016 n. 855), l'affidamento diretto alle società in house può essere effettuato, sotto la propria responsabilità, dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli enti aggiudicatori in presenza dei presupposti legittimanti definiti dall'art. 12 della direttiva 24/2014/UE e recepiti nei medesimi termini nell'art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e nel rispetto delle prescrizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 192, a prescindere dall'inoltro della domanda di iscrizione.*

2. *Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di*



*concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.*

Circa la congruità, l'economicità, la qualità dell'offerta ASM S.p.A. in materia di gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento si rinvia alla successiva lettera I).

*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 connessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.*

Il Comune provvederà alla pubblicazione degli atti afferenti il presente affidamento *in house providing*.

## **F) La giurisprudenza amministrativa corrente**

La giurisprudenza amministrativa recente offre diversi spunti di interesse in relazione all'oggetto della presente relazione. Circa la necessità di valutazioni comparative tra il modello in house e quantomeno la preesistente gestione, all'atto dell'affidamento.

L'affidamento in house non ha più carattere eccezionale ma anzi tutte le forme di gestione siano in effetti sullo stesso piano, e che lo stesso affidamento in house è ben motivato non solo a fronte della maggiore economicità, che pure sussiste, ma anche tenendo conto del fatto che sussistono elementi di valutazione correlati al controllo analogo che l'ente può e deve esercitare sull'affidatario (diversamente da quanto avviene per altre forme di gestione).

### **i) Consiglio di Stato, Sez. V, 22/1/2015 n. 257**

*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 [può ricorrere] sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza.*

### **ii) Consiglio di Stato, Sez. V, 8/2/2011 n. 854**

*La decisione di un Comune di ricorrere ad una società "in house" invece che ad un soggetto terzo deve essere effettuata, previa valutazione comparativa dei rispettivi servizi offerti. La scelta di un Comune di non trasferire ad un soggetto terzo la funzione amministrativa atta a soddisfare la domanda relativa ad un pubblico servizio costituisce per la P.A. una facoltà legittima (come previsto dal Trattato CE), ciò non esclude che comunque la decisione di ricorrere ad una società "in house" in vece che ad un soggetto terzo debba essere effettuata, previa valutazione comparativa dei rispettivi servizi offerti. Posto che l'art. 113, V c., del D. Lgs. n. 267 del 2000, prevede che la gestione dei servizi pubblici locali avvenga secondo una delle alternative modalità ivi contemplate, tra cui quella che si sostanzia nel conferire il servizio a società a capitale interamente pubblico, e che il ricorso all'affidamento diretto è sempre consentito, alla sola condizione che sussistano i requisiti indicati nella lett. c) di detto quinto comma, può convenirsi che non sia necessaria un'apposita ed approfondita motivazione di tale scelta, ma solo dopo che sia stata dimostrata non solo la sussistenza dei presupposti richiesti per l'autoproduzione, ma anche la convenienza rispetto all'affidamento della gestione del servizio a soggetti terzi, perché, in difetto, la scelta sarebbe del tutto immotivata e contraria al principio di buona amministrazione cui deve conformarsi l'operato della P.A.. Il principio che la scelta della forma di gestione per ciascun servizio deve essere effettuata previa valutazione comparativa tra le diverse forme di gestione previste dalle disposizioni in materia è applicabile non solo, nel caso di specie, nel Comune di Ceriale perché previsto dallo statuto, ma in generale ed ovunque ogni qualvolta debba*

*essere effettuata la scelta tra il ricorso alle due forme di gestione di cui trattasi, anche se non espressamente previsto dall'art. 113 del D. Lgs. n. 267 del 2000, in ossequio al principio di buon andamento costituzionalmente previsto.*

iii) Consiglio di Stato, Sez. VI, 11/2/2013 n. 762

*Venuto meno l'art. 23-bis d.l. n. 112/2008 per scelta referendaria, e dunque venuto meno il criterio prioritario dell'affidamento sul mercato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e l'assoluta eccezionalità del modello in house, la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:*

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;*
- individuazione del modello più efficiente ed economico;*
- adeguata istruttoria e motivazione.*

In particolare, nella proposta dell'ASM S.p.A. acquisita dall'Ente, si specificano i requisiti tecnici come di seguito riportati:

*“Il centro di raccolta rispecchia i requisiti minimi essenziali previsti dalla normativa vigente ed in particolare dall'allegato I del DM 8/04/2008 e smi.*

*Il centro di raccolta vedrà lo stoccaggio dei rifiuti non pericolosi in due aree distinte. I rifiuti non pericolosi verranno stoccati all'interno di container scarrabili. Invece, i rifiuti pericolosi ivi incluso i RAEE saranno stoccati all'interno del fabbricato e protetti dagli agenti atmosferici. Al fine di evitare rischi di sicurezza per l'utenza dovrà essere individuata sotto la tettoia del fabbricato una apposita area di conferimento dei rifiuti. Sarà cura degli operatori del centro trasferire i rifiuti nei luoghi ovvero nei contenitori allo scopo predisposti per lo stoccaggio degli stessi in attesa dell'invio agli impianti di recupero e/o smaltimento.*

*In base al D.M. il centro di raccolta costituito unicamente da cassoni scarrabili destinati a ricevere rifiuti non pericolosi di provenienza domestica deve rispettare solo i requisiti di cui ai punti: 1.1, 2.1, 2.2 punti b), d) ed e), 2.3, 3.1 punto a), 3.2, 4.1, 4.3, 5.1, 5.4, 5.9, 5.11, 5.12, 6.1, 6.3, 6.4 e 7 dell'allegato I.*

*In particolare il centro deve rispondere a quanto previsto dall'allegato I del DM ovvero:*

*Allegato I - Requisiti tecnico gestionali relativi al centro di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati*

*Ubicazione del centro di raccolta*

*1.1. Il centro di raccolta deve essere localizzato in aree servite dalla rete viaria di scorrimento urbano per facilitare l'accesso degli utenti.*

*1.2. Il sito prescelto deve avere viabilità adeguata per consentire l'accesso sia alle autovetture o piccoli mezzi degli utenti, sia ai mezzi pesanti per il conferimento agli impianti di recupero e/o smaltimento.*

## **Requisiti del centro di raccolta**

*2.1. Il centro di raccolta deve essere allestito nel rispetto di tutte le norme vigenti in materia di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente, nonché di sicurezza sul lavoro.*

*Le operazioni ivi eseguite non devono creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la fauna e la flora, o inconvenienti da rumori e odori né danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.*

*2.2. Il centro di raccolta deve essere dotato di:*

- a. adeguata viabilità interna;*
- b. pavimentazione impermeabilizzata nelle zone di scarico e deposito dei rifiuti;*
- c. idoneo sistema di gestione delle acque meteoriche e di quelle provenienti dalle zone di raccolta dei rifiuti;*
- d. recinzione di altezza non inferiore a 2 m;*
- e. adeguata barriera esterna, realizzata con siepi e/o alberature o schermi mobili, atta a minimizzare l'impatto visivo dell'impianto. Deve essere garantita la manutenzione nel tempo.*

2.3. All'esterno dell'area dell'impianto devono essere previsti sistemi di illuminazione e apposita ed esplicita cartellonistica, ben visibile per dimensioni e collocazione, che evidenzia le caratteristiche del centro di raccolta, le tipologie di rifiuti che possono essere conferiti, gli orari di apertura e le norme per il comportamento.

2.4. Deve essere redatto un piano di ripristino a chiusura dell'impianto al fine di garantire la fruibilità del sito, in coerenza con la destinazione urbanistica dell'area.

## **Struttura del centro**

3.1. Il centro di raccolta deve essere strutturato prevedendo:

a. zona di conferimento e deposito dei rifiuti non pericolosi, attrezzata con cassoni scarrabili/contenitori, anche interrati, e/o platee impermeabilizzate e opportunamente delimitate. Nel caso di deposito dei rifiuti in cassoni scarrabili è opportuno prevedere la presenza di rampe carrabili almeno per il conferimento di materiali ingombranti o pesanti;

b. zona di conferimento e deposito di rifiuti pericolosi, protetta mediante copertura fissa o mobile dagli agenti atmosferici, attrezzata con contenitori posti su superficie impermeabilizzata e dotata di opportuna pendenza, in modo da convogliare eventuali sversamenti accidentali ad un pozetto di raccolta, a tenuta stagna; in alternativa ciascun contenitore destinato al conferimento dei rifiuti liquidi pericolosi deve avere una vasca di contenimento con capacità pari ad almeno 1/3 di quella del contenitore;

3.2. Le aree di deposito devono essere chiaramente identificate e munite di esplicita cartellonistica indicante le norme per il conferimento dei rifiuti e il contenimento dei rischi per la salute dell'uomo e per l'ambiente.

*Modalità di conferimento e tipologie di rifiuti conferibili al centro di raccolta*

4.1. I rifiuti conferiti al centro di raccolta, a seguito dell'esame visivo effettuato dall'addetto, devono essere collocati in aree distinte del centro per flussi omogenei, attraverso l'individuazione delle loro caratteristiche e delle diverse tipologie e frazioni merceologiche, separando i rifiuti potenzialmente pericolosi da quelli non pericolosi e quelli da avviare a recupero da quelli destinati allo smaltimento.”.

## **G) Obblighi di servizio pubblico/universale**

Le disposizioni di cui al comma 20 dell'art. 34 del D.L. n. 179, convertito dalla l. n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

*In primis*, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Sostanzialmente gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a tariffe accessibili.

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo e regolare, 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). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, l'art. 200 del D.Lgs. n. 152/2006 (Testo unico norme in materia ambientale) tratta del servizio come una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito.

Inoltre, sempre in ottica di contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico, in base allo stesso art. 198, commi 2 e seguenti del D.Lgs. n. 152/2006 succitato (Competenze dei Comuni), viene previsto che:

*"2. 1 comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito..., stabiliscono in particolare:*

- *le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;*
- *le modalità del conferimento, della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;*
- *le modalità di 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;*
- *le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ...;*
- *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;*

- 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'art. 195, c. 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'art. 184, c. 2, lettere c) e d).
3. I Comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani ad esse richieste.
  4. I Comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.”

Sempre in tema di obbligatorietà del servizio, infine, può essere richiamato l'art. 59, comma 2, D.Lgs. n. 507/1993: *“Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex D.Lgs. n. 152/2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrare sopra menzionate”*.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale, è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, questo ente locale deve imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

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.

Per quanto sopra, al fine della tutela della salute e dell'ambiente, tutela che l'ente deve perseguire, è necessario che, con la stipulazione del contratto di servizio, siano garantiti determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Per quanto riguarda il concetto di **compensazione economica**, esso deriva, nel diritto comunitario, dall'articolo 106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Infatti se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla “mission” particolare che la natura del servizio pubblico

impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non operi in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza *Altmark*, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che “*la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento*”.

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

## **H) Compensazioni economiche ed aiuti di Stato**

Si consideri quanto segue in materia di compensazioni economiche/aiuti di Stato, come previsto si debba evidenziare alla luce dell'art.34, c.20 DL 179/2012:

In attuazione del pacchetto della Commissione UE di cui sopra in data 20.11.2012, è stato approvato il Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione del 25 Aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («*de minimis*») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale; quest'ultimo prevede tra l'altro che, all'art.2 (*Aiuti “de minimis”*): 1. Sono considerati non corrispondenti a tutti i criteri dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e pertanto esenti dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di servizi di interesse economico generale che rispettano le condizioni stabilite ai paragrafi da 2 a 8 del presente articolo. 2. L'importo complessivo degli aiuti “*de minimis*” concessi a un'impresa che fornisce servizi di interesse economico generale non supera i 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari.

Giacché il corrispettivo a fronte del contratto di servizio non configura certamente un aiuto di Stato, si ritiene di dover dare atto del fatto di non dover inoltrare alcuna segnalazione sul tema.

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

Inoltre, la compensazione (corrispettivo) per la gestione del servizio è effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale afferente il servizio di raccolta differenziata, e non per operare su altri mercati in quanto, in quest'ultimo caso, essa costituirebbe un incompatibile aiuto di Stato; resta ferma invece la possibilità per l'impresa affidataria di conseguire ragionevoli margini di profitto, una volta coperti i costi variabili e fissi di gestione, compresi gli ammortamenti dei cespiti e delle infrastrutture, sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale.

## I) Analisi di efficienza ed economicità della scelta

La proposta progettuale tecnico-economica presentata da “ASM S.p.A.”, allegata al presente documento quale sua parte integrante e sostanziale, muove, *in primis*, dalla definizione di obiettivi e linee guida per l'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani nel territorio del Comune di **Fagnano Alto** che si inseriscono all'interno degli obblighi previsti da pianificazioni e normative di carattere nazionale (D.L.gs. n. 152/2006 e s.m.i.), regionale (PRGR approvato dalla Regione Abruzzo con Legge Regionale n. 45 del 19.12.2007 e s.m.i.) e provinciale (PPGR approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 60 del 29/12/2003 e s.m.i.).

Detti obiettivi della normativa di settore, in particolare, sono:

- ridurre la quantità di rifiuti urbani raccolti, sia agendo sulla prevenzione della produzione di rifiuti, sia sulla corretta allocazione dei flussi;
- promuovere l'innovazione tecnologica e la ricerca;
- promuovere l'utilizzo di strumenti fiscali e finanziari;
- massimizzare il riciclaggio, il recupero e la promozione di sistemi ambientalmente compatibili per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti;
- migliorare la qualità dei rifiuti conferiti agli impianti di trattamento e recupero;
- eliminare, ove possibile, dal suolo pubblico i contenitori per la raccolta dei rifiuti;
- contrastare, tramite politiche ambientali e piani di comunicazione, l'abbandono di rifiuti;
- raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata prescritti dalla normativa vigente (65% - D.L.gs. 03/04/2006 n. 152 e s.m.i.);
- abbattere la quota di rifiuto residuo non riciclabile, riducendo ulteriormente la quota di rifiuto da avviare a discarica;
- innalzare il livello di coinvolgimento della cittadinanza, anche adottando modalità operative che consentano una progressiva maggiore responsabilizzazione degli utenti.

La proposta si articola nella riorganizzazione dei servizi di raccolta differenziata nonché nell'attivazione di ulteriori servizi inerenti all'igiene urbana e consistenti in:

- ottimizzazione, per le utenze domestiche, delle raccolte domiciliari delle frazioni riciclabili (carta e cartone, vetro, imballaggi in plastica/metalli), della frazione organica umida (FORSU), del verde e del secco residuo non riciclabile, con relativi contenitori collocati permanentemente in aree private e poi esposti a bordo strada a cura degli utenti nei giorni di passaggio del personale addetto alla raccolta, secondo orari e frequenze stabiliti;
- raccolta domiciliare per tutte le frazioni alle utenze non domestiche;
- adozione di soluzioni che facilitino il conferimento delle raccolte differenziate da parte delle utenze non residenti;
- attivazione del compostaggio domestico della frazione organica umida presso le abitazioni con disponibilità di giardino/orto

Alla ASM SpA sono dovuti i corrispettivi del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti presso i siti di conferimento e smaltimento, e degli ulteriori servizi oggetto dell'affidamento; nonché gli oneri di smaltimento dei rifiuti, differenziati ed indifferenziati.

L'obiettivo minimo di raccolta differenziata che la ASM S.p.A. si impegna a conseguire e mantenere nel corso della durata dell'affidamento è del 68 % a fronte degli obiettivi di legge fissati al 65%.

Il progetto presentato da “ASM S.p.A.” contempla l'organizzazione del servizio di igiene urbana

sull'intero territorio del Comune di **Fagnano Alto**, vasto ca. 24,48 Kmq, con una popolazione complessiva pari a 387 abitanti che aumentano leggermente durante il periodo estivo: il progetto prevede una durata dei servizi fissata in sette anni.

Il piano è stato calibrato sui dati dei rifiuti dell'anno 2021. La produzione dei rifiuti presunta è pari a 7,74 tonn./anno.

Il sistema proposto prevede la raccolta differenziata "Porta a Porta" su tutto il territorio comunale frazioni comprese. In tale area saranno consegnati ad ogni famiglia un set di mastelli da 50 litri di carta e cartone, plastica/metalli, organico, vetro e indifferenziato;

Eventualmente, in caso di necessità o richiesta dell'utenza, potrà essere organizzato un servizio di raccolta differenziata con il sistema "Poker" o raccolta tramite isole ecologiche informatizzate con la realizzazione di isole ecologiche dedicate a dei nuclei familiari predefiniti che potranno conferire in appositi cassonetti carrellati tutte le tipologie dei rifiuti in maniera differenziata.

Nello specifico in ogni isola ecologica saranno posizionati cassonetti da 360/660/1100 di carta e cartone, plastica/metalli, organico, vetro e indifferenziato.

Nell'organizzazione del servizio di raccolta sarà posta particolare cura a minimizzare i disagi al traffico veicolare e ciclo-pedonale. Sarà cura della ASM S.p.A. provvedere affinché nella fase di raccolta e di trasporto dei rifiuti, non si verifichi il rilascio di residui lungo le strade; qualora ciò avvenisse, sarà cura della ASM S.p.A. rimuovere immediatamente qualunque residuo al fine di garantire appieno le migliori condizioni di igiene.

Nel caso di deposito incontrollato di rifiuti lungo le strade, la ASM S.p.A. si farà carico dalla raccolta degli stessi nonché della raccolta dei rifiuti che per qualsiasi motivo (intemperie, atti vandalici, animali randagi ecc.) si trovassero sparsi sul suolo.

Durante le operazioni di svuotamento sarà compito della ASM S.p.A. verificare eventuali errori di conferimento da parte degli utenti. In tali casi non si procederà al ritiro e sarà apposto sui contenitori e/o sacchi, a cura degli addetti alla raccolta, un talloncino indicante la ragione del mancato ritiro. In tali casistiche di conferimento irregolare si provvederà prontamente a segnalare il fatto ai responsabili del controllo dell'Ente che si attiverà, di concerto, affinché vengano individuate le responsabilità.

Il servizio di raccolta domiciliare sarà effettuato attraverso contenitori monoutenza e quindi per singola utenza, distinti per tipologia di rifiuto. La manutenzione dei contenitori domiciliari è a carico dell'utenza. I contenitori rigidi e/o i sacchetti previsti per la raccolta domiciliare, a sostituzione delle attrezzature attualmente utilizzate, saranno consegnati alla singola utenza, in forma di comodato d'uso gratuito, a cura della ASM S.p.A. nel corso della durata dell'affidamento dei servizi. La pulizia dei contenitori domiciliari è a totale carico dell'utenza. La sostituzione del contenitore domiciliare è anch'essa a carico della ASM S.p.A., qualora tale richiesta, avanzata da parte dell'utenza, sia motivata in relazione a negligenze imputabili ai nostri operatori durante la movimentazione dello stesso.

Rimandando per la specifica descrizione dei servizi da svolgere e le relative modalità al progetto allegato, si evidenzieranno, nel prosieguo, le peculiarità del progetto medesimo, anche rispetto alle attuali modalità di espletamento del servizio, e la sua rispondenza ai criteri di efficacia ed efficienza: si formulerà, altresì, una valutazione dell'offerta economica presentata.

L'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti, per come ipotizzata nel citato progetto, risulta, relativamente alla raccolta e al trasporto delle diverse tipologie di rifiuto, sostanzialmente allineata



alle attuali modalità, ma più organica contemplando tutti i servizi, anche accessori, connessi al più generale ambito dell'igiene urbana.

Sono previsti i seguenti servizi:

- raccolta e trasporto della frazione secca residua
- raccolta e trasporto della frazione organica
- raccolta e trasporto della frazione carta e cartone
- raccolta e trasporto degli imballaggi in plastica e dei metalli
- raccolta e trasporto del vetro
- raccolta e trasporto dei rifiuti ingombranti, dei raee
- raccolta e trasporto di pile e farmaci e t e/o f - ex rup
- raccolta rifiuti cimiteriali
- raccolta oli vegetali esausti
- raccolta abiti usati
- raccolta porta a porta pannolini e pannoloni per le utenze richiedenti
- raccolta rifiuti da mercati, fiere e manifestazioni

L'offerta economica, determinata dagli elementi di costi del servizio riportati nella proposta progettuale, alla quale si rimanda, prevede oneri a carico dell'Ente, per la complessità dei servizi previsti, pari ad € 67.672,72 oltre IVA al 10%, per un totale complessivo di € 74.439,99, corrispettivo che resterà invariato per l'intero periodo di durata dell'affidamento che è pari a sette anni.

Gli oneri di smaltimento dei rifiuti, di cui alle tabelle della proposta (valore di RD 70,16%), destinati a discarica sono stati calcolati assumendo l'attuale costo di conferimento presso l'impianto TMB di COGESA S.p.A. e per la frazione organica è stata calcolato il costo di conferimento presso l'impianto di compostaggio di Massa D'Albe di proprietà della Ditta Contestabile.

Resta inteso che il canone, da corrispondere per l'esecuzione del servizio, è già comprensivo delle voci relative: a. Alla somma dovuta quale ECO-RISTORO; b. Alla somma dovuta a titolo di ecotassa; I ricavi delle deleghe CONAI sono in favore della ASM S.p.A..

Saranno conteggiate a parte le seguenti voci:

- Medicinali scaduti € 4.200,00/t, oltre IVA;
- Pile scadute € 120,00/t, oltre IVA;
- Ingombranti € 240,00/t, oltre IVA.

Al riguardo occorre rilevare che gli oneri per risorse umane e strumentali occorrenti per il corretto ed efficiente disimpegno dei servizi da affidare, adeguate per qualità e quantità alla complessità dei compiti da svolgere, sono interamente a carico della società partecipata, con assorbimento di parte del personale in servizio sul territorio, cui sarà applicato il vigente contratto collettivo nazionale di lavoro 30 aprile 2003 per il personale dipendente da Imprese esercenti servizi di igiene ambientale rinnovato il 5 aprile 2008.

Se, quindi, il dato combinato del contenimento dei costi e del quantitativo dei servizi offerti consentirebbe di giudicare positivamente la proposta progettuale qui oggetto di esame, occorre evidenziare che la corretta valutazione della congruità di un'offerta economica, presentata in un procedimento finalizzato all'eventuale affidamento di un servizio "*in house*", non può prescindere da un raffronto con i dati economici di servizi paragonabili, per qualità e quantità, a quello oggetto di proposta progettuale, resi in Comuni che abbiano esternalizzato i servizi medesimi mediante procedura di evidenza pubblica e che presentino caratteristiche demografiche e territoriali analoghe

a quelle di **Fagnano Alto**.

Se è vero, infatti, che la decisione di affidamento *in house* si sostanzia in una scelta di un modello gestionale, scelta eminentemente “politica” e, per ciò stesso, discrezionale, e se è altrettanto indubbio che tale decisione è retta da valutazioni ben più ampie di quelle riconducibili al mero dato attinente la convenienza economica, è pur vero che elemento fondante della scelta, come ribadito da costante giurisprudenza, è senz’altro la convenienza economica del modello, rispetto a quello alternativo dell’affidamento a mezzo evidenza pubblica.

Pertanto si è proceduto ad una valutazione comparativa, allo scopo di verificare se i corrispettivi richiesti dalla società ASM spa corrispondano, o meno, ai prezzi comunemente praticati sul mercato per servizi simili, come in precedenza descritto.

I Comuni esaminati al fine di pervenire ad un motivato giudizio di convenienza dell’offerta del soggetto *in house* rispetto ai prezzi degli stessi offerti sul mercato in regime di concorrenza sono quelli indicati in tabella:

Costi comunali pro capite - Regione Abruzzo - anno 2019 (ISPRA)  
(i dati sui costi sono espressi in (Euro/abitante\*anno))

| Comune o Aggregazione         | Provincia       | Pop.(abitanti) | CTOTab        |
|-------------------------------|-----------------|----------------|---------------|
| Scoppito                      | L'Aquila        | 3.802          | 136,36        |
| <u>Fagnano Alto</u>           | <u>L'Aquila</u> | <u>387</u>     | <u>210,64</u> |
| Castel Frentano               | Chieti          | 4.371          | 100,00        |
| Cupello                       | Chieti          | 4.833          | 144,44        |
| Torrevecchia Teatina          | Chieti          | 4.222          | 114,02        |
| Popoli                        | Pescara         | 4.880          | 293,37        |
| Isola del Gran Sasso d'Italia | Teramo          | 4.621          | 142,18        |

Il costo pro capite per il servizio di **Fagnano Alto** appare in linea con quello degli altri Comuni e già di per sé di poco superiore a quello medio della Regione Abruzzo pari ad € 167,18 (dati pubblicati dall'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca ambientale - nel Rapporto Annuale Rifiuti anno 2019); a questo, inoltre, occorre aggiungere che il servizio dovrà avvenire su un territorio in cui, durante il periodo estivo, la popolazione aumenta notevolmente per la presenza di seconde case di proprietà di residenti fuori regione, in particolare Lazio, e che, per i primi anni, dovrà tenere in conto un aggravio di servizio dovuto al recente sisma di cui è stato vittima il comune.

Anche rispetto alla media nazionale, il costo pro-capite/annuo, pari a ad € 175,59 (dati pubblicati dall'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca ambientale - nel Rapporto Annuale Rifiuti anno 2019) risulta essere di poco superiore.

Il rapporto di convenienza economica risulta evidente anche confrontando il costo medio pro-capite nazionale dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, come il Comune di **Fagnano Alto**. Infatti i dati per classe di popolazione residente (n. abitanti) sotto i 5.000 abitanti evidenziano un costo medio pro-capite/annuo, pari a ad € 141,41 (dati pubblicati dall'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca ambientale - nel Rapporto Annuale Rifiuti anno 2019).

Raffrontando invece il costo del servizio per kg di rifiuto notiamo che lo stesso per il Comune di **Fagnano Alto** è di circa 53,75 eurocent a fronte di circa 35,30 eurocent spesi mediamente dai Comuni in Abruzzo e 34,70 eurocent della media nazionale.

A tal proposito però è doveroso sottolineare che tale differenza di costo è dovuta alla grande disparità esistente tra il Comune di **Fagnano Alto** e i dati medi regionali e nazionali relativamente alle quantità di kg/pro-capite\*anno di rifiuti prodotti.

Il dato del Comune di **Fagnano Alto** è infatti di 199,96 kg/ab.\*anno a fronte della media Abruzzese di 459,71 kg/ab.\*anno e della media italiana di 491,37 kg/ab.\*anno (dati pubblicati dall'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca ambientale - nel Rapporto Annuale Rifiuti anno 2019). E' evidente che il costo riferito all'unità di peso di rifiuto è fortemente influenzato dalla quantità totale di rifiuti prodotti in quanto per maggiori volumi di rifiuti è possibile generare delle economie di scala nei processi di raccolta e smaltimento.

Pertanto, nonostante la bassa quantità di rifiuti prodotta dal Comune di **Fagnano Alto** rispetto ai dati medi nazionali e regionali, il costo pro-capite/annuo del servizio risulta comunque in linea con la media.

Dal punto di vista economico, l'affidamento ad "ASM Spa" produrrebbe per il Comune un costo inferiore a quello rinvenibile sul mercato (e a quello odierno a carico dell'Amministrazione): il modello dell'affidamento *in house*, fermo restando ogni valutazione di carattere "politico", oltre che un controllo diretto sul servizio e la possibilità di "rimodulare l'affidamento in relazione a nuove esigenze sopravvenute per il Comune", consente di abbattere gli oneri a carico dell'Ente a livelli minimi sufficienti a garantire l'equilibrio finanziario dell'affidatario che, proprio per la derivazione pubblica che ne connota la natura, non ricerca il maggior profitto, come accade per i soggetti imprenditoriali di natura privatistica, ma la massimizzazione della qualità del servizio.

Al fine di esaminare esaurientemente tutte le conseguenze dell'eventuale affidamento del servizio di igiene urbana ad "ASM S.p.A.", occorre annoverare tra i vantaggi operativi e, quindi, economici, il recupero di efficienza ed efficacia amministrativa in senso lato che consegue al superamento della frammentazione attuale della gestione (raccolta a carico del Comune e smaltimento a carico di società partecipata) per ciò che attiene le attività amministrative attinenti il ciclo dei rifiuti, come in precedenza descritto, con connessi effetti benefici in termini di impiego di risorse umane e strumentali interne; la tipologia di servizio, inoltre, permetterà di passare da un sistema di raccolta e smaltimento di rifiuti indifferenziati ad uno del tipo porta a porta pur con un costo annuo inferiore a quello richiesto dal primo.

Un ulteriore aspetto correlato all'eventuale affidamento del servizio di igiene urbana ad "ASM S.p.A." è la salvaguardia del valore patrimoniale della quota di questo Comune nella società. Infatti, la possibile crescita organizzativa del servizio medesimo, attraverso lo sviluppo di sinergie territoriali e dimensionali, tende a rafforzare la struttura organizzativa ed industriale della società, caratterizzata da una rete impiantistica sempre in sviluppo, e da un impegno pluriennale su molti territori, con risultati efficienti anche in termini economici, con esercizi sociali chiusi sempre in utile, senza bisogno di alcun intervento dei soci a ripiano delle perdite.

La proposta tecnica di ASM inoltre prevede un "piano di comunicazione" per il coinvolgimento della popolazione e degli operatori del settore, requisito imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Amministrazione.

La gestione dei servizi pubblici, ed in particolare una gestione dei rifiuti urbani di tipo avanzato, prevede, infatti ai fini di una buona riuscita, un coinvolgimento positivo da parte dell'utente e una accettazione delle modalità e della programmazione scelte. L'utente è, a pieno titolo, protagonista attivo del sistema di gestione, andando a incidere profondamente sulla bontà del risultato finale e in alcuni casi a stabilire il successo o l'insuccesso del sistema di raccolta.

In quest'ottica, l'azione comunicativa sulla raccolta differenziata deve essere funzionale al sistema di raccolta, deve cioè far capire agli utenti l'utilità o la necessità di alcune scelte, indirizzandoli ad un corretto utilizzo dei servizi che sono loro offerti.

Nel caso dell'avvio di un nuovo sistema, seguire queste indicazioni significa intersecare le azioni informative con le decisioni progettuali: ciò permette, ai fini della comunicazione, di sviluppare una radicata confidenza con il territorio e con le esigenze degli utenti, di concentrare l'azione nei tempi opportuni, di coinvolgere tutte le tipologie di residenti - utenze domestiche (famiglie residenti), e utenze non domestiche (negozi, uffici pubblici e privati, laboratori artigianali, industrie, ecc.), e di stabilire una perfetta sinergia con l'erogatore del servizio di raccolta rifiuti. Grazie a questi presupposti è possibile attivare un'iniziativa soprattutto formativa e non semplicemente promozionale, che quindi deve includere strategie di coinvolgimento attivo dei cittadini.

A tal proposito, in seguito, si descrive la pianificazione degli interventi di comunicazione previsti nell'offerta tecnica di ASM, diretti a tutta la cittadinanza e riguardanti gli aspetti afferenti all'avvio del servizio e la sensibilizzazione costante dell'utenza, avvalendosi di mezzi di comunicazione tradizionali, educazione e formazione nelle scuole, incontri pubblici e campagne di sensibilizzazione.

Nella convinzione che il funzionamento del ciclo integrato dei rifiuti è influenzato dai comportamenti e dallo stile di vita delle singole utenze, si intende realizzare una campagna di comunicazione per generare condivisione e partecipazione dei cittadini affinché le "singole azioni virtuose" diventino prassi collettiva e consolidata.

È necessario che ogni cittadino acquisisca una forte sensibilità e consapevolezza del proprio ruolo strategico nel sistema rifiuti e che, quotidianamente, agisca secondo i principi della prevenzione della produzione dei rifiuti, della loro riduzione, del loro riciclo e riuso. La campagna di comunicazione, attraverso l'informazione e la sensibilizzazione, si propone di diffondere uno standard culturale volto a responsabilizzare il cittadino alla raccolta differenziata da attuarsi quale prassi quotidiana. Obiettivo peculiare della comunicazione è lo sviluppo della consapevolezza ambientale dei cittadini: stimolare l'accettabilità sociale del cambiamento facendo capire perché è bene fare la raccolta differenziata, è compito di un'azione di comunicazione ambientale efficace ed efficiente. Valutare l'efficacia dell'intervento comunicativo significa misurare quanto questo abbia sviluppato o "risvegliato" la coscienza ambientale racchiusa nel gesto di fare la raccolta differenziata. La percezione del fatto che la differenziazione dei rifiuti abbia delle motivazioni eticamente valide e porti a delle conseguenze positive, si traduce in una spinta a realizzarla nel modo migliore possibile, e di conseguenza in un incremento percentuali registrate. Del resto, non è trascurabile il fatto che i cittadini siano divenuti sempre più esigenti in tema ambientale, proprio per la massa di informazioni che è resa loro accessibile grazie ai mass-media: in questo contesto un buon servizio, che già è un grande risultato, non è più sufficiente se non condiviso mediante il consenso sociale, in particolare in un ambito quale quello della raccolta differenziata, in cui non ci si rivolge a semplici consumatori ma ad attori a pieno titolo del ciclo.

Le finalità principali della campagna di comunicazione offerta da ASM sono le seguenti:

- responsabilizzare ognuno rispetto ai propri concreti comportamenti che risultano decisivi per il buon funzionamento della gestione dei rifiuti e per il conseguimento degli obiettivi normativi vigenti;
- diffondere la consapevolezza del fondamentale ruolo della raccolta differenziata;
- motivare i singoli cittadini ad acquisire nuovi comportamenti di vita finalizzati a consentire riduzione dei rifiuti prodotti e ad attuare una corretta raccolta differenziata;
- dare informazioni sul nuovo servizio di raccolta differenziata domiciliare o "porta a porta";
- istruire i cittadini sulle modalità di raccolta differenziata: il "dove metto cosa";
- promuovere iniziative di riduzione dei rifiuti e sensibilizzare i consumatori verso scelte d'acquisto consapevoli che privilegino prodotti riciclabili e riutilizzabili in grado di limitare la

produzione dei rifiuti e di ridurre il loro impatto ambientale.

Per raggiungere le finalità esposte, un'azione di comunicazione ambientale va strutturata nel rispetto di alcuni punti cardine:

- comunicazione non fine a sé stessa, ma come parte di un progetto integrato con le strategie di raccolta;
- coinvolgimento effettivo dei vari interlocutori, ognuno con un linguaggio appropriato e un metodo idoneo;
- sensibilizzazione come stimolo alla pratica della raccolta differenziata, tramite l'aumento della conoscenza del sistema rifiuti;
- preferenza verso una comunicazione chiara, efficace e di continuità, che punti sui “consigli pratici”;
- comunicazione con contenuti, ovvero messaggi, di facile lettura ma sempre rigorosamente corretti e verificati dal punto di vista tecnico.

Si prevede un sistema di assistenza all'utente gestito sia direttamente, con personale opportunamente formato (Servizio Clienti con Numero Verde), sia attraverso i classici vettori di comunicazione (lettere, calendari, brochure, manifesti). L'utilizzo degli strumenti va ponderato al fine di raggiungere il più ampio numero di utenti sul territorio considerato e di creare una partecipazione attiva delle utenze.

La campagna di comunicazione, sia nella fase di start-up che nella fase di mantenimento del servizio, è rivolta all'intera popolazione residente, distinguibile in macro categorie quali:

- famiglie;
- attività di servizio e produttive;
- scuole e altre strutture pubbliche;
- soggetti sensibili (famiglie con bambini inferiori a 24-36 mesi, anziani, portatori di handicap, stranieri).

Una strategia informativa efficace deve prevedere azioni di comunicazione integrata, affiancando ai vettori di comunicazione classici, azioni di contatto diretto con i cittadini. Pertanto, l'implementazione della campagna di comunicazione si basa su un'azione diversificata attraverso vari canali:

- interventi tipici delle campagne informative (vettori classici: lettere, volantini, pieghevoli, brochure, manifesti);
- contatti diretti e incontri pubblici;
- sito internet e numero verde.

In particolare, i contatti diretti “porta a porta” devono essere sviluppati in modo da calibrare le modalità di raccolta sul singolo utente, mentre gli incontri e le assemblee pubbliche sono necessari ad instaurare un dibattito costruttivo, affinché i cittadini partecipino al miglioramento dei servizi di raccolta e sia possibile risolvere eventuali situazioni di conflitto che spesso si presentano in fase di avvio dei servizi domiciliari.

Particolare attenzione sarà dedicata all'educazione ambientale nelle scuole di ogni ordine e grado e al coinvolgimento dei flussi turistici.

L'approccio della campagna è di tipo multi-vettoriale, pertanto il progetto di comunicazione integrata a sostegno della raccolta differenziata prevede, pertanto, le seguenti tipologie di intervento:

#### 1. comunicazione interna

Programma di formazione e motivazione del personale interno che gestisce il servizio come “front-line” aziendale; fondamentale in fase di attuazione del servizio e di consegna dei kit domiciliari.

## 2. marketing diretto

Operazioni di comunicazione che agiscono direttamente sui destinatari, senza intermediazioni, del tipo “istruzioni per l’uso” (indicazioni su come dividere i rifiuti e dove mettere le diverse frazioni di rifiuto, calendari dei conferimenti giornalieri). Rientrano in questa tipologia la distribuzione di pieghevoli o altro materiale informativo in carta riciclata; messaggi di tipo istituzionale, tramite busta, lettera, pieghevole, manifesto, locandina o calendario.

## 3. affissione stradale

Affissione di manifesti e locandine con lo scopo di richiamare l’attenzione dell’utente su temi di carattere evocativo generale.

## 4. incontri pubblici, convegni, seminari

Incontri aperti al pubblico con esplicitazione delle modalità di attuazione del nuovo servizio, alla presenza di cittadini, istituzioni, tecnici esperti e rappresentanti di realtà territoriali che hanno già avviato la stessa esperienza.

## 5. programmi informativi per le scuole

Campagne di educazione ambientale in ambito scolastico, con l’attivazione di adeguati corsi di aggiornamento per insegnanti, finalizzati alla conoscenza di base del problema “rifiuti” e organizzazione di laboratori pratici per gli studenti. Attraverso adeguati strumenti didattici, differenziati per fasce d’età, si realizzano vari obiettivi: educare le nuove generazioni verso comportamenti ad alto contenuto sociale e ambientale, indurre i genitori ad atteggiamenti più collaborativi, creare ed ufficializzare una cultura diffusa di impegno e sensibilità per l’ambiente. Contestualmente possono essere svolte altre attività finalizzate ad un consumo più consapevole quali: corsi sul compostaggio domestico, raccolta della carta, attività di pulizia del territorio. Gli studenti diventano protagonisti critici della conoscenza acquisita e attori propositivi di nuove soluzioni per la riduzione, il riuso e il riciclo. Giocando, toccando e trasformando i materiali e gli oggetti di scarto, o realizzando nuovi oggetti, i ragazzi imparano divertendosi a riciclare e così riscoprono il valore anche di ciò che sembra essere divenuto inutile nella vita quotidiana, acquisendo nuovi modelli di comportamento.

## 6. albo compostatori

Stilato nel rispetto della normativa vigente, D.G.R. 690 del 26/11/2009, l’Albo Compostatori è un elemento indispensabile per una corretta pratica del compostaggio presso le utenze domestiche presenti sul territorio dell’Ente. È importante al fine di ridurre la quantità di rifiuto prodotto e conferito al servizio pubblico e potrebbe consentire una riduzione fiscale o tariffaria per tutti coloro che aderiscono.

## 7. sito internet

Contestualmente con il lancio ufficiale della campagna di comunicazione, sarà attivata nel sito Internet comunale una apposita sezione informativa dedicata al nuovo servizio di raccolta differenziata. In questa sezione sarà presentata la raccolta differenziata illustrando le problematiche generali e le varie tipologie di rifiuto con foto, illustrazioni e approfondimenti. Il sito sarà pubblicizzato in modo evidente su tutti gli stampati pubblicitari. Attraverso il sito web si prevede di informare sulle modalità e servizi di raccolta, fornire tutti i numeri utili, comunicare i giorni e gli orari di raccolta, informare sulla possibilità dei cittadini di operare come Eco-Volontari, comunicare tutte le iniziative e le novità proposte dall’Ente, comunicare tutte le informazioni utili al compostaggio domestico e ai progetti di educazione ambientale nelle scuole. Il sito web, inoltre, permette di raggiungere in modo capillare ed efficace i non residenti e i turisti, in modo da offrire loro un’informazione dettagliata sulle novità in corso.

## 8. numero verde

La ASM metterà a disposizione e gestirà un apposito Numero Verde al quale gli utenti potranno richiedere qualsiasi informazione riguardante: tipologie e caratteristiche di rifiuti, modalità di conferimento, orari di raccolta, assegnazione o sostituzione di contenitori, calendario zone e orari dello

spazzamento stradale con segnalazione di eventuali divieti di sosta temporanei, compostaggio domestico, aggiornamento su iniziative di interesse pubblico (incontri, convegni, fiere), ritiro rifiuti ingombranti, reclami, suggerimenti e chiarimenti.

#### 9. formazione del personale interno e degli eco - volontari

Si prevede di organizzare incontri specifici con personale interno sia dell'Ente, sia della ASM che gestisce il servizio di raccolta, ed eventualmente aperto ad altri soggetti quali associazioni di volontariato ambientale e sociale od operative nel territorio, per verificarne la disponibilità su un'eventuale collaborazione per questa iniziativa.

I soggetti vengono formati sui seguenti temi:

- normativa e metodi di raccolta rifiuti con particolare riferimento a quelli che verranno avviati nel territorio;
- buone pratiche ambientali all'interno degli uffici pubblici: il GPP (Green Public Procurement) ex D.M. 203/2003;
- le motivazioni alla raccolta differenziata e alla protezione dell'ambiente;
- l'innovazione culturale del servizio di raccolta differenziata;
- cenni di tecniche di relazioni pubbliche e customer care;
- compostaggio domestico e riuso dei rifiuti;
- presentazione e soluzione delle casistiche standard e delle situazioni problematiche;
- tecniche di comunicazione pubblica (strumenti di comunicazione on-line/off-line, cenni di marketing territoriale, comunicazione interpersonale);
- case-histories;
- gestione dei conflitti e casi di “comunicazione di crisi”.

Si prevede un pacchetto formativo adeguato di n. 20 ore, effettuato da personale esperto in comunicazione ed educazione ambientale.

Infine, avuto riguardo all'oggetto e al valore dei servizi offerti, alla convenienza economica della proposta che giustificerebbe il mancato ricorso al mercato, si ritiene che la proposta progettuale presentata dalla società ASM S.p.A. garantisce il perseguimento degli obiettivi di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, a beneficio della collettività.

## I) Conclusioni

La modalità di affidamento in house del servizio di igiene urbana è attualmente l'unica consentita dalla normativa regionale in attesa dell'Attivazione dell'Agir.

Infatti, Il Consiglio Regionale dell'Abruzzo, con Deliberazione n.114/3 del 31/12/2018, ha approvato la Legge di Stabilità Regionale 2019 recante: “ *Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019 – 2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)*” che, all'art.16, co. 7 (Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) ha previsto la proroga di 6 mesi dei termini semestrali in essa richiamati (art. 17, commi 13 e 14, L.R. n.36/2013). In tal senso, il Presidente dell'Assemblea dei sindaci dell'AGIR con nota prot.n.3045 del 09/01/2019 trasmessa a tutti i Sindaci dei comuni della Regione Abruzzo, ha tempestivamente reso noto l'intervenuta modifica legislativa in merito. Pertanto, in conseguenza del suddetto intervento normativo, nelle more dell'organizzazione operativa dell'AGIR, i Comuni possono, fino al 31/05/2019, provvedere ad indire singolarmente nuove procedure di gara per l'affidamento in via provvisoria dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, nei termini e con le modalità previsti dalla normativa appalti (D.lgs. 50/2016 e s.m.i.). Pertanto attualmente non si ravvedono i termini temporali per l'indizione di nuove procedure di gara per il servizio di igiene urbana.

Inoltre con nota dell'Avvocatura Regionale del 22/11/2018 avente ad oggetto *"Interpretazione autentica dell'art. 17 della Legge- Regionale ri. 36 del 21/10/2013 "Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n.45 (Nonne per la gestione integrata dei rifiuti). Richiesta parere."* è stato chiarito che: *"...giòva evidenziare che, in base al contesto normativo generale vigente, pur essendo l'autorità d'ambito titolare delle funzioni in materia di rifiuti e nell'affidamento della gestione del ciclo integrato, i Comuni conservano le proprie competenze in materia e quindi anche la legittimazione ad affidare il servizio, in conformità alla disciplina nazionale e comunitaria del settore fino alla completa organizzazione e funzionalità del nuovo regime. Orbene, il modello dell'house providing, già contemplato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, a seguito dell'abrogazione referendaria della previgente disciplina di cui all'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 (maggiormente confermativa del principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica) si configura attualmente come una possibile modalità di affidamento, non più "eccezionale" come precedentemente sancito dal diritto interno (sul punto, cfr, Com. di Staio, Sei, V, 18/07/20187, n.3554 correttamente citata anche da codesta Amministrazione, nella quale viene rilevato come la decisione dall'amministrazione di procedere con l'affidamento in house, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi di macroscopico travisamento dei fatti o illogicità manifesta).*

*E' pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che l'organismo in house di una amministrazione pubblica corrisponda alla figura che, sebbene soggettivamente distinta, presenti le caratteristiche tali da poterla qualificare quale "longa manus" di quest'ultima, ovvero come una Figura incaricata di una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o alle sue articolazioni ( cfr. Cons. Stato Ad. Plen 03.03.2008).*

*Resta quindi inteso che, in ogni caso, il modello in house è istituito circoscritto ai casi di sussistenza dei parametri essenziali, da intendersi come condizioni tassative per la relativa procedibilità: la società sia a capitale totalmente pubblico, l'amministrazione eserciti sulla stessa società un controllo analogo a quello esercitati sulle proprie strutture e servizi, la società svolga la parte più rilevante della propria attività in favore dell'ente pubblico che la controlla ed al quale appartiene.*

*Come noto, il codice dei contratti pubblici disciplina gli affidamenti in house all'art 192, che introduce una serie di garanzie finalizzate a controbilanciare la possibilità di procedere ad affidamento diretto con la previsione di adeguate forme di pubblicità e trasparenza oltre al rispetto dei principi di economicità ed efficienza.*

*Da ultimo va ricordato che il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: prima tra tutte la continuità e la regolarità, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, che rappresentano una garanzia per i cittadini.*

*Pertanto, l'opzione prospettata da codesta Amministrazione per la gestione del servizio di igiene urbana - affidamento in house providing nelle more della piena operatività della gestione da parte dell'AGIR- implica necessariamente la preventiva verifica circa la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, delle quali dovrà essere data evidenza, sia sotto il profilo della ricorrenza delle condizioni legittimanti l'affidamento diretto, sia delle ragioni del mancato ricorso al mercato, laddove il rispetto dei principi possa rischiare di compromettere la missione affidata al gestore, in termini di efficacia efficienza ed economicità."*

Si può quindi dare atto del fatto che, in relazione ai precedenti punti della presente relazione, risultano affrontati e coerentemente soddisfatti, con riguardo all'affidamento del servizio di igiene urbana da parte del Comune ad ASM SpA, tutti i requisiti richiesti da normativa, giurisprudenza e prassi in materia di in house e di cui alla relazione ex art.34, c.20 DL 179/2012.

Fagnano Alto, 16 Novembre 2022

Il Responsabile dell'Area Tecnica  
F.to Ing. Fausto Pancella