



# **COMUNE di CARPINETO della NORA**

Provincia di Pescara

\*\*\*\* \*\*

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

ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE DI C.C. n. ... del .....

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	<i>GESTIONE DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA - Raccolta porta-a-porta, trasporto e conferimenti negli impianti autorizzati</i>
Ente affidante	COMUNE DI CARPINETO DELLA NORA (PE)
Tipo di affidamento	Affidamento in house
Modalità di affidamento	PROCEDURA DI AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETA' DI COMUNI SOCI DI AMBIENTE SPA (ex art.192 e seguenti del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.)
Durata del contratto	Anni 5 (cinque)
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	COMUNE DI CARPINETO DELLA NORA

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo Responsabile dell'Ente	Rosini Donatella
Ente di riferimento	Comune di Carpineto della Nora (PE)
Area/servizio	Servizio Tecnico
Responsabile Servizio	Geom. Domenico Mosca
Telefono	085-849138
Email	<a href="mailto:tecnico@comune.carpinetodellanora.pe.it">tecnico@comune.carpinetodellanora.pe.it</a>
Data di redazione	___/12/2020

## SEZIONE A

### PREMESSA

Con la presente relazione si intende ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, co. 20, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 – convertito con mod. dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 – a norma del quale *«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»*.

Alla stregua della richiamata norma e con riferimento al servizio pubblico di igiene urbana, oggetto dell'affidamento, si rende necessario procedere all'esplicitazione:

- delle ragioni per cui il Comune di Carpineto della Nora (di seguito, *«il Comune»*) intende procedere all'affidamento diretto in regime in house providing in favore della Società Ambiente S.p.A. (di seguito, *«la Società»* o *«Ambiente»*);
- della sussistenza dei requisiti previsti dell'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

Alla presente Relazione, inoltre, è allegato il Piano Economico-Finanziario richiesto dall'art. 3-bis, co. 1-bis, D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. con mod. dalla L. 14 settembre 2011, n. 148), come

modificato dall'art. 1, co. 609, lett. a) della Legge di Stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190) che prevede che la relazione di cui al dall'art. 34, co. 20, D.L. n. 179/2012 debba 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»*.

Costituiscono, altresì, elementi essenziali della presente Relazione, la Bozza di Contratto di Servizio, il Progetto tecnico presentato dalla Società Ambiente SpA.

L'ente affidante il servizio è il Comune di Carpineto della Nora.

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

#### *Il contesto europeo*

Con riferimento ai servizi di interesse economico generale, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che *«in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti»* (art. 14).

D'altra parte, nel Titolo VII, Capo I, rubricato Regole di concorrenza, l'art. 106 chiarisce che *«le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata»*.

Infine, l'apposito Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale ricomprende tra i valori comuni dell'Unione con riguardo al settore:

- *«il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;*
- *la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;*
- *un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente».*

Per quanto riguarda gli affidamenti diretti in favori di organismi in house providing, un ruolo di primaria importanza è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ha enucleato i requisiti nel rispetto dei quali l'ordinamento europeo consente l'affidamento in house.

In particolare, in via esemplificativa e non esaustiva, è opportuno richiamare le seguenti pronunce:

- CGCE, sent. Teckal, 18 novembre 1999, C-107/1998 – secondo la quale il soggetto affidatario deve essere giuridicamente distinto dall'Ente affidante, ma l'affidante deve esercitare su di esso un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (requisito del 'controllo analogo'); la Corte ha altresì affermato che il soggetto affidatario deve svolgere la parte più importante della propria attività con l'Ente che la controlla (requisito dell'"attività prevalente");
- CGCE, sent. Stadt Halle, 11 gennaio 2005, C-26/03 – secondo la quale la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società esclude, in ogni caso, che l'amministrazione aggiudicatrice abbia su detto ente un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi (requisito della 'partecipazione pubblica totalitaria');
- CGCE, sent. Carbotermo, 11 maggio 2006, C-340/2004 – secondo la quale nel valutare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente le prestazioni dell'affidatario da prendere in considerazione sono tutte quelle che quest'ultimo realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni;
- CGCE, sent. Conditel Brabant, 13 novembre 2008, C-324/07 – secondo la quale il controllo analogo può essere frazionato, ovverosia esercitato congiuntamente da più autorità/enti pubblici anche deliberando a maggioranza;
- CGCE ordinanza, sez. IX, 6 febbraio 2020, nelle cause riunite C-89/19 e C-91/19 con la quale la Corte di Giustizia si è limitata ad osservare che l'art. 12 par. 3 della Direttiva 2014/24 UE, nel disciplinare le condizioni in presenza delle quali un'Amministrazione può ricorrere all'affidamento *in house* a favore di un organismo pluripartecipato da Amministrazioni pubbliche, richiede l'esercizio del controllo analogo congiunto, senza alcuna indicazione sulle modalità di acquisizione delle partecipazioni

Detti orientamenti sono stati recepiti, con alcune innovazioni, dalle tre nuove Direttive europee sugli appalti pubblici e le concessioni, che, per la prima volta, disciplinano espressamente il fenomeno degli affidamenti in house (il riferimento è, nello specifico, agli art. 17 della Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; art. 12 della Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici; art. 28 della Direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali; tutti e tre gli articoli richiamati sono di identico tenore).

Le innovazioni introdotte dalle richiamate Direttive riguardano, in particolare:

- la possibilità di integrare il requisito dell'attività prevalente anche nell'ipotesi in cui non il 100%, ma oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche da queste controllate;

- la possibilità di integrare il requisito della partecipazione pubblica totalitaria anche nell'ipotesi in cui nella persona giuridica controllata vi sia la partecipazione di capitali privati che non comporti controllo o potere di veto, che sia prescritta dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, e che non eserciti un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Le suddette direttive sono state recepite con l'adozione del D.Lgs. 50/2016 Nuovo Codice dei Contratti che, agli articoli 5 e 192, detta il regime per gli affidamenti in house.

### **Il quadro normativo nazionale**

La disciplina dell'in house providing è dettata dagli articoli 5 e 192 del decreto legislativo 50/2016. Gli affidamenti in house non soggiacciono alle disposizioni che regolano gli appalti di lavori, servizi e forniture. Secondo l'articolo 5 del codice, una concessione o un appalto pubblico, sia nei settori ordinari che nei settori speciali, aggiudicati da un'amministrazione a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito d'applicazione del decreto legislativo 50/2016 quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

1. controllo analogo: l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
2. attività svolta prevalentemente con l'amministrazione controllante: oltre l'ottanta per cento delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata svolgendo i compiti ad essa affidati dall'amministrazione controllante, o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione; capitale interamente pubblico;
3. nella persona giuridica affidataria non può esserci alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati UE, «che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata».

L'articolo 5 fornisce una chiara definizione del concetto di «controllo analogo»: un'amministrazione esercita su una persona giuridica un controllo analogo, a quello esercitato sui propri servizi, qualora essa «eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata».

L'articolo 5 ammette anche il controllo analogo di tipo «indiretto». Il controllo analogo, infatti, può essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione. I commi 4 e 5 dell'articolo 5 del decreto legislativo 50/2016 prevedono il controllo analogo di tipo «congiunto».

Un'amministrazione può aggiudicare un appalto pubblico, o una concessione, senza applicare la disciplina del codice qualora il controllo analogo sulla società sia esercitato anche in forma congiunta, fermi restando gli altri due requisiti richiesti: attività prevalente con le amministrazioni controllanti e capitale pubblico. Le amministrazioni esercitano su una persona giuridica un controllo di tipo congiunto quando sussistono tutte le seguenti condizioni: gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni partecipanti, con la precisazione che i singoli componenti degli organi possono essere delegati a rappresentare una, alcune o tutte le amministrazioni; le amministrazioni sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società; la persona giuridica controllata non può perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici.

Prima di tale intervento normativo, a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 20 luglio 2012, n.199 – che ha pronunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, D.L. n. 138/2011, conv. in L.

n. 148/2011 e successivamente modificato prima dalla L. n. 183/2011 (cd. Legge di Stabilità 2012), poi dal D.L. n. 1/2012 (cd. Cresci-Italia) ed, in ultimo, dal D.L. n. 83/2012, in quanto lo stesso violava «il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» con il Referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011 – il quadro normativo nazionale di riferimento in materia di servizi pubblici locali è stato sostanzialmente azzerato e la materia dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica era disciplinata dai principi del diritto dell'Unione europea» (cfr. sent. C. Cost. n. 24/2011).

Di conseguenza, come è stato chiarito anche dalla giurisprudenza: «i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma ne che sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) 'analogo' (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano. L'affidamento diretto, in house – lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale – costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti » (Consiglio di Stato, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599)».

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

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

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale» (Consiglio di Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762).

Inoltre, l'art. 3, co. 27, L. 24 dicembre 2007, n. 244, nel prevedere limiti alla costituzione da parte delle amministrazioni pubbliche di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle loro finalità istituzionali, ha chiarito che «è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale».

In particolare, il servizio di igiene urbana – inteso come raccolta dei rifiuti urbani e assimilati e trasporto dei medesimi agli impianti di recupero e/o smaltimento, nonché il servizio di spazzamento delle strade comunali – rientra nell'ambito della disciplina del Capo III, Titolo I, Parte IV, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale».

Con riferimento all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, la disciplina di cui al D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. prevede un'articolazione territoriale del servizio su ambiti di area vasta, l'esercizio associato delle funzioni amministrative da parte di tutti i Comuni ricompresi nel perimetro territoriale dell'Ambito Territoriale Ottimale e la gestione integrata dei singoli segmenti gestionali della filiera.

In questo contesto non sfugge che nel territorio di riferimento, l'attuazione della disciplina sopra richiamata è ben lungi dal potersi ritenere concretamente adottata, non essendosi verificata né la delimitazione territoriale degli Ambiti, né la costituzione degli Enti d'Ambito e dei relativi organi di funzionamento né, conseguentemente, la pianificazione d'ambito.

In questo contesto, fattuale e giuridico, si ritiene che – nelle more dell'avvio della gestione sovracomunale del servizio integrato – rimane ferma l'autonomia dei singoli Comuni nell'organizzazione del servizio su

base comunale e nell'individuazione delle modalità di affidamento, tra quelle ritenute ammissibili dall'ordinamento interno.

In tale direzione, milita ex multis anche il recente orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti che ha chiarito che «*nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale*» (Corte dei Conti Lombardia, sez. contr., 17.02.2014, n. 20; nello stesso senso, Id. 3.09.2013, n. 362 e 22.10.2013, n. 457).

D'altra parte non sfugge che l'affidamento del servizio di igiene ambientale secondo il modello in house providing in favore della Società Ambiente SpA da parte di una pluralità di comuni soci possa rappresentare un primo step per una gestione integrata e sovracomunale del servizio medesimo, e dunque un principio di aggregazione finalizzato all'esercizio associato delle funzioni comunali inerenti il servizio pubblico in commento.

### **La normativa regionale**

Per quanto riguarda la normativa della Regione Abruzzo, la materia degli affidamenti nel settore dell'igiene urbana è affidata alla Legge Regionale 21 Ottobre 2013, n. 36 "Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti)".

Con detta norma, la Regione Abruzzo ha previsto che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sia organizzato in un Ambito Territoriale Ottimale unico regionale, denominato "ATO Abruzzo", con l'istituzione di un'Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani, denominata AGIR, ente rappresentativo di tutti i Comuni abruzzesi, al quale gli stessi partecipano obbligatoriamente.

L'art. 13 della citata Legge prevede che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani venga affidato secondo le norme vigenti in materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica nonché della vigente normativa comunitaria e nazionale, secondo ambiti o bacini territoriali ottimali definiti dal piano d'ambito (art. 17).

Pur essendo l'Autorità d'Ambito titolare delle funzioni in materia di rifiuti e di affidamento della gestione del loro ciclo integrato, i Comuni, nelle more dell'operatività del nuovo regime organizzativo di gestione, conservano la competenza in materia e, quindi, la legittimazione ad affidare il servizio in conformità alla disciplina nazionale e comunitaria di settore.

Il ruolo del singolo Comune quale ente concedente/affidante, in attesa dell'istituzione di un ente d'ambito, è sancito dalla legge vigente all'art.198, comma 1 secondo periodo, del D.Lgs n. 152/2006.

Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni proseguono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La competenza dei Comuni, nelle more della definitiva istituzione dell'ATO, ha trovato fondamento nel combinato disposto delle due leggi regionali vigenti:

- «*Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario del servizio da parte dell'AdA, i Comuni continuano a gestire i rifiuti urbani ed i rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa, nelle forme di cui all'art. 113, comma 5, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche*» (art. 6 della LR n. 45/2007 Norme per la gestione integrata dei rifiuti);
- «*I soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici locali assicurano l'integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime ai sensi della normativa comunitaria e nazionale vigente sino all'istituzione ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'AGIR*» (art. 17 comma 1, LR n. 36/2013);

- «Trascorsi sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR di cui all'art. 4 è fatto divieto ai comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto» (art. 17 comma 13, LR n. 36/2013).

In data 31 maggio 2018 si è insediata l'Assemblea dei sindaci e, ai sensi dell'art. 4 della L.R. n. 36/2013, è stata costituita formalmente l'Autorità di Gestione Integrata dei rifiuti (AGIR).

Il 30 luglio 2018, con la nomina del Presidente dell'Assemblea dei Sindaci e del Consiglio direttivo, sono stati eletti gli organi dell'AGIR e, pertanto, in applicazione dell'art. 17 commi 13 e 14 della LR n. 36/2013, a decorrere dal 1° dicembre 2018 è venuta a trovarsi applicazione del divieto di indire nuove procedure di gara.

Con nota prot. n. 327131 del 22/11/2018, l'Avvocatura regionale ha chiarito che l'affidamento diretto a società in house risulta estranea al dettato normativo regionale di cui ai commi 13 e 14 dell'art. 17 della L.R. n.36/2013 in quanto «il modello dell'in house providing si configura attualmente come una possibile modalità di affidamento, non più eccezionale. È pacifico in dottrina e in giurisprudenza che l'organismo in house di un'amministrazione pubblica corrisponda alla figura che, sebbene soggettivamente distinta, presenti le caratteristiche tali da poterla qualificare quale longa manus di quest'ultima, ovvero come una figura incaricata di una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente appaltante o alle sue articolazioni».

Con nota prot. n. 0113720 del 23/11/2018 indirizzata al Presidente dell'Assemblea dell'AGIR, nonché al Presidente della Regione Abruzzo, il Dipartimento politiche ambientali della stessa, con nota avente per oggetto «Interpretazione autentica dell'art.17 della Legge Regionale n.36 del 21/10/2013 "Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n.45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti). Richiesta parere." - D.lgs. 18/04/2016, n. 50 e s.m.i.- D.lgs. 03/04/2006, n. 152 e s.m.i.; D.lgs. 18 agosto 2000, n.267 e s.m.i.; L.R. 21.10.2013, n. 36 e s.m.i.» sollecitata dall'Amministrazione comunale de L'Aquila, specifica che «... ai fini del computo dei termini di legge e, in particolare, di quelli di cui all'art. 17, commi 13 e 14 della L.R. n. 36/2013, la data di insediamento dell'AGIR, avvenuto il 31 maggio 2018, rappresenta il solo e unico dies a quo per il decorso dei sei mesi, trascorsi i quali "omissis ... è fatto divieto ai comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto" nonché: "omissis... di aggiudicare in via provvisoria gare ad evidenza pubblica" per l'affidamento dei medesimi servizi. Pertanto, il divieto di cui sopra diventerà operativo a partire dal 1° dicembre 2018. In relazione, poi, all'ulteriore richiesta se il predetto divieto ai comuni possa riferirsi "alle sole procedure di gara/aggiudicazione in via provvisoria di gare ad evidenza pubblica, escludendosi quindi la fattispecie della gestione diretta da parte dei comuni mediante /'affidamento in house" si conferma tale ipotesi, costituendo l'in house providing una forma non eccezionale, ma ordinaria (cit. Cons. di Stato, Sez. V. 18/07/2018, n.3554) di gestione diretta, tuttavia ammissibile solo ed esclusivamente previa verifica in concreto della sussistenza, in capo alle società interessate, di tutti i seguenti tratti qualificanti richiesti dalla legge (art. 5, co. 1 del d.lgs. 50/2016 cfr. Direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014; D.lgs. n. 50 del 2016; D.lgs. 175/2016; cfr. ex multis Corte di Giustizia Europea Sentenza "Teckal", 18 novembre 1999. causa C-107/98, sentenza Stadi Halle, 1 gennaio 2005, in causa C-26/03; cfr. Corte Costituzionale sent. 15 dicembre 2008 n. 439; Comunicato ANAC del 3 agosto 2016; delibere ANAC n. 381 del 5 aprile 2017, n. 712 del 28 giugno 2016 e n. 1192 del 6 novembre 2016):

a) controllo analogo dell'ente controllante:

- 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.

b) prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante:

- *L'attività della società deve essere svolta per oltre l'80 per cento in favore dell'Amministrazione aggiudicatrice controllante o di altre persone giuridiche controllate dall'Amministrazione aggiudicatrice o di un Ente aggiudicatore.*

c) *totale partecipazione pubblica*

- Va esclusa 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).
- 

## **SEZIONE B**

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

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

La gestione dei servizi di igiene urbana nell'intero territorio del Comune di Carpineto della Nora prevede, in ottemperanza a quanto disposto dalle vigenti disposizioni normative e regolamentari, in seguito elencati in modo esclusivamente indicativo e non esaustivo:

1. La raccolta dei rifiuti finalizzata al recupero ed al riutilizzo, nonché il trasporto presso i relativi impianti di trattamento/smaltimento:
  - **RACCOLTA DEI RIFIUTI ORGANICI:**
    - **COMPOSTAGGIO DOMESTICO** - no circuito di raccolta:
    - » attrezzature per ciascuna utenza:
    - n° 1 composter da 300 litri (già in dotazione)
  - **RACCOLTA DEI RIFIUTI IN CARTA E CARTONE:**
    - frequenza di raccolta: 2 giorni/mese
  - **RACCOLTA DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA E METALLO (MULTIMATERIALE LEGGERO):**
    - frequenza di raccolta: 2 giorni/mese;
  - **RACCOLTA DEGLI IMBALLAGGI IN VETRO:**
    - frequenza di raccolta: 2 giorni/mese;
  - **RACCOLTA DEL RIFIUTO SECCO RESIDUO:**
    - frequenza di raccolta: 1 giorno/settimana;
  - **RACCOLTA SPECIFICA DI PANNOLINI/PANNOLONI:**
    - frequenza di raccolta: 2 giorni/settimana;
  - **RACCOLTA DI RIFIUTI INGOMBRANTI, R.A.E.E., LEGNO (A RICHIESTA DELL'ENTE);**
  - **RACCOLTE SPECIFICHE (FARMACI, PILE PORTATILI, T/F):**
    - frequenza di raccolta: 1 volta/anno;
2. L'informazione e la sensibilizzazione alla cittadinanza, alle associazioni e alle scuole;
3. Lo svolgimento dei servizi sopra descritti dovrà essere effettuato nel pieno rispetto:
  - Del regolamento comunale per i servizi di raccolta dei rifiuti solidi urbani e assimilati e per la raccolta differenziata, comprese le eventuali variazioni che dovessero essere approvate successivamente all'affidamento del servizio;

- Delle norme del D.Lgs. 152/2006 e ss. mm. e ii.;
- Nelle leggi regionali che regolano la materia (L.R. 19.12.2007 n. 45);
- Delle ordinanze sindacali relative o comunque incidenti sullo svolgimento dei servizi affidati;
- Di ogni ulteriore norma che regola la materia;

Infine, il conferimento dei rifiuti presso impianti autorizzati dovrà essere garantito nel raggio di 100 Km, calcolati tenendo conto del percorso di andata e di quello di ritorno ed a partire dalla sede del Municipio senza nessun costo aggiuntivo.

## ***B. 2 - FINALITA' DEI SERVIZI***

I criteri posti alla base dello svolgimento e della gestione dei servizi oggetto del capitolato sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente, la salvaguardia dell'igiene e della salute pubblica.

Obiettivo primario e strategico dei servizi di igiene urbana elencati in precedenza è quello del raggiungimento della massima differenziazione dei rifiuti in linea con la normativa vigente e cogente. I servizi di cui al presente affidamento sono da considerarsi di pubblico interesse e come tali non potranno essere sospesi o abbandonati durante la gestione dell'appalto, salvo cause di forza maggiore. Dovranno, altresì, essere sempre garantiti anche oltre il termine di scadenza del contratto se il Comune non avrà ancora completato le procedure per l'affidamento ovvero se non sarà avviato il servizio da parte del nuovo appaltatore

## ***B. 3- RICORSO A SOGGETTI TERZI***

Relativamente alla possibilità del Comune di Carpineto della Nora di gestire i citati servizi in proprio, bisogna considerare l'attuale organizzazione e strutturazione del personale in servizio.

Attualmente infatti, non sono presenti nell'organico dell'ente dipendenti in servizio a tempo indeterminato a cui affidare detta attività, senza compromettere la quotidiana attività svolta per le loro mansioni di appartenenza; inoltre l'ente non ha i mezzi e le attrezzature idonee per svolgere appieno i suesposti servizi; per queste motivazioni il Comune si avvale da diverso tempo della collaborazione di una ditta esterna.

È pertanto evidente che questo Ente non è in grado di garantire lo svolgimento dei predetti servizi con il proprio personale in servizio e, per le carenze economiche, non si può pensare di attivare procedure di acquisto di beni e servizi e quelle assunzionali, subordinata -quest'ultima- ai limiti normativi in materia. Senza inoltre considerare che le intervenute cessazioni future del personale determinano il venir meno di personale presso altri settori, ove parimenti si verifica la necessità di reintegrazioni.

Va ricordato, ancora, che l'individuazione di un unico operatore incaricato dell'intera gestione del servizio di igiene urbana rispetto a distinte organizzazioni private deriva da molteplici ragioni, così sintetizzabili:

- una maggiore economicità del servizio volta a garantire lo svolgimento dello stesso in modo più efficace ed efficiente;
- una maggiore capacità ed incisività nell'azione di coordinamento, controllo e supervisione delle attività esternalizzate da parte del Comune;
- minori rischi per la sicurezza sia degli operatori che degli utenti.

Il soggetto affidatario del servizio, oltre a possedere i requisiti di carattere generali richiesti dall'art. 80 d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., deve:

- essere iscritto alla CCIAA (ovvero, in caso di impresa avente sede all'estero, iscrizione in uno dei Registri professionali o commerciali dello Stato di residenza, di cui all'art. 83 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.), per l'attività oggetto della gara;
- disporre di personale idoneo, adeguatamente formato e sufficiente ad assicurare il regolare espletamento di tutti i servizi previsti;
- aver maturato significative esperienze nella gestione dei servizi di igiene urbana presso altre amministrazioni civiche;
- possedere una idonea consistenza di mezzi per il servizio da affidare;
- stipulare, prima di prendere servizio, idonea polizza assicurativa R.C., comprensiva della Responsabilità Civile verso terzi, con riferimento al servizio in questione, senza limiti al numero di sinistri e al massimale annuo per danni, con esclusione di franchigie e con validità non inferiore alla durata del servizio (art.103 del d.lgs. 50/2016);
- garantire il rispetto degli obblighi assicurativi e previdenziali previsti dalla legge e dai contratti e aver ottemperato ai requisiti previsti dal d.lgs. n.81/2008, nonché a tutta la normativa inerente all'igiene e alla sicurezza dei luoghi di lavoro;
- Possedere i requisiti di capacità economica, finanziaria e tecnica-organizzativa, a garanzia della regolare esecuzione del contratto connessa alla natura dei servizi oggetto dell'affidamento.

## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Considerato che l'art. 34, comma 20, 21 e 22 del D.L. 179/2012 e l'art. 3bis della Legge n.138/2011 fanno riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si esamina brevemente il significato di tali termini e i connessi obblighi.

Il *servizio pubblico* può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo) che la gestisce direttamente, ovvero indirettamente, attraverso un soggetto privato (affidandola in concessione a società pubbliche, miste o private, o ad un operatore del mercato).

Il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può sostenere che nella definizione di *servizio pubblico* l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare l'attività di interesse generale, (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) mentre laddove si parla di "servizio universale" si fa riferimento agli utenti finali di tale servizio pubblico, e più precisamente alla necessità di assicurare condizioni di accessibilità, fruibilità e di qualità del servizio medesimo. In ogni caso la ratio degli obblighi di servizio va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, assicurando che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), in favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

I servizi di igiene urbana sono servizi pubblici locali. Essi vanno garantiti senza soluzione di continuità e nella stretta osservanza delle prescrizioni dettate dalle leggi regionali e dal regolamento comunale vigente.

Gli obblighi del servizio pubblico si intendono interamente compensati dal pagamento del prezzo applicato ad ogni singola operazione risultante dall'offerta economica presentata.

Il Servizio pubblico locale "di rilevanza economica" è "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato" che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori.

Infatti, per la specifica nozione indicata nell'art. 2 del d.lgs. 175/2016:

- sono «**servizi di interesse generale**» [lettera h]): le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;
- sono «**servizi di interesse economico generale**» [lettera i]): i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, è necessario ricordare la norma per la gestione unica e per ambiti territoriali ottimali, del servizio di igiene urbana. Nelle more della realizzazione di questa forma organizzativa, in caso di affidamenti scaduti o prossimi alla scadenza, i Comuni potrebbero autonomamente riorganizzare la gestione del servizio. Tuttavia, i nuovi affidamenti potrebbero incorrere nel rischio di una cessazione anticipata una volta divenuta operativa la gestione unica in ambiti territoriali ottimali.

---

## SEZIONE C

### MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Procedura di affidamento del servizio mediante l'istituto previsto per gli affidamenti *in house* (art. 192 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.), nel testo vigente.

L'appalto verrà affidato per un periodo quinquennale alla società AMBIENTE SPA nel pieno rispetto dei requisiti imposti dalla normativa europea.

La sopra citata società è a partecipazione pubblica totalitaria ed è sottoposta a controllo analogo congiunto da parte del Comune di Carpineto della Nora, come disciplinato a livello statutario e regolamentare, oltre a fornire i propri servizi in misura almeno pari all'80% in favore dei Comuni soci come previsto dalla vigente normativa.

Prima dell'affidamento si ritiene fondamentale approvare un Regolamento che disciplini le attività di vigilanza e di controllo analogo, come definito dall'art. 2 del D.Lgs. 175/2016, individui le procedure che dovranno essere adottate dagli organi delle società partecipate *in house*, nei confronti del Comune e garantisca la costante separazione tra le prerogative proprie degli organi politici e quelle decisionali proprie degli organi di governo della società.

---

## SEZIONE D

### MOTIVAZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA DELLA SCELTA

La scelta di affidare la gestione dei servizi di igiene urbana da espletare sull'intero territorio comunale, esteso per circa 23,28 Km<sup>2</sup>, rispetta tutti i principi presenti in territori simili, tali da garantire la totale copertura dei costi di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. Permette inoltre di realizzare miglioramenti nella prestazione della stessa attività svolta in rapporto all'offerta espletata nel recente passato.

Il risparmio complessivo annuo è stimato in euro 940,00 a fronte dei costi sostenuti per i medesimi servizi espletati in passato al netto del contributo CONAI precedentemente previsto in favore della ditta esercente il servizio.

<b>COSTI TOTALI</b>			
<b>STIMATI</b>			<b>SOSTENUTI</b> (Rif. anno 2019)
<b>COSTI SERVIZIO RACCOLTA E TRASPORTO</b>			
Servizio raccolta e trasporto		30.746,22	35.673,64
Costi generali	12%	3.689,55	=====
Oneri sicurezza		1.000,00	1.426,62
IVA	10%	3.543,58	3.629,087
<b>COSTO TOTALE DEL SERVIZIO</b>		<b>38.979,34</b>	<b>39.919,87</b>
<b>COSTI TRATTAMENTO / RICAVI A CARICO DEL COMUNE</b>			
Smaltimento/avvio recupero		11.074,27	8.100,00
Ricavi CONAI		2.442,79	=====
Iva(10% voci precedenti)	10%	863,15	810,00
Costo totale annuo stimato		9.494,63	8.910,00
<b>ISOLA ECOLOGICA INFORMATIZZATA</b>			
Isola Ecologica informatizzata		2.000,00	=====
IVA	10%	200,00	=====
<b>COSTO TOTALE</b>		<b>2.200,00</b>	<b>=====</b>
<b>RACCOLTA INGOMBRANTI A CHIAMATA</b>			
Servizio raccolta ingombranti a chiamata (6 volte / anno)		2.391,54	2.000,00
IVA	10%	239,15	200,00
<b>COSTO TOTALE ANNUO</b>		<b>2.630,70</b>	<b>2.200,00</b>