

**COMUNE DI COMUNE
CASTELVECCHIO DI ROCCA
BARBENA**

**Relazione illustrativa delle
ragioni e della sussistenza dei
requisiti per affidamento *in
house* del servizio gestione
rifiuti**

**ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34
commi 20 e 21 convertito con
modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n.
221 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016**

All. sub "A"

Deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 03.06.2021

IL RESPONSABILE

MILANI MARINO

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di manutenzione delle aree a RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI nel territorio del Comune di COMUNE CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA
Ente affidante	Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA Provincia di Savona. Regione Liguria.
Tipo di affidamento	Contratto di servizio.
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house.
Nuovo affidamento o servizio già affidato	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).
Servizio già affidato	Vedi relazione.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa il territorio del comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA

SOMMARIO

1. PREMESSA	4
2. A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO.....	5
In relazione agli affidamenti in house providing, il D.Lgs n. 50/2016 (“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”) e ss.mm.ii., all’art. 192 stabilisce quali debbano essere i presupposti per il suo ricorso, e precisamente:	5
Art. 192. Regime speciale degli affidamenti in house	5
2. B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	7
2.1 Caratteristiche del servizio.....	8
3.1.1. Descrizione del Servizio.....	8
3.1.2. La società SAT Servizi Ambientali Territoriali spa di Vado Ligure.....	8
3.1.4. Standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio.....	11
3.1.5. Standard quantitativi nel comune di COMUNE.....	12
3. Sezione C. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.....	13
4. Sezione MOTIVAZIONI DELLA SCELTA.....	17
La variabilità dei costi.....	17
Motivazione della scelta tra concorrenza nel mercato e affidamento in house.....	18
5. CONCLUSIONI.....	20

1. PREMESSA

Il presente documento è stato redatto sulla scorta dello schema tipo che il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto ai sensi del Decreto Legge 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21, che gli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti preventivamente a redigere al fine di:

- giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento;
- dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per quella specifica forma di affidamento;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.

La presente relazione è stata elaborata relativamente alla gestione del servizio di RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI nel Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA che assume il ruolo di ente affidante, e perseguire l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in house providing in favore della società partecipata S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali s.p.a. di Vado Ligure (di seguito "SAT"), assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, la economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

In ottemperanza al Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, la relazione dovrà essere inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico, attraverso l'indirizzo di posta elettronica certificata osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.

Nelle more dell'approvazione del Piano d'Area di cui alla L.R. n. 1/2014 "NORME IN MATERIA DI INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI RELATIVE AL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E ALLA GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI" e del processo di messa a regime del sistema come previsto dalla vigente normativa nazionale e regionale, è stato definito un periodo di transizione che traguardi il 31.12.2020. In tale periodo, alla scadenza dei singoli contratti di gestione del servizio i Comuni provvedono direttamente agli affidamenti, assicurando la copertura fino al 30.06.2021, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale. In attesa della piena operatività dell'Autorità unica, il Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA intende attivare, ai sensi del punto 3. della Delibera dell'Assemblea dei Sindaci della Provincia n.3 del 24.6.2015, trovandosi nella condizione di procedere autonomamente secondo il punto 5. della deliberazione medesima, a far data dal perfezionamento della procedura di acquisizione delle azioni e della stipula degli atti necessari, e pertanto indicativamente dal 01.07.2021, il servizio pubblico di gestione del servizio a mezzo della SAT, con la formula dell'"in house providing", al fine di garantire continuità, economicità, efficienza ed efficacia nell'espletamento del servizio pubblico.

L'affidamento a SAT spa della gestione del servizio secondo le modalità dell'"in house providing", trova le sue motivazioni principali nel percorso che ha condotto alla nascita della società stessa, nel modello di governance e di esercizio del controllo analogo adottati dai comuni soci.

Per attivare il servizio, il Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA deve approvare e sottoscrivere la “Convenzione per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali per l’esercizio sulla società di gestione di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi comunali” che è stata sottoscritta da tutti i Comuni soci ai sensi e per gli effetti dell’art. 30 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Tale scelta è stata il frutto della normale evoluzione delle politiche messe in atto, coerentemente con i principi normativi che tendono all’aggregazione dei soggetti gestori dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (linea tendenziale tutt’ora pienamente vigente), previa approvazione da parte degli Enti Locali di riferimento.

Ciò all’evidente scopo di conseguire una massa critica superiore, che permetta di realizzare rilevanti sinergie ed economie di scopo e di scala, nonché una generale elevazione della qualità dei servizi erogati al fine di ottenere, più in generale, migliori risultati sotto il profilo dell’efficienza, dell’efficacia e della qualità dei servizi.

2. A. NORMATIVA DI RIFERIMENTO.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il RACCOLTAE TRASPORTO RIFIUTI e dei servizi connessi rientra tra i servizi pubblici locali costituiti da quelle attività economiche suscettibili di essere organizzate sotto forma di Affidatario e che si caratterizzano per la loro immediata finalizzazione alla soddisfazione di un bisogno primario della collettività locale.

Secondo la normativa in essere, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti secondo una delle seguenti modalità:

- Mediante ricorso al mercato (mediante gara ad evidenza pubblica);
- Attraverso un partenariato pubblico – privato (per mezzo di una società mista);
- Attraverso l’affidamento diretto in house ad un soggetto nei confronti del quale l’ente ha un controllo analogo a quello che esercita sui servizi gestiti direttamente. Tale soggetto deve inoltre svolgere la parte più importante della propria attività con l’ente o gli enti che la controllano.

L’affidamento in house si configura quindi come una possibile forma di gestione dei servizi pubblici locali e non un’ipotesi eccezionale di organizzazione degli stessi.

In relazione agli affidamenti in house providing, il D.Lgs n. 50/2016 (“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”) e ss.mm.ii., all’art. 192 stabilisce quali debbano essere i presupposti per il suo ricorso, e precisamente:

Art. 192. Regime speciale degli affidamenti in house

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

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

3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.

Pertanto alla luce della normativa riportata ed in particolare del comma 2 del D.lgs 50/2046, nel caso di affidamenti in house, è richiesto che venga preventivamente effettuata una valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house. Nella valutazione dovrà essere anche dato conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché ottimale impiego delle risorse pubbliche.

La presente relazione è redatta ai sensi del sopraccitato D.lgs., come già evidenziato.

La RACCOLTAE TRASPORTO RIFIUTI è qualificabile servizio pubblico locale, ancorchè priva di tariffa pagata da un'utenza diffusa sul territorio (spesso tratto distintivo del servizio pubblico), in relazione a quanto approfonditamente esposto nella deliberazione n 6 / 2015 del Comitato per lo sviluppo del RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI,

istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, deliberazione agli atti degli uffici, cui si rinvia.

Inoltre, con riferimento all'assenza di tariffa pagata dall'utenza finale, la RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI cittadino può essere in particolare associata, su un piano logico ed operativo, alla pubblica illuminazione, ancorchè sussistano evidenti differenze su un piano tecnologico ed infrastrutturale; la pubblica illuminazione è definita servizio pubblico locale in relazione alla definizione che della stessa dà il Decreto Ministero dell'Interno 28.05.1993 (Individuazione, ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili dei Comuni ...), e tenendo conto alla giurisprudenza corrente (Consiglio di Stato, 3 Sez. V, 25/11/2010 n. 8232 e precedentemente, tra altre, TAR Sardegna 966 / 2009 e TAR Emilia Romagna 460 / 2010).

Il servizio di RACCOLTAE TRASPORTO RIFIUTI, a livello regionale e provinciale, non appare rientrare nelle gestioni di competenza delle leggi, dei decreti e delle deliberazioni in materia di ciclo dei rifiuti (LR 1 / 2014, LR 12 / 2015 e da ultimo LR 1° Dicembre 2015, n.20; Decreto del Presidente della Provincia di Savona 2015/101.

2. B. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.

Definizione degli obblighi di servizio pubblico

I servizi sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse per cui SAT SpA uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

a) Eguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve 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 servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va 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

SAT SpA avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

c) Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili a SAT SpA, 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 SAT SpA. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. SAT SpA 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.

f) Legittimità

Per l'espletamento dei servizi SAT SpA 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 della disciplina degli appalti pubblici in vigore.

In relazione al servizio di gestione delle aree verdi comunali, regolato da contratto di servizio, sulla base degli obblighi di servizio previsti nel contratto, per ogni attività sono previsti specifici piani di intervento, con cadenze regolate, ed elenco dei prezzi dei servizi richiesti soggetto a rivalutazione in relazione all'aggiornamento dei Prezziari Assoverde e Regione Liguria.

Sulla base di queste considerazioni, per il RACCOLTAE TRASPORTO RIFIUTI cittadino, il corrispettivo per i servizi considerati a corpo previsto da contratto di servizio è pari a € 150.030,00 oltre Iva, di cui € 147.510 per servizi e forniture e € 2.520,00 per oneri di sicurezza.

L'attuale meccanismo di remunerazione costituisce corrispettivo puro e risulta coerente con i parametri di Altmark (causa C-280/00).

3. Caratteristiche del servizio.

3.1 Descrizione del Servizio.

La presente relazione ha per oggetto l'affidamento del servizio DI RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI nel territorio comunale di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA.

I servizi, che sono meglio descritti nei documenti a base dell'affidamento in house (Capitolato speciale d'appalto, Computo metrico), sono:

Raccolta e trasporto rifiuti urbani (si rimanda al capitolato)

3.1.2. La società SAT Servizi Ambientali Territoriali spa di Vado Ligure.

SAT Servizi Ambientali Territoriali spa di Vado Ligure è una società partecipata locale che opera, nel rispetto del proprio oggetto statutario, nella gestione dei rifiuti urbani, ovvero in quelli che vengono definiti servizi pubblici di rilevanza economica a rete, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di regolazione del settore, proprio perché di interesse generale (tale indicazione è ribadita peraltro nel Programma di razionalizzazione della partecipate locali, presentato nell'agosto 2014 dal Commissario per la razionalizzazione della spesa pubblica).

Dal punto di vista societario, SAT è attualmente configurata come società "in house providing", ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia, ed il suo capitale sociale, pari ad Euro 612.616,04, suddiviso in 2.663.548 azioni ordinarie del valore

nominale di 0,23 euro cadauna, è detenuto dal Comune di Vado Ligure (SV) per una quota di partecipazione pari al 65,25%, mentre per la restante parte (il 34,75%) è rappresentato da azioni possedute dai Comuni di Quiliano, Spotorno, Bergeggi, Noli, Vezzi Portio, Cengio, Altare, Millesimo, Dego, Albissola Marina,

SOCIO	AZIONI DETENUTE (n°)	CAPITALE SOCIALE (€)	%
COMUNE DI VADO LIGURE	1.638.832	376.931,36	61,53
COMUNE DI QUILIANO	118.319	27.213,37	4,44
COMUNE DI SPOTORNO	118.318	27.213,14	4,44
COMUNE DI BERGEGGI	118.318	27.213,14	4,44
COMUNE DI NOLI	39.439	9.070,97	1,48
COMUNE DI VEZZI PORTIO	11.240	2.585,20	0,42
COMUNE DI CENGIO	10.341	2.378,43	0,39
COMUNE DI ALTARE	6.070	1.396,10	0,23
COMUNE DI MILLESIMO	9.217	2.119,91	0,35
COMUNE DI DEGO	5.395	1.240,85	0,20
COMUNE DI ALBISSOLA MARINA	252.562	58.089,26	9,48
COMUNE DI CELLE LIGURE	162.938	37.475,74	6,12
COMUNE DI ROCCA VIGNALE	2.664	612,72	0,10
COMUNE DI VARAZZE	71.000	16.330,00	2,67
COMUNE DI ALBENGA	50.000	11.500,00	1,88
COMUNE DI PLODIO	2.700	621,00	0,10
COMUNE DI ALASSIO	33.500	7.705,00	1,26
COMUNE DI CERIALE	12.695	2.919,85	0,48
TOTALE	2.663.548	612.616,04	100

Il comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA ha acquisito lo 0.0023 delle quote della società SAT Spa, pari a n.125 azioni.

Si tratta di un pacchetto azionario che era nelle disponibilità del Comune di Vado Ligure (SV), per il quale il Comune ha impegnato, con determinazione dirigenziale, la somma di euro 250,00.

Tale importo è pari al valore delle quote in virtù dell'attuale patrimonio netto della società, con riferimento all'ultimo bilancio di esercizio approvato.

A conferma di quanto su esposto in merito all'interesse generale del servizio svolto, si richiama l'art. 5 dello Statuto della società SAT Spa, che ha come oggetto sociale la gestione dei servizi ambientali e dal quale risulta evidente l'esclusività dello stesso rispetto al servizio di cui trattasi. In particolare:

Si sottolinea inoltre che, così come previsto dal comma 4 dell'art. 4 del D.Lgs. 175/2016, SAT Spa è una società in house a totale partecipazione pubblica che opera in via esclusiva con gli enti partecipanti e il cui fatturato è generato, ben oltre l'80%, dai soli servizi svolti per conto degli enti pubblici soci.

La sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore degli enti locali soci, prevista anche dall'ordinamento comunitario, è dimostrata dall'analisi del Bilancio 2019

A conferma di ciò, dal Bilancio 2019 e dalla relativa nota integrativa è rilevabile come la composizione dei ricavi sia riferita quasi esclusivamente ad attività connesse al servizio di gestione dei rifiuti affidati dai Comuni soci, (risultando voci inerenti ricavi non connessi ad attività tipiche dell'affidamento per percentuali estremamente ridotte).

Inoltre così come previsto dall'art. 192 del D.Lgs. n. 50 /2016, già citato in premessa, il Comune di Vado Ligure, in qualità di Comune Capofila della società SAT ha proceduto con la nota protocollo n. 7124 del 24.01.2018 alla trasmissione della domanda di iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house, nella persona del Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (RASA), in modalità telematica utilizzando l'apposito applicativo reso disponibile al link al sito dell'ANAC.

D'altronde, come noto e come ribadito anche nelle FAQ sul sito ANAC, in caso di esercizio di un controllo congiunto da parte di più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori su un organismo in house, ai sensi dell'art. 5, commi 4 e 5, del D.Lgs. n. 50/2016, è sufficiente una sola domanda riferita a tutti i soggetti interessati all'iscrizione (punto 4.3 delle Linee Guida n. 7) a cura del RASA di uno degli enti interessati senza necessità di delega da parte degli Enti che esercitano il controllo in forma congiunta.

Considerato che il capitale sociale è detenuto dai Comuni soci della Provincia di Savona, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività è pertanto soddisfatta, poiché la società SAT svolge la parte più importante della propria attività con tali enti complessivamente considerati.

Si evidenzia inoltre che, SAT:

- nel triennio 2017/2018/2019 ha conseguito un fatturato medio annuo superiore al milione di euro;
- non risulta priva di dipendenti, né ha un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- gestisce un servizio di interesse generale;
- non ha prodotto un risultato negativo per nessuno dei tre esercizi precedenti;
- non necessita di azioni per il contenimento dei costi di funzionamento, in quanto già opera e persegue in ogni momento l'equilibrio di gestione.

La configurazione della società nel modello in house providing ha caratterizzato anche la configurazione dell'assetto proprietario e di controllo, talché i modelli di governance e i meccanismi gestionali, sia straordinari che ordinari, sono compatibili con le previsioni normative in materia di "controllo analogo" della Corte di Giustizia europea e della giurisprudenza.

In particolare, quali strumenti per l'espletamento del controllo analogo congiunto, gli Enti locali partecipanti alla società hanno previsto la creazione del Consiglio dei rappresentanti dei Comuni.

L'assemblea dei Soci è costituita dai Sindaci dei comuni soci o loro delegati e garantisce agli Enti Locali soci un controllo nei confronti di SAT analogo a quello esercitato sui propri servizi, attribuendo agli stessi deleghe speciali quali:

- l'approvazione del bilancio di esercizio;
- l'approvazione del piano industriale della società;
- l'approvazione di altri documenti programmatici della società;

Tale controllo si effettua inoltre tramite le azioni di controllo diretto da parte del comune Capofila – Comune di Vado Ligure – nonché con la nomina da parte dei comuni soci dei membri del Consiglio di Sorveglianza che esercita i poteri di controllo conferitigli dallo Statuto.

3.3. Comparazione tecnico-qualitativa tra l'attuale servizio e quello offerto da SAT Spa.

L'attuale servizio di raccolta e trasporto

3.4 Comunicazione con l'utenza

- **CALL CENTER:** servizio telefonico (numero verde 800.966.156) numero, gratuito da rete fissa per l'utente a prescindere dall'operatore.
- **SITO INTERNET:** la società **SAT** dispone di un sito internet particolarmente ricco di informazioni e costantemente aggiornato, all'interno del quale i cittadini possono reperire informazioni sui servizi offerti. Il sito internet è uno dei principali strumenti utilizzati da **SAT** per comunicare con il cittadino.

3.5 Standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio.

Il comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA, attraverso l'affidamento alla società SAT, si pone l'obiettivo di migliorare la qualità e interoperabilità dei servizi, in particolare con le operazioni già affidate di Spazzamento stradale manuale, meccanico e di diserbo dei bordi strada.

Il raggiungimento di questi obiettivi, unitamente a quelli di seguito indicati, è possibile attraverso standard tecnici, qualitativi e quantitativi di servizio che siano:

- rilevanti e significativi rispetto al servizio, misurabili ed effettivamente monitorabili, facilmente comprensibili in sede di pubblicazione e verificabili dagli utenti;
- articolati in standard di prestazione quantitativa (estensione, frequenza, indicatori tecnici, ecc.) e qualitativi.

I dati per gli indicatori saranno ricavati dai report periodici forniti dal responsabile operativo SAT ai sensi di capitolato.

3.6 Standard quantitativi nel comune di COMUNE.

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipula del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

Il comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA rileva che:

- SAT ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione del servizio di raccolta rifiuti solidi urbani e assimilati e manutenzione del verde, dimostrando incontestabilmente l'efficienza e l'efficacia del proprio operato e che sempre ha garantito il più assoluto rispetto delle norme efferenti la tutela dell'igiene e della salute pubblica oltre che il decoro della città;
- SAT dispone di tutti i mezzi tecnici, operativi e organizzativi per gestire il servizio, così come sarà disciplinato dal Contratto di Servizio. Tali mezzi sono immediatamente disponibili senza quell'aggravio di costi che si avrebbe nel caso di affidamento a terzi dello stesso e derivati dalla necessità di questi ultimi di dotarsi delle strutture e dei mezzi operativi necessari;
- SAT ha da sempre mantenuto un equilibrio economico finanziario che ha reso possibile la chiusura degli esercizi sociali in utile senza bisogno di alcun intervento da parte dei soci a ripiano di perdite di bilancio;
- l'affidamento del servizio a SAT permetterà alla stessa di preservare la propria struttura organizzativa e industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale dell'ente di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali, attraverso lo sviluppo di sinergie sistemiche nei riguardi dell'attività di cui trattasi.
- Con la Deliberazione ARERA 443/2019/R/Rif art. 1 sono state definite con precisioni le attività che, affidate al gestore dei servizi di raccolta rifiuti, rientrano nel perimetro della tariffa/tassa rifiuti (TARI). Tra queste non rientra anche la manutenzione del RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI che, conseguentemente non può trovare finanziamento nella TARI anche se affidata allo stesso soggetto

che svolge il servizio di raccolta, trasporto e spazzamento, come specificato all'art. 1 dell'allegato MTR alla citata deliberazione:

“Attività esterne al ciclo integrato dei RU sono tutte quelle attività che, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente, non possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione dell'Autorità; a titolo esemplificativo ma non esaustivo, comprendono in particolare:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche; tuttavia, ai fini della determinazione dei corrispettivi, laddove già inclusa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani alla data di pubblicazione del presente provvedimento, la micro raccolta dell'amianto da utenze domestiche è da considerarsi tra le attività di gestione dei RU;
- derattizzazione;
- disinfestazione zanzare;
- spazzamento e sgombero della neve;
- cancellazione scritte vandaliche;
- defissione di manifesti abusivi;
- gestione dei servizi igienici pubblici;
- gestione del RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI;
- manutenzione delle fontane.”

4. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.

Il quadro di integrazione dei servizi di spazzamento stradale e di manutenzione del RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI e la qualificazione dei servizi stessi 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 CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA intende utilizzare il modello “in house providing” per l'affidamento del servizio

La definizione del modello “in house providing” è riferita all'individuazione, quale soggetto gestore al quale affidare direttamente la gestione dei servizi, della società “SAT SpA”.

Il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione successiva, 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 Affidatario 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. 12 della Direttiva 24/2014/UE, il quale stabilisce che “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;
- 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.”

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 SAT SpA;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla CCIAA di Savona);
- c) nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Vado Ligure – ente capofila - sulla società SAT SpA in base agli artt. 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000, come desumibile dal Regolamento per la disciplina dei controlli interni adottato dal Comune con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 23 gennaio 2013;

La verifica e le risultanze di quanto su esposto rispetto allo Statuto di SAT 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 regolativo delle relazioni tra i Comuni soci e la società SAT, 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.

La seconda colonna individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune e la società SAT 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.

<i>Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. “controllo analogo” nel rapporto tra il Comune di COMUNE e la società SAT</i>		
Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune e SAT corrispondente al requisito comunitario	Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato

<p>Titolarità pubblica integrale del capitale sociale.</p> <p>Impossibilità di apertura a privati.</p>	<p>Lo Statuto della società prevede che il trasferimento di azioni possa avvenire solo a favore di altri soggetti pubblici.</p>	<p>L'art. 1, dello Statuto SAT prevede che la società è a capitale interamente pubblico.</p> <p>L'art. 8, comma 4, dello Statuto SAT prevede che il capitale sociale deve essere sempre interamente detenuto da enti pubblici.</p> <p>L'art. 11, comma 4, dello Statuto SAT prevede che i soci potranno cedere o trasferire le loro azioni, ma che nel processo di trasferimento è assicurato il diritto di prelazione ai soci attuali.</p>
<p>Titolarità pubblica integrale del capitale sociale.</p> <p>Suddivisione del capitale tra più soci pubblici.</p>	<p>Il capitale sociale della società SAT è interamente detenuto da soggetti pubblici, quali, nello specifico, il Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA e altri Comuni della Provincia.</p>	<p>L'art. 14 dello Statuto SAT evidenzia la possibilità del Comune di intervenire nelle decisioni fondamentali per la vita della società.</p>
<p>Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.</p>	<p>L'oggetto sociale di SAT è modulato con varie attività, comunque delineate e rispetto alle quali risultano assolutamente prevalenti le attività di gestione dei servizi ambientali (comprehensive dell'eventuale realizzazione di impiantistica).</p>	<p>L'art. 5 dello Statuto SAT stabilisce che la società ha per oggetto una serie di attività, rispetto alle quali rilevano quelle di gestione dei servizi ambientali nel loro complesso, nonché una serie di attività complementari alle stesse.</p>
<p>Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento degli enti locali soci.</p>	<p>Lo Statuto SAT delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci.</p> <p>L'attività è potenzialmente ampliabile con servizi a terzi ma l'attività effettiva è legata ai territori dei Comuni soci in una misura non inferiore all'80%.</p> <p>L'attività di SAT è limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.</p>	<p>L'art. 5 dello Statuto SAT delinea il quadro di priorità delle attività a favore degli enti soci.</p>
<p>Limitati poteri dell'organo di gestione della società (Consiglio di Gestione)</p>	<p>SAT ha un Consiglio di Gestione come organo di gestione.</p> <p>I poteri del C.d.G. sono definiti nello Statuto e sono equilibrati con quelli dell'Assemblea.</p> <p>L'Assemblea ha il potere di intervenire nelle decisioni strategiche della società.</p>	<p>L'art. 25 dello statuto SAT stabilisce i poteri del Consiglio di Gestione</p> <p>Gli articoli 16 e 17 e 18 dello Statuto rimettono all'Assemblea l'adozione delle principali decisioni strategiche per la vita della società.</p> <p>L'art. 25 prevede che il Consiglio di Gestione sottopone all'assemblea dei soci ai fini dell'approvazione taluni particolari e maggiormente rilevanti atti di gestione (es. acquisto o alienazione immobili, iscrizioni ipoteche, emissione di prestiti obbligazionari, ecc.).</p> <p>Da tali elementi risulta il margine di autonomia contenuto dell'organo amministrativo della società.</p>

Effettività del controllo analogo.	<p>Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali ed effettivi dal Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA sulla società SAT attraverso:</p> <p>a) gli strumenti previsti dallo statuto sociale e le relative possibilità di azione concesse al socio di maggioranza;</p> <p>b) i controlli effettuati in attuazione del sistema dei controlli interni previsto dall'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000;</p> <p>c) le verifiche sui livelli qualitativi e sugli standard dei servizi gestiti realizzate in base a quanto stabilito nel contratto di servizio.</p> <p>L'esercizio del controllo analogo è sostenuto dagli obblighi informativi specifici che la società ha nei confronti dei Comuni soci.</p>	<p>Il Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA esercita il controllo analogo sulla società SAT mediante:</p> <p>a) l'influenza sugli obiettivi e sulle decisioni strategiche della società grazie ai poteri esplicitati in assemblea ai sensi degli artt. 16, 17 e 18 dello statuto societario;</p> <p>b) gli strumenti di controllo analogo individuati nello statuto societario all'art. 29;</p> <p>c) l'esercizio delle misure di verifica e di controllo previste nei contratti di servizio stipulati tra i Comuni soci e la società SAT per i servizi affidati;</p> <p>d) l'esercizio delle misure di controllo sull'andamento gestionale ed economico-finanziario della società.</p> <p>Il Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA ha quindi la possibilità di influenzare in modo determinante sia gli obiettivi strategici che le decisioni importanti della società SAT.</p>
------------------------------------	--	--

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA quale ente affidante, e la società SAT SpA quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione del RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI e del preesistente servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti e spazzamento stradale del Comune stesso, risulta che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le 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 dei 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 SAT valutati sulla base dell'ultimo anno di bilancio chiuso (2019).

Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci		
Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune e SAT corrispondente al requisito comunitario	Elementi documentali e quantitativi riferibili al requisito
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria "in house" a favore dell'ente locale affidante. Marginalità di altre attività svolte dalla società.	Le prestazioni della SAT sono destinate in via esclusiva ai Comuni soci.	<p>Il Bilancio 2019 (ultimo bilancio approvato e depositato) evidenzia che la società nel 2019 ha svolto il servizio di gestione dei rifiuti per i Comuni soci, con servizi resi a favore dei cittadini degli stessi per una quota complessiva preponderante e comunque superiore all'80% delle proprie attività.</p> <p>Dal Bilancio 2019 e dalla stessa Nota integrativa è rilevabile come la composizione dei ricavi sia riferita quasi esclusivamente ad attività connesse al servizio di</p>

		<p>gestione dei rifiuti affidati dai Comuni soci (risultando voci inerenti ricavi non connessi ad attività tipiche dell'affidamento per percentuali estremamente ridotte).</p> <p>Considerato che il capitale sociale è detenuto dai Comuni soci della Provincia di Savona, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività ricorre, poiché la società SAT svolge la parte più importante della propria attività con tali enti complessivamente considerati.</p>
--	--	--

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 SAT come soggetto potenziale affidatario diretto, secondo il modello “in house providing” dei servizi ambientali così come definiti negli atti

Il ricavo complessivo di SAT SpA nel 2019 è di € 19004.222,00 (Bilancio 2019 lettera A) di conto economico) di cui 18.640.477,18 di fatturato e corrispettivi.

Nella nota integrativa al bilancio si evidenzia come i ricavi sono costituiti in maniera quasi esclusiva da fatturato verso enti locali della Provincia di Savona, nonché da aziende e privati residenti nella medesima area (98%)

L'importo annuo del servizio in oggetto è di 26.893,68 oltre IVA di legge,

Tali rapporti percentuali evidenziano più che ampiamente la sostenibilità dell'offerta da parte della Società.

si ritiene che l'importo complessivo previsto di € 26.893,68 oltre IVA di legge sia congruo, tenuto conto dei servizi proposti, che consentiranno di raggiungere un maggior livello di qualità ad un prezzo inferiore rispetto alle risultanze del precedente affidamento che era ricorso al mercato.

5. MOTIVAZIONI DELLA SCELTA.

La variabilità dei costi.

Nell'analisi dei prezzi offerti rispetto alle indicazioni del Prezziario Regionale, occorre considerare una serie di variabili e fattori che influenzano la struttura operativa.

I più rilevanti sono:

- la struttura urbanistica,
- il clima.

Quindi, per ogni Comune e per ogni soggetto gestore, il costo è legato essenzialmente alle caratteristiche tecniche, qualitative e quantitative dei servizi richiesti all'atto della definizione delle condizioni tecnico-economiche di erogazione del servizio di igiene ambientale e solo successivamente al livello di efficienza e di produttività dell'azienda.

Motivazione della scelta tra concorrenza nel mercato e affidamento in house.

SAT Spa costituisce forma di cooperazione tra enti locali per la gestione in house del servizio pubblico della manutenzione delle aree a RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI.

Si evidenziano di seguito i principali benefici per il comune di CASTELVECCHIO DI ROCCA BARBENA che derivano dall'affidamento diretto in house del servizio in oggetto rispetto all'affidamento al mercato.

a. Progettazione dei servizi.

La progettazione dei servizi avviene in sinergia con la società affidataria: tale metodologia consente di tradurre in modo più completo le esigenze del Comune. Va infatti considerato che l'attenzione prestata dal Comune alle esigenze del territorio richiede continua flessibilità nella gestione del servizio reso.

La progettazione è continuamente aggiornata, anche durante l'erogazione del servizio, proponendo e applicando di volta in volta le modifiche necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissi.

Consente inoltre di sfruttare l'esperienza della società affidataria che può consigliare sulle soluzioni più idonee ed efficienti nel solo interesse del Comune.

L'obiettivo è creare un'architettura del servizio integrata e personalizzata, che fornisca un valore unico per l'affidante.

La sinergia con la società affidataria consente una migliore qualità dei servizi.

b. Esigenze espresse ed implicite.

Nell'organizzazione dei servizi vengono sempre considerati tutti gli elementi necessari, anche quelli che all'utilizzatore finale sono ignoti, ma che influiscono sia nelle scelte iniziali che nel risultato finale.

Tali elementi, frutto dell'esperienza della società affidataria, si traducono in proposte migliorative concrete al Comune e, in sinergia con lo stesso, vengono successivamente implementati.

Insomma, qualsiasi elemento, conosciuto o meno dall'affidante, volto a migliorare l'organizzazione generale del servizio.

c. Vantaggio economico.

A parità di efficacia dei servizi erogati, la società pubblica affidataria è un'azienda che non ha come obiettivo la produzione di utili.

Il vantaggio economico dell'Ente dipende quindi dall'efficienza della Società, elemento questo che può essere direttamente valutato e controllato in virtù del rapporto con la società "in house" e agli strumenti a disposizione.

Lo stesso preventivo su costi di raccolta e trattamento è elemento che nasce in assoluta trasparenza, con la possibilità di calibrare secondo le esigenze le modalità tecniche di erogazione.

d. Gestione del rapporto contrattuale.

Ferme restando le regole nei rapporti generali con la società affidataria, le richieste operative possono essere molto flessibili e modificate periodicamente, quando ritenuto opportuno.

Perseguendo un obiettivo comune, è la stessa società affidataria a proporre modifiche e ottimizzazioni possibili.

e. Controllo diretto e trasparenza.

Il Comune esercita sulla società un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi.

L'affidamento in house può avvenire infatti solo se l'amministrazione esercita sulla società controllata un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che, in concreto, costituisce parte della stessa amministrazione, con la quale deve trovarsi in una condizione di dipendenza finanziaria e organizzativa.

Per effetto anche del controllo diretto esercitato vi è massima trasparenza sia nelle scelte aziendali che in tutti i procedimenti a esse relativi.

Questo sia per effetto delle disposizioni della L. 241/90 a cui la società pubblica è soggetta sia per i poteri di direzione, verifica e controllo attribuiti al socio.

Risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;

f. Partecipazione attiva alla definizione delle strategie.

Oltre al controllo diretto esercitato sulla società affidataria, l'amministrazione di fatto partecipa attivamente alla definizione delle strategie aziendali durante le riunioni dell'assemblea dei soci e del CdS –consiglio dei rappresentanti dei comuni.

g. Investimenti di lungo termine.

L'azienda partecipata può effettuare investimenti strutturali e funzionali che possono consentire il perseguimento da parte delle amministrazioni pubbliche partecipanti di obiettivi strategici di lungo termine.

h. Flessibilità contrattuale.

La partecipazione in una società pubblica non ha di fatto un vincolo temporale, consentendo all'Ente anche la possibilità di vendere le proprie quote e procedere ad un affidamento tramite gara.

i. Accessibilità ed universalità del servizio.

La gestione in house si configura come la più opportuna anche in considerazione della peculiarità del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in quanto deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini.

Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente.

6. CONCLUSIONI.

Per le considerazioni su esposte e per i motivi illustrati, si ritiene opportuno, conforme al pubblico interesse e rispettoso della normativa vigente, affidare direttamente alla propria società in house SAT Spa il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

APPENDICE GIURISPRUDENZIALE A SUPPORTO SEZIONI DELLA RELAZIONE

Considerato che con sentenza n. 199 del 20 luglio 2012 la Corte Costituzionale, accogliendo i ricorsi di alcune Regioni, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 - sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni - in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. In sostanza la Consulta ha ritenuto che la succitata norma viola il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 della Costituzione, riproponendo – spesso testualmente – le disposizioni già previste nell'ex art. 23 bis, in taluni casi accentuandone la portata restrittiva stessa;

Ritenuto che in merito alle gestioni esistenti, resteranno innanzitutto attivi, fino alla scadenza naturale, gli affidamenti dei servizi effettuati a società pubbliche in house providing che soddisfano i requisiti fissati dalla giurisprudenza comunitaria (controllo sul gestore analogo a quello svolto sui propri organi, svolgimento dell'attività in via prevalente per l'amministrazione o le amministrazioni socie, capitale societario totalmente pubblico) e le miste nei termini su indicati;

Che è senz'altro restituita ai Comuni anche la possibilità di una gestione, oltre che mediante società a totale partecipazione pubblica, anche in economia o mediante azienda speciale, non essendovi dubbio che le norme in materia di aziende speciali, recentemente introdotte nel dl 1/2012 s.m.i, non consentono di immaginare la persistenza di un divieto alla gestione in economia o mediante azienda speciale;

Ritenuto che la gestione "in-house" di alcuni servizi pubblici locali, realizzata attraverso un'Azienda speciale, non rappresenta una reale esternalizzazione da parte dell'Ente della gestione, ma invero costituisce un modello non autonomo, gerarchicamente subordinato, assoggettato ad un controllo funzionale, gestionale e finanziario stringente da parte del Comune, idoneo a migliorare l'efficienza e l'economicità dell'attività di gestione che l'Ente è chiamato a svolgere;

Considerato altresì che gli organismi di gestione "in-house", come nel caso di un'Azienda speciale interamente pubblica affidataria di alcuni servizi, anche se formalmente distinti dalla P.A., rappresentano solo un modulo organizzativo di cui l'Amministrazione stessa si avvale per soddisfare le proprie esigenze, attraverso un "controllo analogo", nei confronti di tali organismi, a quello tipico della gestione in economia;

Ricordato che per "controllo analogo" si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica e che tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario, come nel caso dell'azienda speciale, che ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000 è soggetta alla vigilanza ed alla verifica dei risultati della gestione ed all'approvazione degli atti fondamentali (piano – programma, bilanci preventivi, conti consuntivi) da parte del Comune;

Valutato che l'affidamento del servizio alla propria Azienda Speciale, sulla scorta dei positivi risultati raggiunti sia pure in una gestione caratterizzata dalla temporaneità, può rappresentare per il Comune stesso fonte di ampie possibilità di sviluppo di ulteriori sinergie, nonché l'opportunità per realizzare nuovi servizi ed infrastrutture (incremento della raccolta differenziata, impianto di valorizzazione dei rifiuti derivanti da raccolta differenziata, progettazione, realizzazione e gestione dell'eco - centro) anche attraverso il reperimento di forme alternative ed innovative di finanziamento, nella gestione dei servizi pubblici locali cui è preposta;

Corte di Giustizia Europea, Sez. III, 29/11/2012 n. C-183/11 (ASPEM Varese SpA)

Sull'interpretazione del diritto dell'UE in materia di presupposti di applicabilità dell'eccezione riguardante l'affidamento diretto, cd "in house", di un servizio pubblico. Fattispecie riguardante la regolarità dell'affidamento diretto, da parte di due comuni, di un appalto di servizi alla ASPEM SpA senza l'organizzazione di una procedura di aggiudicazione di tale appalto in conformità alle norme del diritto dell'Unione.

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

Corte di Giustizia UE (Terza Sezione) del 13 Novembre 2008. Coditel Brabant SA contro Commune d'Uccle e Région de Bruxelles-Capitale. Causa C-324/07.

1. Gli artt. 43 CE e 49 CE, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione in base alla nazionalità nonché l'obbligo di trasparenza che ne discende non ostano a che un'autorità pubblica assegni, senza bandire una gara d'appalto, una concessione di servizi pubblici a una società cooperativa intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, allorché dette autorità pubbliche esercitano su tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società in parola svolge la parte essenziale della sua attività con dette autorità pubbliche.

Per valutare se un'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest'esame deve risultare che l'ente concessionario è soggetto a un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detto ente.

A tale riguardo, ove le decisioni relative alle attività di una società cooperativa intercomunale detenuta esclusivamente da autorità pubbliche sono adottate da organi statuari di detta società composti di rappresentanti delle autorità pubbliche associate, il controllo esercitato su tali decisioni dalle autorità pubbliche in parola può essere considerato tale da consentire loro di esercitare sulla società di cui trattasi un controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi.

(v. punti 28, 42, dispositivo 1-2)

2. Qualora un'autorità pubblica si associ ad una società cooperativa intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine di trasferirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità associate a detta società esercitano su quest'ultima, per poter essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, può essere esercitato congiuntamente dalle stesse, deliberando, eventualmente, a maggioranza.

Infatti, un tale controllo deve essere analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento. L'importante è che il controllo

esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale.

Allorché varie autorità pubbliche scelgono di svolgere le loro missioni di servizio pubblico facendo ricorso ad un ente concessionario comune, è di norma escluso che una di tali autorità, salvo che detenga una partecipazione maggioritaria nell'ente in questione, eserciti da sola un controllo determinante sulle decisioni di tale ente. Richiedere che il controllo esercitato da un'autorità pubblica in un caso del genere sia individuale avrebbe la conseguenza d'imporre una gara di appalto nella maggior parte dei casi in cui un'autorità pubblica intendesse associarsi ad un gruppo formato da altre autorità pubbliche, come una società cooperativa intercomunale.

Orbene, un risultato del genere non sarebbe conforme al sistema di norme comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni. Infatti, un'autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi. Detta possibilità per le autorità pubbliche di ricorrere ai propri strumenti per adempiere alle loro missioni di servizio pubblico può essere utilizzata in collaborazione con altre autorità pubbliche. Pertanto, nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente. Nel caso di un organo collegiale, la procedura utilizzata per adottare la decisione, segnatamente il ricorso alla maggioranza, non incide.

Consiglio di Stato, Sez. V, 8 Marzo 2011 n. 1447

Sulla legittimità dell'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti disposto in favore di una società secondo il modulo del c.d. in house providing, interamente partecipata da enti locali. Nel caso di affidamento in house, conseguente all'istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata per la gestione di un servizio pubblico, il controllo, analogo a quello che ciascuno di essi esercita sui propri servizi, deve intendersi assicurato anche se esercitato non individualmente ma congiuntamente dagli enti associati, deliberando se del caso anche a maggioranza, ma a condizione che il controllo sia effettivo.

Consiglio di Stato, Sez.V, 29 Dicembre 2009 n.8970

Nel caso di affidamento "in house" di un servizio pubblico ad una società partecipata da più enti, ai fini della legittimità dell'affidamento, non è la circostanza della configurabilità di un controllo totale ed assoluto di ciascun ente pubblico sull'intera società in house, bensì l'esistenza di strumenti giuridici (di diritto pubblico o di diritto privato) idonei a garantire che ciascun ente, insieme a tutti gli altri azionisti della società in house, sia effettivamente in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata. Pertanto, nel caso di specie, è corretto l'operato di un comune e di altre amministrazioni locali che, al fine del perseguimento della migliore gestione economica ed operativa del servizio di smaltimento dei rifiuti nei relativi territori, hanno aderito ad una struttura comune costituita ad hoc e partecipata esclusivamente dai piccoli comuni della comunità. Siffatta modalità operativa di affidamento in house consente, infatti, ai piccoli enti locali, da un lato di gestire il servizio con rilevanti margini di economia, dall'altro di controllare i livelli della prestazione dello stesso servizio pubblico essenziale, collaborando a tal fine con altri comuni limitrofi e creando le premesse per un servizio d'ambito per rendere più efficiente la gestione ed abbattere i costi del servizio.

Consiglio di Stato, Sez. V, 26 agosto 2009 n.5082

Sui casi in cui sussiste il requisito del "controllo analogo" necessario per ritenere legittimo l'affidamento "in house" di servizi pubblici, specie nel caso in cui della società affidataria facciano parte più enti pubblici.

Consiglio di Stato, Sez. V, 9 Marzo 2009 n. 1365

Nel caso di società partecipate da più enti pubblici il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario deve essere effettivo, ancorché esercitato congiuntamente e, deliberando a maggioranza, dai singoli enti pubblici associati. Il requisito del controllo analogo necessario per ritenere legittimo l'affidamento in house di servizi pubblici ad una società di società partecipate da più enti pubblici non sottende una logica "dominicale", rivelando piuttosto una dimensione "funzionale": affinché il controllo sussista anche nel caso di una pluralità di soggetti pubblici partecipanti al capitale della società affidataria non è infatti indispensabile che ad esso corrisponda simmetricamente un "controllo" della governance societaria. In particolare, nel caso di specie, attraverso l'istituzione di un organo, denominato Assemblea dei Sindaci, i Comuni soci si sono riservati, oltre a rafforzati poteri di controllo sulla gestione, il potere, ad esercizio necessariamente congiunto (stante il metodo di voto all'unanimità), di approvare in via preventiva tutti gli atti più rilevanti della società, ovverosia, tra le altre, tutte le deliberazioni da sottoporre all'assemblea straordinaria, quelle in materia di acquisti e cessioni di beni e partecipazioni, quelle relative alle modifiche dei contratti di servizio, quelle in tema di nomina degli organi e quelle in ordine al piano industriale. E' evidente che, in questo quadro, la mancata considerazione della sola gestione ordinaria non esclude la sussistenza di un controllo analogo concreto e reale, posto che gli atti di ordinaria amministrazione non potranno discostarsi dalle determinazioni preventivamente assunte dall'Assemblea dei Sindaci in ordine a tutte le questioni più rilevanti.

Tar Sicilia-Catania, sez. III, 4 Gennaio 2008 n. 52

Sul sistema di gestione del ciclo integrato dei rifiuti in Sicilia a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nel territorio siciliano. Sulla legittimità da parte dell'ATO dell'affidamento in house del servizio di gestione integrata dei rifiuti a Sicilia Ambiente spa. ... A seguito della emanazione dell'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, n. 2983 del 31 maggio 1999 i Comuni della Sicilia non hanno la possibilità giuridica di "riacquisire" il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani, sottraendosi alla società d'ambito e gestendolo in proprio; conseguentemente i Comuni non hanno più funzioni impositive e non possono determinare la tariffa del servizio; non hanno poteri di regolamentazione autonoma dello stesso, disponendo per il proprio territorio una eventuale organizzazione difforme da quella dell'ambito e tutte le funzioni residuali che permangono loro per effetto dell'art. 23 del dlgs. 22/97 i Comuni li esercitano obbligatoriamente "nella" società d'ambito, come socio nell'Assemblea. La società d'ambito per la raccolta e smaltimento dei rifiuti, quindi, è una modalità di gestione di un servizio attribuito in forma associativa e collettiva in capo a tutti gli Enti dell'ambito ottimale, con modalità avente natura e carattere obbligatorio, per via dell'avvenuto commissariamento emergenziale della Regione siciliana e degli Enti locali regionali in materia dei rifiuti; sono state infatti trasferite alla società d'ambito anche le risorse e le funzioni amministrative dell'Ente, nonché (soprattutto) la titolarità dei poteri coattivi di imposizione e riscossione della tariffa, come visto sopra (i quali a loro volta riflettono i costi di gestione e quindi sono il prodotto della traslazione tariffaria dei costi organizzativi dell'ente deputato al servizio sugli utenti); ed infine si è previsto espressamente che alla data di attivazione del servizio da parte della società d'ambito, le funzioni comunali in ordine al servizio vengono a cessare..." (TAR Sicilia - Catania, Sez. I, 26 Ottobre 2006, n. 1993). ... E' legittimo l'affidamento del servizio disposto in favore di Sicilia Ambiente, che a seguito delle modifiche statutarie opera quale soggetto affidatario in house di Ennaeuno,

risultando integrati tutti i presupposti e le condizioni necessarie per ravvisare nella specie il cosiddetto controllo analogo, in quanto; la società svolge la propria attività prevalentemente, come oggi richiesto dalla giurisprudenza, nei confronti dell'ente pubblico affidatario; è indiscutibile l'esclusività dell'oggetto sociale, essendo previsto che "...la società ha come oggetto esclusivo lo svolgimento, in regime di affidamento diretto, nell'ambito territoriale degli enti locali soci, e per conto degli stessi, delle attività connesse al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e al servizio idrico integrato ..."; il capitale sociale è interamente pubblico, non essendo prevista neanche a livello statutario, la possibilità dell'apporto di privati; gli enti pubblici esercitano un incisivo potere di intervento nelle scelte gestionali, senz'altro più pregnante di quello ordinariamente riconosciuto dal codice civile ai soci in ragione della loro partecipazione (tant'è vero che è espressamente attribuita all'Assemblea dei Soci la nomina degli organi sociali nelle società controllate, nonché la nomina ed il compenso del direttore generale ed il compenso dei componenti di comitato esecutivo); i medesimi enti pubblici inoltre, esercitano poteri di controllo ulteriori (sia in materia contabile che ispettiva) rispetto a quelli ordinariamente spettanti ai soci, in base alle previsioni codicistiche; è prevista la costituzione di uno speciale organismo di controllo, diretta espressione degli enti pubblici, che esercita speciali poteri di controllo sulla qualità dell'amministrazione, sul bilancio e sulle attività rese e poteri ispettivi diretti e concreti, ivi compresi quelli di visitare i luoghi di produzione.

TAR Lombardia, Milano, sez. III, 10/12/2008 n. 5759

E' legittimo un affidamento in house anche nel caso di una partecipazione esigua di un comune al capitale sociale di una società affidataria di un servizio pubblico. Sulla verifica della sussistenza del controllo analogo. L'esiguità della partecipazione al capitale di una società affidataria di un servizio pubblico da parte di un comune non è di per sé indice dell'impossibilità, per il comune, di esercitare sulla predetta società il cd. controllo analogo. Ed invero, nel caso di specie, essendo statutariamente imposto che società affidataria indirizzi la parte più rilevante della propria attività alla collettività degli Enti locali soci, è in tal maniera soddisfatto uno dei due requisiti che la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia CE richiede perché si possa ammettere la configurazione di un affidamento in house. La verifica del controllo analogo non può che effettuarsi sul piano dell'esistenza di previsioni che conferiscano, agli Enti aventi una partecipazione esigua alla società affidataria, dei poteri di controllo nell'ambito in cui si esplica l'attività decisionale della società tramite gli organi di questa: poteri che si esplichino non solo in forma propulsiva, sub specie di proposte da portare all'ordine del giorno di detti organi, ma anche e principalmente di poteri di inibizione di iniziative o decisioni che contrastino con gli interessi dell'Ente locale nel cui territorio si esplica il servizio, quali rappresentati dall'Ente stesso con le suindicate proposte. Occorre, inoltre, che i predetti poteri inibitivi siano esercitabili dall'Ente pubblico come tale, a prescindere dalla misura della partecipazione di esso al capitale della società affidataria, ma per il semplice fatto che l'Ente, nel cui territorio si svolge il servizio, consideri le deliberazioni o le attività societarie contrastanti con i propri interessi ed abbia per tal ragione il potere di paralizzare le suddette deliberazioni e attività. La giurisprudenza ha in particolare rinvenuto l'esistenza del controllo analogo in presenza di clausole, contenute nello statuto societario e nel contratto di servizio, attribuite all'Ente locale affidante delle seguenti prerogative, che l'Ente stesso può esercitare, ai fini del controllo sul servizio, indipendentemente dalla quota di capitale posseduta:- potere dell'Ente di effettuare nei confronti dell'organo amministrativo proposte di iniziative attuative del contratto di servizio;- diritto di veto sulle deliberazioni assunte in modo difforme dal contenuto delle proposte;- diritto di recesso dalla società, con revoca dell'affidamento del servizio, qualora il Comune abbia diritto di far valere la risoluzione o comunque lo scioglimento del contratto di servizio, nonché nel caso di violazione delle competenze assembleari, quando cioè l'organo amministrativo assuma iniziative rientranti nelle competenze dell'assemblea senza l'autorizzazione di questa. A ciò si sono poi aggiunte la riserva all'assemblea ordinaria del potere di trattare argomenti inerenti a

pretese o diritti delle società sugli Enti locali nascenti dal contratto di servizio e il diritto di veto di ogni Ente locale interessato sulle relative determinazioni. Nel caso di specie, sussistono un complesso di elementi sufficiente, per quantità ed importanza, a configurare il cd. controllo analogo e, per l'effetto, a far rientrare la fattispecie stessa nell'in house providing, essendo fuori discussione l'altro requisito prescritto (cioè lo svolgimento, da parte della società, della parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti pubblici che ne detengono il capitale: Corte di Giustizia CE, 17 luglio 2008, in C-371/05).