



Comune di Isola Vicentina

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento dei servizi di igiene urbana del Comune di Isola Vicentina.  
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

**Sommario**

INFORMAZIONI DI SINTESI .....	2
NOTA PRELIMINARE .....	3
PREMESSA .....	4
QUADRO DI CONTESTO .....	4
A. Descrizione generale dell'attuale modello di gestione dei servizi del Comune di Isola Vicentina .....	4
SEZIONE A.....	12
NORMATIVA DI RIFERIMENTO .....	12
B. Contesto normativo in cui si inquadra lo specifico servizio pubblico oggetto dell'affidamento.....	12
SEZIONE B.....	25
CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE .....	25
B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO .....	25
B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	33
SEZIONE C .....	37
MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA .....	37
SEZIONE D.....	42
ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA.....	42
Affidamento in esclusiva.....	43
Affidamento diretto – condizioni specifiche di mercato.....	43
CONCLUSIONI.....	54

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	Servizi di igiene urbana comprensivi di: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servizio di spazzamento strade;</li> <li>2. Servizi di raccolta dei rifiuti solidi urbani e assimilati;</li> <li>3. Gestione dell'eco centro comunale;</li> <li>4. Trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati;</li> <li>5. Smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati.</li> <li>6. (A partire dal 2017) Riscossione della tassa sui rifiuti solidi urbani e, a della tariffa puntuale per gli stessi.</li> </ol>
Ente affidante	Comune di Isola Vicentina
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	Il Comune di Isola Vicentina interviene in sostituzione dell'ente di governo dell'ATO, ad oggi non costituito.
Tipo di affidamento	Concessione.
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	15 anni e comunque fino a quando il Consiglio di Bacino subentrante al Comune nella gestione dello stesso prevedrà diversamente
Nuovo affidamento	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).
Servizio già affidato	
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	I servizi oggetto dell'affidamento interessano il territorio del Comune di Isola Vicentina (partizione del bacino "Vicenza" di cui alla DGR 13 del 21 Gennaio 2014).

## **NOTA PRELIMINARE**

La presente relazione è stata predisposta con il supporto della società Paragon Business Advisors S.r.l. (d'ora in poi anche Paragon o Paragon Advisory), su mandato del Comune di Isola Vicentina (cfr. Determina dirigenziale n. 591 del 27/10/2015).

Alla luce del mandato ricevuto, la scrivente ha predisposto la seguente relazione utilizzando il modello predisposto dall'Osservatorio sui servizi pubblici istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico (Art. 13 D.L. 145/2013) a cui la presente relazione deve essere inviata. Questo documento è stato redatto sulla base delle seguenti assunzioni:

- La conformità agli originali di tutti i documenti che ci sono stati forniti in copia e l'autenticità degli originali di questi documenti;
- Gli amministratori, i rappresentanti, i collaboratori e i dipendenti del Comune di Isola Vicentina e della società Soraris che hanno fornito le informazioni relative al presente documento erano a tal fine legittimati e/o delegati e comunque autorizzati dall'Ente e dalla società medesima e le informazioni fornite corrispondevano al vero.

Le analisi effettuate da Paragon Advisory sono state finalizzate esclusivamente a verificare la sussistenza dei requisiti comunitari in ordine all'affidamento del servizio oggetto della presente relazione.

Le valutazioni sulla conformità dell'affidamento si basano sulle informazioni e sui documenti forniti dal Comune e dalla società, non avendo la scrivente effettuato approfondimenti ispettivi indipendenti sulla effettiva sussistenza dei requisiti per l'affidamento.

Il mandato ricevuto non ricomprendeva, in particolare, alcuna valutazione in ordine all'assunzione da parte del Comune di Isola Vicentina di partecipazioni societarie, la valutazione di tali partecipazioni, la predisposizione e/o asseverazione del PEF del servizio e la redazione del contratto di servizio. L'oggetto del mandato non ricomprendeva inoltre il supporto agli ulteriori adempimenti collegati alla relazione ex Art. 34 previsti dall'Art. 3 bis del D.L. 138/2011 (cfr. infra) e dall'Art. 13 D.L. 145/2013 che pertanto rimangono di esclusiva competenza del Comune di Isola Vicentina. Pertanto le analisi sul costo del servizio non prendono in considerazione eventuali oneri derivanti dalle suddette operazioni. La relazione è stata inoltre predisposta alla luce della normativa vigente alla data del 30/11/2015. Paragon Advisory declina ogni responsabilità in caso la normativa incidente sia modificata successivamente a tale data e ove avvengano modifiche al quadro di riferimento dell'affidamento che comportino la mancata sussistenza dei requisiti comunitari per l'affidamento.

Paragon Advisory non si assume inoltre alcuna responsabilità in ordine alle decisioni assunte o non assunte sulla base delle informazioni, delle analisi e delle valutazioni esposte nella presente relazione, ad eccezione di quelle connesse alla verifica dei requisiti comunitari.

## PREMESSA

### QUADRO DI CONTESTO

#### A. Descrizione generale dell'attuale modello di gestione dei servizi del Comune di Isola Vicentina

Attualmente, il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani nel Comune di Isola Vicentina è gestito tramite un contratto di appalto con un'associazione temporanea di imprese (aggiudicataria della procedura di gara indetta nell'anno 2013 dall'Ente). Il contratto originario di gestione del servizio, di durata biennale, dal 1 Luglio 2013 al 30 Giugno 2015, è stato prorogato al 31 Dicembre 2015, termine dopo il quale prenderà avvio il servizio oggetto della presente relazione. Ai servizi gestiti tramite il suddetto appalto si aggiungono servizi gestiti tramite personale interno dell'Ente e tramite convenzioni, gratuite o a pagamento, con altri soggetti.

Da un'analisi dei costi del servizio, al netto dei ricavi per il recupero della frazione riciclabile, effettuata alla luce del PEF alla base della TARI/TARES dell'ultimo triennio emerge il seguente quadro economico:

Tavola 1. Analisi dell'andamento nell'ultimo triennio del PEF del servizio.

Voce di Costo	Anno	Costo (€)	Costi pro capite <sup>1</sup> (€/ab)	Costi per quantità di rifiuti prodotti (€/Kg) <sup>2</sup>
CGIND <sup>3</sup>	<b>2013</b>	€ 286.850,50	29,1	8,9
	<b>2014</b>	€ 284.108,00	28,4	8,9
	<b>2015</b>	€ 309.026,72	30,5	9,6
CGD <sup>4</sup>	<b>2013</b>	€ 224.092,50	22,7	7,0
	<b>2014</b>	€ 226.401,00	22,6	7,1
	<b>2015</b>	€ 217.547,21	21,5	6,8
CC <sup>5</sup>	<b>2013</b>	€ 197.750,00	20,0	6,2
	<b>2014</b>	€ 187.313,00	18,7	5,8
	<b>2015</b>	€ 161.427,86	15,9	5,0
CK <sup>6</sup>	<b>2013</b>	€ -	0,0	0,0

<sup>1</sup> Popolazione residente al 1 Gennaio di ciascuno dei tre anni considerati (fonte ISTAT)

<sup>2</sup> Dati sui rifiuti prodotti al 2013 (ultimo dato disponibile) dalla banca dati di ARPA Veneto

<sup>3</sup> Costo per la gestione dei rifiuti indifferenziati

<sup>4</sup> Costo per la gestione dei rifiuti differenziati

<sup>5</sup> Totale dei costi di gestione, costi di accertamento e riscossione e dei costi comuni

<sup>6</sup> Corrisponde al costo d'uso del capitale

	<b>2014</b>	€	-	0,0	0,0
	<b>2015</b>	€	-	0,0	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>2013</b>	€	<b>708.693,00</b>	<b>71,8</b>	<b>22,1</b>
	<b>2014</b>	€	<b>697.822,00</b>	<b>69,7</b>	<b>21,8</b>
	<b>2015</b>	€	<b>688.001,79</b>	<b>67,8</b>	<b>21,5</b>

Fonte: delibere di approvazione dei PEF

I valori di cui alla precedente tabella, dalla quale si evince una riduzione del 3% del costo totale del servizio avvenuta nel periodo di analisi, sono stati suddivisi in parte fissa e in parte variabile, come previsto dal DPR 158/99 e dalla normativa in materia di Tassa Rifiuti. Nell'anno 2015 la ripartizione è stata la seguente: 235.993,11 € pari al 34,3% del costo complessivo assunti come costi fissi, 452.008,68 € pari al restante 65,7%, assunti come costi variabili. I dati di costo riportati nella tabella, permettono la comparazione dei dati di Isola Vicentina con i dati di costo a livello nazionale, regionale e locale. In particolare, per tale comparazione si sono utilizzati nella presente relazione i dati forniti da ISPRA nell'ambito del "Rapporto Rifiuti Urbani", Edizione 2015, nel quale sono riportati i costi relativi all'anno 2014. Nel capitolo 5 di tale rapporto è riportata un'analisi del Piano economico e finanziario dei Comuni e degli Enti affidanti il servizio che hanno inviato i dati all'istituto. I dati del Rapporto significativi nel caso di specie sono i seguenti:

**Tavola 2. Costi totali annui pro-capite e per kg di rifiuto – anno 2014 e 2013**

Voce di costo	Media Italia 2014	Media Nord Italia 2014	Media Veneto 2014	Comuni fra i 5.000 e i 10.000 ab. (media Italia) 2013	Isola Vicentina 2015
<b>CGIND</b>	• 119,03 €/ab • 34,52 €cent/Kg	• 56,42 €/ab • 24,18 €cent/Kg	• 52,59 €/ab • 27,58 €cent/Kg	• 56,2 €/ab • 25,34 €cent/Kg	• 30,5 €/ab • 9,6 €cent/ab
<b>CGD</b>	• 36,45 €/ab • 19,05 €cent/Kg	• 34,6 €/ab • 14,23 €cent/Kg	• 26,77 €/ab • 15,29 €cent/Kg	• 42,15 €/ab • 13,7 €cent/Kg	• 21,5 €/ab • 6,8 €cent/ab
<b>CC</b>	• 44,12 €/ab • 8,01 €cent/Kg	• 68,02 €/ab • 12,86 €cent/Kg	• 22,12 €/ab • 8,45 €cent/Kg	• 30,65 €/ab • 5,81 €cent/Kg	• 15,9 €/ab • 5 €cent/ab
<b>CK</b>	• 14,35 €/ab • 2,69 €cent/Kg	• 12,65 €/ab • 2,95 €cent/Kg	• 7,85 €/ab • 2,68 €cent/Kg	• 9,85 €/ab • 1,92 €cent/Kg	• 0 €/ab • 0
<b>TOTALE</b>	• 213,95 €/ab • 37,12 €cent/Kg	• 171,69 €/ab • 32,56 €cent/Kg	• 109,33 €/ab • 30,01 €cent/Kg	• 138,85 €/ab • 25,77 €cent/Kg	• 67,8 €/ab • 21,5 €cent/ab

Fonte: Rapporto ISPRA 2015

Come emerge dalla tabella sopra riportata, i PEF dell'ultimo triennio del Comune di Isola Vicentina si colloca ad un livello inferiore di costo rispetto ai dati ISPRA, pertanto già allo stato attuale è possibile affermare un costo del servizio nel Comune vicentino inferiore rispetto alla media nazionale e regionale. Ulteriore elemento di interesse da rilevare è relativo al dato contenuto nel rapporto ISPRA 2014 inerente il PEF 2013 dei Comuni gestiti da ETRA S.p.A., società di gestione del servizio in un

territorio limitrofo a quello del Comune di Isola Vicentina. Nel rapporto ISPRA per l'anno 2014 si riporta il dato di ETRA S.p.A. con riferimento alle gestioni in provincia di Padova per l'anno 2013 e per l'anno 2012:

**Tavola 3. Costi totali annui pro-capite e per kg di rifiuto ETRA – anno 2013**

Voce di costo	ETRA – gestioni Padova 2012	ETRA – gestioni Padova 2013	Isola Vicentina - 2013
<b>CGIND</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 41,29 €/ab</li> <li>• 28,2 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 47,26 €/ab</li> <li>• 31 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>29,1 €/ab</b></li> <li>• 8,9 €cent/Kg</li> </ul>
<b>CGD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 37,53 €/ab</li> <li>• 12,89 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 39,61 €/ab</li> <li>• 13,47 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>22,7 €/ab</b></li> <li>• 7 €cent/Kg</li> </ul>
<b>CC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6,24 €/ab</li> <li>• 1,43 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8,78 €/ab</li> <li>• 1,83 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 €/ab</li> <li>• 6,2 €cent/Kg</li> </ul>
<b>CK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,84 €/ab</li> <li>• 0,87 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4,35 €/ab</li> <li>• 1,03 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0 €/ab</li> <li>• 0 €cent/Kg</li> </ul>
<b>TOTALE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>88,9 €/ab</b></li> <li>• <b>20,31 €cent/Kg</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>100,00 €/ab</b></li> <li>• <b>22,41 €cent/Kg</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>71,8 €/ab</b></li> <li>• <b>22,1 €cent/Kg</b></li> </ul>

Fonte: Rapporto ISPRA 2014

Anche in questo caso l'attuale sistema gestionale del Comune di Isola Vicentina risulta meno oneroso per la collettività rispetto al caso di comparazione preso in esame ove si confronti il dato per abitante, mentre il valore supera il dato ETRA del 2012 (ma non del 2013) relativamente al costo per unità di rifiuto prodotto. Sempre con riferimento alla gestione ETRA, è possibile utilizzare come fonte comparativa l'approfondita analisi di mercato che la società effettua all'interno della Relazione ex Art. 34 approvata dai Comuni soci<sup>7</sup>. In tale relazione emerge che, nel 2013, i PEF dei Comuni serviti dalla società con popolazione ricompresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti (fascia ove si colloca il Comune di Isola Vicentina) un costo per abitante tra un minimo di 70,43 €/ab e un massimo di 179,20 €/ab. Per il complesso del territorio gestito da ETRA S.p.A. il costo per abitante medio complessivo era pari a 95,19 €/ab. Anche in questo caso i valori storici del Comune di Isola Vicentina evidenziano un basso livello di costo del servizio rispetto a Comuni simili e limitrofi quali quelli gestiti da ETRA S.p.A., con il solo dato del 2013 di Isola Vicentina leggermente superiore al dato più basso dei Comuni da 5.000 a 15.000 abitanti di cui alle gestioni ETRA.

Si riportano, come ulteriori fonti di comparazione, le analisi effettuate dai Comuni Mason Vicentino, Molvena e Pianezze nell'ambito della relazione predisposta ai fini di ottemperare a quanto richiesto dall'Art. 34 del D.L. 179/2012 al momento dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati nel corso dell'anno 2014 (la relazione porta la data del 16 Aprile 2014, mentre l'aggiudicazione del servizio è avvenuta nel Settembre del medesimo anno).

<sup>7</sup> [http://www.comune.rovolon.pd.it/sites/comune.rovolon.pd.it/files/etra\\_23122013\\_analisi\\_di\\_mercato.pdf](http://www.comune.rovolon.pd.it/sites/comune.rovolon.pd.it/files/etra_23122013_analisi_di_mercato.pdf)

In tale relazione, i tre Comuni riportano i dati ARPA Veneto relativi al costo del servizio di gestione dei rifiuti nel territorio regionale con un dettaglio specifico per il territorio vicentino. Di seguito si riportano i dati relativi ai Comuni compresi fra 5.000 e 15.000 abitanti (fascia di riferimento per il Comune di Isola Vicentina):

**Tavola 4. Costi totali annui pro-capite comuni fra 5.000 e 15.000 ab – anno 2013**

	Veneto	Ambito VI1	Ambito VI2	Ambito V3
<b>Costo Totale €/ab Cm fra 5.000 e 15.000 abitanti</b>	95 €/ab	82,99 €/ab	78,98 €/ab	76,01 €/ab

Fonte: ARPA Veneto

Anche rispetto a tali quattro valori, i PEF dell'ultimo triennio del Comune di Isola Vicentina si collocano a un livello inferiore di costo.

Da ultimo si riportano i dati di costo medi, massimi e minimi derivanti dai PEF previsionali per il 2015 dei 15 Comuni gestiti attualmente da Soraris S.p.A., futuro gestore del servizio anche nel Comune di Isola Vicentina:

**Tavola 5. Costi min e max pro-capite e per kg di rifiuto prodotto dei Comuni gestiti da Soraris S.p.A. – anno 2015**

Voce di Costo	Valore	Costi pro capite <sup>8</sup> (€/ab)	Costi per quantità di rifiuti prodotti <sup>9</sup> (€/Kg)
CGIND	Minimo	10,11	2,93
	Massimo	30,17	7,18
	Media complessiva	20,15	5,13
CGD	Minimo	13,68	4,07
	Massimo	40,42	8,68
	Media complessiva	29,15	7,42
CC	Minimo	15,03	4,20
	Massimo	30,21	9,40
	Media complessiva	21,9	6,4
CK	Minimo	3,18	0,95
	Massimo	8,6	2,1
	Media complessiva	5,4	0,0
<b>TOTALE<sup>10</sup></b>	<b>Minimo</b>	<b>47,59</b>	<b>14,17</b>
	<b>Massimo</b>	<b>92,24</b>	<b>21,96</b>
	<b>Media complessiva</b>	<b>70,90</b>	<b>18,05</b>

Fonte: PEF del servizio

<sup>8</sup> Popolazione al 1 Gennaio 2015 – Dati ISTAT

<sup>9</sup> Rifiuti Prodotti nell'anno 2013 – Dati ARPA Veneto

<sup>10</sup> Il totale complessivo non è pari alla somma dei singoli valori riportati in quanto la detrazione dei ricavi derivanti dai consorzi di recupero e i contributi del MIUR per la formazione nelle scuole sono detratti dal totale dei costi e non nelle specifiche voci

L'analisi comparativa fra tali dati e i dati storici del Comune di Isola Vicentina fa emergere un sostanziale allineamento, sebbene, come nel caso della comparazione con ETRA-Bacino Padova, emerge per Isola Vicentina un maggior costo per unità di rifiuto prodotto che colloca il Comune al limite superiore del bacino attualmente gestito da Soraris S.p.A. Tale differenza fra i due indicatori di costo deriva dalla minor quantità di rifiuti prodotti per abitante nel Comune di Isola Vicentina rispetto ai Comuni attualmente gestiti da Soraris S.p.A.. Prendendo i dati ARPA Veneto riferiti al 2013, su cui, come indicato in nota, sono calcolati i valori di costo per Kg, emerge infatti che nel Comune di Isola Vicentina, in tale annualità, si sono prodotti 320 Kg/abitante (335 Kg/abitante nel 2014), mentre complessivamente nei 15 Comuni a gestione Soraris il dato è pari a 387 Kg/abitante, con un minimo pari a 316 Kg/abitante (Comune di Montegaldella) e un massimo pari a 459 Kg/abitante (Comune di Torri di Quartesolo).

E' necessario precisare che tutte le considerazioni sopra esposte scontano un limite conoscitivo rispetto alla qualità e agli standard di servizio dei contesti usati come raffronto (frequenza dei turni di raccolta, tipologia di mezzi utilizzati, servizi aggiuntivi di informazione e promozione, etc...). Alla luce di tali considerazioni i benchmark riportati possono essere assunti come utili punti di riferimento per una valutazione di costo, ma non di efficienza in senso stretto, del servizio.

Alla luce del modello di servizio che si andrà a configurare con l'affidamento oggetto della presente relazione, tutte le attività attualmente ricomprese nel Piano economico e finanziario del servizio saranno gestite da Soraris S.p.A. che diverrà, in tal modo unico referente per l'Amministrazione e per i cittadini, del servizio, come meglio evidenziato nella successiva sezione relativa alla descrizione del servizio.

## **B. Servizi oggetto di analisi e finalità della relazione.**

La gestione dei rifiuti urbani è un servizio pubblico di rilevanza economica caratterizzato dall'obbligatorietà della prestazione, rientrante nella definizione comunitaria di servizio di interesse economico generale (SIEG), con riferimento descrittivo nell'art. 177, comma 2 del decreto legislativo n. 152/2006, il quale stabilisce che "la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse", art 3 bis, comma 1 bis del D.L. n. 138/2011 convertito in legge n.148/2011.

In merito all'"obbligatorietà della prestazione", si deve rilevare che il servizio di gestione dei rifiuti urbani non può essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico sanitari. Il servizio deve inoltre essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento



produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

I Comuni singoli o in forma associata hanno l'obbligo di garantire l'effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani: l'art 198 comma 1 del decreto legislativo n. 152/2006 prevede infatti che i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 200 dello stesso decreto, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202 decreto legislativo 152/2006, i Comuni garantiscono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art 113, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico della normativa sugli enti locali – Tuel).

Il Comune di Isola Vicentina deve pervenire, in relazione al servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, alla configurazione del ciclo stesso a fronte delle innovazioni prodotte dall'assetto prefigurato dall'art. 25 della legge n. 27/2012, il quale prevede che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

- a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
- b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.

**C. Competenza del Comune di Isola Vicentina in ordine alla predisposizione della relazione ai fini dell'affidamento.**

In adempimento a quanto richiesto dalla normativa nazionale di settore (cfr. Art. 3bis del DL 138/2011 descritto nel paragrafo A.1.2.) la Regione Veneto, con Legge Regionale 31 dicembre 2012, n. 52, recante “Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186-bis della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (Legge Finanziaria 2010)-“,

modificata, dapprima dalla LR 7 febbraio 2014, n. 3 e, successivamente, dalla LR 2 aprile 2014, n. 11, ha dettato nuove norme in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché di leale collaborazione tra gli enti locali.

Tale legge ha individuato in Veneto, ai sensi dell'art. 199, comma 3, lettera f), del D.lgs. 152/2006, un unico Ambito Ottimale Territoriale (ATO), coincidente con l'intero territorio regionale, ed ha assegnato a nuovi Enti, denominati "consigli di bacino", le funzioni prima esercitate dalle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale ovvero dai soppressi Enti responsabili di bacino di cui alla LR 21 gennaio 2000, n. 3.

L'individuazione di detti Consigli di Bacino è stata soggetta a livello regionale a diverse modifiche normative, in termini sia di numero complessivo e di comuni appartenenti, sia di estensione provinciale, infraprovinciale e interprovinciale (DGRV n. 13 del 21 gennaio 2014, LR n. 3 del 7 febbraio 2014 e infine la LR n. 11 del 2 aprile 2014). Alla data odierna fa fede in tal senso la Deliberazione di Giunta n. 13 del 21 gennaio 2014, che ha provveduto al riconoscimento di 12 bacini territoriali (di estensione provinciale, infraprovinciali o interprovinciali).

Sempre nella stessa legge regionale viene stabilito altresì che gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali esercitino in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino. Per quanto riguarda le modalità di costituzione e funzionamento dei Consigli di Bacino, all'art. 4 della LR 52/2012 la Regione Veneto ha scelto nella "Convenzione" (di cui all'art. 30 del D.Lgs. n.267/2000) la forma di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo bacino territoriale. Da parte degli stessi si stabilisce l'obbligo di sottoscrivere un'apposita Convenzione sulla scorta di quella tipo approvata dalla Giunta regionale con DGRV n. 1117 del 1 luglio 2014.

Il Comune di Isola Vicentina, ai sensi dell'Allegato A alla DGRV13/2014, fa parte del Bacino "Vicenza", comprendente 92 Comuni appartenenti alla Provincia omonima. Nell'ambito del processo di organizzazione e istituzione del Consiglio di Bacino, le amministrazioni comunali coinvolte hanno avviato il percorso previsto dalla legislazione regionale e, sulla base della stessa e in particolare della bozza di convenzione predisposta dalla Giunta regionale (All. A alla DGRV 1117/2014) stanno procedendo a dare piena attuazione al processo di riforma.

Tuttavia è da rilevare come alla data odierna il Consiglio di bacino non risulti ancora istituito, in quanto i Consigli Comunali degli Enti appartenenti allo stesso non hanno ancora tutti approvato la convenzione istitutiva dello stesso.

Alla luce della normativa incidente si può ritenere che fino alla costituzione del Consiglio di Bacino, gli Enti locali rimangono titolari della funzione di affidamento del servizio. In tal senso è opportuno rilevare come l'Art. 5, comma 8 della Legge regionale evidenzi che *“al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni connesse all'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani e fino al subentro nei rapporti giuridici attivi e passivi da parte dei consigli di bacino ai sensi del comma 6, gli enti locali, già ricadenti nell'ambito degli enti responsabili di bacino e delle autorità d'ambito, subentrano nella posizione dei medesimi rispetto alle concessioni ed ai contratti di servizio in essere, di affidamento della gestione operativa relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, rilasciate e stipulati dagli stessi enti responsabili di bacino ed autorità d'ambito, qualora le concessioni ed i contratti di servizio in essere siano compatibili con la normativa europea vigente in materia di affidamenti della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nonché con la vigente normativa nazionale in materia di riduzione della spesa, con particolare riferimento alle modalità di affidamento del servizio”*<sup>11</sup>.

La pronuncia assume a riferimento l'obbligo normativo delle regioni a costituire gli ambiti territoriali ottimali ribadito dall'art. 3-bis della legge n. 148/2011, nonché la precisazione del ruolo degli enti di governo degli ATO definita dall'art. 34, comma 23 della legge n. 221/2012.

Tale disposizione stabilisce infatti che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

La Corte dei conti rileva, tuttavia, come molte regioni non abbiano ridefinito gli ATO né abbiano individuato gli enti di governo (come ad es. la Lombardia per i rifiuti).

Simile situazione ingenera un problema in ordine all'attuazione del comma 21 dell'art. 34 della legge n. 221/2012, che imponeva all'ente affidante l'elaborazione di una relazione illustrativa in ordine alla conformità dell'affidamento ai requisiti comunitari, a pena della scadenza delle gestioni esistenti alla data del 31 dicembre 2013.

---

<sup>11</sup> La Corte dei Conti sezione Lombardia (deliberazione 20/2014) ha affermato che “nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale (nei termini la Sezione con deliberazioni 531/2012; 362/2013; 457/2013). Tuttavia, l'affidamento in concreto di detto servizio (anche nell'ipotesi di gestione già instaurata) dovrà avvenire secondo i principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza e, in ogni caso, tramite procedure di selezione comparativa, escluso ogni automatico rinnovo in favore degli attuali affidatari”.

Il parere evidenzia come la combinazione tra le due disposizioni faccia permanere in capo ai comuni, nelle more dell'istituzione degli ATO e dei relativi enti di governo, la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale.

Tuttavia, l'affidamento di tale servizio (anche nell'ipotesi di gestione già instaurata) dovrà avvenire secondo i principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza e, in ogni caso, tramite procedure di selezione che escludano ogni automatico rinnovo in favore degli attuali affidatari.

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

#### **B. Contesto normativo in cui si inquadra lo specifico servizio pubblico oggetto dell'affidamento.**

##### **A.1. Normativa dell'Unione Europea (in materia di servizi di interesse economico generale e di in house providing)**

###### **La normativa in materia di servizi di interesse economico generale**

Al fine di poter correttamente definire i parametri per il riscontro della coerenza del modello di gestione dei servizi oggetto della presente relazione con i requisiti dell'ordinamento comunitario è necessario individuare alcune definizioni di riferimento, potendo assumere gli elementi precisati dalla Commissione Europea nel Libro Verde sui servizi di interesse generale COM(2003)270 del 21 maggio 2003, peraltro successivamente sviluppati dalla giurisprudenza comunitaria.

L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato UE. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico (punto 17 Libro Verde).

L'espressione "obblighi di servizio pubblico" si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi

possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale (punto 20 Libro Verde). Tale definizione è stata successivamente sviluppata dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Il concetto di “servizio universale” fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull’intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall’ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. Tale concetto è stato sviluppato per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l’elettricità, i servizi postali). Stabilisce il diritto di ciascuno di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che prevedono fra l’altro una completa copertura territoriale. In un contesto di liberalizzazione, un obbligo di servizio universale garantisce che tutte le persone all’interno dell’Unione europea abbiano accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e che la qualità del servizio sia mantenuta e, se del caso, migliorata (sez. 1.1. punto 2 Allegato Libro Verde).

Il concetto di “servizio universale” è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori (sez. 1.1. punto 3 Allegato Libro Verde).

Il servizio universale è caratterizzato da alcuni requisiti fondamentali (sez. 1 e 2 Libro Verde):

- a) continuità;
- b) qualità del servizio;
- c) accessibilità dei prezzi;
- d) protezione degli utenti e dei consumatori;
- e) sicurezza della fornitura;
- f) accesso alla rete.

Il servizio pubblico può quindi essere definito in sintesi come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente oppure 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"<sup>12</sup>.

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 (punto 4 del considerando della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002).

La correlazione tra la configurazione del servizio alla collettività reso dall'ordinamento comunitario e quella statuita dalla normativa nazionale è stata definita dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 325 del 3-17 novembre 2010.

La Consulta evidenzia come in ambito comunitario non venga mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto dalla stessa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso comma 1 dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 (oggetto dell'esame di legittimità da parte della Corte costituzionale) – nel dichiarato intento di disciplinare i "servizi pubblici locali di rilevanza economica" per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di servizi di interesse generale in ambito locale di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

---

<sup>12</sup> Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica

Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che:

- a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44);
- b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV).

Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

A livello comunitario è possibile individuare tre modalità per l'affidamento di suddetti servizi:

- L'affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica del servizio;
- L'affidamento tramite la cosiddetta "gara a doppio oggetto" attraverso cui creare un partenariato pubblico privato istituzionalizzato ai sensi di quanto delineato nella Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) (2008/C 91/02);
- L'affidamento tramite il modulo in house providing a un soggetto in possesso dei requisiti del cosiddetto controllo analogo (l'ente deve avere un controllo sulla società come quello che ha sui suoi uffici) e della cosiddetta attività prevalente (la società deve svolgere la parte prevalente della sua attività per l'Ente/gli Enti soci).

#### **Riferimenti giurisprudenziali comunitari in materia di in house providing**

L'espressione in house providing serve per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.

L'attenzione per soluzioni volte a privilegiare le società partecipate dall'Ente Locale negli affidamenti, soprattutto in forza del controllo esercitato dalle Amministrazioni socie, ha indotto frequentemente le stesse a formalizzare rapporti di servizio "diretti", assimilabili al modello "in house" descritto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ritenuto che l'amministrazione pubblica (soggetto aggiudicatore per definizione) possa procedere all'affidamento "diretto" del servizio ad una società partecipata in presenza di specifiche e speciali condizioni (soggette a rigorosa verifica) quali:

- a) la dipendenza finanziaria, organizzativa e gestionale del soggetto gestore rispetto all'amministrazione aggiudicatrice e, quindi, la possibilità di un effettivo controllo dell'amministrazione sul gestore del servizio equiparabile a quello esercitabile sui propri organi;
- b) lo svolgimento dell'attività economica oggetto del servizio pubblico ad un livello dimensionale tale da risultare, in via di fatto, di prevalente e circoscritto beneficio dell'autorità controllante.

I due parametri essenziali per il modulo "in house providing" sono stati definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La sentenza evidenzia infatti (punto 50) come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra da una parte, un ente locale e, dall'altra, una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r. ) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

I requisiti dell'in house providing, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno peraltro interpretati restrittivamente (Corte di Giustizia CE, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04, punto 26).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (peraltro sistematicamente recepita dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il c.d. "controllo analogo" sia la c.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario in un modello "in house". I requisiti principali evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria e italiana (Corte costituzionale) sono specificamente individuati nelle due tabelle riportate di seguito.

#### **Tavola 6. Requisiti per il controllo analogo**



Requisito	Riferimenti
<b>Titolarità pubblica integrale del capitale sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03. (punti 49 e 50);</li> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04. (punto 31);</li> <li>• Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punti 50 e 51);</li> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37);</li> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C-295/05 (punto 57)</li> </ul>
<b>Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici, anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 2008, causa C-324/07 (punti 50 e 54);</li> <li>• Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punto 63)</li> <li>• Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)</li> </ul>
<b>Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72)</li> </ul>
<b>Funzione del controllo analogo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 65)</li> </ul>

Fonte: elaborazione Paragon

**Tavola 7. Requisiti per l'attività prevalente**

Requisito	Riferimenti
<b>Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63)</li> </ul>

Fonte: elaborazione Paragon

### L'in house providing nelle nuove direttive comunitarie in materia di concessioni e di appalti

Nella Direttiva Concessioni (art. 17 Direttiva 23/2014/UE) e nella Direttiva Appalti (art. 12 Direttiva 24/2014/UE) è per la prima volta “codificato” il modello dell'in house providing.

Le disposizioni (che hanno identico contenuto configurativo del modello) per la prima volta traducono in un dato normativo gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla sentenza Teckal e sviluppati

dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, fornendo elementi specificativi dei requisiti di controllo analogo e dell'attività prevalente a favore dell'ente affidante.

Le due norme delle direttive stabiliscono infatti che non rientra nell'ambito di applicazione del nuovo corpus di regole per gli appalti e del nuovissimo complesso normativo in materia di concessioni un affidamento di servizio tra un'amministrazione aggiudicatrice e una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato quando la prima eserciti sulla seconda proprio un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi.

Rispetto al secondo elemento costitutivo dell'in house, le norme gemelle delle direttive 23/2014 e 24/2014 introducono la prima rilevante novità, stabilendo che l'attività è prevalente quando oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice "affidante".

La seconda innovazione rispetto agli orientamenti giurisprudenziali consolidati è data dalla previsione di un terzo elemento necessario per la definizione del rapporto inter organico, quale l'assenza nella persona giuridica controllata di partecipazioni dirette di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Proprio l'affermazione della sussistenza del controllo analogo sulla persona giuridica affidataria da parte dell'amministrazione quando essa esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, costituisce il fondamento anche per l'ulteriore grande novità: il controllo tramite holding.

Le norme delle due direttive stabiliscono infatti che l'amministrazione può esercitare il controllo sull'organismo affidatario per mezzo di una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice.

La disciplina codifica anche la situazione in cui l'organismo affidatario sia partecipato da più enti, anche con quote minoritarie, determinando la sussistenza del controllo analogo quando questo sia esercitato in forma congiunta.

La situazione si concretizza quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Peraltro, singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.

Le direttive definiscono per la prima volta anche i parametri per escludere dal loro ambito applicativo le forme di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, quando il contratto definisce un rapporto collaborativo finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune.

Di seguito, per chiarezza espositiva, si riporta integralmente la codificazione inserita nelle due direttive comunitarie del 2014 in materia di in house providing:

*1. Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

*Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. [...]*

*3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;*

- b) oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

*Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- i. gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;*
- ii. tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
- iii. la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.*

### **Il Pacchetto SIEG e la normativa comunitaria in materia di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato**

La qualificazione di un servizio pubblico come servizio pubblico locale con rilevanza economica, corrispondente alla qualificazione di servizio di interesse economico generale (SIEG) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall'Unione Europea mediante:

- a) la Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [notificata con il numero C(2011) 9380] - (2012/21/UE) pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 7 del giorno 11 gennaio 2012;*
- b) la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in*

materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione - (2012/C 8/02), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;

- c) la Comunicazione della Commissione - Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) - (2012/C 8/03), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
- d) il Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 114 del giorno 26 aprile 2012.

In particolare, tale Pacchetto prevede che, ove siano previste forme di contribuzione pubblica per i gestori di servizi, il valore complessivo di tale contribuzione sia commisurato agli obblighi di servizio pubblico che l'impresa è chiamata a gestire e ai relativi costi, sulla scorta di quanto definito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza Altmark<sup>13</sup>.

Il richiamo alla suddetta sentenza è rilevante, poiché nell'ambito della stessa vengono definiti i quattro criteri che si debbono rispettare affinché le compensazioni per obbligo di servizio pubblico non siano da considerarsi aiuti di Stato. In particolare, i quattro criteri sono:

- a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- d) infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base

---

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0280:IT:HTML>

di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari avrebbe dovuto sopportare.

#### **A.1.2. Normativa nazionale (sui servizi pubblici locali a rilevanza economica e sulla relazione ex Art. 34).**

##### **La normativa nazionale generale**

Il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata (anche con differenziazioni settoriali rilevanti) e dinamiche particolari, contrassegnate negli ultimi anni da elementi di forte trasformazione, che in parte costituiscono una rimodulazione progressiva di quanto delineato, a livello di descrizione generale, dall'originaria disciplina organica contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), particolarmente negli articoli 112 e 113.

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive dei servizi di interesse generale (SIG) in ambito comunitario ha condotto ad una complessiva ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l'art. 23-bis della legge n. 133/2008 (alla quale è stata associata una disciplina attuativa specifica, contenuta nel D.P.R. n. 168/2010).

Tale assetto, però, è stato oggetto dell'abrogazione prodotta dal positivo esito del referendum del 12-13 giugno 2011 (tradotta nel D.P.R. n. 113 del 18 luglio 2011), principalmente funzionalizzata all'esclusione dai processi di privatizzazione del servizio idrico integrato.

La necessità di ricomporre per i servizi pubblici un dato normativo sistemico in rapporto all'ordinamento comunitario e di prima traduzione degli esiti referendari ha condotto alla composizione di una norma-chiave, nell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011.

La disposizione è stata successivamente integrata più volte (con la legge n. 183/2011, con la legge n. 27/2012 e con il D.L. n. 83/2012). Tuttavia l'articolato quadro normativo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012, in quanto definito in termini replicativi dell'abrogato art. 23-bis e, quindi, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost. secondo quanto già riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Il quadro di riferimento generale, pertanto, viene ad essere costituito dai principi comunitari ed è integrato da alcune norme specifiche (sopravvissute ai vari passaggi), nonché da discipline settoriali per alcune attività (principalmente servizi "a rete") incidenti nel caso di specie in quanto

esplicitamente riferite anche al servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e assimilati (cfr. Art. 3bis, comma 1bis e 6bis introdotti dalla L. 190/2014).

Rispetto a questo quadro, quindi, risulta necessaria la configurazione di alcuni elementi essenziali, per poter analizzare efficacemente il sistema dei servizi pubblici locali (cfr. sez. 3.1.2.), per il quale si rinviene un elemento definitorio generale nel d.lgs. n. 267/2000.

### **La normativa nazionale relativa ai servizi a rete e la relazione ex Art. 34**

A livello nazionale, dopo l'abrogazione dell'Art. 4 del D.L. 138/2011, il legislatore nazionale ha delineato un quadro regolamentare differenziato dagli altri i servizi pubblici locali a rilevanza economica cosiddetti "a rete", tramite l'articolo 3bis del D.L. 138/2011 stesso, non toccato dal giudice delle leggi con la già citata sentenza abrogativa dell'Art. 4 del medesimo disposto normativo n. 199 del 17-20 luglio 2012.

L'Art. 3bis, che come anticipato nella sottosezione precedente, si applica esplicitamente anche al servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati, definisce le modalità attraverso cui affidare, gestire e controllare tali servizi, al netto di specifiche regolazioni settoriali, come, ad esempio, quella relativa alla distribuzione del gas naturale.

L'Art. 3bis incide nel caso oggetto della presente relazione, in quanto:

- Assegna alle Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano la potestà di definire gli ambiti/bacini di affidamento dei servizi e di istituire/designare gli Enti di governo di tali ambiti di affidamento;
- Assegna conseguentemente agli enti di gestione la competenza esclusiva di determinare le tariffe all'utenza, di affidare la gestione del servizio e del relativo controllo;
- Obbliga gli enti locali alla partecipazione/adesione agli Enti di bacino entro sessanta giorni dall'istituzione degli enti stessi con conseguente assegnazione del potere sostitutivo, previa diffida, al Presidente della Regione;
- Assegna agli Enti di bacino il compito di predisporre la relazione prevista dall'Art. 34, commi 20 e 21 del D.L. 179/2012;
- Prevede che, nella succitata relazione, gli enti di governo diano conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivino le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di

economicità e di qualità del servizio. Inoltre, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, o da una società di revisione. Infine, nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house.

L'art. 34 del D.L. 179/2012, come già accennato nel precedente punto elenco, prevede che gli Enti affidatari di servizi pubblici locali (a rete e non) predispongano, contestualmente all'affidamento, una relazione che illustri la sussistenza dei requisiti comunitari nell'ambito dell'affidamento stesso. In particolare, il comma 20 dell'art. 34 prevede che *“per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

Nella suddetta relazione, da inviarsi, ai sensi dell'Art. 13 comma 25bis del D.L.145/2013 anche all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il Ministero per lo sviluppo economico, deve essere esplicitato il rispetto della normativa sulla modalità di affidamento (affidamento in house, affidamento in PPPI, affidamento tramite gara) e della normativa relativa alle compensazioni per obblighi di servizio pubblico eventualmente concesse all'affidatario/concessionario del servizio.

Da ultimo è opportuno citare come, proprio in merito alle compensazioni e alla remunerazione del gestore di servizi pubblici locali, il comma 553, Art. 1 della Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014), preveda che *“a decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione*



*degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato”.*

### **A.1.3. Normativa della Regione Veneto.**

Si rimanda a quanto richiamato nel paragrafo C. delle premesse alla presente relazione relativo alla titolarità del Comune di Isola Vicentina nell'affidare il servizio. In tale sede viene approfondita la legge regionale 52/2012 e la configurazione del servizio che da essa discende.

## **SEZIONE B**

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

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

##### **Definizione del servizio**

Il servizio oggetto della presente relazione è la gestione del ciclo integrato di rifiuti solidi urbani nel territorio del Comune di Isola Vicentina, affidato alla società Soraris S.p.A., tramite il modulo dell'in house providing per una durata pari a 15 anni, fino al 2030.

Si sottolinea come la definizione della durata del servizio dovrebbe essere coerente da una parte con gli obblighi di legge, e dall'altra con il contesto di riferimento ed in particolare con gli investimenti necessari all'effettuazione del servizio e all'ammortamento degli stessi. Nel caso di specie si dovrebbe considerare inoltre come sia in via di approvazione nei Consigli Comunali la convenzione di costituzione del Consiglio di Bacino.

Come segnalato in premessa il servizio oggetto di affidamento ricomprende tutte le sotto attività oggetto del PEF attuale e, a partire dal gennaio 2017, anche la riscossione diretta della tassa sui rifiuti solidi urbani.

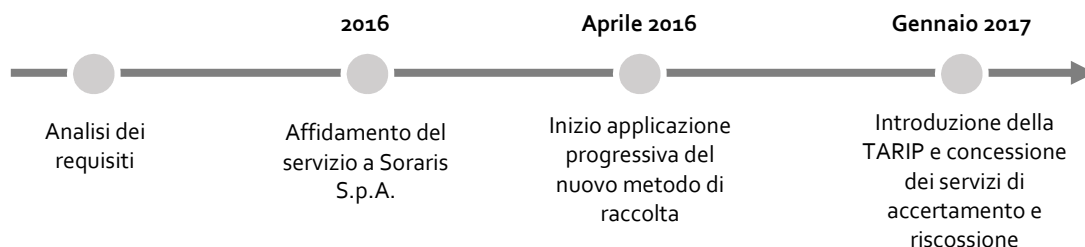
L'amministrazione comunale di Isola Vicentina, anche in virtù della scadenza dell'appalto in vigore che definiva le condizioni per la parte principale del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani ha inteso ridefinire lo stesso a partire da 4 obiettivi generali:

- L'aumento della percentuale di raccolta differenziata sul territorio comunale, anche nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di settore;
- La definizione di un sistema di tassazione/tariffazione del servizio il più possibile commisurato all'effettiva produzione del servizio secondo la logica "chi inquina paga" auspicata a livello nazionale (comma 652 della L. 147/2013) ed europeo (Art. 14 della Direttiva 2008/98/CE);
- Il potenziale efficientamento del servizio tramite l'abbassamento del costo per la collettività in linea con quanto registrato negli ultimi anni (cfr. infra);
- La ricerca di una visione di territorio nella definizione delle modalità gestionali del servizio, nella consapevolezza che, anche in vista della futura attivazione del Consiglio di Bacino, si dovrà sempre più tendere verso gestioni integrate con altri Comuni, anche per raggiungere l'abbassamento dei costi di cui al precedente punto.

Alla luce delle esigenze dell'amministrazione e del contesto di riferimento, si è inteso attivare il servizio oggetto della presente relazione che, in risposta ai punti precedenti prevede:

- la ridefinizione del sistema di raccolta dei rifiuti solidi urbani e assimilati e delle diverse frazioni oggetto di differenziazione, attraverso una metodologia che unisce insieme il c.d. sistema "porta a porta", il sistema di raccolta stradale e il sistema di raccolta presso l'ecocentro comunale;
- l'attivazione, a partire dal 2017 di un sistema di tariffazione modulato in base ai servizi richiesti dall'utenza e ai volumi effettivamente conferiti/raccolti, attraverso l'utilizzo di bidoncini e sacchi di raccolta dotati di microchip identificativi;
- l'affidamento del servizio alla società Soraris S.p.A., già affidataria del servizio in 15 Comuni limitrofi a Isola Vicentina e facenti parte del territorio del bacino di Vicenza di cui all'Allegato A alla DGR 13/2014

Figura 1. Time line gestione del servizio



Fonte: elaborazione Paragon

Di seguito si riporta, con maggiore dettaglio, la modalità di erogazione del servizio prevista nel progetto di 'contratto di servizio'

### Descrizione delle modalità di erogazione del servizio

Il servizio oggetto di affidamento a Soraris S.p.A. comprenderà:

- **Raccolta di rifiuti:** comprende i servizi di raccolta delle diverse frazioni di rifiuto prodotte dalle diverse categorie di utenza. Il servizio da erogarsi sulla base del contratto di servizio prevedrà la gestione della fase di raccolta secondo modalità differenti a seconda della tipologia di frazione di rifiuto e a seconda delle scelte dei cittadini. Il servizio prevede, per le diverse frazioni:
  - **Frazione secca non riciclabile:** raccolta porta a porta con cadenza quindicinale previa distribuzione di bidoni carrellati dotati di microchip identificativi da 120 lt e/o di maggiori dimensioni per le utenze non domestiche caratterizzate da elevata produzione di rifiuti (240 lt, 1.500 lt o vasche da 7 metri cubi);
  - **Frazione umida:** raccolta stradale bisettimanale per le utenze domestiche tramite l'utilizzo di contenitori di 240 lt di volume dotati di serratura e chiave di apertura consegnata all'utenza; raccolta porta a porta con frequenza e bidoni simili per le utenze non domestiche;
  - **Frazione "multimateriale leggero":** raccolta con cadenza ogni due settimane porta a porta tramite sacchetti in PE a perdere e/o bidoni carrellati e altri contenitori per le utenze caratterizzate da maggiore produzione;
  - **Frazione "carta", "vetro" e "verde e ramaglie":** conferimento diretto degli utenti del materiale raccolto presso l'ecocentro comunale gestito dalla società. Ove gli utenti ne

facessero richiesta, la società potrà prevedere la raccolta porta a porta di questa frazione tramite il pagamento da parte dei singoli di una tariffa aggiuntiva;

- **Frazione “ingombranti”:** raccolta porta a porta su richiesta dell’utenza a carico della stessa;
- **Spazzamento manuale e meccanizzato del suolo pubblico:** Soraris S.p.A. provvederà alla pulizia, all’asporto e allo smaltimento dei rifiuti presenti nelle aree comunali, pavimentate e asfaltate, purché di uso pubblico (strade, piazze, marciapiedi, portici) sia con l’utilizzo di macchine spazzatrici sia mediante lo spazzamento manuale (laddove la viabilità e il rispetto della quiete notturna non consentono un intervento di spazzamento reso esclusivamente dal “servizio meccanico”). La frequenza del servizio sarà tendenzialmente settimanale, con una definizione di dettaglio delle modalità di erogazione secondo programmi prestabiliti e concordati con il Comune di Isola Vicentina seguendo quanto stabilito dalle parti nel Contratto di servizio.
- **Gestione dei cestini stradali:** Soraris svolgerà lo svuotamento manuale e meccanizzato.
- **Pulizia delle strade dai rifiuti abbandonati:** Soraris S.p.A. provvederà, su segnalazione dell’utenza e/o del Comune o nel corso dello spazzamento delle strade comunali, alla rimozione di rifiuti ingombranti e di qualunque altro rifiuto abbandonato sul territorio comunale eccezion fatta per i rifiuti pericolosi.
- **Gestione del Centro Comunale di Raccolta.** Soraris S.p.A. si occuperà del servizio di gestione del centro di raccolta che è un’area controllata e recintata dove l’utente può conferire in maniera differenziata le varie frazioni dei rifiuti urbani e in particolare quelle specifiche categorie di rifiuti quali ingombranti e pericolosi, olii vegetali in bottiglie o contenitori di plastica o bottiglie e manufatti in plastica, oltre che conferire la frazione di “carta” e “vetro” ove non si avvalga del servizio aggiuntivo a richiesta.
- **Attività di call center e contact center:** servizio che garantirà la possibilità di prenotare la raccolta su chiamata, porre quesiti, conoscere modalità e tempi della raccolta porta a porta, avanzare reclami e segnalazioni. Il servizio sarà istituito per agevolare il cittadino che spesso ha la semplice necessità di chiarimenti in merito a raccolte o segnala eventuali disservizi.
- **Attività educative, formative e di servizio all’utenza:** attività svolte attraverso progetti didattici rivolti all’informazione e formazione sulle tematiche ambientali. Le attività specifiche di educazione ambientale condotte dalla società sono ricomprese in un quadro organico più ampio di comunicazione e sensibilizzazione ambientale, che ricomprende i laboratori didattici rivolti ai ragazzi delle scuole in tema di riciclaggio e sul risparmio energetico.

- **Trasporto e conferimento del materiale raccolto** con le modalità di cui ai punti precedenti presso:
  - o I consorzi di recupero della frazione differenziata e riciclabile;
  - o I centri di trattamento e smaltimento per la frazione non riciclabile.
- **A partire dal 2017: accertamento e riscossione volontaria e coattiva diretta della tassa rifiuti comunale** quale remunerazione dei servizi prestati nonché riscossione delle componenti aggiuntive direttamente a carico degli utenti con particolare riferimento al costo del servizio aggiuntivo di raccolta a domicilio del vetro, della carta, del verde/ramaglie.

Il servizio descritto prenderà pieno avvio solo a partire dal 1 Gennaio 2017, data dalla quale sarà applicato anche un sistema di tariffazione differente rispetto all'attuale tassa comunale sui rifiuti. Durante l'anno 2016, invece, Soraris gestirà il servizio secondo le modalità attualmente in vigore, con l'avvio progressivo del nuovo metodo di raccolta a partire da aprile 2016. I 12 mesi di transizione permetteranno di definire meglio le condizioni tecniche del servizio, la cui riorganizzazione non potrà comunque andare a discapito dell'efficienza dello stesso, come comprovata nel proseguo della relazione.

A partire dal 2017, il sistema di tariffazione sarà "misto" e prevedrà tre componenti principali:

- Una quota fissa basata sulla tipologia di utente;
- Una quota variabile "volumetrica" basata sul volume dei rifiuti prodotti e conferiti dalla singola utenza oltre la soglia "base" prevista nella componente fissa della tariffa di cui al punto precedente;
- Una quota aggiuntiva legata ad eventuali servizi aggiuntivi richiesti non previsti nelle quote di cui ai punti precedenti:
  - o La raccolta porta a porta delle frazioni "carta" e "vetro";
  - o La raccolta occasionale porta a porta di ingombranti, RAEE, frazione "verde" e ramaglie.

Rispetto ai servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati presenti nei territori limitrofi a Isola Vicentina è da segnalare come il servizio previsto nel contratto fra le parti **non preveda** la raccolta su strada o porta a porta delle frazioni "vetro" e "carta" assimilandola "de facto" alla raccolta delle componenti ingombranti e verde. Tale modifica comporta che il costo per la raccolta di tali componenti è distribuito diversamente fra gestore e utenti.

Infatti, ove la raccolta di tali componenti è "porta a porta" o con bidoni in strada, il costo di raccolta è a carico, di fatto (approssimando a zero il costo per l'utente del conferimento su strada o nel bidone

del materiale prodotto), del gestore, mentre nel modello proposto a Soraris compete il costo di gestione dell'ecocentro ove i cittadini/utenti conferiranno le frazioni "carta" e "vetro", mentre agli stessi compete il costo del trasporto dalla sede di produzione del rifiuto all'ecocentro stesso. Tale traslazione dei costi comporta la difficoltà di un'analisi di benchmark adeguata su tale componente.

Di seguito si riportano gli assetti gestionali ed economici della società Soraris che erogherà il servizio nonché gli assetti economici del servizio.

### **Indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici**

Dal punto di vista societario, Soraris S.p.A. è configurata come società in house providing ed il suo capitale sociale è detenuto da 15 Comuni del territorio della Provincia di Vicenza; il Comune di Isola Vicentina, affidatario del servizio oggetto della presente relazione, subentrerà nel capitale societario e stipulerà i patti parasociali per il controllo analogo nel mese di Dicembre e comunque prima della stipula del contratto di servizio, in quanto *conditio sine qua non* per l'affidamento del servizio tramite il sistema dell'in house providing.

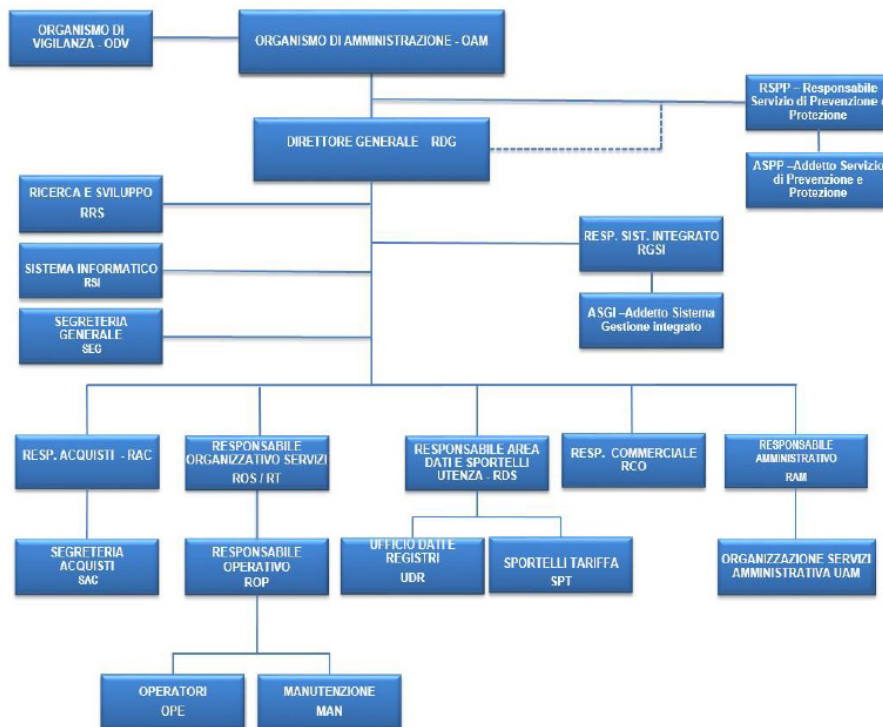
La configurazione della società nel modello in house providing ha caratterizzato anche la definizione dell'assetto proprietario e di controllo, talché i modelli di governance e i meccanismi gestionali, sia straordinari che ordinari, sono già tesi a conformarsi con le previsioni normative in materia di "controllo analogo" della Corte di Giustizia europea e della giurisprudenza. Nella successiva sezione C. della relazione si darà conto degli strumenti societari adottati da Soraris e dagli Enti soci per il rispetto del c.d. "controllo analogo", anche attraverso la recente modifica dello Statuto societario, attraverso l'inserimento di nuove disposizioni per rafforzare i poteri dei soci e l'esercizio del controllo analogo congiunto.

I processi aziendali sono definiti nell'ambito di sistemi di gestione e organizzativi di seguito elencati:

- sistema di gestione per la qualità/ambiente con certificazione ISO 9001 E ISO 14001;
- sistema di gestione della sicurezza in base alle linee guida INAIL;
- modello organizzativo ex D.Lgs. n. 231/2001 con il relativo codice etico e disciplinare, volto alla prevenzione dei reati ambientali, di sicurezza sul lavoro e di corruzione;

Ad oggi l'organico Soraris può contare sull'apporto di 47 operatori, 8 impiegati ed un dirigente.

L'organigramma aziendale di seguito riportato evidenzia i ruoli e le funzioni attivi in azienda.

**Figura 2. Organigramma societario**


Fonte: dati del gestore

Dal punto di vista delle dotazioni impiantistiche e dei mezzi utilizzati, la società dispone di:

- 16 furgoni con vasca 7 mc a caricamento posteriore e/o laterale (utilizzati solitamente per raccolta umido e vetro nonché per raccolta in percorsi ove sono richiesti ingombri limitati);
- 20 minicompattatori 10 mc a caricamento posteriore (utilizzati solitamente per raccolta del secco, carta, multimateriale leggero);
- 3 mezzi monoperatore 15 mc a caricamento laterale (utilizzati per la raccolta stradale della frazione umida);
- n. 4 spazzatrici aspiranti su autotelaio 6 mc, utilizzate abitualmente in ambito extraurbano;
- n. 1 spazzatrice aspirante compatta a trasmissione idrostatica 5 mc e n. 1 spazzatrice mini 2 mc, utilizzate solitamente in ambito urbano e/o in ambiti ove sono richiesti ingombri limitati (piste ciclabili ecc..)

La società opera con proprio personale o con personale di terzi nei servizi di spazzamento manuale (svuotamento cestini, pulizia post-mercato ecc..).

Soraris ha la disponibilità, inoltre di una stazione di travaso in cui vengono stoccati provvisoriamente le seguenti tipologie di rifiuti: rifiuto secco indifferenziato, frazione umida, residui della pulizia

stradale e vetro. L'impianto è autorizzato dalla Provincia di Vicenza con provvedimento n. 47789 del 07/07/2014.

Effettuata una breve disamina delle variabili caratteristiche riguardo all'organizzazione aziendale, si espongono alcune tabelle esplicative dei macro dati economici, patrimoniali e finanziari rilevati dai bilanci del gestore, che esprimono in numeri l'operato della società.

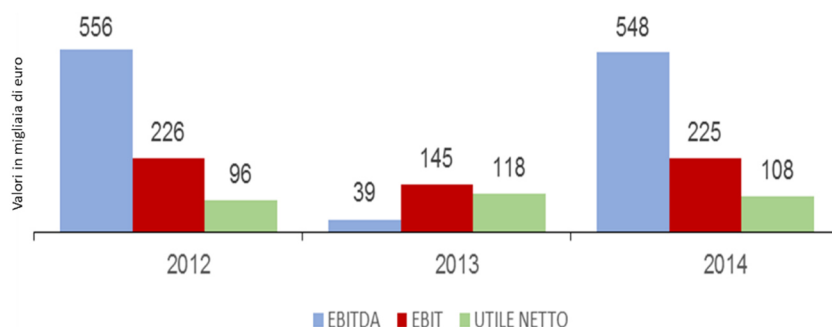
**Tavola 8. Sintesi indicatori economici della società**

La tabella che riprende i principali dati economici di Soraris S.p.A., mostra come l'utile abbia presentato una lieve contrazione nell'ultimo anno fiscale, tuttavia il risultato operativo si è attestato sul valore di euro 108 mila, con una crescita di 6 punti percentuali rispetto al 2013, ed un tasso di crescita annuale composto 2011-2014 pari a -0,3%. Il bilancio relativo all'esercizio chiuso al 31/12/2013 presenta un valore della produzione pari a Euro 8.560.793, mentre nel 2014 un valore pari ad Euro 8.749.447.

Area d'analisi	Indicatore	Valori (x1.000 €)		
		2012	2013	2014
Redditività	Ricavi	8.892	8.004	8.513
	Tasso di crescita	3%	(10%)	6%
	EBITDA	556	39	548
	EBIT	226	145	225
	Utile Netto	96	118	108
	ROS	0,031	0,02	0,04
	ROI	0,067	0,03	0,05
	ROE	0,191	0,11	0,16
Capacità di generare flussi di cassa	Immobilizzazioni Nette	1.481	1.675	2.100
	PFN	(360)	(114)	(658)
	C d'esercizio netto	675	615	420
Solidità, Liquidità	Margine primario di struttura	(313)	(276)	(593)
	Tasso di copertura degli immobilizzi	1,50	1,55	1,43

Fonte: bilanci societari

**Figura 2. Evoluzione economics**



Fonte: bilanci societari

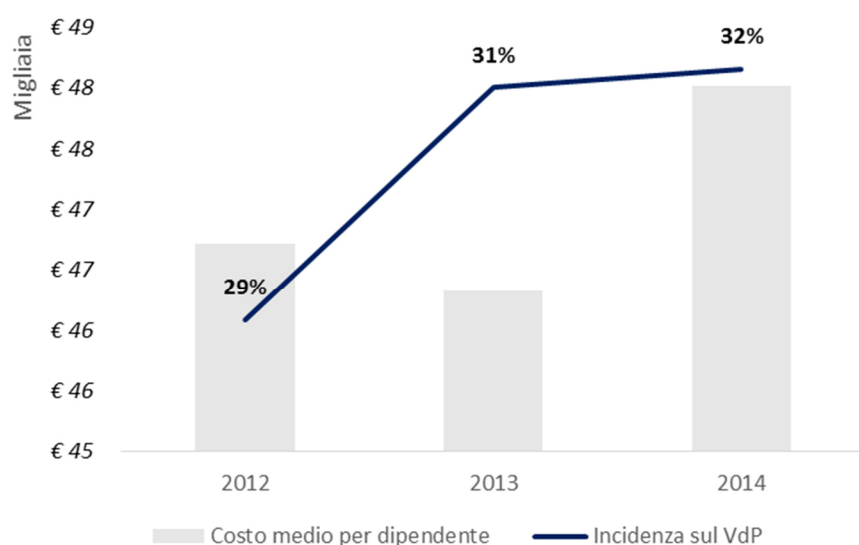
Il costo del lavoro ammonta nel 2014 a Euro 2.757.351, pari al 32% del valore della produzione, con un aumento percentuale del costo personale rispetto al 2013 del 2,92%, ed un aumento del rapporto



considerato per 0.22 punti dovuto principalmente ad alcune modifiche di inquadramento contrattuale, rispetto allo stesso periodo del precedente anno.

Il costo medio per dipendente, comprensivo del TFR e delle altre spese, era di euro 46.718 annuo nel 2012 a fronte di un costo medio di euro 45.858 dell'anno 2011, pari al 1,85% in più. Tale valore si è assestato ad Euro 48.019 nel 2014 a fronte di un costo medio di euro 46.326 nel 2013, con una crescita del 3,7%.

**Figura 3. Costo medio personale**



Fonte: elaborazioni su dati di bilancio

## B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

### Definizione degli obblighi di servizio pubblico

I servizi sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse di cui alla L.12 giugno 1990, n. 146 e, pertanto, per nessuna ragione potranno essere sospesi o abbandonati, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili a Soraris S.p.A., la quale uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

#### a) Eguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico dovrà essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti residenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i

rapporti tra utenti e erogatori dei servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici dovranno essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio potrà essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Andrà garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

#### **b) Imparzialità**

Soraris avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpreteranno le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore. In particolare, per la quota di servizio erogata indistintamente a tutta la popolazione comunale la società gestrice dovrà attenersi a criteri di non discriminazione e non privilegiare, in particolare, coloro che si avvalgono di eventuali servizi aggiuntivi specificatamente remunerati.

#### **c) Continuità**

L'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili a Soraris, quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

#### **d) Partecipazione**

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti di Soraris. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Soraris dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

#### **e) Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza**

Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza. In particolare, sarà costante la verifica, da parte del Comune di Isola Vicentina prima e del Consiglio di Bacino poi, dell'economicità del servizio erogato.

#### **f) Legittimità**

Per l'espletamento dei servizi Soraris dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto delle disciplina degli appalti pubblici in vigore.

Oltre al rispetto di tali principi ispiratori del servizio, il contratto di servizio fra Comune di Isola Vicentina e Soraris dovrà prevedere, quali obblighi del gestore i seguenti elementi:

- la presentazione e approvazione da parte dell'Ente affidante con cadenza periodica di un programma complessivo di svolgimento dei servizi a carattere vincolante;
- l'obbligo di mantenere un sistema di separazione contabile del servizio gestito per il Comune di Isola Vicentina e gli altri servizi/attività svolte dalla società;
- l'obbligo di invio di un sistema di reporting periodico e/o di condivisione di un sistema informativo con l'Ente affidante;
- obbligo con cadenza concordata di mettere in atto campagne di "customer satisfaction" da soggetti terzi;
- possibilità per il Comune di attivare specifiche agevolazioni tariffarie per fasce di utenza deboli definite dall'Ente medesimo;
- obbligo di predisporre una Carta dei Servizi all'utenza e renderla pubblica e pubblicamente consultabile;
- presenza di un sistema di penali per il mancato rispetto degli obblighi imposti.

## Compensazioni

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, l'Ente deve anche indicare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Il concetto di compensazione può essere inteso in due modi diversi. In primo luogo, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari aggiuntivi che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

Nel caso in oggetto, per il primo anno di affidamento il sistema di remunerazione si baserà sulla TARI all'utenza, così come istituita dalla Legge 147/2013.

Sulla base di quanto disposto da tale dettato normativo ed in particolare nell'Art. 1, comma 651, il Comune di Isola Vicentina si atterrà, nella definizione del Piano economico finanziario per la

determinazione del valore della TARI all'utenza, di quanto disposto dal D.P.R. 158/1999, istitutivo del cosiddetto "metodo normalizzato" per la determinazione dell'allora tariffa di igiene urbana.

Il metodo normalizzato è utilizzato per determinare il livello di remunerazione del servizio in tutte le sue parti. A livello previsionale, sulla base dei dati forniti dalla società futura gestrice si determinerà un ammontare complessivo di risorse necessarie, tali da consentire la copertura totale dei costi; sulla base di tali considerazioni e della previsione di un sistema di tariffazione basato su di un modello 'full costing', nel caso di specie non sussisteranno compensazioni.

Come già più volte evidenziato, dal 2017 in avanti, verrà attivato un sistema di tariffazione modulato su una quota fissa e una quota variabile rispetto ai volumi di rifiuti prodotti dai singoli utenti rilevati attraverso l'identificazione dei contenitori ove verrà conferito il rifiuto.

Altre compensazioni, invece, possono essere qualificate come aiuti di stato e possono essere considerate compatibili con il diritto comunitario solo in determinati casi. Per quanto qui interessa, così come specificato nella Comunicazione della Commissione Europea C(2011) 9404 del 20.12.2011, le compensazioni che non sono considerate aiuti di stato e che sono considerate automaticamente compatibili con il diritto comune sono le compensazioni che soddisfano quattro condizioni specifiche individuate dalla giurisprudenza comunitaria e, in particolare, dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso Altmark Trans GmbH.

Lo scopo di queste condizioni è quello di escludere tout court l'esistenza di un aiuto di stato quando la compensazione rappresenta una contropartita delle prestazioni effettuata dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quella delle società che fanno loro concorrenza.

Nel caso di specie, i corrispettivi che saranno riconosciuti per i servizi di gestione dei rifiuti che saranno erogati da Soraris S.p.A. sono compensazioni in senso comunitario che non rappresentano aiuti di stato e che sono automaticamente compatibili con il diritto comunitario. Infatti, in linea con le quattro condizioni previste nella sentenza del caso Altmark Trans GmbH:

- i. Soraris S.p.A. è una società incaricata dell'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico determinati in fase di regolamentazione dell'affidamento del servizio;
- ii. i corrispettivi che saranno erogati a Soraris S.p.A. e le tariffe che saranno rimosse dalla società a partire dal 2017, sono definiti in base a parametri preventivamente determinati in modo obiettivo e trasparente nel contratto di servizio che regola l'affidamento del servizio;
- iii. i corrispettivi che saranno erogati non eccederanno quanto necessario per coprire integralmente il servizio pubblico, tenendo conto di un mero margine di utile ragionevole. A

tale fine, per "margine di utile ragionevole" si è inteso il tasso di remunerazione del capitale investito;

- iv. Soraris S.p.A., come evidenziato nei paragrafi che precedono, è organizzata secondo criteri di efficienza e ha mezzi adeguati per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ad essa affidati. In dettaglio, nel paragrafo D è riportata l'analisi comparativa rispetto al settore, tenendo in considerazione la difficoltà di comparare il servizio alla luce della peculiarità legata alla mancata raccolta delle frazioni "vetro" e "carta".

## **SEZIONE C**

### **MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESELTA**

#### **C.1. Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.**

Il quadro di riconfigurazione complessiva dei servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani del Comune di Isola Vicentina e la qualificazione dei servizi come servizi pubblici locali con rilevanza economica determinano la sottoposizione, per sussistenza del presupposto oggettivo, alla procedura di verifica prevista dall'art. 34, commi 20 e 21 del D.L. n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012.

Il Comune di Isola Vicentina intende utilizzare il modello "in house providing" per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani configurati come indicato nella precedente sezione B della relazione.

Il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione D, comporta il riscontro della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house, con riferimento particolare:

- a) alla partecipazione pubblica totalitaria, dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
- b) al controllo analogo, per il quale l'ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (il meccanismo deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una

relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario);

c) alla destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante.

Rispetto ai suddetti elementi l'analisi è stata effettuata tenendo conto anche di quanto disposto dall'art. 17 della Direttiva 23/2014/UE, il quale stabilisce che una concessione aggiudicata da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della stessa direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

## **C.2. Specificazione dell'osservanza dei requisiti europei rispetto alla modalità di affidamento scelta e descrizione dei relativi adempimenti.**

Il riscontro dell'effettività del controllo analogo è rapportato all'analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

- a) nello statuto della società Soraris S.p.A. e nei patti parasociali che dovranno essere sottoscritti dal Comune di Isola Vicentina;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla CCIAA di Vicenza), assumendo il futuro ingresso del Comune di Isola Vicentina nella detenzione dello stesso;
- c) nel sistema di verifiche delineato dal progetto di 'contratto di servizio' tra il Comune e la società per la gestione del servizio rifiuti e nei documenti di cui ai precedenti punti a) e b).

La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nella tabella seguente, nella quale, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolatorio delle relazioni tra il Comune e Soraris, con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati.

La prima colonna individua il requisito comunitario, come descritto in dettaglio in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella Tabella 6 della Parte prima della presente relazione.

La seconda colonna individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune e la società in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in house providing del servizio di gestione dei rifiuti.

La terza colonna evidenzia sinteticamente il riferimento dell'atto (amministrativo, societario, contrattuale) o del dato normativo (regolamentare) che riporta l'elemento specifico indicato nella seconda colonna.

**Tabella A**

<b>Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" nel rapporto tra il Comune di Isola Vicentina e la società Soraris S.p.A.</b>		
<b>Requisito ordinamento comunitario</b>	<b>Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Isola Vicentina e società Soraris S.p.A. corrispondente al requisito comunitario</b>	<b>Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato</b>
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati.	Lo Statuto della società contiene norme che prevedono la trasferibilità delle quote solo a soggetti pubblici (enti locali). Lo Statuto della società prevede che il trasferimento di azioni possa avvenire solo a favore di altri soggetti pubblici.	Art. 7 dello Statuto: <i>"Possono essere soci della società esclusivamente enti locali. In ogni caso la quota di capitale pubblico di tali enti non potrà essere inferiore al 100% (cento per cento) per tutta la durata della società. "</i>
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).	Il capitale sociale della società è interamente detenuto da soggetti pubblici - il Comune di Isola Vicentina subentrerà a seguito di una cessione di quote. I Comuni esercitano il controllo sulla società in maniera congiunta.	La visura della CCIAA di Vicenza consente di rilevare le quote sociali. I patti parasociali fra i soci permettono di verificare i sistemi di controllo analogo formalmente presenti.

Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	L'oggetto sociale della società è modulato con varie attività, comunque delineate e rispetto alle quali risultano prevalenti le attività di gestione dei rifiuti (comprehensive dell'eventuale realizzazione di impiantistica).	L'art. 5 dello statuto della società stabilisce che la società ha per oggetto una serie di attività, rispetto alle quali rilevano quelle di gestione dei rifiuti e di gestione del verde pubblico, nonché una serie di attività complementari alle stesse. Gli unici due servizi non direttamente afferenti al campo ambientale previsti nello statuto sono la distribuzione e vendita del gas naturale, calore e energia elettrica. Trattandosi di servizi pubblici locali, non costituiscono comunque estensione in settori fuori dal perimetro "istituzionale" degli Enti soci.
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.	Lo statuto della società delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci. L'attività è potenzialmente ampliabile mediante l'utilizzo di società partecipate per attività strumentali ai servizi affidati dagli Enti locali. L'attività della società è quindi concentrata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.	L'art. 5, comma 8 dello statuto della società stabilisce che <i>"La società è tenuta a realizzare e gestire la parte più importante della propria attività con gli enti pubblici soci che la controllano. Con tali limiti la società potrà realizzare e gestire le attività di cui al presente oggetto sociale, direttamente o per conto di terzi, siano essi Enti pubblici anche non soci o privati, in concessione, in appalto o in qualsiasi altra forma. La società potrà svolgere tutte le attività di cui al relativo oggetto sociale, anche tramite società controllate aventi carattere strumentale. In tal caso, se le attività integrano servizi pubblici di titolarità degli Enti locali soci o loro forme associative, per l'espletamento dei servizi stessi è necessario il consenso dell'Ente titolare del servizio pubblico."</i>

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di Isola Vicentina quale ente affidante, e la società Soraris S.p.A. quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti del Comune stesso, risulta che l'ente concessionario sarà soggetto ad un controllo che consentirà all'autorità pubblica concedente di incidere sulle decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Isola Vicentina e degli altri Comuni soci e affidanti, intesi come rappresentativi delle rispettive comunità



locali e, pertanto, considerando il parametro stesso come riferito all'attività svolta a favore dei cittadini e degli altri soggetti (persone giuridiche) residenti e/o operanti in tali contesti territoriali, viene ad essere assunto il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società valutati sulla base dell'anno 2014:

**Tavola 9. Verifica dei requisiti per l'attività prevalente**

Servizio	Cliente/committente	Forma di affidamento	Valore annuo (€)	Periodo di affidamento
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro	Altavilla Vicentina	in house	940.522	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro, riscossione TARI	Bressanvido	in house	243.959	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro, riscossione TARI	Caldogno	in house	830.998	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale	Camisano Vicentino	in house	783.235	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro, riscossione TARI	Dueville	in house	1.259.634	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro	Grisignano di Zocco	in house	348.577	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro	Grumolo delle Abbadesse	in house	252.250	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro, riscossione TARI	Longare	in house	405.578	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale	Montecchio Precalcino	in house	255.183	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale	Montegalda	in house	203.413	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro	Montegaldella	in house	119.888	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro, riscossione TARI	Monticello Conte Otto	in house	680.393	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro	Quinto Vicentino	in house	401.254	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale	Sandrigio	in house	498.543	2013-2030
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani, spazzamento stradale, gestione ecocentro	Torri di Quartesolo	in house	1.104.492	2013-2030

<b>TOTALE</b>		<b>8.327.919</b>	
---------------	--	------------------	--

Fonte: dati societari

Come si evince dalla tabella relativa all'anno 2014, la società non eroga servizi o attività a soggetti terzi tramite affidamenti diversi dal modello in house providing. Lo scostamento rispetto ai valori presentati nella tavola 8 – a cui si rimanda - dal totale in tabella e il dato di ricavi a bilancio consuntivo è spiegabile sia alla luce della diversa fonte dei dati (contabilità gestionale e contabilità civilistica) sia alla luce del fatto che nei 5 Comuni ove la società gestisce anche la riscossione della TARI, il valore indicato in tabella si riferisce al PEF degli stessi, nei quali sono già detratti i contributi dei Consorzi di recupero del materiale differenziato.

L'analisi dei preconsuntivi 2015 permette di riconfermare l'assenza di servizi erogati a soggetti terzi al di fuori dei contratti in house providing, ed anche per il 2016 si prevede solo un'estensione dei contratti di servizio stipulati con i Comuni soci ad altri servizi.

Dall'analisi degli elementi succitati risulta pertanto attualmente sussistente il requisito previsto dall'ordinamento comunitario della maggior parte dell'attività svolta dalla società stessa nei confronti degli enti soci affidanti.

Gli elementi sopra rappresentati e la loro proiezione su un quadro operativo derivante dalla riconfigurazione complessiva del modello gestionale dei servizi ambientali consentono quindi di individuare la società Soraris S.p.A. come soggetto incaricato ed affidatario diretto, secondo il modello "in house providing" del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti afferente alla partizione d'ambito territoriale del Comune di Isola Vicentina.

Alla luce della peculiarità dell'affidamento in house providing il Comune di Isola Vicentina, al momento dell'effettivo affidamento del servizio alla società, metterà in atto tutte le azioni previste dalla normativa con particolare riferimento a quanto precisato dall'Art. 3bis del D.L. 138/2011 già richiamato nella sezione relativa alla normativa. Inoltre, il Comune di Isola Vicentina vigilerà insieme agli altri Enti soci sul rispetto, da parte della società, delle disposizioni peculiari relative alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo.

## **SEZIONE D**

### **ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA**

#### **Paragon Business Advisors srl**

Sede legale: Via Toscana, 19/A | 40069 Zola Predosa (BO)  
tel. +39 0513160312 | fax +39 0513160399 | info@paragonadvisory.it | paragon.financial.advisors@pec.it | www.paragonadvisory.it  
P. IVA 07742550960 C.F. e n. iscrizione Registro Imprese BO: 07742550960 | REA 521565 | cs iv 40.000 €

### **Affidamento in esclusiva**

Di seguito vengono esaminate le motivazioni della scelta di affidare il servizio di gestione ambientale in esclusiva ad un solo gestore.

La modalità di gestione del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti, in Veneto, è disciplinata, come già indicato, dalla legge 52/2012 che fa di uno dei suoi cardini la gestione integrata del servizio, ovvero la non frammentarietà della gestione e degli affidamenti da un lato, e la gestione unitaria a livello di ambito dall'altro.

Risulta dunque che, stante l'obbligo della gestione integrata e del principio di autosufficienza dell'ambito, si tratta di un servizio a concorrenza imperfetta o in monopolio naturale, caratteristica che rende impraticabile qualsiasi sperimentazione di forme di concorrenza nel mercato.

In tal caso, eventuale ulteriore analisi praticabile è data dalla valutazione di possibili separazioni delle diverse fasi del servizio, notoriamente verticalmente integrato, cercando di isolare la fase in cui si concentra il monopolio naturale e riservando questa in esclusiva, da quelle in cui, tramite anche il riconoscimento di un diritto di accesso regolato e non discriminato, sia possibile operare in condizioni di concorrenza.

Nella fattispecie, la possibilità di frammentazione del servizio tra più gestori, titolari di diversi contratti di concessione, mantenendo in capo all'Ente l'esclusività del servizio e dunque i compiti di pianificazione e controllo, comporterebbe un impegno di maggiori risorse per la riduzione dei costi transattivi generati da un aumento della complessità gestionale dei rapporti concessori, e da un aumento delle risorse da destinare alla riduzione di eventuali asimmetrie informative generate da una moltiplicazione degli interlocutori.

Nel caso di specie è tuttavia possibile effettuare un'ulteriore verifica relativa alla non inclusione nell'ambito del servizio affidato in esclusiva, di quelle attività che nel modello gestionale prescelto risultano essere non ricomprese nella tariffa "base", ed in particolare le attività di raccolta domiciliare della frazione cartacea e del vetro nonché dei rifiuti ingombranti. La separazione di tali attività dal ciclo integrato dei rifiuti risulta teoricamente praticabile, ma, a livello pratico comporterebbe costi di gestione che, isolati dal resto del servizio, comporterebbero un costo per il singolo utente eccessivo. Pertanto si è ritenuto di mantenere anche tali servizi inquadrabili come "a domanda individuale" nell'alveo del servizio complessivo così da ottimizzarne il ciclo produttivo.

### **Affidamento diretto – condizioni specifiche di mercato**

Alla luce di quanto dichiarato dalla Commissione Europea nel Pacchetto SIEG e dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza Altmark, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire il servizio al costo minore per la collettività, è necessario non solo verificare la sussistenza dei requisiti ordinamentali inerenti il rapporto di affidamento, bensì anche dimostrare la sussistenza dei presupposti di convenienza economica rispetto altri possibili modelli gestionali.

In particolare viene di seguito effettuato un confronto simile a quello effettuato all'inizio della presente relazione in relazione al costo del servizio.

L'analisi è effettuata rispetto ai dati di costo già preliminarmente utilizzati per verificare il livello di costo del servizio dell'ultimo triennio del Comune di Isola Vicentina.

Come precisato più volte in questa relazione, i dati nazionali, regionali e locali non permettono la verifica puntuale di quanto previsto dal quarto criterio fissato dalla Corte di Giustizia Europea nella citata sentenza Altmark: è cioè impossibile verificare i costi sostenuti da un'impresa media efficiente a cui fossero imposti i medesimi oneri di servizio. Tale criticità è legata alla forte disomogeneità di esecuzione dei servizi di igiene urbana nei diversi contesti territoriali nazionali e all'incidenza degli standard di qualità specifici legati ai singoli affidamenti che comportano, per i gestori presenti sul mercato, delle differenze di costo del servizio non imputabili al solo differente livello di efficienza; in secondo luogo mancano dati o modellizzazioni di costo unitario "certificati" e/o provenienti da banche dati pubblicamente consultabili che permettano di impostare la comparazione attraverso la definizione di "costi standard" del servizio anziché attraverso l'utilizzo di "costi medi di mercato".

Inoltre, come già indicato in precedenza, anche la specifica organizzazione del servizio nel Comune di Isola Vicentina che comporta l'esclusione della raccolta differenziata di "carta" e "vetro" porta a porta, ma il conferimento di tali frazioni dai cittadini presso l'ecocentro comunale, comporta un'ulteriore semplificazione del modello comparativo sviluppato.

Al fine di valutare i costi del servizio di gestione integrata dei rifiuti che sarà praticato da Soraris per il Comune di Isola Vicentina, ovvero il costo complessivo di tutto il ciclo di gestione dei rifiuti, che si compone di tutte le attività descritte precedentemente (raccolta, riciclo, recupero e smaltimento, comunicazione, gestione clienti e riscossione tariffe, accantonamento a fondo per perdite sui crediti, ecc.), è stata condotta una nuova analisi, quantificando i costi secondo diversi approcci:

- Confronto con i dati nazionali;

- Confronto con i dati regionali;
- Focus di confronto analitico su casi di esperienze gestionali confrontabili.

## 1. Confronto dati nazionali

Le analisi di confronto con i valori nazionali sono svolte comparando i valori del piano economico finanziario previsionale del servizio – il riferimento è al 1 gennaio 2017, periodo in cui si presume a pieno regime il servizio –, come previsto dal DPR 158/99 e dalla normativa in materia di rifiuti, divisi tra parte fissa e parte variabile, con i dati forniti da ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale). Tale analisi è stata svolta per il primo anno dall'Istituto, con riferimento ai dati del 2014, ed è costituita su di un campione di 102 comuni tutti del Nord Italia, con una popolazione totale di 358.630 abitanti. Dei 102 comuni analizzati dall'Istituto, uno appartiene alla regione Piemonte con una popolazione pari all'1,2% del totale del campione, 14 comuni (13,7%) appartengono alla regione Lombardia con una popolazione pari al 13% del totale, 38 comuni (37,3%) fanno parte della regione Trentino A. Adige con una popolazione pari al 10,5% del totale. Un comune (1%) è della regione F.V. Giulia, con una popolazione pari all' 1,9% del totale; infine 16 comuni sono dell'Emilia Romagna (15,7%) con una popolazione pari al 33,7% del totale. Le analisi sono effettuate su due livelli, cioè considerando il campione su di un livello generale o suddividendolo sulla base della dimensione demografica dei comuni.

La Tabella 11 riporta le medie regionali dei costi specifici annui pro-capite del servizio di gestione dei rifiuti urbani dei comuni a tariffa puntuale; con riferimento ai dati riportati nella suddetta Tabella, si precisa che:

- CGIND: corrisponde al costo per la gestione dei rifiuti indifferenziati;
- CGD: corrisponde al costo per la gestione dei rifiuti differenziati;
- CC: corrisponde al totale dei costi di gestione, costi di accertamento e riscossione e dei costi comuni;
- CK: corrisponde al costo d'uso del capitale.

I dati del Rapporto, relativi ai costi per abitante, significativi nel caso di specie sono i seguenti:

**Tavola 11. Costo medio per Abitante comuni con tariffa puntuale – 2014 per il benchmark e previsionale 2017 per Isola Vicentina**

Voce di costo	Piemonte	Lombardia	Trentino Alto-Adige	Emilia-Romagna	FVG	Isola Vicentina - previsionale 2017
---------------	----------	-----------	---------------------	----------------	-----	-------------------------------------

<b>CGIND</b>	33,82 €/ab	42,05 €/ab	77,04 €/ab	77,64 €/ab	30,21 €/ab	<b>16,39 €/ab</b>
<b>CGD</b>	69,74 €/ab	38,54 €/ab	12,56 €/ab	47,54 €/ab	37,82 €/ab	<b>21,55 €/ab</b>
<b>CC</b>	30,64 €/ab	38,65 €/ab	48,43 €/ab	53,86 €/ab	24,86 €/ab	<b>22,01 €/ab</b>
<b>CK</b>	6,13 €/ab	10,75 €/ab	9,68 €/ab	20,23 €/ab	1,44 €/ab	<b>11,15 €/ab</b>
<b>TOTALE</b>	<b>140,33 €/ab</b>	<b>129,99 €/ab</b>	<b>147,71 €/ab</b>	<b>199,27 €/ab</b>	<b>94,33 €/ab</b>	<b>71,09 €/ab</b>

Fonte: ISPRA 2015

Come emerge dalla tabella sopra riportata, il PEF del Comune di Isola Vicentina è inferiore rispetto ai dati ISPRA, pertanto è possibile affermare il minor costo del servizio rispetto al contesto nazionale nel Comune vicentino.

L'analisi fatta da ISPRA è presentata anche tenendo in considerazione la ripartizione geografica del campione, dettagliata questa volta per classe demografica del Comune

- A: inferiore a 5.000 abitanti;
- B: tra i 5 e i 15.000 abitanti;
- C: tra i 15 e i 50.000 abitanti;
- D oltre i 50.000 abitanti.

La Tabella 12 riporta i costi medi regionali per classe demografica così come presentati nel rapporto ISPRA.

**Tavola 12. Costo medio per Abitante – Comuni per fascia demografica - 2014**

Voce di costo	CGIND	CGD	CC	CK	COSTO TOTALE
< 5.000	43,07 €/ab	41,78 €/ab	48,06 €/ab	17,73 €/ab	<b>150,64 €/ab</b>
5.000 – 10.000	49,04 €/ab	37,98 €/ab	45,68 €/ab	14,30 €/ab	<b>147,00 €/ab</b>
10.000 – 50.000	85,46 €/ab	38,95 €/ab	55,02 €/ab	14,45 €/ab	<b>193,88 €/ab</b>
50.000-150.000	-	-	-	-	-
>50.000	-	-	-	-	-
<b>Isola Vicentina</b>	<b>16,39 €/ab</b>	<b>21,55 €/ab</b>	<b>22,01 €/ab</b>	<b>11,15 €/ab</b>	<b>71,09 €/ab</b>

Fonte: ISPRA 2015

L'analisi condotta per l'anno 2014 per classi di popolazione residente, nei comuni a tariffa puntuale, rileva che il costo totale medio annuo pro capite è di 150,64 euro/abitante per anno nei comuni con meno di 5.000 abitanti, decresce per la classe di popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti essendo pari a 147,00 euro/abitante, per poi risalire a 193,88 euro/abitante per anno nei comuni con una popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti. Quest'ultima è la classe di riferimento del Comune di Isola Vicentina, dove si registra un valore inferiore di quasi tre volte rispetto al riferimento, anche se si ricorda come sia incisivo nelle considerazioni di specie una valutazione qualitativa del servizio e in merito alle determinanti stesse del sistema di raccolta.

## 2. Confronto con dati regionali

In ordine al secondo fattore di confronto, ovvero con i dati regionali, si propone un'analisi circa i Piani Economico-finanziari dei comuni che delegano la gestione dei rifiuti e l'invio dei relativi piani ai

Consorzi. Il campione dei quattro Consorzi esaminati – di provenienza ISPRA - nell’anno 2014 è costituito da 104 comuni.

In particolare, l’analisi economica dei comuni consorziati, è stata effettuata per i seguenti Consorzi:

- BACINO PADOVA SUD: il piano finanziario si riferisce a 51 comuni della provincia di Padova;
- CONSORZIO dei COMUNI DEI NAVIGLI: il piano finanziario si riferisce a 18 comuni della provincia di Milano;
- COVAR 14: il piano finanziario si riferisce a 19 comuni, della provincia di Torino;
- A.R.E.A. S.p.A.: il piano finanziario si riferisce a 16 comuni della provincia di Ferrara.
- 

**Tavola 13. Costo medio per Abitante – Consorzi di gestione rifiuti con TARIP - 2014**

Voce di costo	Bacino Padova SUD	Covar 14	Consorzio dei Navigli	Area SPA	Isola Vicentina Previsionale 2017
CGIND	-	49,97 €/ab	46,48 €/ab	77,64 €/ab	16,39 €/ab
CGD	-	58,79 €/ab	37,32 €/ab	47,53 €/ab	21,55 €/ab
CC	-	29,52 €/ab	35,28 €/ab	103,86 €/ab	22,01 €/ab
CK	-	4,01 €/ab	-	20,23 €/ab	11,15 €/ab
<b>TOTALE</b>	<b>80,46 €/ab</b>	<b>129,99 €/ab</b>	<b>147,71 €/ab</b>	<b>249,27 €/ab</b>	<b>71,09 €/ab</b>

Fonte: ISPRA 2015

Il confronto con i valori dell’analisi economica dei comuni consorziati evidenzia una forte variabilità di costo, legata alle scelte gestionali delle amministrazioni e alle caratteristiche orografiche dei territori, tuttavia in estrema sintesi è possibile riaffermare anche in questo confronto, con tutte le premesse circa il confronto effettuato già esposte in precedenza, la sostanziale efficienza economica della fattispecie in esame.

Analogamente a quanto svolto in precedenza, si confronta il costo del servizio in €/abitante con i dati regionali del Veneto pesando il costo medio per classe dimensionale dei comuni aventi la medesima composizione di Isola Vicentina, evidenziando graficamente la vantaggiosità del costo, integrando i dati ISPRA con i dati MUD.

Ai nostri fini, i dati ISPRA vengono confrontati con gli indicatori di costo di Soraris. A tal proposito si precisa che ISPRA, trattandosi di dati derivanti dall’elaborazione dei MUD, riporta i valori all’interno di un intervallo:

- Valore massimo: dato riportato nel rapporto, considerando che questo valore rappresenti il valore dei costi nell’ipotesi che il MUD sia stato compilato con valori al netto dell’IVA;
- Valore minimo: dato riportato nel rapporto considerando che il valore rappresenti i costi nell’ipotesi che il MUD sia stato compilato al lordo dell’IVA;

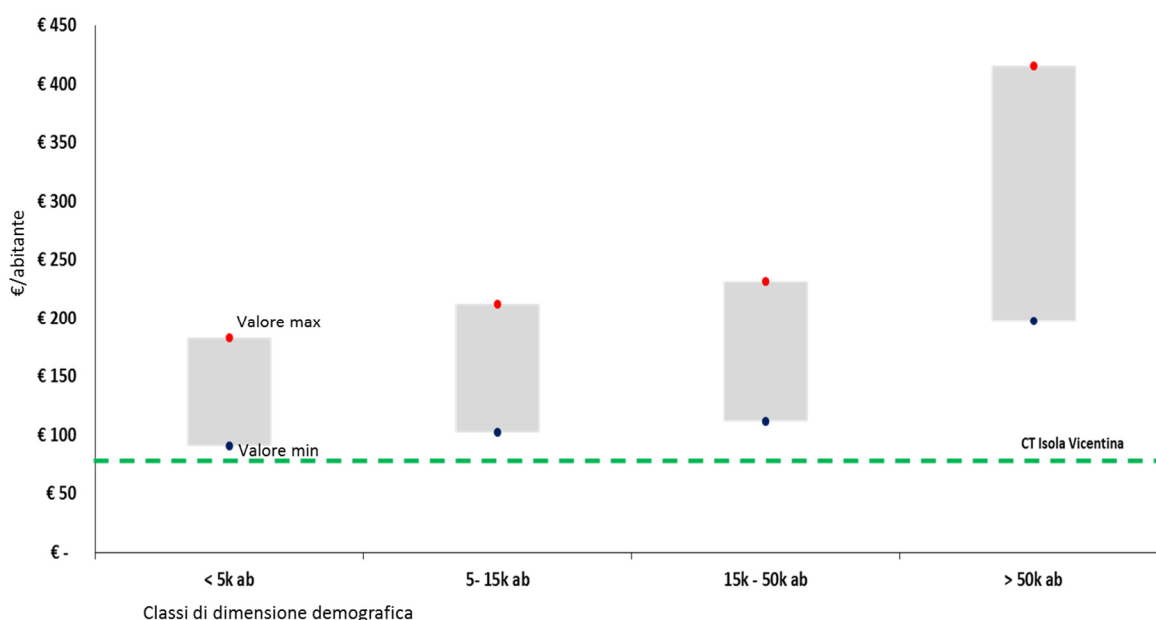
Si ottiene così un intervallo di variabilità dei dati di costo tra un valore massimo ed un valore minimo, all'interno del quale certamente si può collocare il reale dato di costo medio per l'anno di riferimento.

La figura 4 per la Regione Veneto presenta i risultati del confronto coi costi minimi e massimi pesati per classe demografica. Dall'analisi emerge che:

- In relazione al dato generale della Regione Veneto il CT di Soraris per il servizio integrato di igiene ambientale nel comune di Isola Vicentina è inferiore in percentuali variabili dal 90% al 70%, a seconda del costo massimo e minimo considerato;
- Il dato di riferimento in analisi è sempre inferiore rispetto ai cluster analizzati.

In conclusione, anche questa analisi conferma le difficoltà di un confronto puntuale dei valori, dovute all'aggregazione di metodi gestionali diversi e con diversi standard qualitativi; infatti si ricorda come nella fattispecie in analisi parte del costo di raccolta sia traslato sull'utenza interessata, sulla base del principio *"pay as you throw"*, e nel piano economico previsionale alla base di queste considerazioni vi sia una stima del numero di conferimenti ricompreso in tariffa e l'inclusione di costi legati alle operazioni di comunicazione, gestione clienti e riscossione tariffe, accantonamento a fondo per perdite sui crediti, ecc.

**Figura 4. Confronto costi minimi e massimi per abitante. Regione Veneto – 2013. Dati previsionale 2017 per Isola Vicentina**



Fonte: ARPAV



Dunque, è necessario precisare che tutte le considerazioni sopra esposte scontano un limite conoscitivo rispetto alla qualità e agli standard di servizio dei contesti usati come raffronto (frequenza dei turni di raccolta, tipologia di mezzi utilizzati, servizi aggiuntivi di informazione e promozione, etc...), per i quali, al massimo, è possibile conoscere solo la percentuale di raccolta differenziata che tuttavia non può essere considerata un indicatore di qualità del processo. Alla luce di tali considerazioni i benchmark riportati possono essere assunti come utili punti di riferimento per una valutazione di costo, ma non di efficienza del servizio.

### **3. Confronto con casi Campione**

Al fine di rendere più significativo il confronto con il servizio e le sue modalità di gestione, è stato svolto una specifica attività di ricerca mirata ad individuare realtà gestionali sovracomunali, che sono state analizzate, oltre che per l'indicatore di costo preso a riferimento (€/ab), anche per alcuni altri parametri quantitativi e delle quali è stata effettuata una caratterizzazione descrittiva.

Per quanto riguarda i casi studio il campione risulta variegato per distribuzione territoriale e per dimensione demografica, composto da comuni con tariffazione puntuale e modelli di raccolta con caratteristiche simili, per una popolazione complessiva di circa 103.000 abitanti

Inoltre, in questa fase l'analisi prende in considerazione non solo indicatori di costo, ma anche valutazioni circa le generali valutazioni di performance ambientale dei sistemi di raccolta, considerando quale proxy la percentuale di raccolta differenziata.

I casi presi in analisi sono:

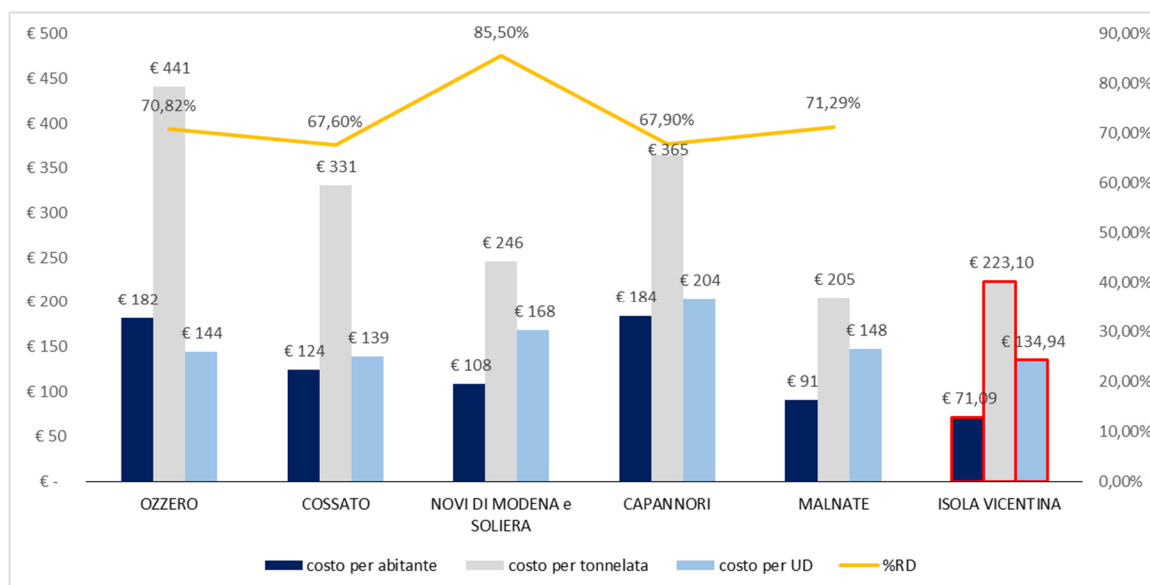
- Come di Ozzero (Consorzio dei comuni dei Navigli – Milano), nel quale i servizi di raccolta nel 2015 sono svolti dalla società Idealservice con il metodo della raccolta porta a porta spinta, con frequenza di due volte/settimana per la raccolta dei rifiuti organici e settimanale per il restante secco e differenziato. Il Comune sconta un elevato peso dei rifiuti prodotti, con un valore di 510 kg/abitante\*anno prodotti.
- Comune di Cossato (Provincia di Biella), nel quale i servizi sono svolti dalla società in house SEAB S.p.A. La modalità di raccolta è duplice: a cassonetti condominiali pluriutenza, dotati di dispositivi di conferimento controllato e attraverso la raccolta porta a porta, mediante una misurazione volumetrica.
- Comuni di Novi di Modena e Soliera (Modena), nei quali i servizi sono svolti dalla società AIMAG. La raccolta è svolta attraverso la metodologia del porta a porta spinto, con la raccolta di organico, verde e rifiuti riciclabili con frequenza quindicennale per il secco e settimanale per l'organico.

- Comune di Capannori (Lucca), nel quale il servizio è gestito da Ascit Servizi Ambientali. La raccolta è gestita tramite il sistema porta a porta, mediante una misurazione volumetrica parametrata sul numero dei conferimenti effettuati.
- Comune di Malnate (Varese), nel quale il servizio è gestito da ECONORD srl. La raccolta è gestita attraverso il porta a porta, con frequenza di due volte/settimana per i rifiuti organici e settimanale per i rifiuti riciclabili. La parte variabile della tariffa è rapportata al numero di sacchi/contenitori dotati di microchip conferiti, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, compresi i costi di smaltimento.

È opportuno precisare che si è cercato di fornire gli elementi utili a comprendere le modalità con cui viene generato il costo del servizio (in particolare in termini di modalità di esecuzione delle diverse fasi di gestione); l'analisi non è stata pertanto mirata all'estrapolazione dei dati di costo per le specifiche fasi di raccolta e trasporto per servizi con analogo standard, ma orientata alla valutazione del sistema integrato nel suo complesso e per questo al confronto del costo totale. L'analisi dei casi è stata comunque basata sui valori dei PEF ai sensi del DPR 158/99.

Svolte queste premesse, la figura 5 presenta i valori di costo parametrati su diverse variabili proxy, quali ad esempio il numero degli abitanti, le tonnellate di rifiuti raccolti e il numero di utenze domestiche presenti (UD). I valori così ottenuti sono riportati su di un istogramma al fine di consentire un confronto grafico con i valori di riferimento per il Comune di Isola Vicentina. La figura mostra come il costo per abitante nella fattispecie sia inferiore rispetto ai casi analizzati, mentre il costo per tonnellata – che risente dei costi di smaltimento e della qualità della raccolta differenziata, quindi considerato come un valore in assestamento – sia sostanzialmente in linea con il campione selezionato. Rapportando i valori del PEF previsione al numero delle utenze domestiche, si ottiene un valore di 134,94 € per UD, inferiore rispetto alle informazioni riportate per i Comuni di riferimento, tuttavia non si riporta il dato relativo alla percentuale di raccolta differenziata per la sostanziale difficoltà nella valutazione di tale informazione in relazione alla natura previsionale del documento di piano.

Figura 5. Costo medio servizio gestione rifiuti. Campione con sistema di tariffazione puntuale. Isola Vicentina previsionale 2017



Fonte: PEF e dati ISPRA

La tabella riporta i valori per abitante e per tonnellata di rifiuto delle singole voci del PEF dei Comuni oggetto di analisi.

Tavola 14. Costo medio per Abitante e costo medio per tonnellata di rifiuto – Casi Campione

Voce di Costo	Valore	OZZERO	COSSATO	NOVI e SOLIERA	CAPANNORI	MALNATE	ISOLA VICENTINA Previsionale 2017
CGIND	€/ab	€ 25,98	€ 40,78	€ 25,80	€ 23,47	€ 45,53	€ 16,39
	€/ton	€ 63,14	€ 109,03	€ 58,56	€ 46,42	€ 103,01	-
CGD	€/ab	€ 48,47	€ 41,16	€ 40,34	€ 58,09	€ 5,46	€ 21,55
	€/ton	€ 117,80	€ 110,04	€ 91,54	€ 114,90	€ 12,36	-
CC	€/ab	€ 85,74	€ 39,61	€ 18,24	€ 68,03	€ 30,81	€ 22,01
	€/ton	€ 208,36	€ 105,89	€ 41,38	€ 134,57	€ 69,71	-
CK	€/ab	€ 21,35	€ 2,20	€ 23,88	€ 34,73	€ 8,74	€ 11,15
	€/ton	€ 51,88	€ 5,87	€ 54,18	€ 68,70	€ 19,78	-
TOTALE	€/ab	€ 181,54	€ 123,74	€ 108,25	€ 184,32	€ 90,54	€ 71,09
	€/ton	€ 441,18	€ 330,83	€ 245,66	€ 364,59	€ 204,85	€ 223,10

Fonte: PEF del servizio

Come già premesso occorre evidenziare come i Comuni presentino degli indicatori di performance ambientali del sistema di gestione dei rifiuti urbani molto elevati il cui pieno rispetto comporta

ovviamente investimenti e costi di gestione che difficilmente possono venire quantificati in modo puntuale:

- Elevata percentuale di raccolta differenziata;
- Contenimento della produzione totale di RU;
- Raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei RUB avviati a discarica;
- Obiettivo di intercettazione pro-capite dei RAEE;
- Commisurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti; elemento che rende possibile, alla luce della normativa vigente, l'applicazione di una tariffa corrispettiva, evitando in questo modo significativi aumenti di costo, soprattutto per le utenze non domestiche.

Non tutti i parametri elencati sono stati analizzati per i casi studio, ma anche solo limitando il confronto al livello di raccolta differenziata, alle modalità di applicazione del prelievo sui rifiuti (tariffa puntuale) e al livello di intercettazione pro capite, il numero di casi analizzati che abbiano performance paragonabili con la fattispecie in analisi si riduce drasticamente.

Possiamo pertanto concludere che tenendo in considerazione dell'indicatore di costo pro-capite, Soraris presenta un modello di gestione che risponde ampiamente a criteri di economicità; tuttavia le valutazioni circa l'efficienza del servizio non sono effettuabili alla luce delle informazioni attualmente presenti nella fase di start-up e dell'assenza di dati di benchmark ufficiali sulla qualità del servizio.

In conclusione appare opportuno svolgere alcune considerazioni circa eventuali differenze sulle variabili di costo con il modello gestionale precedente, e il modello di attuazione del servizio nel corso del periodo di transazione. Dapprima si sottolinea come il servizio di raccolta studiato per il caso di Isola sia un modello di gestione dei rifiuti che prevede il periodico ritiro presso il domicilio dell'utenza del rifiuto urbano prodotto dalla stessa. Le diverse tipologie di rifiuto vengono raccolte con contenitori in giorni e frequenze diversi.

I risultati riscontrabili in bibliografia sulle *best practices* attuali dimostrano che i sistemi di raccolta che prevedono la domiciliarizzazione raggiungono quantità di rifiuto pro-capite (sia totale che indifferenziato) minori rispetto ad altri sistemi, primo tra tutti quello a cassonetto stradale o di "prossimità". Se poi si confrontano i costi totali sostenuti per raccolta e smaltimento dei rifiuti non riciclabili, si evidenzia che nel sistema domiciliare sono mediamente inferiori: tale risultato è dovuto principalmente alla minore produzione di rifiuto residuo e alla riduzione delle frequenze settimanali

di asporto, con conseguenti minori costi. Inoltre, peculiarità del sistema è la previsione di ecocentri per il conferimento da parte degli utenti dei rifiuti differenziati, secondo opportune esigenze. Gli aspetti peculiari e maggiormente significativi dell'adozione del sistema studiato possono essere riassunti come segue:

- Sensibilizzazione dei cittadini;
- Maggiore facilità per l'utente a differenziare e conferire i rifiuti;
- Intercettazioni di maggiori quantità di materiale riciclabile;
- Diminuzione della quantità dei rifiuti da avviare a smaltimento;
- Miglioramento del decoro e dell'igiene urbana.

Il sistema messo a punto fornisce, inoltre, una risposta concreta alla richiesta di un servizio personalizzato all'utente e di attenzione alle sue esigenze. Infatti, avere un contenitore per la raccolta dei rifiuti all'interno della propria abitazione e la possibilità di conferire il rifiuto presso centri di raccolta, stimola l'utente a dividere gli stessi già nel momento in cui questi vengono prodotti.

Sulla base di tali indicazioni e del fatto che a seguito del cambiamento della modalità di raccolta è necessaria una stabilizzazione della base imponibile, la tavola mostra un confronto dei PEF relativi al periodo di transizione e al periodo di regime del sistema, ponendo in evidenza l'efficienza e l'economicità del servizio offerto da Soraris nel periodo transitorio, ed un aumento dei costi, legato come già detto alle peculiarità gestionali e alla necessità di adeguamento della base imponibile e della qualità e quantità dei rifiuti differenziati.

**Tavola 15. PEF del servizio – Isola vicentina**

Voce di costo	Categoria	Sotto categoria	PEF 2017 con TARIP	PEF 2016 preventivo	PEF 2015
Costi operativi di Gestione (CG)	CGIND	CSL	23.024,39	28.362,59	59.920,25
		CRT	51.544,68	79.623,26	77.059,51
		CTS	89.601,14	102.796,39	157.401,96
		AC	0,00	0,00	14.645,00
	TOTALE CGIND		164.170,21	210.782,23	309.026,72
	CGD	CRD	147.708,99	185.088,56	201.143,34
		CTR	68.148,46	68.148,46	16.403,87
	TOTALE CGD		215.857,45	253.237,02	217.547,21
Costi Comuni (CC)	CARC		153.104,89	98.901,66	72.011,00
	CGG		66.387,89	20.480,00	70.017,86
	CCD		960,00	960,00	19.399,00
TOTALE CC			220.452,78	120.341,66	161.427,86
Costi d'uso del capitale (CK)	AMM		111.664,08	71.306,52	0,00
	ACC		0,00	0,00	0,00
	R		0,00	0,00	0,00
TOTALE CK			111.664,08	71.306,52	0,00
TOTALE COMPLESSIVO			712.144,51	655.667,43	688.001,79

Fonte: dati del gestore

## CONCLUSIONI

Dalle evidenze riportate nel presente documento derivanti dall'analisi dei dati, delle informazioni e dei documenti pervenuti dall'amministrazione comunale di Isola Vicentina e dalla società Soraris S.p.A. è possibile affermare che:

- Sussistono i requisiti dell'in house providing previsti dalla normativa comunitaria in quanto:
  - o I comuni attualmente soci esercitano un controllo congiunto sulla società analogo a quello esercitato sui propri uffici, rafforzato rispetto al controllo di normali soci in una società per azioni. Tale controllo sarà esteso anche al Comune di Isola Vicentina a seguito dell'ingresso dell'Ente nel capitale sociale della società e della stipula da parte dello stesso dei patti parasociali con gli altri comuni;
  - o La società esercita una quota prevalente, se non totalitaria, della propria attività in favore degli Enti soci tramite affidamenti diretti;
- Sussistono criteri di economicità della gestione in quanto le analisi effettuate sugli indicatori di "costo pro capite" e "costo a tonnellata di rifiuto prodotto" permettono di evidenziare, per i primi due anni di servizio a preventivo, valori inferiori rispetto alla media nazionale, alla media regionale, a Comuni di dimensioni demografiche analoghe a Isola Vicentina e a casi campione con caratteristiche di raccolta simile.