



# Città di Enna

C. F. 00100490861 P.zza Coppola 2 – TEL. 0935 40111 – FAX 0935 500403  
AREA 2 – TECNICA E DI PROGRAMMAZIONE URBANISTICA

DIRIGENTE ING. PAOLO PULEO

Sede p.zza Coppola, 2 – tel. 0935 40331/377 – fax 0935 40376  
SERVIZIO 2/3

## **Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta** (ai sensi dell'art. 34 del D.L. 18.10.2012 n. 179, convertito in L. 17.12.2012 n. 221)

PER LA COSTITUZIONE DELLA SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA "IN HOUSE PROVIDING", A TOTALE PARTECIPAZIONE COMUNALE DENOMINATA "ECOENNASERVIZI" S.R.L., PER LA GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI DI CUI AL PIANO INTERVENTO A.R.O. COMUNE DI ENNA.

Enna, li 12.01.2017

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO  
( Arch. Maurizio Micciché )

IL DIRIGENTE  
( Ing. Paolo Puleo )

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

|   |  |
|---|--|
| Oggetto dell'affidamento  | <i>Servizio di igiene urbana Aro Comune di Enna</i>                                    |
| Ente affidante  | <i>Comune di Enna( socio SRR ENNA PROVINCIA – ATO 6 )</i>                              |
| Tipo di affidamento   | <i>Contratto di servizio</i>   |
| Modalità di affidamento   | <i>Affidamento diretto a società in house</i>  |
| Durata del contratto  | <i>Anni 7</i>  |
| Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo | <i>La relazione riguarda un nuovo affidamento ( ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20</i>  |
| Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare            | <i>il servizio oggetto dell'affidamento interessa il territorio del comune di Enna</i> |

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

|                     |   |
|---------------------|---|
| Nominativo          | <i>Ing. Paolo Puleo Dirigente</i>                     |
| Ente di riferimento | <i>Comune di Enna</i>                                 |
| Area/servizio       | <i>Area 2 Tecnica e di Programmazione Urbanistica</i> |
| Telefono            | <i>093540331</i>                                      |
| Email               | <i>paolo.puleo@comune.enna.it</i>                     |
| Data di redazione   | <i>12/01/2017</i>                                     |

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

|                     |   |
|---------------------|---|
| Nominativo          | <i>Arch. Maurizio Micciché responsabile servizio ambiente</i> |
| Ente di riferimento | <i>Comune di Enna</i>   |
| Area/servizio       | <i>Area 2 Tecnica e di Programmazione Urbanistica</i>         |
| Telefono            | <i>093540404</i>  |
| Email               | <i>maurizio.micciche@comune.enna.it</i>                       |
| Data di redazione   | <i>12/01/2017</i>   |

**PREMESSA**

La presente relazione è redatta ai sensi del disposto dell'art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito con legge n. 221 del 17/12/2012, che stabilisce: *“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”*.

Tiene conto, altresì, delle disposizioni di cui agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. 18/4/2016, n. 50, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone che *“ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili*

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

Inoltre l'art. 5 del D.Lgs 19 agosto 2016 n. 175 (T.U. in materia di società a partecipazione pubblica), di sopravvenuta vigenza, sancisce altresì che la volontà di affidamento *in house* debba essere supportata da motivazione analitica, evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta da parte dell'Ente, anche sul piano della relativa convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

A tal fine, gli enti devono motivare le proprie decisioni, attraverso una valutazione comparativa di convenienza. Qualsiasi decisione, dunque, va motivata in base a criteri di efficacia e di vantaggio economico. Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli comparativi a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'ente territoriale.

L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali può avvenire mediante una delle seguenti modalità:

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

In ragione di quanto previsto dall'art. 19, comma 2-bis della L.R. 9/2010, con il quale si dispone la cessazione dal 30.09.2013 delle gestioni affidate alle Società d'Ambito con conseguente divieto per i liquidatori di compiere ogni atto di gestione, la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel comune di Enna, come nel contesto regionale, avviene a mezzogestione commissariale giusta ordinanza del Presidente della Regione 8 Rif. del 27/09/2013 e successive reitere, per ultima l'ordinanza n. 27/Rif del 1.12.2016, avvalendosi dei mezzi e della struttura della società d'ambito EnnaEuno in liquidazione (fase transitoria nelle more dell'avvio definitivo del sistema di gestione dei rifiuti così come previsto dalla L.R. 9/2010). La gestione commissariale aggrega attualmente 16 Comuni ed ha come scopo quello di garantire nell'ambito la continuità del servizio di gestione dei servizi ambientali.

Il servizio attualmente presenta diverse criticità, ciò anche a causa del confuso quadro normativo regionale che ha creato una fase di emergenza permanente e alle non chiare competenze tra società d'Ambito, la gestione Commissariale e la costituenda SRR Enna Provincia – ATO 6 non ancora a pieno regime, nonché a decisioni non assunte dagli organi decisionali con l'impossibilità di programmare una strategia a medio e a lungo termine.

Tali fattori hanno influito sulla capacità di programmazione e organizzazione degli interventi, sul pagamento dei fornitori e dei dipendenti, dei gestori degli impianti di recupero e smaltimento e di tutta la struttura che si occupa del servizio integrato dei rifiuti.

L'esigenza di una programmazione unitaria e autonoma derivante, al fine di razionalizzare il ciclo del servizio e potenziare la R.D. con modalità domiciliari per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal

D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. evitando così di incorrere nel programmato aumento dell'ecotassa per i Comuni che non raggiungono i livelli di RD stabiliti dalla Regione Sicilia, ha indotto l'Amm.ne comunale prime e poi il Consiglio Comunale a perseguire la volontà di costituire l'ARO in forma singola.

Il Consiglio Comunale di Enna con delibera n. 76 del 20.06.2016, sulla base della delibera di G.M. n. 304 /2014, ha istituito l'area di raccolta ottimale (A.R.O.) coincidente con la delimitazione del territorio comunale, approvando nel contempo il piano di Intervento del Comune di Enna redatto dall'Area 2 Tecnica e di Programmazione Urbanistica, manifestando l'intendimento, per la gestione del servizio, di fare ricorso alla procedura di affidamento "in House" secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Il piano è stato trasmesso, per l'approvazione di competenza all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei servizi di Pubblica Utilità – Dipartimento Acque e Rifiuti in data 30.06.2016.

L'amministrazione al fine di attuare quanto deliberato dal Consiglio Comunale ha predisposto i seguenti atti:

- schema atto costitutivo e di statuto di una società a totale capitale pubblico comunale, prevedendo al suo interno la disciplina del "*controllo analogico*" che il comune dovrà esercitare nei confronti della società, in conformità ai dettami dell'art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016;
- schema contratto di servizio;

In termini di contenuti specifici la presente relazione:

- dà atto della natura di servizio pubblico di rilevanza economica del ciclo dei rifiuti;
- individua quale sia l'affidamento;
- definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;

Ciascuno dei temi sopra elencati è oggetto dei paragrafi a seguire.

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

### **Contesto comunitario**

In tema di Servizi di interesse economico generale (SIEG), l'art. 36 della Carta di Nizza introduce il principio del libero accesso agli stessi disponendo che: "*Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati.*"

L'art. 14 TFUE definisce i SIEG quali "valori comuni" dell'Unione in riferimento al loro ruolo "di promozione della coesione sociale e territoriale", e prevede che l'Unione e gli Stati membri, secondo i rispettivi poteri e le rispettive competenze, "provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti...".

L'art. 106 TFUE disciplina gli "obblighi di servizio pubblico", prevedendo che anche alle imprese pubbliche siano applicate le regole sulla concorrenza, purché esse non ostino all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. L'articolo 106, paragrafo 2, prevede, dunque, un'eccezione alle norme sulla concorrenza contenute nel trattato, a condizione che:

- a) vi sia un atto d'incarico mediante il quale lo Stato conferisce ad un'impresa la responsabilità dell'esecuzione di un determinato compito;

- b) il conferimento dell'incarico deve essere relativo ad un servizio d'interesse economico generale;
- c) l'eccezione deve essere necessaria per l'esecuzione dei compiti assegnati e proporzionale a tale scopo («requisito della necessità»);
- d) lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

L'art. 106 TFUE va poi letto in combinato con il successivo art. 107 TFUE ai sensi del quale, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti di stato, sotto qualsiasi forma concessi che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Sempre in tema di norme specifiche, il protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona prevede che l'Unione adotti le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. Detto protocollo inoltre valorizza:

1. il principio di sussidiarietà riconoscendo l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori;
2. la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento;
3. un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

### **Contesto nazionale**

La disciplina dei servizi pubblici locali (SPL) a rilevanza economica è stata oggetto di numerosi interventi riformatori che hanno prodotto un quadro normativo e giurisprudenziale alquanto complesso e frammentato;

L'originaria disciplina in materia di affidamento dei servizi pubblici locali, dettata dall'art. 113 del D.Lgs. 267/2000, ha infatti subito, anche sulla spinta delle statuizioni della Corte di Giustizia europea, molteplici processi di riforma incentrati sull'introduzione del principio di liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e sull'apertura dei mercati di riferimento.

Per effetto del comma 5 del citato art. 113, tali servizi possono essere gestiti tramite:

- società con capitale interamente privato individuato tramite procedure di evidenza pubblica;
- società a capitale misto pubblico/privato nelle quali il socio privato operativo venga scelto mediante procedure di evidenza pubblica;
- società con capitale interamente pubblico (c.d. "in house providing").

Nell'ordinamento interno la riforma è stata avviata con l'art. 23 bis del D.L. 112/2008 convertito in legge 113/2008 e con il relativo regolamento attuativo (d.P.R. 168/2010), con l'intento di limitare, anche oltre i principi comunitari, l'ambito di operatività dell'affidamento in house restringendolo ad ipotesi assolutamente marginali ed eccezionali.

Dall'abrogazione del citato art. 23 bis disposta con d.P.R. 113/2011, a seguito dell'esito referendario del 12/13 giugno 2011, è derivata l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24/2011.

Il D.L. 138/2011 ha sostanzialmente reintrodotta, con l'art. 4, i medesimi principi contenuti nell'art. 23 bis e nel relativo regolamento di attuazione generalizzando il principio di liberalizzazione ed introducendo in capo agli enti locali una serie di obblighi procedurali finalizzati alla verifica della possibilità di ricorso al mercato.

L'abrogazione per illegittimità costituzionale (violazione dell'art. 75 Cost.) del citato art. 4 disposto dalla Consulta con sentenza n. 199/2012 ha di nuovo prodotto, in tema di affidamento di servizi pubblici locali, l'estensione all'ordinamento italiano dei principi di derivazione comunitaria.

Oltre allo scenario normativo c.d. "di risulta" è necessario tenere in considerazione successivi interventi normativi che hanno incidenza sulla normativa in esame e, in primo luogo, delle disposizioni contenute nel D.L. 95/2012 (c.d. "spendingreview"), convertito nella legge 135/2012.

Il sopra citato decreto prevedeva all'art.4, comma 8, che "A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014.....".

Le disposizioni di cui sopra sono state sottoposte nuovamente, per iniziativa di diverse Regioni, al vaglio di legittimità costituzionale, per violazione dell'art.75 Cost., con particolare riferimento al limite del valore economico dell'affidamento.

Per ovviare ad ulteriori censure da parte della Consulta è intervenuto nuovamente il legislatore che con il del D.L. 179/2012 convertito dalla legge 221/2012 elimina, all'art.34, le restrizioni imposte dal citato D.L. 95/2012.

Il comma 20 stabilisce che gli affidamenti dei servizi son effettuati 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 tale forma di affidamento e che definisce i contenuti specifici degli obblighi de servizio pubblico e servizio universale, indicano le compensazioni economiche se previste.

Nel caso dell'affidamento in house sono:

a) Totale partecipazione pubblica; b) Controllo analogo; c) La prevalenza dell'attività con l'Ente affidante) e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico.

Quindi, ex art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012, obbliga l'ente affidante alla redazione di una specifica relazione, con previsione di adeguata pubblicità e di contenuti minimi. La violazione di questo obbligo e dei prescritti contenuti si riverbera nella patologia dell'affidamento: ossia nell'illegittimità del provvedimento amministrativo, che, ove annullato, dà luogo, a cascata, all'inefficacia del contratto successivamente stipulato.

Un ulteriore obbligo in capo agli enti locali è stato posto - senza sanzione - dall'art. 13, comma 25-bis, del d.l. n. 145/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 9/2014, che ha disposto l'invio delle relazioni di cui all'art. 34, commi 20 e 21, del d.l. n. 179/2012 all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio.

Da evidenziare che tutti questi compiti sono posti dalla legge in capo agli enti locali affidanti. Ma, con riguardo ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, sono di competenza degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi dell'art. 3-bis, comma 1, del d.l. n. 138/2011, a cui spettano le funzioni di organizzazione, di scelta della forma di gestione e di affidamento della gestione stessa (in tal senso è il comma 1-bis del citato art. 3-bis, inserito dall'art. 34, comma 23, del d.l. n. 179/2012).

In ambito comunitario la definizione dell'"in house contract", introdotta nella comunicazione della Commissione Europea n. (98) 143, è stata progressivamente oggetto di precisazioni; i lineamenti dell'istituto sono stati infatti delineati e sviluppati nella sentenza 18.11.1999, n.107 (c.d. sentenza "Teckal"), nella sentenza 7.12.2000, in causa C-94/99, nelle sentenze "Stadt Halle" e "Parking Brixen" del 2005 e nella sentenza 11.5.2006 (c.d. "Carbontermo") che rappresenta la sintesi di tutti gli interventi del giudice comunitario;

La definizione dell'istituto si è ulteriormente arricchita di contenuti a seguito delle più recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea (sentenza 29.11.2012 C-182/11 e C-183/11, Econord) che hanno contribuito a consolidare le linee del modello comunitario dell'in house che rappresenta, più che un'eccezione al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni, un'espressione di un

principio generale in virtù del quale gli enti pubblici per soddisfare gli interessi degli appartenenti alla comunità di riferimento, hanno facoltà, nell'ambito dei poteri di auto-organizzazione, di gestire direttamente, e eventualmente in collaborazione con altre autorità pubbliche, i servizi pubblici locali, senza ricorso ad entità esterne.

In sintesi, il modello comunitario viene rispettato se sussiste il requisito del controllo analogo ("... l'appello alla concorrenza non è obbligatorio ... nel caso in cui l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano").

In ultimo il D. Lgs 50/16 specifica che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto privato (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).

In particolare il controllo analogo vuole riferirsi ad un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

A tal riguardo il D. Lgs. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", per società in house si intende la società sulla quale l'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo. - Per controllo analogo si intende la situazione in cui l'amministrazione esercita su di una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando una influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. - Per controllo analogo congiunto si intende la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. - Per servizi di interesse generale si intendono le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale.

Giova evidenziare, anche, gli obiettivi principali perseguiti dal D.Lgs. 3.4.2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente) cioè il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la tutela della salute delle persone. A tal fine il Codice dell'Ambiente ha inteso regolare non solo la fase di smaltimento, che nella normativa precedente al Decreto Ronchi (n. 22/97) aveva un ruolo centrale, ma l'intero processo di gestione dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, dopo aver definito le competenze di Stato, regioni e province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti, introducendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) con l'affidamento del servizio mediante le modalità (oggi) disciplinate dal diritto comunitario. La normativa ha infine previsto l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), allo scopo di garantire l'attuazione delle norme, con particolare riferimento agli obiettivi di riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti, di efficacia, efficienza ed economicità della gestione e di tutela della salute pubblica e ambientale.

In particolare si richiamano del D.Lgs. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale):

- l'art. 199 secondo cui spetta alle Regioni predisporre idonei Piani regionali di gestione dei rifiuti;
- l'art. 200 che assegna alle Regioni l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali organizzare i servizi di gestione dei rifiuti;
- l'art. 201 che prevede la costituzione da parte delle Regioni di apposite Autorità d'Ambito preposte all'organizzazione, affidamento e controllo dei servizi di specie;

- l'art. 202 che stabilisce l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani da parte dell'Autorità d'ambito mediante gara.

Tuttavia, l'art. 2 della Legge n. 191/2009, al comma 186 bis, ha disposto la soppressione degli ATO a decorrere da un anno dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 2/2010, termine che ha tuttavia subito proroghe sino al 31/12/2012, demandando alle Regioni l'esercizio delle funzioni di competenza di dette Autorità, funzioni che devono comunque essere esercitate nel rispetto dei criteri dettati dall'art. 200 del decreto n. 152/2006.

### **Contesto regionale**

Nel 2010 con la soppressione da parte del legislatore nazionale delle Autorità D'Ambito, viene adottata la Legge Regionale n. 9 dell'8 aprile recante la "Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati" con cui si disciplina la gestione integrata dei rifiuti e la messa in sicurezza, la bonifica, il ripristino ambientale dei siti inquinati, nel rispetto della salvaguardia e tutela della salute pubblica, dei valori naturali, ambientali e paesaggistici, in maniera coordinata con le disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni, in attuazione delle direttive comunitarie in materia di rifiuti.

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti adottato dalla Regione Sicilia ha ridefinito i seguenti aspetti strategici ed operativi:

- a) definisce le modalità per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata e di recupero di materia, al netto degli scarti dei processi di riciclaggio, per ognuno degli ambiti territoriali ottimali, attraverso l'elaborazione di un documento di indirizzo denominato "Linee-guida operative sulla raccolta differenziata" in grado di supportare e guidare gli enti attuatori nella progettazione di dettaglio ed ottimizzazione dei sistemi di raccolta differenziata, privilegiando la raccolta domiciliare integrata, per il raggiungimento dei livelli minimi così fissati:
  - anno 2010: R.D. 20 per cento, recupero materia 15 per cento;
  - anno 2012: R.D. 40 per cento, recupero materia 30 per cento;
  - anno 2015: R.D. 65 per cento, recupero materia 50 per cento;
- b) definisce le modalità per l'accertamento, da parte di ogni S.R.R., della tipologia, delle quantità e dell'origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire, all'interno dell'ATO di riferimento, anche mediante un sistema che consenta di rilevare gli effetti progressivi della implementazione dei sistemi di raccolta differenziata, mediante analisi del rifiuto urbano residuo (RUR) che diano informazioni sulla composizione dello stesso;
- c) fissa i criteri per la classificazione dei materiali presenti nel RUR, non riciclabili né altrimenti recuperabili, in ordine di importanza (ponderale e di pericolosità) al fine di impostare politiche e pratiche locali per la riduzione della immissione al consumo di tali materiali;
- d) definisce le modalità attraverso cui assicurare la gestione integrata dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ATO;
- e) fissa i criteri attraverso i quali assicurare il recupero e lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, tenuto conto delle zone di crisi ambientale, al fine di ridurre la movimentazione degli stessi;
- f) fissa i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento, nonché le condizioni ed i criteri tecnici per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, escluse le discariche, in aree destinate ad insediamenti produttivi;
- g) definisce i criteri per la localizzazione degli impianti operativi di selezione della frazione secca a valle della raccolta differenziata, correlandone la potenzialità, la funzionalità e la possibilità di conversione, parziale o totale, alle strategie di raccolta differenziata e di trattamento del RUR;



- h) fissa le modalità per la verifica degli impianti di compostaggio e/o di digestione anaerobica esistenti, della loro coerenza e compatibilità, anche solo parziale, con le strategie di trattamento della revisione del piano, anche in relazione ai fabbisogni di trattamento del rifiuto organico prodotto;
- i) individua le modalità attraverso cui verificare, in ciascun piano d'ambito, sulla scorta del numero e della distribuzione territoriale delle piattaforme CONAI per il ritiro dei rifiuti differenziati già esistenti, la capacità di assorbimento dei rifiuti provenienti da raccolta differenziata integrata, allo scopo di consentirne l'accesso con spostamenti contenuti da parte del soggetto incaricato del servizio di gestione dei rifiuti;
- j) determina, nel rispetto delle norme tecniche statali in materia, disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare, compresi i rifiuti da imballaggio;
- k) fissa i criteri per la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani, nonché per la stima dei costi di investimento per la realizzazione del sistema impiantistico regionale;
- l) individua le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, anche mediante la realizzazione di campagne conoscitive mirate per richiamare l'attenzione su comportamenti di differenziazione non ancora ottimizzati;
- m) descrive le azioni finalizzate alla promozione della gestione integrata dei rifiuti;
- n) pone i requisiti tecnici generali relativi alle attività di gestione dei rifiuti, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria;
- o) prevede l'esclusione di trattamenti di incenerimento dei rifiuti solidi urbani che non facciano ricorso a tecnologie atte a garantire i requisiti di efficienza energetica nei termini fissati dalla direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. I trattamenti di incenerimento devono essere classificati come operazioni di recupero e non come operazioni di smaltimento;
- p) definisce un piano per l'ampliamento di discariche pubbliche esistenti e/o nuove discariche pubbliche, sufficienti per soddisfare il fabbisogno del conferimento di rifiuti delle S.R.R. per almeno tre anni;
- q) prevede il fabbisogno di nuove discariche fino al 2020, sulla base degli obiettivi di raccolta differenziata previsti a regime nella presente legge;
- r) individua le modalità specifiche per la gestione integrata dei rifiuti nelle isole minori;
- s) fissa l'individuazione dei sistemi per incrementare l'intercettazione dei rifiuti fin dalle fasi della raccolta al fine di ridurre il relativo conferimento in discarica;
- t) fissa i criteri per il trattamento preventivo dei rifiuti ammessi allo smaltimento in discarica comunque conformi alle migliori tecnologie disponibili (BAT);
- u) determina l'individuazione dei sistemi di pretrattamento del rifiuto urbano residuo (RUR) da predisporre immediatamente in ossequio a quanto previsto dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, 'Attuazione della direttiva n. 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti', privilegiando livelli di trattamento che comportino il minor costo a carico della tariffa ed il maggior vantaggio ambientale;
- v) stabilisce i criteri e le modalità da adottarsi in tutto il territorio della Regione, per la determinazione delle tariffe di conferimento in discarica.

Con l'emanazione della Legge regionale 8 Aprile 2010 n. 9 e ss.mm.ii recante "Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati" e ss.mm.ii. (Legge regionale 9 maggio 2012 n. 26), la Regione Sicilia, in ossequio a quanto previsto dall'art. 196 del D.Lgs. 152/2006 (Competenze delle Regioni) si è posta all'avanguardia in ordine all'attuazione della nuova direttiva comunitaria, recependone, gli indirizzi e gli obiettivi relativamente alle proprie competenze.

La legge si compone di 19 articoli, oltre alla norma finale, il cui contenuto viene esposto di seguito:

- **l'articolo 4** disciplina le competenze comunali rinviando all'articolo 198 del D.Lgs. n. 152/2006, che stabilisce che i comuni concorrano alla gestione dei rifiuti urbani nell'ambito delle attività svolte a livello degli Ambiti territoriali ottimali. In tale norma si intende riportare ai comuni il ruolo di gestione del servizio, comportando la relativa responsabilità qualora non vengano garantiti i livelli essenziali del servizio stesso. L'Autorità d'ambito, invece, assume il ruolo di regolatore, a salvaguardia del sistema così come delineato nella proposta in esame. In particolare, ai comuni è assegnato il compito di stipulare il contratto di appalto per l'affidamento del servizio di gestione con i soggetti aggiudicatari-affidatari del servizio da parte delle Autorità d'ambito. I comuni verificano l'adempimento delle obbligazioni previste nel contratto e provvedono al pagamento del corrispettivo dovuto per l'espletamento del servizio, adeguando la TARSU o la TIA alle proprie esigenze, nel rispetto sempre dei limiti minimi e massimi indicati dalle Autorità d'ambito. Tuttavia i comuni sono liberi nell'adeguarsi alla tariffa media, con la conseguenza che, qualora venga richiesto un quantum maggiore, devono procedere ad indicare le maggiori risorse nei propri bilanci, individuandone la destinazione. Il comma 4 assegna, inoltre, al Sindaco il compito di adottare le ordinanze di cui agli articoli 191 e 192 del D.Lgs. 152 del 2006, ovvero le ordinanze contingibili ed urgenti, qualora si verifichino situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente;
- **l'articolo 15** detta le nuove procedure di affidamento ed aggiudicazione del servizio di gestione integrata, assegnando alle Autorità d'ambito il compito di individuare i soggetti che devono gestire il servizio. In particolare, la norma che trova piena attuazione in materia è l'articolo 23 bis del D.L. 112 del 2008, che ha introdotto modifiche sostanziali all'istituto dell'affidamento in house. Nella versione attuale, infatti, il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene solo in via residuale mediante l'affidamento in house, prevedendo in via ordinaria le procedure ad evidenza pubblica ovvero l'affidamento a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. Terminata la fase dell'aggiudicazione, la fase c.d. negoziale spetta ai comuni, che procedono alla stipulazione del contratto e alla verifica delle obbligazioni ivi contenute;
- **l'articolo 16** prevede l'approvazione, con decreto del Presidente della Regione, di un capitolato generale della gestione integrata dei rifiuti, in base al quale è previsto che i capitolati speciali di appalto e i contratti di servizio in essere adeguino le relative condizioni alle disposizioni sopravvenute nel capitolato generale;

Di particolare rilevanza, ai nostri fini, sono le modifiche all'articolo 5 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9 che, come detto, regola l'assetto organizzativo del sistema integrato dei rifiuti in Sicilia, servizio pubblico locale di ambito sovracomunale e avente rilevanza economica.

In particolare, il comma 1 del citato articolo 5, sulla base delle esigenze di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'articolo 200 comma 1 lettera f) del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, ed in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui ai commi 33 e 38 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, nonché al fine di consentire il sollecito avvio dell'assetto organizzativo derivante dall'applicazione della legge regionale sopra citata, riconferma la suddivisione del territorio regionale negli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.), costituiti in applicazione dell'articolo 45 della legge regionale 8 febbraio 2007 n. 2, quali identificati nel decreto presidenziale 20 maggio 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana 6 giugno 2008, n. 25.

Per effetto di tale previsione, quindi, il legislatore regionale ha articolato di norma il territorio regionale in ambiti territoriali ottimali di dimensioni coincidenti con quelle delle Province, aggiungendo ad essi un decimo bacino territoriale riguardante le Isole minori. Per effetto dell'articolo 5 comma 1 legge regionale 8 aprile 2010 n. 9 il territorio regionale è stato innanzitutto suddiviso in 10 ambiti territoriali che coincidono con i confini provinciali mentre per le isole minori è stato creato un ulteriore decimo ATO.

Il comma 2, dell'articolo 5 della L.R. n. 9 dell'8 aprile 2010 individua nel piano regionale di gestione dei rifiuti, documento di pianificazione di carattere generale che definisce i criteri e le modalità per la programmazione e l'esercizio della gestione integrata dei rifiuti sul territorio regionale, la sede per il riscontro dell'adeguatezza della suddetta delimitazione territoriale.

In base alle previsioni della L.R. n. 9 dell'8 aprile 2010 in materia di gestione integrata dei rifiuti, il Commissario Delegato – Presidente della Regione ha adottato **l'Ordinanza n. 151 del 10.11.2011** con la quale sono state introdotte specifiche disposizioni tendenti a scongiurare situazioni di crisi nel sistema di gestione dei rifiuti nel territorio regionale.

Giova ricordare che l'articolo 19 della sopra citata legge regionale ha posto in liquidazione, sin dalla sua entrata in vigore, i Consorzi e le Società d'ambito e ha disposto, così come integrato dalle previsioni dell'articolo 1 della disposizione n. 28 del 14 Dicembre 2010 del Commissario delegato ex O.P.C.M. n. 3887/2010, che nelle more della costituzione delle Società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti, S.R.R., e comunque non oltre il 31.12.2011, la gestione del servizio integrato dei rifiuti venisse garantita da parte dei Consorzi e/o delle Società d'Ambito, attraverso i liquidatori.

Gli obiettivi dell'ordinanza n.151/2011 sono:

- separare la delicata attività di liquidazione dei Consorzi e/o delle Società d'ambito dalla altrettanto complessa attività finalizzata a garantire la gestione del servizio;
- scongiurare il rischio, concreto e attuale, di una crisi socio economico ambientale derivante dalla nota situazione di degrado e di inefficienza nella gestione dei rifiuti urbani;
- anticipare gli effetti della legge 9/2010 nella parte relativa alla gestione del servizio integrato dei rifiuti;
- riconoscere il ruolo dei comuni quali responsabili del servizio erogato ai propri cittadini;
- garantire al sistema regionale di gestione integrata dei rifiuti, nel suo complesso, un periodo di efficienza di durata sufficiente ad assicurare il raggiungimento di una condizione di funzionalità sino all'entrata in vigore delle SRR.

Con l'art. 11, commi dal 64 al 68 della **L.R. n. 26 del 9 maggio 2012** (finanziaria regionale per l'anno 2012), l'Assemblea Regionale Siciliana, ha modificato, in talune parti, la L.R. n. 9 dell'8 aprile 2010.

La disciplina della suddivisione del territorio regionale in bacini territoriali ottimali è stata successivamente integrata dall'articolo 11, comma 66, della **L.R. n. 26 del 9 maggio 2012**, il quale ha attribuito all'Amministrazione regionale la possibilità di modificare la delimitazione territoriale di cui al citato articolo 5 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9, attraverso l'utilizzo della facoltà di cui al terzo periodo dell'articolo 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, introdotto dall'articolo 25, comma 1 lett. a) del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

In particolare, con la legge 24 marzo 2012 n. 27 di conversione del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, il legislatore nazionale, in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ha introdotto una specifica norma che riconosce alle Regioni la possibilità di individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, purché la scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio.

Alla stregua di tale previsione, con il citato comma 66, dell'articolo 11, il Legislatore regionale, con l'obiettivo di massimizzare l'efficienza del servizio, ha attribuito all'Amministrazione regionale il potere di individuare bacini territoriali ottimali di dimensione diversa da quella provinciale, ulteriori rispetto agli ambiti già individuati con l'articolo 5 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9, al fine di consentire la produzione di economie di scala e di differenziazione dallo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Ai sensi della citata disposizione i bacini territoriali ottimali di

dimensione diversa da quella provinciale, ulteriormente individuabili nell'esercizio di tale facoltà da parte della regione, non possono superare il numero massimo di otto.

Il comma 67 dell'articolo 11, poi, con l'introduzione del comma 2 bis all'articolo 5 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9, ha disciplinato il procedimento finalizzato alla individuazione da parte dell'Amministrazione regionale dei bacini territoriali ottimali di dimensione diversa da quella provinciale, prevedendo anche, coerentemente alle disposizioni di legge nazionali, la partecipazione ad adiuvandum dei comuni e degli organismi associativi, già costituiti ai sensi dell'articolo 30 e segg. del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, come applicabile nell'ordinamento regionale, attraverso la presentazione di specifiche proposte.

In aderenza al citato dettato normativo e al fine di dare piena e immediata attuazione al nuovo modello di organizzazione del ciclo integrato dei rifiuti in Sicilia, governato dalle S.R.R., l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, soggetto competente in materia, è competente ad attivare il procedimento per l'individuazione dei bacini territoriali ottimali di dimensione diversa da quella provinciale con la pubblicazione della circolare 16 maggio 2012 n. 1 nella G.U.R.S. Parte I n. 20 del 18 maggio 2012.

Con la citata circolare, in particolare, per favorire la partecipazione degli enti locali dell'Isola, interessati a proporre, in forma singola e associata, l'individuazione di uno specifico bacino territoriale di dimensione diversa da quella provinciale, sono state date loro specifiche indicazioni sul contenuto minimo delle istanze, al fine di agevolare le scelte discrezionali di competenza dell'Amministrazione regionale, e sui termini di presentazione delle stesse.

Acquisite le proposte presentate dagli enti locali dell'Isola, in forma singola e associata, e tenuto conto delle stesse, l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, tramite il Dipartimento Regionale delle Acque e dei Rifiuti, ha proceduto a un approfondito studio finalizzato a verificare l'utilità, per il sistema regionale di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, della individuazione di specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale e la loro adeguatezza.

- L'analisi è stata effettuata, in aderenza del combinato disposto dell'articolo 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 come convertito in legge e dell'articolo 2 bis dell'articolo 5 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9 come introdotto dal comma 67 dell'articolo 11 della legge regionale 9 maggio 2012 n. 26, in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio.

### **Linee di indirizzo per l'attuazione del 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010 nelle more dell'Adozione dei Piani d'Ambito del 4 aprile 2013.**

Nelle more dell'adozione del Piano d'Ambito, considerata la situazione emergenziale riguardante la raccolta dei rifiuti urbani in Sicilia, nonché l'approssimarsi della cessazione definitiva delle attività in capo alle Società d'Ambito (prevista per il 30 settembre 2013) la Regione Sicilia ha ravvisato la necessità di individuare un iter finalizzato ad avviare tempestivamente il disegno organizzativo definito dall'art. 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010, con particolare riferimento all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto da parte dei comuni.

- In fase di prima attuazione degli adempimenti di cui alla citata Direttiva 1/2013 ha ritenuto di dover prevedere un percorso operativo di indirizzo teso ad indirizzare l'attività dei comuni nelle more dell'adozione dei Piani d'Ambito definendo gli indirizzi per le attività operative dei comuni in merito a:
  - ✓ Perimetrazione delle Aree di Raccolta Ottimali.
  - ✓ Redazione dei Piani di Intervento per l'organizzazione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto sul territorio dell'ARO.
  - ✓ Sottoscrizione delle convenzioni di ARO.
  - ✓ Avvio delle procedure di affidamento del servizio.

La **Direttiva n° 2 del maggio 2013** definisce le linee di indirizzo per l'attuazione dell'art. 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010 nelle more dell'adozione dei Piani d'Ambito definendo gli indirizzi per le attività operative dei comuni in merito a:

1. Perimetrazione delle Aree di Raccolta Ottimali.
2. Redazione dei Piani di Intervento per l'organizzazione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto sul territorio dell'ARO.
3. Sottoscrizione delle convenzioni di ARO.
4. Avvio delle procedure di affidamento del servizio.

L'ambito di affidamento del servizio (ARO) deve essere definito prendendo in considerazione i criteri di cui al Capitolo 8 delle Linee Guida sui Piani d'Ambito. In particolare, la perimetrazione deve basarsi sui seguenti parametri:

1. Popolazione o bacino di utenza, con il limite minimo inderogabile di 5.000 unità. Dovendo tener conto dell'impatto dei flussi turistici sulla produzione dei rifiuti;
2. Densità abitativa;
3. Caratteristiche morfologiche e urbanistiche. Rileva, a tal proposito, oltre che il dislivello altimetrico, anche la distribuzione dei nuclei abitativi in uno o più frazioni e la caratterizzazione della distribuzione degli insediamenti, dal punto di vista del frazionamento in località abitate (es. presenza di case sparse) e della tipologia insediativa prevalente (es. abitazioni tipo condomini, piuttosto che villette ecc.). Analogamente, è di particolare rilevanza la corrispondenza del territorio con una o più isole minori;
4. Caratteristiche delle attività commerciali e terziarie produttrici di rifiuti urbani o assimilati eventualmente presenti sul territorio, rilevate da un punto di vista sia quantitativo (numero e addetti) sia qualitativo, con evidenza, ad esempio, delle realtà dimensionalmente più rilevanti (es. centri commerciali);
5. Logistica dei flussi di conferimento agli impianti intermedi e finali, valutata tenendo presente il principio di unicità dei flussi, in base al quale i comuni dello stesso ARO devono, almeno in linea di principio, far confluire i propri rifiuti, per categoria merceologica, presso i medesimi punti di destinazione.

Le ARO possono comprendere il territorio di uno o più comuni, fermi restando i limiti di cui al D.L. 78/2010 art. 14 comma 28 e ss., come modificati dall'art. 19 del D.L. 95/2012.

### **Criteri per la redazione dei Piani di Intervento**

Prima di procedere all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti sul territorio della propria ARO, i comuni (singoli o associati) devono redigere, come detto, un Piano di Intervento che descriva le modalità di organizzazione del servizio nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza.

In base alle disposizioni di cui all'art. 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010, il Piano di Intervento deve essere coerente con il Piano d'Ambito. Nelle more dell'adozione di quest'ultimo, i comuni per la redazione del Piano di Intervento relativo all'organizzazione del servizio nella ARO di propria pertinenza, devono comunque attenersi alle indicazioni di cui alle Linee Guida per la redazione dei Piani d'Ambito emanate dall'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità. In particolare, il Piano di Intervento dovrà contenere i seguenti elementi:

- una ricognizione dello stato di fatto del servizio, con riferimento al segmento di spazzamento, raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati;
- l'individuazione delle criticità eventualmente emergenti dalla ricognizione di cui sopra;
- il dettaglio delle modalità organizzative del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto;
- la pianificazione economico-finanziaria, con la valutazione dei costi del servizio.

Nella redazione del Piano di Intervento, i comuni devono tener conto delle disposizioni vigenti in materia di salvaguardia dei livelli occupazionali esistenti, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'art. 19 della L.R. 9/2010.

Il Piano deve, inoltre, indicare la modalità gestionali secondo cui il servizio sarà erogato (a tal riguardo, si veda quanto riportato nel successivo capitolo 4 in materia di affidamento del servizio).

Il Piano di Intervento, inclusa la delimitazione della corrispondente ARO (comunale o intercomunale) e le relative motivazioni, viene inviato all'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità che si esprime in merito al rispetto dei principi stabiliti dall'art. 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010, secondo le modalità stabilite dalla stessa norma.

Al momento della redazione del Piano d'Ambito, la SRR tiene conto dei contenuti di tutti i Piani di Intervento redatti dai comuni o aggregazioni di comuni ricadenti nel proprio ATO, ivi inclusa la scelta in merito alla modalità di gestione.

Il citato art. 5 comma 2-ter della L.R. 9/2010 dispone che, in caso di ARO intercomunale, i comuni si associno secondo le modalità consentite dal D.Lgs. 267/2000 senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. La Direttiva Assessoriale 1/2013 ha precisato che le aggregazioni comunali devono regolare lo svolgimento associato delle funzioni organizzative del servizio attraverso la sottoscrizione di una convenzione ex art. 30 del D.Lgs. 267/2000. La Regione, nel contesto delle proprie funzioni di coordinamento ed indirizzo degli enti locali, può emanare uno schema di convenzione che le aggregazioni comunali possono adottare.'

La convenzione di ARO dovrà, tra l'altro, disciplinare:

- compiti e funzionamento dell'assemblea dei sindaci;
- compiti del comune capofila;
- obblighi tra gli enti convenzionati e relativi rapporti finanziari;
- durata della convenzione.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla disciplina dell'Ufficio Comune di ARO che, in aderenza all'art. 30 comma 4 del D.Lgs. 267/2000, rappresenta la struttura attraverso cui i comuni convenzionati svolgono le attività tecnico — amministrative legate allo svolgimento associato delle funzioni di organizzazione del servizio, con particolare riferimento alle procedure di affidamento (si veda, a tal proposito, anche quanto chiarito dalla citata Direttiva Assessoriale 1/2013).

Qualora tutti i comuni facenti parte dell'ARO siano già costituiti in altra forma (es.: unione di comuni o consorzio), lo svolgimento associato delle funzioni di organizzazione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto di rifiuti urbani potrà avvenire secondo le corrispondenti modalità. Secondo la normativa comunitaria in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione attraverso:

- a) esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- b) società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il PPP;
- c) gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Come detto, il Piano di Intervento per l'organizzazione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto sul territorio dell'ARO deve fornire indicazioni in merito alla forma di gestione a cui si farà ricorso. La relativa decisione, in attuazione di quanto disposto dall'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, deve essere riportata in un'apposita relazione redatta dall'ente affidante e pubblicata sui relativi siti internet. La procedura di affidamento del servizio, in caso di ARO corrispondente al territorio di più comuni, deve essere gestita attraverso l'Ufficio Comune di ARO.

### **Modello di organizzazione dell'ARO e schema di convenzione -19 luglio 2013**

La Direttiva n. 1/2013 al punto 1, ha inteso definire gli A.R.O. quali aree di raccolta ottimale al fine di consentire una differenziazione dei servizi finalizzata all'efficienza gestionale all'interno degli

ambiti territoriali ottimali (A.T.O.) per la erogazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti. Al fine di dare attuazione al processo sopra delineato, la Regione ha emanato lo schema di convenzione a cui i Comuni, in forma singola o associata, dovranno fare riferimento per la costituzione dell'ARO.

**Linee Guida per la Redazione dei Piani di Intervento in Attuazione dell'Art. 5 comma 2-ter della L.R./2010 e SS.MM.II. nelle more dell'adozione dei Piani d'Ambito. 19 Settembre 2013**

La Regione Sicilia, richiamando i riferimenti legislativi comunitari, nazionali e regionali confermando il principio, che individua la responsabilità dell'Ente Locale come soggetto responsabile della raccolta, dello spazzamento e trasporto dei rifiuti oltre che delle percentuali di raccolta differenziata raggiunte. Le linee guida compendiano e riassumono le disposizioni specifiche precedentemente emanate e in particolare:

- Esplicitano le fasi operative per la definizione dell'Ambito di Raccolta Ottimale (ARO)
  - ✓ Perimetrazione delle Aree di Raccolta Ottimali;
  - ✓ Redazione del Piano di Intervento per l'organizzazione del servizio di raccolta differenziata, spazzamento, raccolta e trasporto sul territorio dell'ARO;
  - ✓ Sottoscrizione della convenzione di ARO;
  - ✓ Affidamento del servizio o gestione in house dello stesso
- Definiscono le modalità per la redazione dei Piani di Intervento che, oltre a tener conto delle disposizioni vigenti in materia di salvaguardia dei livelli occupazionali esistenti, devono prevedere:
  - ✓ Una fase di analisi propedeutica volta ad acquisire informazioni degli aspetti socio-economiche, geomorfologiche, urbanistiche e infrastrutturali atte a valutare le criticità e definire così il Piano di Intervento nel rispetto delle peculiarità territoriali;
  - ✓ L'analisi della popolazione di riferimento, compresa la popolazione fluttuante e l'incidenza dei flussi turistici;
  - ✓ L'analisi del sistema economico e del tessuto produttivo;
  - ✓ L'analisi specifica della produzione dei rifiuti distinta per singola frazione merceologica;
  - ✓ L'analisi geomorfologica, urbanistica e infrastrutturale dell'area di riferimento;
  - ✓ L'analisi della viabilità interna ed esterna all'area di riferimento con particolare attenzione all'individuazione centri destinatari dei diversi flussi di rifiuti e dei materiali provenienti dai servizi di raccolta;
  - ✓ Una puntuale ricognizione delle performances economico-gestionali dello stato di fatto del servizio dell'area di riferimento;
  - ✓ La mappatura degli affidamenti in essere;
  - ✓ L'individuazione delle criticità e degli interventi di miglioramento e ottimizzazione dei servizi di base, dei servizi accessori e dei servizi opzionali;

I Piani di Intervento devono definire nel dettaglio le modalità organizzative del servizio di raccolta differenziata, spazzamento e trasporto dei rifiuti adottando tutte quelle misure che si ritengono necessarie per raggiungere gli obiettivi fissati in termini di Raccolta Differenziata secondo quanto previsto dalla L.R. 9/2010, ovvero il raggiungimento di almeno il 65% di Raccolta Differenziata e il 50% di recupero della materia entro il 2015 e in particolare per il raggiungimento di questi obiettivi devono prevedere:

- La programmazione degli interventi compresi gli interventi di riduzione della produzione dei rifiuti e gli interventi per il potenziamento dei livelli di recupero della materia;
- La definizione del Piano degli Investimenti necessari alla realizzazione degli interventi individuati nel Piano d'intervento e volti al conseguimento degli obiettivi del servizio di gestione dei rifiuti, indicati nel Piano Regionale di Gestione Rifiuti;
- La definizione del Piano di Gestione coerente con il conseguimento degli obiettivi prefissati;

- La definizione di adeguati sistemi di monitoraggio e controllo della gestione del servizio e del grado di soddisfazione delle utenze domestiche e non domestiche;
- La pianificazione economico-finanziaria del servizio compresi i costi gestionali, i costi di investimento e gli oneri relativi al trattamento e allo smaltimento finale in base al livello delle tariffe di accesso. La valutazione dei costi del servizio, su base pluriennale, dovrà comprendere tutti i costi relativi alle forniture di beni e servizi, i costi di raccolta e trasporto, i costi di smaltimento e i ricavi da cessione, i costi di spazzamento, i costi tecnici indiretti, le spese generali, i costi di riscossione della tariffa, gli ammortamenti per strutture e attrezzature di uso generale, i costi per la verifica della qualità del servizio e del controllo, la remunerazione del capitale investito e i costi di avvio dei servizi;
- Il dimensionamento delle risorse umane e strumentali necessarie;
- La definizione dei criteri e dei costi relativi alla comunicazione;

## **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

### **Caratteristiche del servizio**

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità, in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini.

Da detto 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).

Occorre poi evidenziare che i cittadini debbono 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. Il ciclo integrato dei rifiuti ha inizio con la raccolta "porta a porta", attraverso il ritiro domiciliare dei rifiuti con una frequenza prestabilita.

La modalità scelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta domiciliare è più comodo per l'utente che non deve recarsi presso i punti di raccolta stradali (cassonetti), ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è meno costoso, perché seppure prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi i costi per gli smaltimenti delle frazioni non recuperabile diminuiscono per il fatto che la loro quantità diminuisce sensibilmente e le frazioni differenziate, che possono essere valorizzate, aumentano in quantità e migliorano la qualità incrementando così gli introiti riconosciuti dai consorzi di filiera del CONAI.

Dal 2004 la gestione del servizio è affidata alla società di Ambito EnnaEunos.p.a. in liquidazione che a causa di una serie di difficoltà sia giuridiche che finanziarie ed economiche non è riuscita ad effettuare un servizio secondo logiche di efficienza, efficacia ed economicità.

Il servizio nel comune di Enna è sempre stato svolto mediante contenitori stradali e la raccolta differenziata è stata eseguita solamente per gli esercizi commerciali raggiungendo percentuali di raccolta differenziata molto contenute e lontano dai limiti previsti dalla legge che oggi stabilisce un valore del 65%. Solamente nel novembre del 2015 si è avviata, per la parte alta del comune di Enna, una raccolta differenziata spinta con raccolta p.a.p delle principali frazioni merceologiche quali umido, carta e cartone, plastica e vetro. Mentre la parte bassa del Comune, caratterizzata da un'alta densità di unità abitative in condominio si è mantenuto il sistema già esistente della raccolta tramite contenitori stradali da lt 240 assegnati alle singole unità abitative. Inoltre la zona esterna con bassissima densità abitativa si è mantenuta la raccolta con contenitori stradali da lt 1100. Nel giro di poche settimane solamente per la parte alta della città dove si è avviato il p.a.p con la distrettualizzazione dell'intera area in sette zone si è raggiunta una percentuale di raccolta differenziata pari al 35% mentre nella parte bassa della città si è registrata una raccolta



differenziata pari al 7/8 % non consentendo di superare le criticità riguardante il mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata.

Il Piano di Intervento dell'ARO del Comune di Enna è stato strutturato per garantire il conseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

1. limitazione della crescita dei rifiuti: rappresenta l'obiettivo principale, previsto da tutte le principali norme di riferimento;
2. miglioramento dell'efficacia: rappresenta la capacità del servizio di soddisfare le esigenze della collettività nella gestione ambientalmente corretta e in sicurezza dei rifiuti, quale obiettivo tecnico espresso in termini quantitativi e, soprattutto, qualitativi;
3. miglioramento dell'efficienza: rappresenta la capacità di ottimizzazione del relativo costo, ed è collegata al livello quali-quantitativo del servizio necessario al raggiungimento degli obiettivi e dei desiderata aggiuntivi richiesti dalle amministrazioni;
4. raggiungimento dell'economicità di gestione: è legata all'impatto del costo del servizio sull'utenza rispetto al contesto territoriale e alla capacità efficace-efficiente di coniugare i desiderata quali-quantitativi delle collettività (non sempre economicamente convenienti);
5. aumento della trasparenza verso l'utenza: rappresenta la capacità di esplicitare nei confronti dell'utenza le caratteristiche del servizio e, soprattutto, la gestione economico-finanziaria, consentendo all'utente di raffrontare il peso del servizio rispetto ad analoghi servizi di pubblica utilità, permettendogli di poter valutare la qualità del servizio reso;
6. superato il periodo transitorio (un anno) mira a strutturare la gestione del servizio con la tariffa puntuale (pago ciò che butto);
7. potenziamento e utilizzo a pieno regime dei 2 centri comunali di raccolta già in uso, nonché la possibilità di attivare mediante procedure pubbliche la realizzazione di eco punti e/o mini isole ecologiche.

Gli ulteriori obiettivi che il Piano di Intervento si è posto vanno oltre la stretta applicazione della norma vigente e di mere percentuali di RD da raggiungere, e possono essere riassunti brevemente di seguito:

- una maggiore responsabilizzazione degli utenti, attuata nella personalizzazione del servizio di raccolta, nella visione di un'auspicabile presa di coscienza del fondamentale ruolo dell'impegno del cittadino nella differenziazione spinta e nella riduzione delle quantità di rifiuto rispetto agli scopi di tutela ambientale, attraverso la comprensione della stretta relazione tra produzione di rifiuto e Tariffa applicata in quanto effettivo costo ambientale;
- limitare l'impatto visivo dei sistemi di raccolta in contesti storici di alto pregio architettonico;
- cambiamento dei modelli di consumo attraverso l'implementazione del sistema di educazione dell'utenza all'acquisto intelligente, alla riduzione dei rifiuti urbani, al compostaggio domestico, alla raccolta differenziata, da realizzare con strumenti di formazione ambientale;
- istituzione degli agenti ambientali finalizzati all'educazione del cittadino a differenziare il rifiuto e gestirlo correttamente;
- riduzione dei rifiuti negli esercizi commerciali e negli uffici pubblici;
- riduzione dello sfruttamento delle risorse naturali e della deturpazione ambientale con discariche e abbandoni incontrollati, per conseguire una crescita culturale a beneficio dell'ambiente;
- raggiungimento di un'elevata trasparenza tra servizio reso e determinazione dei costi e relativa progressiva implementazione di un nuovo sistema di gestione della tariffazione verso gli utenti anche nell'ottica di un successivo passaggio alla tariffazione puntuale per correlare tale pagamento ad un sistema che possa incentivare economicamente i comportamenti virtuosi;

- valutazione del rapporto ottimale tra parametri di efficienza (qualità e quantità dei rifiuti raccolti e dei servizi resi) con le esigenze di economicità dei costi di gestione, con l'obiettivo di rispettare gli obiettivi fondamentali di riduzione, raccolta differenziata, recupero di materia e di energia posti dalla normativa vigente, in un'ottica di contenimento dei costi di gestione

Le scelte strategiche che nel Piano di Intervento vengono riassunte di seguito:

- **tutela ambientale e sviluppo sostenibile:** la gestione del ciclo dei rifiuti urbani deve prioritariamente garantire la massima tutela dell'ambiente e prevedere un modello orientato ai principi dello sviluppo sostenibile, non essendo più sufficiente che i rifiuti urbani vengano gestiti in modo corretto, ma debba essere impostato un sistema che orienti i comportamenti dei cittadini in particolare nella prevenzione e riduzione dei rifiuti urbani prodotti;
- **sostenibilità dei costi in relazione alle capacità di spesa:** i differenti parametri di gestione del servizio, in particolare per quanto riguarda le risorse dedicate alla spazzamento ed ai servizi accessori, sono state dimensionate tenendo conto del livello di servizio attualmente erogato e delle capacità di spesa dell'amministrazione comunale per evitare aumenti troppo elevati del costo complessivo del servizio di igiene urbana che potrebbero comportare vistosi aumenti della tari/tarip. Va comunque segnalata che un dettagliato elenco dei prezzi unitari dei vari servizi potrà permettere ai Comuni di implementare gradualmente maggiori standard di servizio anche per l'attività di spazzamento secondo le diverse capacità di spesa che verranno individuate dalle singole amministrazioni nel corso di durata del nuovo appalto;
- **rapporto diretto con gli operatori:** in un periodo di riduzione dei punti di contatto tra i gestori dei servizi e gli utenti, riuscire ad avvicinare il cittadino-utente è sicuramente uno degli elementi fondamentali nella fornitura di un servizio importante come quello legato ai rifiuti urbani, in modo che l'utente-cliente possa ricevere una risposta adeguata a qualsiasi esigenza connessa al servizio stesso. L'introduzione dei servizi domiciliari generalizzati può consentire di raggiungere questo importantissimo risultato poiché viene ripristinato un rapporto diretto tra gli operatori del servizio di raccolta e gli utenti (con il servizio stradale tale rapporto viene infatti a mancare a causa dell'utilizzo dei contenitori stradali da parte degli utenti con cui non si può certo interagire) e l'operatore addetto alla raccolta differenziata assume così un ruolo molto diverso e ben più importante (anche di tipo comunicativo, di monitoraggio della qualità dei conferimenti e di segnalazione di problematiche operative) rispetto a quello attualmente operato.

Questa impostazione strategica recepisce pienamente quanto indicato anche nel Piano Regionale, laddove prevede che i migliori risultati di gestione possono essere raggiunti favorendo il più possibile la selezione alla fonte dei flussi omogenei di rifiuti per evitare di dover operare successivamente con processi di separazione a valle che, non offrendo una adeguata qualità del prodotto ottenuto, non consentono risultati certi di recupero dei materiali. I criteri di intervento specifici per l'ottimizzazione dei costi sono infine seguenti:

1. sfruttare il vantaggio di partire da una situazione di raccolta differenziata non strutturata, con la possibilità di standardizzare (contestualizzandoli) sistemi domiciliari ampiamente collaudati;
2. organizzazione di un sistema di raccolta differenziata e del rifiuto residuo che colga le potenzialità offerte da una organizzazione industriale dei servizi per aree omogenee ed in grado di esercitare significativi risultati sul costo del servizio e sulle tariffe;
3. ottimizzazione dei giri di raccolta, razionalizzabili proprio grazie al continuo monitoraggio dei servizi, consentendo il raggiungimento di elevati standard di qualità del servizio e di soddisfazione dell'utenza, al fine di limitare eventuali disagi derivanti dalla richiesta di impegno nella differenziazione;

## OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato che la norme citate in premessa fanno anche 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 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. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 30 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007).

In secundis, si puntualizza che 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. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali. Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni, ex multis, per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente 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 un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di

"servizio pubblico" l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

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

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

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza.

Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

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

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

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese ed il territorio interessati;

- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompenzioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata.

Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (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.

Il Comune di Enna, dopo aver valutato ed apprezzato gli interessi pubblici sottesi a quanto sopra esposto, ha ritenuto di attuare, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio di raccolta differenziata, ridurre l'entità dei quantitativi di rifiuti destinati allo smaltimento.

Il gestore dovrà obbligarsi ad effettuare, senza interruzioni sulla base del calendario previsto e su tutto il territorio comunali:

- il servizio di spazzamento meccanico e pulizia manuale delle strade e superfici ad uso pubblico;
- il servizio di raccolta a domicilio, su tutto il territorio comunale, dei rifiuti solidi urbani e assimilati conferiti in forma differenziata con separazione delle frazioni, tipologie di servizi modalità:
- raccolta domiciliare della frazione indifferenziata "Resto" e dei pannolini;
- raccolta differenziata dell'organico;
- raccolta domiciliare della carta e cartone;
- raccolta domiciliare della plastica;
- raccolta domiciliare del vetro;
- il servizio di gestione dei centri comunali di raccolta;

nonché, affidare alla Società partecipata comunale, senza prevedere compensazioni economiche ulteriori o diverse da quanto già indicato nel disciplinare di servizio sono i seguenti:

- incontri periodici con l'utenza finalizzati alla diffusione delle "best practices" per un corretto conferimento dei rifiuti con particolare riferimento agli alunni delle scuole;
- riduzione dei rifiuti nelle attività commerciali e negli uffici pubblici;
- introduzione progressiva di metodi di raccolta e trattamento innovativi;

- realizzazione di ecopunti e/o mini isole ecologiche finalizzati alla riduzione con l'obiettivo dell'azzeramento della frazione del rifiuto attualmente destinato allo smaltimento;

Inoltre, date le caratteristiche del servizio e la sua valenza sociale, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati indipendentemente dalla economicità o meno dei servizi erogati con i soli limiti indicati nel regolamento e nel disciplinare di servizio, garantendo in questo modo il pieno rispetto del principio di universalità. In particolare, nei punti di raccolta e sulle aree di circolazione concordate, nei limiti di tipologici e quantitativi stabiliti per legge o regolamento, la Società dovrà garantire tutti i servizi affidati per tutti gli utenti presenti sul territorio.

### **GLI OBBLIGHI DEL SERVIZIO IGIENE AMBIENTALE NEL COMUNE DI ENNA**

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale: nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. Quindi, gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

Ebbene, perché si giustificano gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici, per citare solo alcuni esempi. È difficile enucleare da tali decisioni un concetto univoco e preciso di interesse economico generale.

E' evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti debbano essere organizzate e gestite unitariamente; altrimenti, si perderebbe la possibilità di sfruttare le relative sinergie, e qualcuno degli enti finirebbe per generare costi ambientali dei quali non sopporta (almeno non integralmente) l'onere, "scaricandoli" sui Comuni limitrofi (cioè, in contrasto con il principio comunitario del "chi inquina paga", sancito dall'articolo 191, par. 2, del Trattato UE).

Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti che prevede la gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell'organizzazione stessa del servizio.

La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga". A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

In particolare, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità di cui all'articolo 182 bis del Decreto Ambientale, al fine di:

- realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (principio di prossimità),

al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;

- utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

## MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

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, convertito in L. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale con sentenza 20.7.2012 n. 199.

In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house* al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma anche letteralmente riproduttiva di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo. Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, 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) — ne deriva l'applicazione immediata 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.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia, oltre che dai provvedimenti della Commissione.

A livello nazionale i d.l. n. 174 e 179/2012, in particolare tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati correttamente — alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, **consentono alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.**

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente: a) con gara pubblica per l'individuazione del soggetto gestore; b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato); e) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "in house".

Il controllo analogo è da intendersi, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, 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 una *longa manus* del socio pubblico totalitario. Esso determina quindi in capo all'amministrazione controllante un incisivo potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa; nel caso 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 indirizzo e controllo unitarie, ancorché provenienti da distinti soggetti.

Ciò avviene non solo per il tramite degli organi della società cui i soci pubblici partecipano, ma altresì 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.

La norma prosegue precisando che, nel caso di soggetti partecipati da più Enti, è possibile configurare la sussistenza di un controllo analogo laddove gli Enti siano rappresentati negli organi decisionali della persona giuridica e le amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.

Occorre inoltre osservare che, per quanto attiene l'applicabilità del requisito del controllo analogo nell'ambito di un Gruppo societario la giurisprudenza nazionale, la magistratura contabile (Corte dei Conti, Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14 del 22.6.2010), l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (Deliberazione n. 48 del 22.7.2010), e la giurisprudenza comunitaria (CGE, sentenza 11.5.2006 in causa C-340/04 Carbotermo) hanno ormai chiarito come il modello in house possa essere compatibile con il controllo in via indiretta (ossia tramite società c.d. di terzo grado), purché attuato con modalità concrete tali da impedire che il medesimo controllo indiretto possa indebolire le facoltà di direzione, coordinamento e supervisione spettanti agli Enti Locali anche nei confronti delle società indirettamente controllate; più in particolare, la giurisprudenza ha considerato sussistente un controllo analogo in via indiretta laddove, fra l'altro, tutti i più rilevanti poteri gestori fossero affidati dallo Statuto del soggetto partecipato all'Assemblea, in luogo del Consiglio di Amministrazione.

#### **La sussistenza nel caso specifico, dei requisiti posti dalla normativa comunitaria per l'affidamento diretto**

Il Piano di intervento del Comune di Enna è stato redatto dall'Area 2 di programmazione Tecnica e Urbanistica del comune di Enna e approvato dal consiglio comunale con delibera n. 76 del 20.06.2016

Sotto il profilo della scelta del sistema di affidamento del servizio, i Redattori del piano in continuo confronto con l'Amministrazione comunale e il Consiglio 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 per una gestione del servizio di igiene urbana attraverso l'affidamento "in House providing".

Tale scelta è stata effettuata sulla scorta anche di una valutazione economica effettuata all'atto dell'impostazione iniziale del piano di intervento, confrontando i costi presunti complessivi per il Comune nel caso di gestione con affidamento all'esterno o con gestione diretta attraverso una società di scopo.

Dal confronto economico, che si riporta nelle tabelle più avanti riportate, si deduce un costo complessivo maggiore nel caso di affidamento con gara di evidenza pubblica.

Dal confronto di tali impostazioni si ricava, come si evince dalle stesse, un sensibile risparmio nell'ipotesi della gestione tramite affidamento diretto ad una società di scopo in house providing stante che a quest'ultima non viene applicata la voce relativa all'utile di impresa.

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

- Contiene una voce di costo "spese generali e utile di impresa", che nel caso di gestione in house non tiene conto dell'utile di impresa;
- 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 sottoscritte nel contratto d'appalto, senza la possibilità di poter correggere o rimodulare il servizio in caso di mutate situazioni ambientali territoriali;



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

Va osservato che il capitale della Società di capitali a cui affidare il servizio di che trattasi mediante l'in house providing è totalmente pubblico ed è totalmente partecipata dal comune di Enna. La Società, inoltre svolge la sua attività a favore dell'ARO di riferimento.

In definitiva, il Comune di Enna ha quindi il potere di conformare l'azione della Società, mediante il controllo analogico, in modo tempestivo e diretto nell'adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, attraverso gli organi e strumenti statutari.

Inoltre:

1. I costi del servizio praticati dalla Società desunti dal piano di intervento risultano contenuti e comunque confrontabili con i costi di mercato;
2. La Società deve mantenere un equilibrio economico finanziario che rende possibile la chiusura degli esercizi sociali in utile;
3. L'affidamento del servizio alla società contribuisce a far sì che la stessa preservi la propria struttura organizzativa e industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale dell'ente di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali, attraverso lo sviluppo di sinergie sistemiche nei riguardi dell'attività di cui trattasi;
4. In definitiva, il Comune di Enna ha quindi il potere di conformare l'azione della Società in modo tempestivo e diretto nell'adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, attraverso gli organi e strumenti statutari.

Lo schema di atto costitutivo e di statuto della costituenda società a totale partecipazione comunale, all'uopo predisposto, risponde ai dettami del codice civile e ai requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale in materia di affidamento diretto dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, come recentemente definite con le Direttive Appalti 2014/24/UE e 2014/25/UE ed ulteriormente puntualizzati nel corpo normativo del D.Lgs. n. 175/2016, come di seguito sinteticamente riportati:

1. Possesso dell'intero capitale sociale da parte di soggetti pubblici;
2. Sussistenza del cosiddetto "controllo analogo" così come delineato dalla giurisprudenza comunitaria (Corte C.E., sentenza 11.05.2006, causa C-340/04; Corte Giust., sez. VII, 10.04.2008, C-323/07) e interna (Cons. Stato, VI, 25.01.2005, n.168; V, 22.12.2005, n. 7345; V, 11.05.2007, n.2334; VI, I 1.02.2013; Cons. Giust. Amm. 04.09.2007, n. 719);
3. previsione statutaria, in via certa e permanente, della incedibilità a privati delle quote azionarie (Corte Giust., sez. III, 1 O settembre 2009, C. 573/07; C.E., sentenza del 11.05.2006, causa C-340/04; Corte C.E., sentenza del 11.05.2006, causa C-340/04; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 03.03.2008, n. 1; Consiglio di Stato, sez. V, 03.02.2009, n. 591 e 09.03.2009, n. 1365; T.A.R. Lazio, sez. 11-ter, 30.04.2008, n. 2008; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 11.02.2008, n. 432);
4. quasi esclusività, quantitativa e qualitativa, delle attività svolte dalla società partecipata nei confronti dell'ente controllante (sentenza Teckal C-107/98; sentenza Carbotermo s.p.a. C-340/04, punti 62, 63, 64) e realizzazione da parte della società "in house", sul piano sostanziale, della parte più importante della propria attività nei confronti ovvero per conto dell'ente controllante (sentenza Teckal C-107/98), nel senso che ogni altra attività abbia solo un carattere marginale (Corte Giust. CE. Sez. II, 17.07.2008, causa C-371/05) ovvero venga realizzata a favore di soggetti diversi dall'ente controllante in misura quantitativamente irrisoria e qualitativamente irrilevante sulle strategie aziendali e, in ogni caso, non fuori dalla competenza territoriale del socio pubblico che detiene il controllo societario (C.G.A., decisione 04.09.2007, n. 719); con ciò precisando, che alla luce delle citate Direttive Appalti 2014/24/UE e 2014/25/UE nonché degli artt. 4 (c. 4) e 16, c. 3, del D.Lgs. n. 175/2016, detta condizione di "marginalità" è da ritenersi soddisfatta ove oltre l'80% dell'attività del soggetto affidatario in house sia effettuata nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dal soggetto controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'Amministrazione

affidante, come meglio precisato nel per ultimo ed ultimo comma dell'art. 3 dell'allegato schema di statuto societario;

#### **MOTIVAZIONI ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

In seno alle attività finalizzate alla redazione del piano di intervento, sono state effettuate alcune simulazioni sui vari scenari relativi alle gestioni dei rifiuti, che si potevano percorrere. Tra questi il più importante è quello relativo agli aspetti economici meglio descritti nella tavola allegata di comparazione "Gestione in house – Gestione in appalto", simulando a confronto due piani economici relativi alle due tipologie gestionali. In esso è stata impostata la soluzione della gestione in house della frazione secca dei rifiuti, con il recupero delle risorse dai consorzi di filiera e imponendo i costi di valorizzazione di tali materiali prima del loro inoltro ai suddetti consorzi. Naturalmente sono stati tolti tra i costi le spese generali e gli utili dell'impresa e altre voci caratterizzanti il sistema di affidamento esterno.

Dal suddetto Piano economico, sintetizzato nelle tabelle riportate, si deduce che i costi del servizio "in house", sono inferiori rispetto a quelli del servizio affidato all'esterno.

Si ribadisce che trattasi di una simulazione assolutamente perfettibile, ma resta salvo il risultato della preponderanza dei costi, almeno nel caso dell'ARO di Enna, nel sistema di gestione in house rispetto a quello di gestione con affidamento all'esterno come si evince dalle seguenti tabelle:

COMUNE DI ENNA  
PRIMO ANNO DI AVVIO DEL SISTEMA DI GESTIONE INTEGRATA  
Stima dei costi

gestione in house

|   |  |   |              |
|---|--|---|--------------|
| A   | Raccolta e Conferimento Rifiuti            | € | 2.239.688,34 |
| B   | Mercati settimanali                        | € | 52.017,34    |
| C   | Spazzamento, scerbamento, decespugliazione | € | 567.179,69   |
| D   | Gestione CCR Venova e Scifitello           | € | 592.162,04   |
| E   | Costi sicurezza                            | € | 38.700,61    |
| F   | Spese generali                             | € | 330.000,00   |
| G   | Rimessaggio                                | € | 48.000,00    |
| TOTALE ONERE GESTORE DEL SERVIZIO   |  | € | 3.867.748,02 |
| IVA   |  | € | 386.774,80   |
| costo per smaltimento e recupero rifiuti al netto dei contributi Conai (iva compresa) |  | € | 783.341,80   |
| TOTALE  |  | € | 5.037.864,63 |
| quota costo SRR   |  | € | 123.655,00   |

COMUNE DI ENNA  
COSTI A REGIME DEL SISTEMA DI GESTIONE INTEGRATA  
Stima dei costi

gestione in house

|   |  |   |              |
|---|--|---|--------------|
| A   | Raccolta e Conferimento Rifiuti            | € | 2.157.587,56 |
| B   | Mercati settimanali                        | € | 51.996,44    |
| C   | Spazzamento, scerbamento, decespugliazione | € | 567.179,69   |
| D   | Gestione CCR Venova e Scifitello           | € | 592.162,04   |
| E   | Costi sicurezza                            | € | 38.700,61    |
| F   | Spese generali                             | € | 330.000,00   |
| G   | Rimessaggio                                | € | 5.000,00     |
| TOTALE ONERE GESTORE DEL SERVIZIO   |  | € | 3.742.626,35 |
| IVA   |  | € | 374.262,63   |
| costo per smaltimento e recupero rifiuti al netto dei contributi Conai (iva compresa) |  | € | 358.032,31   |
| TOTALE  |  | € | 4.474.921,29 |
| quota costo SRR   |  | € | 123.655,00   |

COMUNE DI ENNA  
PRIMO ANNO DI AVVIO DEL SISTEMA DI GESTIONE INTEGRATA  
Sima dei costi  
gara pubblica

|   |  |   |                |
|---|--|---|----------------|
| A   | Raccolta e Conferimento Rifiuti            | € | 2.239.688,34   |
| B   | Mercati settimanali                        | € | 52.017,34      |
| C   | Spazzamento, scerbamento, decespugliazione | € | 567.179,69     |
| D   | Gestione CCR Venova e Scifitello           | € | 592.162,04     |
| E   | Costi sicurezza                            | € | 38.700,61      |
| F   | Rimessaggio                                | € | 48.000,00      |
| sub totale  |  |   | € 3.537.748,02 |
| spese generali 10%  |  |   | € 353.774,80   |
| utili d'impresa al netto del ribasso max all'interno della soglia di anomalia 5%      |  |   | € 194.576,14   |
| IVA   |  |   | € 408.609,90   |
| Quota personale amministrativo art. 19 L.R. 9/2010                                    |  |   | € 310.000,00   |
| costo per smaltimento e recupero rifiuti al netto dei contributi Conai (iva compresa) |  |   | € 783.341,80   |
| TOTALE  |  |   | € 5.588.050,66 |
| quota costo SRR   |  |   | € 123.655,00   |

COMUNE DI ENNA  
COSTI A REGIME DEL SISTEMA DI GESTIONE INTEGRATA  
Sima dei costi  
gara pubblica

|   |  |   |                |
|---|--|---|----------------|
| A   | Raccolta e Conferimento Rifiuti            | € | 2.157.587,56   |
| B   | Mercati settimanali                        | € | 51.996,44      |
| C   | Spazzamento, scerbamento, decespugliazione | € | 567.179,69     |
| D   | Gestione CCR Venova e Scifitello           | € | 592.162,04     |
| E   | Costi sicurezza                            | € | 38.700,61      |
| F   | Rimessaggio                                | € | 5.000,00       |
| sub totale  |  |   | € 3.412.626,35 |
| spese generali 10%  |  |   | € 341.262,63   |
| utili d'impresa al netto del ribasso max all'interno della soglia di anomalia 5%      |  |   | € 187.694,45   |
| IVA   |  |   | € 394.158,34   |
| Quota personale amministrativo art. 19 L.R. 9/2010                                    |  |   | € 310.000,00   |
| costo per smaltimento e recupero rifiuti al netto dei contributi Conai (iva compresa) |  |   | € 358.032,31   |
| TO TALE   |  |   | € 5.003.774,09 |
| quota costo SRR   |  |   | € 123.655,00   |

## CONCLUSIONI

Per i motivi illustrati, il piano d'intervento così come redatto e approvato, che confluirà nel contratto di servizio, risulta congruente con il mercato di riferimento, ed è quindi reputato conveniente per l'Amm.ne. Inoltre l'affidamento in house alla Società partecipata a totale partecipazione comunale totalmente, del servizio di igiene ambientale risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio;
- i costi del servizio sono contenuti a livelli equiparabili con il mercato esistente, realizzando la società a totale partecipazione comunale e come vi sia una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna;
- raggiungimento di vantaggi ambientali e recupero del decoro urbano.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di igiene ambientale sia rappresentata dalla gestione in house providing con la società partecipata comunale, nonché garante di benefici per la collettività in quanto sono temperati gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, soddisfacendo inoltre i requisiti previsti dalla normativa italiana e comunitaria.

Enna, li 12.01.2017

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO  
( Arch. Maurizio Micciché )

IL DIRIGENTE  
( Ing. Paolo Puleo )