



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

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)

GESTIONE DELLE ATTIVITA' DI RACCOLTA, TRASPORTO, RECUPERO E SMALTIMENTO RIFIUTI URBANI ED IGIENE AMBIENTALE

16 Dicembre 2021



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento rifiuti urbani ed igiene ambientale
Ente affidante	Comune di Sorisole
Tipo di affidamento	Contratto di Servizio
Modalità di affidamento	Affidamento in house a Val Cavallina Servizi Srl , ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. a), D. Lgs. n. 175/2016 e degli artt. 2 e 6 della L.R. Lombardia n. 26 del 2003
Durata del contratto	Dieci Anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Intero territorio comunale del Comune di Sorisole

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Responsabile dell'Area Tecnica
Ente di riferimento	Comune di Sorisole
Area/servizio	Area Tecnica
Indirizzo	Via San Francesco d'Assisi 26 24010 Sorisole BG
PEC	comune.sorisole@legalmail.it
Data di redazione	7 Dicembre 2021



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

PREMESSA

La presente relazione è stata redatta sulla scorta dello schema tipo predisposto dal Ministero per lo Sviluppo Economico 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.

In ottemperanza all'art. 13 comma 25-bis, d.l. 23 dicembre 2013 n. 145, la relazione dovrà essere inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La natura del servizio di igiene ambientale

L'oggetto del servizio di gestione dei rifiuti urbani è individuato dall'art. 183, c. 1, lett. n), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'ambiente), a mente del quale il servizio ricomprende le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

E' del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, altresì, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi, nonché della disciplina normativa a esso applicabile.

Al riguardo C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263 e C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 17 gennaio 2014, n. 20, hanno precisato che «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)».

La medesima qualificazione del servizio di igiene ambientale emerge anche nel caso in cui l'Amministrazione stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537).



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Lo stesso legislatore ha altresì qualificato la gestione dei rifiuti urbani in termini di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete” (comma 1-bis dell’art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall’art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 ottobre 2012, n. 221).

Per quanto concerne l’organizzazione territoriale del servizio, la Regione Lombardia con la L.R. 26/2003 attribuisce ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale, senza disporre per ora un’organizzazione per Ambiti territoriali ottimali come invece prefigurato dall’art. 200, d.lgs. 152/2006 (T.U. dell’ambiente).

Le modalità di affidamento

La legislazione nazionale, in armonia con la normativa eurounitaria, stabilisce che gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio di igiene urbana, attraverso: 1) l’esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi; 2) la società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto; 3) la gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario e si rispettino i vincoli normativi vigenti.

Per l'affidamento *in house* la legge richiede, in particolare, che siano esplicitati::

- a) i presupposti dell’*in house providing* in capo all’ente affidatario e nei rapporti con l’ente affidante, che saranno analizzati nella sezione E;
- b) le ragioni della scelta compiuta dall’amministrazione affidante, che sono indicate nella sezione D.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio qui in esame riguarda la gestione integrata dell'igiene urbana con ridotto impatto ambientale, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014), Allegato 1, recante "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (CAM).

Le caratteristiche salienti del servizio, progettato in sostanziale continuità con le modalità che caratterizzavano la precedente gestione, ma con le modifiche e migliorie richieste dall'Amministrazione, sono le seguenti:

- svolgimento sull'intero territorio comunale;
- prestazione con il sistema Porta a Porta;
- utilizzo di un centro comunale di raccolta

Il dettaglio delle modalità organizzative, dei calendari è disponibile online alla seguente pagina internet:

<http://www.vcsonline.it/comuni/sorisole/>

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il Servizio di gestione dei Rifiuti urbani affidato dal Comune si ispira ai seguenti principi, che il gestore è tenuto a rispettare ed applicare, in base alle previsioni del contratto di servizio.

- **Universalità.** Il servizio è garantito su tutto il territorio comunale e per tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e territorio extraurbano), in conformità a standard quali-quantitativi omogenei.
- **Continuità.** Il servizio è assicurato in tutto l'arco dell'anno, con recupero dei giorni di festività nazionale, e deve garantire la piena disponibilità di tutte le risorse lavorative, tecnico-operative e organizzative atte ad assicurarne la compiuta erogazione sin dalla data di attivazione. In caso di sciopero del personale dovranno essere rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.
- **Qualità.** Il servizio si conforma ai più elevati standard di qualità con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi adeguate alle esigenze degli utenti. Il gestore dovrà inoltre perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- **Economicità.** La gestione dei rifiuti è un pubblico servizio essenziale, il cui costo deve essere integralmente coperto dalle entrate previste dalla legge (tassa o tariffa) a carico degli utenti, restando a carico del bilancio comunale, in sostanza, la sola copertura delle agevolazioni di carattere sociale attivata dal regolamento approvato dal Comunale. Il gestore è in particolare tenuto a ricercare sul mercato cessionari dei materiali valorizzabili che offrano la remunerazione più conveniente, anche al di fuori dei consorzi obbligatori.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Le economie realizzate dal gestore, razionalizzando la conduzione del servizio, sono trasferite al Comune o al pubblico degli utenti, secondo le modalità individuate del Comune.

- **Monitoraggio e controllo.** Si articola su tre livelli integrati: a) da parte del gestore, tramite collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e la sede aziendale, nonché tramite addetti, dislocati in tutto il territorio servito, incaricati della verifica del servizio e della risoluzione degli eventuali inconvenienti; b) da parte dei funzionari dell'ente affidante, che verificano il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi; c) da parte dei cittadini/utenti, con l'attivazione di un numero verde per la segnalazione delle criticità riscontrate da parte dei cittadini.
- **Trasparenza e informazione completa.** Il contratto di servizio specifica nel dettaglio tutte le prestazioni del gestore, assicurando l'informazione, anche attraverso aggiornamenti puntuali riconducibili al più ampio aspetto del "controllo analogo" su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo, in particolare su tutti gli aspetti di carattere economico. E' altresì assicurato all'Ente affidante l'accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Negli aspetti relazionali con i cittadini, si garantisce l'identificabilità del personale del gestore e dei responsabili dei vari settori.
- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti.** Si assicura il più scrupoloso rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative. Il gestore è tenuto a individuare e a proporre al Comune soluzioni tecnologiche e gestionali innovative volte a ottimizzare il servizio e a incentivare le raccolte differenziate e la riduzione della produzione di rifiuti.
- **Regolazione della qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani.** Nelle more delle competenti e definitive deliberazioni ARERA sul tema e al fine di garantire agli utenti livelli di tutela omogenei in presenza di prestazioni analoghe, si prevede la completa aderenza, tramite aree organizzative e strumenti dedicati, rispetto allo schema pianificato dalle autorità di settore per ciò che concerne il rispetto dei principali profili di qualità contrattuale e tecnica, attraverso indicatori di qualità e relativi standard generali (nonché particolari), nonché il supporto all'Ente affidante in caso della definizione di standard qualitativi migliorativi o ulteriori rispetto a quanto previsto per lo Schema regolatorio di riferimento.

La descrizione degli standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio previsto è contenuta nell'Allegato 3 – Schema di Contratto.

Si evidenzia che gli standard indicati sono rilevanti e significativi rispetto alle singole tipologie di servizio, misurabili ed effettivamente monitorabili.

Il tutto in attesa delle deliberazioni Arera sul tema "Regolazione della qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (i documenti di consultazione anticipano gli elementi – proposte di Arera sul tema).



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA, CORRISPETTIVI E PROFILO GESTORE VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L.

Val Cavallina Servizi s.r.l. è una società attiva prevalentemente nel servizio di Ecologia e Igiene Urbana in particolare con servizi per:

- raccolta porta a porta o presso spazi e luoghi definiti dai Comuni
- raccolta differenziata del vetro/lattine tramite campane posizionate sul territorio
- Svuotamento e pulizia dei cestini portarifiuti e altri contenitori dislocati sul territorio (come pile, farmaci)
- Trasporto, smaltimento o recupero dei rifiuti solidi urbani differenziati (frazione umida e secco, plastica, carta, vetro/lattine secco, umido, carta, vetro, lattine, ferro)
- Trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non differenziati.
- Gestione piattaforme ecologiche e Centri di Raccolta autorizzati per la raccolta di rifiuti, Ingombranti, carta, ferro, legno, residui vegetali, RAEE (Frigoriferi, Lavatrici, TV e monitor, Apparecchiature elettriche/elettroniche, Tubi neon), polistirolo, imballaggi in plastica, plastica dura, pile/batterie, accumulatori auto etc.
- Gestione della raccolta a domicilio a pagamento, di rifiuti al di fuori delle condizioni del contratto di servizio, in regime privatistico.
- Spazzamento meccanico e manuale delle strade
- Fornitura ad Enti e/o privati di bidoni e cassonetti in regime privatistico

In accordo con quanto stabilito dalla deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) n. 444/2019/R/RIF "Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati", l'accesso ai contenuti informativi minimi dei sottoelencati servizi è assicurato al pubblico tramite i seguenti indirizzi web:

- Raccolta e Trasporto rifiuti

<http://trasparenza.vcsonline.it/Pages/trasparenza-rifiuti/servizio-rt/>

- Spazzamento e Lavaggio strade

<http://trasparenza.vcsonline.it/Pages/trasparenza-rifiuti/servizio-sl/>

- Servizio di gestione tariffe e relazioni con gli utenti

<http://trasparenza.vcsonline.it/Pages/trasparenza-rifiuti/servizio-tari-tarip/>

La Regione Lombardia non ha ancora attivato un'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani per ambiti territoriali, invero non realizzabile a quanto consta nemmeno in un'ottica di medio periodo, cosicché spetta ai comuni provvedervi nelle forme previste dalla legge per la conduzione dei servizi pubblici di interesse generale (art. 198, d.lgs. 152/2006).

Pur mancando l'attivazione degli ambiti territoriali, i Comuni associati hanno comunque ritenuto di attuare le finalità individuate dall'art. 200, comma 1, d.lgs. 152/2006 - in



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

particolare il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, nonché il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali – individuando, d'intesa tra di loro, come forma prescelta, l'affidamento "in house" a VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L., di cui sono soci.

Formano oggetto del contratto i seguenti servizi:

1. Servizio di raccolta differenziata a domicilio degli R.S.U.;
2. Servizio di trasporto agli impianti di recupero - trattamento – smaltimento - valorizzazione dei materiali raccolti a domicilio nonché servizi accessori ed integrativi;
3. Servizio di trasporto agli impianti di recupero - trattamento - smaltimento - valorizzazione dei rifiuti direttamente conferiti dagli utenti al Centro di Raccolta;
4. Servizio di pulizia strade meccanizzata e manuale, nonché servizi accessori ed integrativi;
5. Svuotamento cestini;
6. Presidio e gestione del Centro di Raccolta di proprietà Comunale sito in Via Roccoli;
7. Fornitura sacchi e distribuzione contenitori per i diversi servizi di raccolta differenziata a domicilio;
8. Gestione della tassa rifiuti comunale.

Sono utenti dei servizi:

- le utenze domestiche;
- le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani.

Corrispettivi contrattuali

Il Comune di Sorisole, a titolo di corrispettivo per i servizi affidati con il presente contratto, corrisponderà alla Società un canone annuo di € 660.000,00 oltre IVA (10%).

L'importo è stato calcolato sulla base di n. 9.074 abitanti e n. 391 utenze non domestiche al 31/12/2019.

Si allegano lo Schema del Contratto di servizio e Proposta economica dei servizi offerti (rif. All 3).



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Finalità e oggetto della gestione

L'affidamento ha per oggetto l'esecuzione delle prestazioni e forniture necessarie per la gestione dei rifiuti urbani e igiene ambientale, così come definiti e classificati dall'art. 184 del D.Lgs. n. 152/06 e successive modifiche e integrazioni, nelle varie fasi dal conferimento al trattamento/recupero/smaltimento. Il conseguimento della massima sostenibilità del ciclo di gestione dei rifiuti urbani prodotti nell'ambito dell'intero territorio comunale è l'obiettivo prioritario dell'Amministrazione Comunale, sia per gli aspetti ambientali che sociali, unitamente alla massima efficacia ed efficienza dei servizi resi alla comunità locale, nonché alla maggiore equità nella ripartizione dei costi generati dai servizi stessi, da valutarsi tenendo in considerazione l'effettiva produzione di rifiuti di ogni singola utenza.

L'affidamento del servizio è finalizzato al perseguimento di un ridotto impatto ambientale e si inserisce in un'ottica di ciclo di vita, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 13/02/2014 nonché 24/05/2016. Gli obiettivi sono così riassumibili:

- massima sostenibilità del ciclo di gestione dei rifiuti urbani prodotti in ambito comunale, sia per quanto attiene gli aspetti ambientali, sia per quanto attiene gli aspetti sociali;
- massima efficacia ed efficienza dei servizi resi alla comunità locale nonché la maggiore equità possibile nella ripartizione dei costi generati dai servizi stessi, da perseguirsi tenendo conto, per quanto possibile, della effettiva produzione di rifiuti realizzata da ciascun utente;
- ottimizzazione, grazie a dedicati e trasversali interventi di cernita, della quantità di rifiuti da avviare a trattamento indifferenziato con conseguente recupero massimale delle frazioni nobili comportando un aumento delle percentuali di raccolta differenziata ed una riduzione di costi grazie alla valorizzazione economica delle predette frazioni;
- riduzione/prevenzione della produzione dei rifiuti anche per mezzo di campagne di informazione e sensibilizzazione volte agli acquisti consapevoli, ecc.;
- consolidamento e costante miglioramento quali-quantitativo delle singole frazioni di rifiuto valorizzabile;
- miglioramento degli standard di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati con contestuale contenimento dei costi da porre a carico dell'utenza;
- valorizzazione dei Centri di Raccolta Comunali per la raccolta differenziata;
- massimizzazione dell'igiene ed il decoro dell'intero territorio comunale e la salvaguardia dell'ambiente, grazie anche alla massima cura ed attenzione rispetto ai rifiuti abbandonati
- massima tempestività ed efficacia dell'interazione tra l'Amministrazione, il Gestore del Servizio e l'Utenza, anche per mezzo di applicazioni web dedicate.

Oltre a quanto sopra definito, con l'obiettivo di razionalizzare la gestione dei servizi pubblici, è volontà del Comune uniformare il più possibile le modalità di effettuazione dei servizi di igiene urbana sui territori dei Comuni Soci di Val Cavallina Servizi, puntando ad una maggiore efficacia dei medesimi, contenendo così i costi e incentivando ulteriormente la raccolta differenziata e il recupero dei rifiuti.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)



VAL CAVALLINA SERVIZI SRL

Presentazione generale della società:

VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L. con sede a Trescore Balneario (BG). N. verde da telefono fisso 800.401106 - Tel. 035.42 74 231 - Fax 035.42 74 239 - email: ufficio.ecologia@vcsonline.it - Sito internet: www.vcsonline.it.

“Val Cavallina Servizi srl” è una società a capitale interamente pubblico e gestisce il servizio di igiene urbana per i 34 Comuni soci.

La società opera prevalentemente nelle attività di raccolta e smaltimenti dei rifiuti nel comprensorio della Valle Cavallina, della Valle Brembana, dell'Alto Sebino e della Valle Seriana (Comune di Peia), con un consolidamento progressivo della propria posizione e sviluppo del know-how operativo-gestionale necessario per fornire servizi di alto livello ai Comuni dei comprensori gestiti. **I Comuni gestiti nel 2020 sono 31 (tutti appartenenti alla Provincia di Bergamo in un territorio di oltre 100.000 abitanti). Attualmente i Comuni gestiti sono 34.**

La società nell'ultimo bilancio evidenzia un utile di ca. 180.000 euro, confermando il trend degli ultimi anni con un fatturato che si avvicina alla soglia dei 10 milioni di euro.

Le elaborazioni dei volumi di smaltimento relativi al 2020 evidenziano una conferma sostanziale del quantitativo totale di rifiuti urbani raccolti e smaltiti rispetto al 2019, minori rifiuti indifferenziati ed un ulteriore incremento del livello di percentuale della raccolta differenziata.

Il valore aggregato di percentuale di raccolta differenziata si è attestato all'81,48%, rispetto all'81,04% del 2019 con un miglioramento generalizzato nei Comuni gestiti rispetto agli anni precedenti.

Tali valori sono significativamente migliorativi rispetto al dato medio provinciale, del 76%, al dato medio della Regione Lombardia, del 72% e a quello nazionale, del 58%.

Le motivazioni della scelta dell'affidamento in house: principi generali

Rinviando per la verifica di sussistenza dei relativi requisiti in capo a VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L. e nei rapporti col Comune, con particolare riferimento all'effettività del “controllo analogo”, alla sezione E, la scelta di affidare il servizio tramite affidamento "in house providing" scaturisce dalle seguenti considerazioni.

Nella recentissima sentenza n. 7023/2021 del 19.10.21, relativa al Comune di Albino (contiguo alla zona servita da Val Cavallina Servizi), il Consiglio di Stato ha chiarito i principi che devono essere seguiti per la redazione della motivazione degli affidamenti in house.

Il paradigma normativo di riferimento, rileva il supremo consesso della giustizia amministrativa, si rinviene nell'art. 192, comma 2, D.lgs. n. 50 del 2016, a mente del quale “ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

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”.

La norma configura dunque un duplice contenuto motivazionale:

- (a) le ragioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato (c.d. “fallimento del mercato”), causa di prevedibili mancanze in ordine a “gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”, cui la società in house invece supplirebbe;
- (b) i “benefici per la collettività derivanti dall'affidamento in house.

La giurisprudenza amministrativa ha peraltro precisato che la motivazione in questione si palesa invero quale valutazione unitaria e complessa, in quanto finalizzata a sintetizzare entro un quadro unificante, rappresentato dai vantaggi insiti nell'affidamento in house rispetto a quelli derivanti dal meccanismo concorrenziale, dati molteplici e variegati secondo lo spettro di valori ritraibili dalla norma (Cons. Stato, sez. V, n. 1564/2020). “Tale metodo impone all'Amministrazione di prendere in considerazione sia la soluzione organizzativa e gestionale praticabile attraverso il soggetto in house, sia la capacità del mercato di offrirne una equivalente, se non maggiormente apprezzabile, sotto i profili della “universalità e socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche”. Sotto questo profilo, le valutazioni da esprimere (benefici per la collettività e fallimento del mercato) possono essere accorpate in un'unica motivazione che esponga in modo «ragionevole e plausibile le ragioni che, nel caso concreto», hanno condotto l'amministrazione «a scegliere il modello in house rispetto alla esternalizzazione (v. Cons. St., sent. 2102/2021).

Analizzando poi le ragioni esplicitate dall'ente locale nella specifica controversia esaminata dalla citata Cons. Stato n. 7023/2021, il Supremo collegio, riformando la sentenza di prime cure, ha posto in luce i seguenti elementi:

- (a) la rilevata criticità del settore, giacché su un numero elevato di imprese del settore operanti in Lombardia, solo un minimo numero ha presentato offerte in sede di gara; “E' questo un primo dato – rimarca il Consiglio di Stato - di cui ha tenuto presente correttamente il Comune, in grado di disvelare la volontà di indagare il mercato ma di coglierne la poca, gioco forza, appetibilità da parte degli operatori; ciò che disvela, sotto altro profilo, la non irragionevole valutazione di condizioni non a favore della concorrenza, tali cioè, da non permettere all'Ente di ottenere da quel mercato condizioni migliori, più vantaggiose in termini di vantaggi sociali ed economici, rispetto a quelle sino a quel momento praticate. E' plausibile, dunque, la valutazione del Comune di ritenere che - in relazione al proprio caso specifico, in ragione dell'esperienza vissuta - la risposta ottenuta dal mercato, nel periodo ventennale che ha proceduto il divisato affidamento, non sia stata pienamente soddisfacente”;
- (b) nella valutazione di congruità dell'offerta è rilevante la comparazione dei costi praticati dall'affidataria “in house” con quelli medi emergenti rispetto ad altre realtà similari.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

In estrema sintesi, gli elementi a sostegno dell'affidamento in house a Val Cavallina Servizi possono essere così sintetizzati, rinviando alla restante parte della relazione per gli approfondimenti del caso.

Criticità del mercato di settore. Nel periodo 2018-2020, il monitoraggio delle gare ad evidenza pubblica effettuate nel contesto provinciale/regionale ha evidenziato una forte criticità dovuta alla ridottissima partecipazione di imprese alle gare bandite dalle Amministrazioni. La partecipazione alle procedure è stabilmente ridotta a pochi soggetti. Il mercato dell'igiene urbana non è dunque caratterizzato da apertura ed effettiva concorrenzialità, ma si configura come un "quasi-monopolio", che è espressione e conseguenza dell'analoga configurazione sul lato dello smaltimento dei rifiuti, ove si annoverano tredici impianti di termovalorizzazione lombardi, più della metà dei quali fanno riferimento sempre al gruppo industriale A2A, che tratta circa i tre quarti dei rifiuti urbani lombardi destinati all'incenerimento. In tale quadro di riferimento è ragionevole supporre che il ricorso al mercato non consente di cogliere appieno i vantaggi, i termini di economicità, efficienza, flessibilità e di vantaggi sociali e di soddisfazione dell'utenza che ci si attenderebbe da un mercato effettivamente concorrenziale.

Si rammenta, in particolare, il precedente costituito dalla gara, andata deserta, per l'affidamento del servizio di raccolta rifiuti urbani e assimilati con raccolta differenziata porta a porta del Comune di San Giovanni Bianco e gestione del centro di raccolta intercomunale di San Giovanni Bianco e San Pellegrino Terme. (CUP: D35C19000030004 CIG: 7934270EB8) nell'anno 2019.

Congruità dell'offerta. L'offerta presentata da Val Cavallina Servizi è stata confrontata con i costi standard ed efficienti, come definiti dalla vigente normativa, e con i costi di comuni simili (campione di riferimento Regione Lombardia), emergendo che l'offerta presentata da Val Cavallina Servizi evidenzia un rilevante scarto, pari a circa il 20% in meno in termini di costo rispetto a tali parametri.

Convenienza economica. L'approfondimento contenuto nell'allegato 4 evidenzia un costo dell'offerta Val Cavallina Servizi inferiore al campione rappresentativo di comuni ivi individuato. E dimostra altresì che l'offerta di Val Cavallina Servizi presenta un incremento rispetto ai costi della precedente gestione in linea col tasso di inflazione e quindi pari in termini reali, pur contenendo, come meglio si dirà, rilevanti prestazioni aggiuntive e migliorative. **Si evidenzia inoltre che non sono previste compensazioni economiche.**



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Primo Elemento – Valutazione Generale del Servizio offerto

La valutazione economica del servizio, come risultante dalla proposta elaborata da Val Cavallina Servizi Srl, evidenzia un valore complessivo del servizio anno 2022 di euro:

Gli allegati 4 e 5 contengono una valutazione complessiva dell'offerta tecnico-economica di Val Cavallina Servizi, evidenziandone la congruità per il Comune rispetto ad altre opzioni gestionali. Nello specifico: All. 4 Posizionamento dei costi attuali rispetto ai costi "Standard", All. 5 Prospetti di valutazione complessiva dell'offerta tecnico-economica Val Cavallina Servizi e studio di benchmarking

La scelta della modalità "in house" con affidamento a Val Cavallina Servizi Srl è rafforzata anche dalle valutazioni fatte da parte dell'Amministrazione Comunale in merito all'analisi e valutazione comparativa delle tre opzioni gestionali percorribili.

Si aggiunge altresì la positiva valutazione dei servizi accessori forniti al Comune nell'ambito del complessivo affidamento, anche in termini di know-how messo a disposizione degli uffici comunali e di supporto agli uffici stessi, nonché dalle prospettive correlate agli obiettivi qualitativi già conseguiti dalla società sul territorio di riferimento dei Comuni soci.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Secondo Elemento – Andamento aziendale VAL CAVALLINA SERVIZI S.r.l.

Sintesi dei principali dati di bilancio degli ultimi 5 anni (consuntivi)

Bilancio	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2017	31/12/2016
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
Ricavi delle vendite	9.645.972	8.392.001	8.253.990	8.161.136	7.895.972
EBITDA	982.590	776.419	1.547.286	1.918.885	1.436.697
Utile Netto	179.117	103.162	532.121	1.118.664	578.685
Totale Attività	8.153.941	7.464.786	7.351.164	7.376.802	6.747.972
Patrimonio Netto	3.863.063	3.683.947	3.580.785	3.248.661	2.230.000
Posizione finanziaria netta	864.210,00	690.059,00	1.050.398,00	1.104.211,00	1.778.414,00
EBITDA/Vendite (%)	9,90	9,04	16,60	21,56	17,66
Redditività delle vendite (ROS) (%)	2,49	1,70	10,38	16,16	12,12
Redditività del totale attivo (ROA) (%)	3,03	1,96	13,17	19,49	14,61
Redditività del capitale proprio (ROE) (%)	4,64	2,80	14,86	34,43	25,95
Debt/Equity ratio	0,40	0,42	0,46	0,51	0,85
Debiti v/banche su fatt. (%)	15,61	17,92	17,62	18,72	23,28
Debt/EBITDA ratio	1,58	1,98	1,06	0,87	1,32
Rotaz. cap. investito (volte)	1,18	1,12	1,12	1,11	1,17

Allo stato attuale, la Pianta Organica è così definita:

Ditta..... VALCAV01 01 VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L.			
		di cui	
QUALIFICA	TOTALE	DONNE	UOMINI
Dirigenti	1		1
Quadri	2		2
Impiegati	16	9	7
Operai	69		69
TOTALE DIPENDENTI IN FORZA	88	9	79
ALTRI SOGGETTI			
Co.Co.Co	1		1
Somministrati	1	1	
TOTALE ALTRI SOGGETTI	2	1	1
TOTALI DITTA	90	10	80

SEDE LEGALE E UFFICI:

Piazza Salvo D'Acquisto 80 | 24069 – Trescore Balneario– BG

SEDI OPERATIVE:

Via Enrico Mattei, 13 | 24060 – Entratico – BG

Via Santa Martina, 10 | 24062 – Costa Volpino – BG

Per svolgere i propri servizi di raccolta e igiene ambientale, Val Cavallina Servizi è dotata di un parco mezzi ampio e differentemente allestito per far fronte alle esigenze di ogni singolo Comune servito, capace di far fronte alle esigenze di un ampio e variegato bacino d'utenza. L'efficienza è garantita da specifici programmi di manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, effettuata presso officine autorizzate, dove vengono eseguite anche le sedute di revisione obbligatorie. Attualmente il parco mezzi è composto da oltre 70 veicoli (segue elenco):



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

N. AUTOMEZZO ASSEGNATO	MEZZO	ANNO IMMATRICOLAZIONE	Classe euro	N. AUTOMEZZO
SPAZZATRICI				
28	SPAZ. GILETTA BUCHER IVECO 150	18/09/2006	EURO3	1
37	SPAZZ. RAVO 5F5 - RAVO 560 EURO 5	2014	EURO5	2
56	SPAZZ. RAVO 5 F6 C61X1AX - RAVO 560 EURO 6	24/02/2016	EURO6	3
	SPAZZ. RAVO 5 F6 C61X1AX - RAVO 560 EURO 6D	2021		4
29	SPAZ. AUTOBREN MOD. IVECO 160/150/E4	22/04/2010	EURO5	5
SATELLITI				
35	PIAGGIO PORTER MAXXI	13/03/2013	EURO5	1
38	GASOLONE EFFEDI TSP28 CB	11/07/2007	EURO3	2
24	MITSUBISHI FUSCI CANTER	24/05/2018	EURO6	3
12	MITSUBISHI FUSCI CANTER	19/06/2018	EURO6	4
30	IVECO 35/E4	07/01/2010	EURO4	5
39	IVECO 35/E4	07/01/2010	EURO4	6
RIMORCHI				
10	RIMORCHIO BARTOLETTI	18/03/2019	/	1
27	RIMORCHIO ZORZI	31/12/2019	/	2
36	RIMORCHIO CARDI 153 700	31/03/2000	/	3
SEMI RIMORCHIO				
40	KAISER S.A. FARID	04/03/2011	/	1
52	PIACENZA SPA PIACENZA RIMORCHI S36A2Z	01/02/2002	/	2
53	GR. IND. SEA SPA PIACENZA RIM. S39A2Z	28/07/2004	/	3
TRATTORE				
50	DAIMLERCHRYSLER AG MB 1853 LS LH SKN ADR	07/08/2000	EURO2	1
11	IVECO MAGIRUS A440S7/E4	20/01/2011	EURO5	2
COMPATTATORI				
49	AUTOCARRO IVECO 140 - GORENT	25/03/2008	EURO3	1
	EURO CARGO IVECO 140E ALLESTITO FARID	04/06/2021		
45	AUTOCARRO IVECO MAGIRUS 260/SE4	19/03/2007	EURO5	2
5	AUTOVEICOLO 260 IVECO MAGIRUS 260E31	07/12/2000	EURO2	3
57	IVECO A260SY	20/02/2017	EURO6	4
19	IVECO A260SY	22/01/2018	EURO6	5
60	IVECO AD260SY/PS	16/04/2019	EURO6	6
62	IVECO AD260SY/PS	10/01/2020	EURO6D	7
4	AUTOVEICOLO 330 IVECO MAGIRUS 380E35H	07/12/2000	EURO2	8
SCARRABILI				
3	IVECO MAGIRUS 260S/E4	08/03/2011	EURO5	1
18	IVECO MAGIRUS AG AD320S46X/PS	27/08/2013	EURO5	2
58	IVECO AD260SY/PS (ex FJ126CF)	20/04/2017	EURO6	3
61	IVECO AD260Y/PS	05/08/2019	EURO6	4
68	IVECO AD260Y/PS	18/01/2021	EURO6D	5
	IVECO AD280XY/PS SCARR. CBS	25/05/2021		6
46	AUTOCARRO IVECO STRALIS	18/07/2008	EURO5	7
AUTOMEZZO CON GRU IDRAULICA				
47	ISUZU	06/08/2015	EURO5	1
MINICOMPATTATORI				
23	ISUZU MOTORS LIMITED NKR 77 EA 1DX	02/01/2006	EURO3	1
67	FUSO CANTER	14/01/2021	EURO6D	2
SATELLITI DOTATI DI PALA COSTIPATRICE				
31	ISUZU	11/03/2013	EURO5	1
32	ISUZU	11/03/2013	EURO5	2
14	ISUZU	05/06/2014	EURO5	3
54	ISUZU	05/06/2014	EURO5	4
13	ISUZU	05/06/2014	EURO5	5
48	ISUZU M50	03/11/2015	EURO5B	6
55	ISUZU M50	03/11/2015	EURO5B	7
41	ISUZU M50	03/11/2015	EURO5B	8
25	ISUZU M50	18/11/2016	EURO6	9
26	ISUZU M50	18/11/2016	EURO6	10
34	ISUZU M50	18/11/2016	EURO6	11
17	ISUZU M50	18/11/2016	EURO6	12
6	ISUZU M55	17/04/2018	EURO6C	13
1	ISUZU M55	23/04/2018	EURO6C	14
2	ISUZU M55	23/04/2018	EURO6C	15
7	ISUZU M55	23/04/2018	EURO6C	16
15	ISUZU M55	30/05/2018	EURO6C	17
22	ISUZU L35	10/08/2018	EURO6C	18
21	ISUZU L35	10/08/2018	EURO6C	19
16	ISUZU L35	10/08/2018	EURO6C	20
64	ISUZU M55	19/05/2020	EURO6D	21
63	ISUZU M55	19/05/2020	EURO6D	22
65	ISUZU M55	19/05/2020	EURO6D	23
66	ISUZU M55	27/05/2020	EURO6	24
20	ISUZU L35	08/01/2021	EURO6D	25
44	ISUZU L35	08/01/2021	EURO6D	26
PIANALI				
42	FUSO CANTER	12/11/2020	EURO6D	1
43	FUSO CANTER	12/11/2020	EURO6D	2
43				
33	FIAT FIORINO	14/10/2010	EURO4	1
AUTOVETTURE				
	SEAT LEON			1
	FIAT TIPO	31/07/2020		2
	TOYOTA YARIS HYBRID	26/09/2017		3
	TOYOTA YARIS HYBRID	29/09/2017		4
ATTREZZATURE				
	CARICATORE OLEODINAMICO SOLMEC			
	CARRELLO ELEVATORE - LINDE CON PINZA PER BALLE			
	CARRELLO ELEVATORE - BAOLI			



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

RIMORCHI
RIMORCHIO BARTOLETTI
RIMORCHIO ZORZI
RIMORCHIO CARDI 153 700
SEMIRIMORCHIO
KAISER S.A. FARID
PIACENZA SPA PIACENZA RIMORCHI S36A2Z
GR. IND. SEA SPA PIACENZA RIM. S39A2Z
TRATTORE
DAIMLERCHRYSLER AG MB 1853 LS LH SKN ADR
IVECO MAGIRUS A440ST/E4
SCARRABILI
IVECO MAGIRUS 260S/E4
IVECO MAGIRUIS AG AD320S46X/PS
IVECO AD260SY/PS (ex FJ126CF)
IVECO AD260Y/PS
IVECO AD260Y/PS
IVECO AD280XY/PS SCARR. CBS
AUTOCARRO IVECO STRALIS
ISUZU CON GRU IDRAULICA

Per il servizio di raccolta porta a porta vengono usati sia mezzi di piccole dimensioni e grandi dimensioni, che svolgono attività diverse e complementari: i satelliti effettuano la raccolta porta a porta garantendo la massima capillarità mentre i più grandi, una volta ricevuti i rifiuti dai “satelliti”, eseguono il trasporto dei rifiuti ai centri di smaltimento. Per garantire la pulizia delle strade di alcuni Comuni serviti, Val Cavallina Servizi utilizza spazzatrici stradali di diverse dimensioni, che attraverso l’ausilio di operatori dotati di soffiatori, consentono di effettuare un servizio completo e efficiente. Val Cavallina Servizi da anni è impegnata nel costante rinnovamento della flotta e nell’investimento di ingenti risorse per rendere tutti i mezzi aggiornati alle nuove tecnologie che il mercato offre. La flotta, infatti, è stata dotata di dispositivi di localizzazione satellitare. Alle centraline di bordo sono stati collegati dispositivi di rilevazione che monitorano e registrano i movimenti dei satelliti/compattatori e le attività delle spazzatrici (controllo satellitare). In questo modo è possibile mantenere costantemente sotto controllo le operazioni sul territorio, garantendo una programmazione continua e tempestiva al fine di ridurre i disservizi e i costi relativi. I comuni serviti possono accedere all’area riservata del sito internet per verificare la localizzazione satellitare dei mezzi impiegati nei servizi, controllando in tempo reale i trasporti e i conferimenti dei rifiuti, ma anche i percorsi relativi lo spazzamento delle strade

Si evidenzia che, pur garantendo risultati gestionali particolarmente significativi ed un costo dei servizi, complessivamente inteso, assolutamente competitivo rispetto ai prezzi di mercato,



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

come dimostra in particolare il posizionamento nel benchmarking di riferimento, il bilancio di Val Cavallina Servizi Srl e quello consolidato di gruppo risultano adeguati e solidi, in costante anche se contenuto utile, in conformità del resto alla natura di società pubblica e in adesione alle scelte adottate dai soci, rivolte a minimizzare le tariffe a beneficio degli utenti dei servizi.

Si segnala altresì che non si è mai resa necessaria la ricapitalizzazione della società per la rilevazione di perdite, confermandosi i valori patrimoniali e finanziari positivi e ben strutturati, come si può agevolmente verificare dai dati risultanti dai bilanci pubblicati sul sito internet aziendale.

Le dinamiche economiche sopra evidenziate costituiscono un punto di forza anche a confronto con realtà analoghe del territorio.

Si evidenzia infine che la gestione efficiente Val Cavallina Servizi possa essere inquadrata positivamente anche nel contesto dello stesso PNRR (rif. pag 76 <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>), circa l'importanza dei "risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione (riconducibile anche in "qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione").



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Terzo Elemento – Punto di forza nella Gestione della TARI e rapporti con gli utenti

Il prospetto seguente riassume le diverse tipologie di servizio erogate da VAL CAVALLINA SERVIZI ai Comuni soci:

Fatte salve le attività ordinarie relative alla più ampia gestione del servizio integrato di igiene urbana, VAL CAVALLINA SERVIZI ha maturato competenze e professionalità anche per quanto attiene alla “Gestione TARI e rapporti con gli utenti”, in particolare, da oltre un decennio, relativamente al presidio integrale di tali attività riferite alla TARI Puntuale. Sul tema, richiamando comunque i fondativi principi europei del PAYT (Payas-you-throw – paga per quello che butti), vero e proprio incentivo alla separazione corretta dei rifiuti, si ricorda che ARERA, nei propri Quadri Strategici ha espresso un evidente *favor* nei confronti della tariffazione puntuale (sia essa nel sistema Tributo che Tariffa corrispettiva), poiché la stessa risulta funzionale agli obiettivi dell'autorità di regolazione del settore rifiuti, in quanto «orientata al recupero di una stretta coerenza tra il costo e la qualità del servizio»; altrettanto, con riferimento alla gestione del ciclo dei rifiuti, viene indicato che «è necessario superare il sistema di copertura dei costi nella forma di tributo, a favore di un meccanismo tariffario che sia in grado di passare al consumatore segnali di prezzo corretti e coerenti con indicatori di qualità del complessivo ciclo dei rifiuti».



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Quarto Elemento – Garanzia di mantenimento di costi ridotti a carico del Comune e benefici per i Comuni dalla valorizzazione dei materiali recuperati

Sempre con riferimento alla valutazione economica, si rimarca che - fermo il risparmio evidenziato nell'Analisi Generale (punto primo) - la gestione assicurata da Val Cavallina Servizi è tale da garantire nel tempo un competitivo costo medio dei servizi, come si evince dai prospetti di raffronto elaborati sulla base del posizionamento rispetto ai costi medi provinciali - (vedi allegato 6), da cui si evincono gli ottimi risultati riferiti al livello qualitativo dei servizi svolti per i soci e all'entità delle tariffe richieste per l'erogazione degli stessi.

Nel rispetto dei già menzionati criteri di priorità nella gestione dei rifiuti riportati nel D.Lgs. n. 152/2006, le modalità di organizzazione del servizio hanno determinato il raggiungimento di risultati di eccellenza sia in termini ambientali che economici, assicurando da una parte la piena tracciabilità dei rifiuti gestiti, la garanzia del corretto conferimento, la totale eliminazione degli smaltimenti in discarica per i rifiuti raccolti in modo continuativo, a prescindere dalle modalità di esecuzione del servizio (con percentuali inferiori al 1% dei rifiuti raccolti, riferite unicamente a frazioni merceologiche raccolte in quantitativi esigui ed in modo occasionale, per esempio le lastre di eternit abbandonate sul territorio), la complessiva riduzione del rifiuto avviato a smaltimento e la minimizzazione dell'impatto veicolare legato al trasporto dei rifiuti; e, dall'altra, l'incremento delle percentuali di differenziazione dei rifiuti e di recupero delle quantità di materie seconde, con conseguente incremento dei ricavi originati dalla vendita degli stessi.

Va poi tenuto conto che Val Cavallina Servizi, per espressa scelta dei Comuni soci, ha attuato:

- a) politiche di incentivazione delle raccolte differenziate, anche mediante la realizzazione nel tempo delle infrastrutture per supportarne l'ottimale gestione (centri di raccolta, piattaforme ecologiche, etc.);
- b) campagne informative e di sensibilizzazione;
- c) modalità sperimentali di esecuzione dei servizi o di fasi degli stessi, etc., che le società private autonomamente non implementano.

Inoltre VAL CAVALLINA SERVIZI Srl ha svolto attività, sopportandone in tutto o in parte i costi, che ordinariamente spettano ai comuni, quali i costi relativi alla organizzazione e programmazione dei servizi, alla predisposizione dei capitolati ed all'espletamento delle procedure di gara, all'effettuazione del monitoraggio e dei controlli sul territorio.

Quinto Elemento – Buone Pratiche Aziendali

IMPIANTO “SANTA MARTINA” a COSTA VOLPINO

L'insediamento ubicato in Costa Volpino (BG), Via S. Martina, 10, è autorizzato dalla Provincia di Bergamo alla gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/2006, con DD 2271/2011, DD 1370/2020 e successive modifiche e integrazioni, valida fino al 31/12/2021 e in fase di rinnovo. L'insediamento è configurato come di seguito descritto.

Superficie di circa 7.000 m2, adibita:



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

- per circa 1.000 m2 ad infrastruttura per la raccolta differenziata, situata lungo la porzione nord del lato ovest, nella quale possono essere conferiti dai cittadini e stoccati rifiuti pericolosi (olio minerale, batterie, RAEE, ecc.) e non pericolosi, assimilabile ad un centro di raccolta ai sensi del D.M. 8/4/2008, ma cautelativamente autorizzato ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/2006;
- per circa 6.000 m2 a centro di conferimento, stoccaggio e valorizzazione (si veda oltre per i dettagli) di rifiuti non pericolosi, urbani (provenienti dalla raccolta differenziata effettuata sul territorio e dalla porzione adibita ad infrastruttura per la raccolta differenziata) e speciali.

Tali due porzioni sono contigue, ma separate, dato che ciascuna è dotata di accessi dedicati, al fine di garantire in particolare la sicurezza dei cittadini che si recano a conferire i rifiuti all'infrastruttura per la raccolta differenziata. Le operazioni a cui i rifiuti possono essere sottoposti sono le seguenti:

- R13 - Messa in riserva /D15 - Deposito preliminare di rifiuti sia in ingresso all'impianto che in uscita dopo il trattamento;
- R12 - Scambio di rifiuti non pericolosi per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11
- R3 - Riciclaggio/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi, effettuato su rifiuti non pericolosi, che consiste in operazioni di cernita e selezione, effettuate manualmente o mediante semovente dotato di benna a polipo in funzione delle dimensioni e del peso di pezzi da movimentare, e adeguamento volumetrico al fine di produrre Sostanze od oggetti conformi a quanto stabilito dall'art. 184ter del D.Lgs. 152/2006 e al DM 188/2020, in particolare prodotti End of Waste di carta e cartone.
- D13 - Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D12, che consiste nella triturazione mediante trituratore di rifiuti non pericolosi (operazione identificata nel seguito con D13T).

L'impianto può ricevere 100.000 t/anno di rifiuti (operazioni R13, D15) e sottoporre a trattamento (operazioni R3, R12, D13) 50.000 t/anno. In particolare, i rifiuti gestibili e le operazioni a cui possono essere sottoposti sono elencati nella tabella seguente:

Da agosto 2021, l'impianto è certificato ISO 9001 per il "Recupero end of waste di rifiuti di carta e cartone" e ha presentato l'istanza di adeguamento al Dm188/2020 (rif. PRATICA SAUR191852-16086). Pertanto presso l'impianto i materiali in carta e cartone derivanti dal loro trattamento cessano di essere rifiuti e possono essere utilizzati per altri scopi quali Eow di carta e cartone.

PROGETTI "RIDUZIONE FRAZIONE SECCA

Dal 2014 Val Cavallina Servizi Srl ha avviato progetti in diversi Comuni con l'obiettivo di ridurre la frazione secca prodotta dagli utenti ed aumentare i quantitativi dei rifiuti inviati a recupero.

Progetto con sacchi dal numero ridotto e con volumetria da 30 litri per le utenze domestiche e da 110 per le utenze non domestiche.

Attraverso una campagna di informazione/formazione, la creazione di appositi opuscoli e riciclabolari, incontri formativi con la cittadinanza e le scuole di tutti i gradi sono stati avviati



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

in diversi Comuni progetti che hanno consentito una notevole riduzione della frazione secca raccolta ed un conseguente aumento dei quantitativi dei rifiuti differenziati raccolti ed inviati a recupero (con punte prossime al 90% di RD). I comuni coinvolti sono:

- Berzo San Fermo
- Bianzano
- Castro
- Cenate Sopra
- Endine Gaiano
- Entratico
- Fonteno
- Gaverina Terme
- Grone
- Lovere
- Monasterolo del Castello
- Pianico
- Piazza Brembana
- Ranzanico
- Riva di Solto
- Rogno
- Rota d'Imagna
- San Giovanni Bianco
- Solto Collina
- Sovere
- Spinone al Lago
- Strozza
- Terno d'Isola

La frazione secca viene conferita dagli utenti in appositi sacchi di plastica con logo V.C.S. forniti direttamente dai Comuni come segue:

- le utenze domestiche in sacchi da 30 lt, di colore rosso, semi-trasparente;
- le utenze non domestiche in sacchi da 110 lt, di colore azzurro semi-trasparente.

Progetto con bidoncini dotati di TAG RFID

Attraverso una campagna di informazione/formazione, la creazione di appositi opuscoli e riciclabolari, incontri formativi con la cittadinanza e le scuole di tutti i gradi sono stati avviati in diversi Comuni progetti che hanno consentito una notevole riduzione della frazione secca raccolta ed un conseguente aumento dei quantitativi dei rifiuti differenziati raccolti ed inviati a recupero (con punte prossime al 90% di RD). I comuni coinvolti sono:

- Casazza
- Scanzorosciate
- Trescore Balneario
- Unione Media Val Cavallina (Borgo di Terzo, Luzzana e Vigano San Martino)

La frazione secca viene conferita in bidoncini/bidoni carrellati/cassonetti di tag rfid associati in modo univoco alle utenze domestiche e non. Gli utenti collocano detti contenitori sul ciglio stradale, sul marciapiede (ove esistente), presso i cancelli o i vari ingressi o comunque in luoghi accessibili ai mezzi adibiti alla raccolta.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Gli addetti svuotano il contenuto dei bidoncini/bidoni carrellati/cassonetti, previa lettura del tag rfid associato al contenitore, ricollocando lo stesso in modo da consentire agli utenti il ritiro con sollecitudine.

Presidio Centri di Raccolta Comunali

Il Centro di Raccolta Comunale è una area attrezzata per la raccolta differenziata e lo stoccaggio temporaneo in appositi contenitori delle diverse tipologie di rifiuto e destinati allo smaltimento finale. Val Cavallina Servizi s.r.l. ne cura la custodia e la vigilanza durante le ore di apertura al pubblico esclusivamente con proprio personale adeguatamente formato. Val Cavallina Servizi Srl gestisce per conto dei Comuni i seguenti centri di raccolta:

- Cdr di Berzo San Fermo
- Cdr di Cenate Sopra
- Cdr di Entratico
- Cdr di Piazza Brembana
- Cdr di Ranzanico
- Cdr di Rogno
- Cdr di Sorisole
- Cdr di Scanzorosciate
- Cdr di San Giovanni Bianco
- Cdr di Trescore Balneario
- Cdr intercomunale di Castro e Lovere
- Cdr intercomunale di Endine Gaiano, Pianico e Sovere
- Cdr intercomunale di Solto Collina, Fonteno e Riva di Solto
- Cdr intercomunale di Vigano S.m., Borgo di Terzo e Luzzana

Confronto dei modelli gestionali percorribili in base alla normativa vigente

Per procedere con metodo comparativo in grado di evidenziare potenzialità e criticità dei vari sistemi gestionali del servizio di igiene urbana integrata si è assunto come modello di riferimento (inteso come organizzazione ed articolazione del servizio) quello attualmente in essere.

I principi-base nello svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute.

Si è pertanto proceduto ad un'analisi delle modalità di gestione previste nell'ordinamento e di seguito elencate:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta in house, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Sulla base delle analisi economiche effettuate risulta che la soluzione della gestione in house providing risulta congrua e conveniente rispetto ai costi di riferimenti medi provinciali, ai costi standard e aderente alla nuova regolamentazione Arera.

E' stata al riguardo svolta un'analisi e valutazione complessiva delle tre modalità gestionali basata sulla individuazione dei punti di forza e di debolezza, nonché delle opportunità e delle minacce che caratterizzano ciascuna modalità gestionale.

In base a tale analisi, la modalità in house providing rappresenta quella complessivamente più vantaggiosa (maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza). Le modalità "società mista" e "affidamento esterno" mediante gara presentano valutazioni inferiori; nello specifico la forma "Società mista" è quella con valutazione minore.

In particolare, nella modalità risultata seconda nella precedente classifica, ossia l'affidamento esterno, le parti sono vincolate al contratto stipulato in esito della gara, cosicché ogni modifica del servizio e del contratto passa necessariamente attraverso il preventivo assenso del gestore, escludendosi la possibilità per l'Amministrazione di incidere unilateralmente sul gestore medesimo e sulla conduzione del servizio.

Ben diversa la situazione nell'*in house providing*, in forza dei peculiari poteri "interni" riservati all'Amministrazione dalle specifiche clausole del Disciplinare di Servizio e dai poteri di controllo analogo, che si sostanziano in particolare a) nella gestione concertata del servizio tramite la Commissione paritetica di controllo, prevista dall'art. 8 del Disciplinare di servizio; b) nell'azione del Comitato Tecnico (così come previsto dall'art 20 dello Statuto, nominato dall'assemblea dei soci per specifici scopi) per il controllo analogo, in grado di intervenire direttamente e con potere decisionale sulle scelte gestionali del Consiglio di Amministrazione della Società; c) nei poteri del Comitato per il Controllo Analogo dove ogni Comune affidante è rappresentato paritariamente e può intervenire direttamente e con potere decisionale sulle scelte strategiche della Società.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di igiene ambientale si configuri nella gestione in house providing Val Cavallina Servizi; ciò anche a seguito dell'esperienza sin qui condotta con la gestione tramite appalto a ditta esterna e della possibilità di utilizzare e valorizzare il know how posseduto dall'azienda inhouse Val Cavallina Servizi.

Si può quindi concludere che la scelta dell'affidamento in house risulti rispettosa dei principi posti alla base dell'esercizio della funzione amministrativa, volti al perseguimento dell'interesse pubblico alla corretta ed adeguata gestione del servizio di igiene ambientale, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del territorio e delle correlate esigenze. La scelta dell'istituto dell'in house providing VAL CAVALLINA SERVIZI, può considerarsi, nel caso di specie e sotto il profilo dell'opportunità, la migliore attualmente perseguibile.

Si conferma che non sono previste compensazioni economiche.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

SEZIONE E7

VALUTAZIONE CIRCA LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LEGITTIMARE L'AFFIDAMENTO IN FORMA DIRETTA, SECONDO LA FORMULA DELL'IN HOUSE PROVIDING, DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA, QUALE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA IN FAVORE DELLA SOCIETÀ PARTECIPATA VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L.

La vigente normativa in tema di affidamento "in house providing" prescrive la sussistenza congiunta dei seguenti requisiti (art. 5, comma 1, d.lgs. 50/2016; art. 16, d.lgs. 175/2016):

- a) nella persona giuridica controllata non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata sia effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;
- c) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Partecipazione pubblica (requisito sub a)). L'intero capitale sociale è detenuto solo da enti locali, nella specie da Comuni, dalla Comunità montana dei Laghi bergamaschi, dal Consorzio Servizi della Val Cavallina. La titolarità pubblica del capitale sociale è comunque prevista e garantita:

- dall'art. 1 dello Statuto sociale: *"E' costituita una Società a responsabilità limitata, a totale capitale pubblico, interamente posseduto da Enti Pubblici Locali, nella definizione portata dall'art.2 comma 1, T.U.E.L., denominata: "VAL CAVALLINA SERVIZI S.R.L. Non è in alcun caso ammessa la partecipazione di privati o di enti diversi o comunque di soggetti la cui partecipazione, qualitativamente e/o quantitativamente anche minoritaria, possa determinare qualsivoglia forma di incompatibilità rispetto al perseguimento dello scopo sociale o qualsiasi forma di inottemperanza o elusione o violazione della vigente normativa applicabile alle società pubbliche costituite secondo il modello "in house providing".*
- dall'art. 7, comma, 2 dello Statuto sociale: *"In ragione delle finalità strumentali di supporto per la Comunità della Val Cavallina e per gli enti locali aderenti alla Società nonché della natura organizzatoria in house della gestione dei servizi pubblici prestati, possono assumere la qualità di soci esclusivamente enti locali, territoriali interessati all'esercizio del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti e degli altri servizi di pertinenza della Società, ovvero le loro associazioni, consorzi e società di riferimento nei settori dei servizi pubblici locali, in conformità a quanto previsto dall'art. 1 del presente*



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

statuto. È fatto espresso divieto di cessione delle quote sociali a soggetti diversi da quelli sopra citati”

Limite di fatturato (requisito sub b)). L'attività della società è rivolta in maniera pressoché esclusiva a favore dei Comuni soci nel bacino territoriale di riferimento. Prescrivono infatti

- l'art. 2, comma 1, dello Statuto sociale: *“La Società ha per oggetto esclusivo la produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi, nonché l'autoproduzione di beni o servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento”.*
- l'art. 2, comma 2, dello Statuto sociale: *“Per il perseguimento dell'oggetto sociale, la società può compiere tutte le operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari, ritenute utili e necessarie, nonché partecipare ad enti, associazioni o società, che abbiano scopo analogo, affine o strumentale al proprio, fatti salvi eventuali limiti di legge e purché, in ogni caso, oltre l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici soci, essendo la produzione ulteriore rispetto al predetto limite di fatturato consentita soltanto a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala od altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società”.*

Si rimarca altresì che il fatturato annuo verso altri clienti è decisamente residuale – nell'ultimo triennio è inferiore al 10% del fatturato complessivo - ponendosi comunque in rapporto di diretta complementarità rispetto alle attività svolte nei confronti dei soci, giacché si utilizzano le medesime risorse umane e materiali impiegate per l'attività istituzionale, conseguendo così una migliore efficienza dei fattori produttivi.

Controllo analogo congiunto (requisito sub c)). L'art. 5, comma 5, d.lgs. 50/2016 prevede che *“Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

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

Le Linee Guida ANAC n. 7/2017 prevedono che *“Possono essere individuati tre diverse modalità temporali di controllo analogo da considerarsi cumulative:*



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

a) un «controllo ex ante», esercitabile, ad esempio, attraverso:

- la previsione, nel documento di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice, degli obiettivi da perseguire con l'in house providing, anche mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi;
- la preventiva approvazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dei documenti di programmazione, delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria, degli atti fondamentali della gestione quali, la relazione programmatica, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo, il piano industriale, il piano economico-finanziario, il piano occupazionale, gli acquisti, le alienazioni patrimoniali, e gli impegni di spesa di importi superiori ad un determinato limite, ecc.

b) un «controllo contestuale», esercitabile, ad esempio, attraverso:

- la richiesta di relazioni periodiche sull'andamento della gestione;
- la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazioni delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;
- la previsione della possibilità di fornire indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria dell'organismo in house;
- la previsione di controlli ispettivi;
- il potere di modifica degli schemi-tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza.

c) un «controllo ex post», esercitabile, ad esempio, in fase di approvazione del rendiconto, dando atto dei risultati raggiunti dall'organismo in house e del conseguimento degli obiettivi prefissati e fornendo indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva.

In giurisprudenza, il Tar Brescia, nelle sentenze 436-438/2021, ha ritenuto che nelle società in house i comuni con partecipazioni minoritarie non devono presentare anche *“una debolezza assembleare e amministrativa”*. Si devono così prevedere strumenti statutari o convenzionali che, rafforzando l'azione collettiva delle singole Amministrazioni partecipanti, garantiscano loro di incidere sulle decisioni più rilevanti della vita e dell'azione societaria. In particolare prevedendo *meccanismi di tutela delle minoranze (es. voto di lista) e degli Enti affidatari del servizio (es. scelta dei candidati da parte del Comitato per l'indirizzo e il controllo analogo), al fine di assicurare anche al un socio con una quota modesta di concorrere a eleggere un proprio rappresentante negli organi decisionali della società partecipata*, ad esempio allorché l'organo amministrativo e il Collegio Sindacale sono nominati all'interno di una rosa di nomi individuata in un organismo unitario in cui ogni socio abbia un rappresentante con eguale peso nel voto (Tar Brescia, n. 280/2021).

Il TAR bresciano ha altresì rilevato che lo Statuto debba prevedere meccanismi che consentano al singolo socio affidante, anche congiuntamente, di influire in maniera determinante sugli obiettivi strategici della società partecipata, e quindi attraverso penetranti poteri autorizzativi o di veto. E nella sentenza n. 280/2021 il medesimo TAR ha rimarcato l'importanza di attribuire: (i) all'organo attraverso il quale i soci esercitano il controllo analogo congiunto del potere di annullare o revocare gli atti del C.d.A. contrastanti con gli interessi degli Enti soci affidanti e di sanzionare gli amministratori che disattendano le proprie direttive; (ii) al singolo socio il potere di veto dell'Ente affidante rispetto alle decisioni che attengano al servizio reso nel proprio territorio e di recedere dall'affidamento quando non soddisfatti più i propri interessi generali.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Delimitazione dell'attività sociale. In attuazione delle menzionate finalità lo statuto sociale di Val Cavallina Servizi ha innanzitutto delimitato nettamente i confini dell'azione sociale, collocandola nel perimetro di ben precisi limiti tipologici e soggettivi, legati alle finalità e all'ambito di azione degli enti locali soci, così da evitare che la società in house possa acquisire un'autonoma vocazione commerciale.

- Sotto il profilo tipologico, l'oggetto sociale è infatti ristretto alla gestione dei pubblici servizi locali a favore degli enti locali soci e all'autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (art. 1, comma 1), ammettendo ulteriori attività solo entro il 20% del fatturato e comunque purché l'ulteriore fatturato "permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società" (art. 1, comma 2).
- Sotto il profilo soggettivo, l'attività sociale principale è rivolta ai soli enti locali soci (art. 1).

Poteri del Comitato di Indirizzo e Controllo. Per attuare il controllo analogo congiunto lo Statuto sociale ha istituito un apposito organo, il Comitato per l'Indirizzo e il controllo, in cui tutti i soci affidanti sono rappresentati con eguale diritto di voto, a prescindere dalla quota detenuta (art. 20, commi 2 e 5). Al Comitato sono demandate le decisioni più significative della società, riducendo correlativamente i poteri e l'autonomia sia dell'organo amministrativo, sia dell'assemblea (dove invece ciascun socio pesa in proporzione alle quote possedute), ben oltre quanto prevedono le norme civilistiche.

In particolare il citato art. 20 dello Statuto prevede che il detto Comitato:

- a) designa direttamente l'organo amministrativo, l'organo di controllo e i relativi presidenti, nonché il revisore contabile e la società di revisione (comma 6);
- b) è titolare dei seguenti poteri di indirizzo:
 - si esprime in maniera vincolante sulle linee strategiche ed operative della società, sulle modalità della gestione economico-finanziaria, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato dalla società in funzione del perseguimento dell'oggetto sociale;
 - approva preliminarmente il budget annuale e il piano degli investimenti triennale.
- c) è titolare dei seguenti poteri di controllo sulla società:
 - approva preliminarmente il bilancio annuale;
 - verifica il grado di attuazione degli obiettivi che lo stesso Comitato, una volta l'anno, determina per l'esercizio successivo, anche mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi, in coerenza ai documenti di programmazione delle rispettive amministrazioni comunali;
 - esprime il proprio parere vincolante sulle eventuali azioni correttive in caso di scostamento sostanziale sul budget o di squilibrio finanziario della società;
 - può disporre in ogni momento e senza alcuna limitazione ispezioni sugli atti societari e nelle sedi ove la società svolge la propria attività;
 - riceve dall'organo amministrativo della società relazioni semestrali sull'andamento della gestione, e ogni volta ne faccia richiesta.

Va altresì rimarcato che, a mente del medesimo art. 20, comma 8, dello Statuto il Comitato può esercitare il diritto di veto sul compimento di operazioni ritenute non congrue o non compatibili con gli interessi della collettività e del territorio a favore dei quali vengono prestati i servizi oggetto di affidamento nonché sulla definizione dell'organigramma sociale e sulle sue modifiche.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

In sostanza dunque, il vero *dominus* della società non è l'organo assembleare, né tantomeno l'organo amministrativo, ma il Comitato di Indirizzo e Controllo, che gode di incisivi e penetranti prerogative su tutta l'attività sociale, interna ed esterna, attuando così l'effettività del controllo analogo congiunto, rammentando che ciascun socio dispone di un voto nel Comitato, a prescindere dalle quote sociali possedute e dal "peso" dei servizi affidati.

Poteri del singolo socio. Lo Statuto sociale valorizza anche la posizione del singolo socio, indipendentemente dall'entità della quota posseduta, prevedendo che lo stesso possa recedere, oltre che nei casi previsti dalla legge (art. 2473 c.c.), anche qualora non intenda più affidare alcun servizio alla società (art. 23, comma 2), configurando così un recesso *ad nutum* che lascia il singolo ente locale arbitro dell'utilità della partecipazione alla società e della fruizione delle relative attività.

Il medesimo principio è ribadito all'art. 23 - Recesso dal contratto da parte del Comune - dello Schema di contratto (all. 3), a mente del quale "Il Comune può recedere dal presente contratto, revocando l'affidamento del servizio prima della scadenza prevista, qualora ciò si renda necessario per tutelare l'interesse pubblico alla corretta gestione del servizio o nel caso che norme regionali o statali intervengano definendo gli ambiti territoriali ottimali come unico metodo organizzativo e gestionale per il servizio rifiuti o nel caso in cui vengano meno i presupposti per le modalità di affidamento del servizio, ivi compresa la reale convenienza per il Comune di preferire l'affidamento in house rispetto alle condizioni economiche offerte dal mercato. Il Comune dovrà in ogni caso comunicare alla società l'intenzione di avvalersi di questa clausola, con un congruo preavviso".

Ulteriori osservazioni. Si rileva altresì che:

- nessun socio è in grado di esercitare un controllo o comunque un'influenza dominante sulla società, grazie anche alla predominanza del Comitato di Indirizzo e di Controllo in cui le delibere sono prese a maggioranza di teste;
- con particolare riferimento alla presenza nella compagine sociale del Consorzio Servizi Val Cavallina, formato solo da enti locali, si evidenzia come nel relativo Statuto è previsto (art. 4) che "A ciascun componente spetta una identica quota di partecipazione, secondo il principio di uguaglianza e un uguale di diritto di voto, garantendo anche in questa sede la democraticità della rappresentanza e l'effettività del controllo analogo sull'ente consortile e, mediamente, sulla società.
- la società, in quanto incaricata di svolgere per almeno l'80% del proprio fatturato attività a favore degli enti locali soci – nella forma dei pubblici servizi locali o della attività di autoproduzione di beni o servizi strumentali all'attività o alle funzioni istituzionali dei soci – non può perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni socie, integrandone specificamente l'attività e le funzioni;
- il singolo ente affidante, oltre a far sentire la propria voce anche nel Comitato, può recedere *ad nutum* dalla società e dall'affidamento.

Conclusioni. L'insieme delle previsioni statutarie ora richiamate rende evidente come la Società Val Cavallina Servizi Srl si conformi pienamente al modello della società *in house*, in particolare per quanto concerne l'esistenza e l'effettività del controllo analogo congiunto, come configurato dalla legge, dalle linee guida dell'ANAC e dall'interpretazione offerta dalla più recente giurisprudenza in argomento.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

SEZIONE F

COERENZA DELL'AFFIDAMENTO CON LE NUOVE DISPOSIZIONI ARERA

Strumenti per la valutazione di efficienza ed economicità e avvio di operatività di Arera

Le previsioni economiche del nuovo affidamento sono in linea con i costi attuali e previgenti, fatte salve le migliorie intervenute all'organizzazione dei servizi. A partire dall'anno 2020, la determinazione dei costi afferenti il settore dei rifiuti urbani è regolata da ARERA, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Si tratta di un'autorità amministrativa indipendente, con la funzione di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione dei servizi a rete con adeguati livelli di qualità. Con la Legge di Bilancio 2018 sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo anche nel settore dei rifiuti urbani e igiene ambientale.

Per le finalità sopra richiamate ARERA ha emanato per lo specifico settore in esame il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), contenuto nella delibera 443/2019/R/rif, sulla base del quale devono essere determinati i costi di esercizio e di investimento del servizio di igiene urbana per il periodo 2018-2021 e, conseguentemente, le tariffe applicate agli utenti (TARI) a partire dal 2020.

Con la Delibera n. 363/2021/R/rif del 03/08/2021 Arera ha approvato il secondo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2), definendo i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. La Delibera (segue i documenti di consultazione 196/2021/R/rif e 282/2021/R/rif), confermando l'impostazione generale che ha contraddistinto il Metodo Tariffario Rifiuti per il primo periodo regolatorio (MTR):

- si basa sulla verifica e la trasparenza dei costi e fissa i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- introduce una regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi del trattamento, al fine di favorire ulteriormente il riequilibrio della dotazione impiantistica, implementando misure di incentivazione e l'attivazione di meccanismi di perequazione, in funzione della gerarchia per la gestione dei rifiuti;
- introduce elementi di novità principalmente riconducibili alla necessità di rafforzare gli incentivi allo sviluppo di attività di valorizzazione dei materiali recuperati e/o di energia, configurare opportuni meccanismi correttivi al sistema di riconoscimento dei costi alla luce dell'applicazione delle novità normative introdotte dal decreto legislativo 116/2020, tener conto degli obiettivi di adeguamento agli obblighi e agli standard di qualità e alla contestuale necessità di garantire la copertura dei correlati costi aggiuntivi;
- prevede un periodo regolatorio di durata quadriennale 2022-2025 e una programmazione economico-finanziaria di pari durata, con un aggiornamento a cadenza biennale delle predisposizioni tariffarie (secondo modalità e criteri di successiva definizione) un'eventuale revisione infra periodo della predisposizione tariffaria, qualora ritenuto necessario dall'Ente territorialmente competente;
- disciplina le procedure di approvazione delle predisposizioni tariffarie, nonché i meccanismi di garanzia per il superamento dei casi di inerzia dei soggetti interessati.



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

Nello specifico le principali novità dell'MTR-2 sono le seguenti:

- Il Pef predisposto nel 2022 deve coprire l'intero periodo regolatorio 2022 – 2025;
- Aggiornamento del PEF dopo il primo biennio (per il periodo 2024-2025) per tenere conto dei dati contabili del bilancio 2022 dei gestori, senza ammettere la possibilità di intercettare costi evolutivi del servizio non programmati nel Pef originario, ad eccezione di eventi straordinari in nessun modo prevedibili all'inizio del periodo regolatorio con possibilità di revisione del Pef in qualsiasi momento);
- Possibilità di introdurre costi previsionali legati alla Qualità commerciale/contrattuale/tecnica del servizio;
- Nuova modulazione del fattore di sharing (rispetto all'MTR-1);
- Nuova modulazione del coefficiente «ql» e «x» (rispetto all'MTR-1);
- Modulazione nel periodo regolatorio delle eventuali differenze tra entrate di riferimento e limite di crescita annua con possibilità di modulazione dei conguagli anche oltre il periodo regolatorio;
- Possibilità di inserire correttivi per effetti d.lgs 116/2020;
- Possibilità di inserire correttivi per talune condizioni di crediti in sofferenza;
- Possibilità di trasferimento di talune tipologie di costo tra quelli di spazzamento;
- Tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento in parte regolate;
- Meccanismi di premialità per avvio rifiuti ad impianti «green» e penalità per avvio ad impianti non «green»;

In maggior dettaglio, il provvedimento prevede le seguenti disposizioni:

Definizione delle componenti di costo e approvazione del metodo tariffario

- Le componenti di tariffarie del servizio integrato per la determinazione delle entrate di riferimento comprendono: costi operativi; costi d'uso del capitale; componenti a conguaglio di annualità pregresse.
- Per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento si applicano, per quanto di pertinenza, le medesime definizioni delle componenti di costo sopra richiamate, secondo le regole recate dal MTR-2.

Misure per lo sviluppo di infrastrutture a beneficio della Circular Economy.

- Regole di riconoscimento dei costi d'uso del capitale, basate su parametri da stabilire con successivo provvedimento;
- Previsione di un fattore di sharing in grado di tenere conto dell'effettiva qualità e quantità dell'output recuperato, valorizzato, dall'ente territorialmente competente, in modo da favorire gli incentivi alla crescita dei ricavi dalla vendita di materiali e/o energia, modulabile, con riferimento ai sistemi di compliance, in funzione del livello di qualità ambientale delle prestazioni;
- Determinazione delle tariffe di accesso agli impianti, in grado di stimolare innovazione tecnologica e migliori performance ambientali, attraverso una modulazione della regolazione in ragione del livello di pressione competitiva, dell'attività di programmazione settoriale, nonché grado di integrazione della filiera, distinguendo gli impianti di chiusura del ciclo in "integrati", "minimi" e "aggiuntivi";
- Introduzione di un meccanismo di incentivazione tramite perequazione, sulla base della gerarchia dei rifiuti, prevedendo componenti perequative a compensazione o



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

maggiorazione dei corrispettivi per l'accesso agli impianti di chiusura a seconda del tipo di impianto a cui si conferisce (compostaggio/digestione anaerobica, impianti di incenerimento con recupero di energia, impianti di incenerimento senza recupero di energia e discarica). Il citato sistema di perequazione e i criteri per la quantificazione delle suddette componenti saranno definiti con successivo provvedimento.

Determinazione delle entrate tariffarie e dei corrispettivi per l'utenza finale

- La determinazione delle entrate tariffarie avviene sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie, nonché in funzione della copertura di oneri attesi connessi a specifiche finalità di miglioramento delle prestazioni.
- Le entrate tariffarie determinate per ciascuna delle annualità 2022, 2023, 2024 e 2025 non possono eccedere quelle relative all'anno precedente più del limite alla variazione annuale che tiene conto, ai sensi dell'MTR-2: del tasso di inflazione programmata; del miglioramento della produttività (secondo un coefficiente di recupero di produttività determinato dall'Ente territorialmente competente in ragione del confronto tra il costo unitario effettivo della gestione interessata e il benchmark di riferimento, nonché del livello dei livelli di raccolta differenziata e di efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo); del miglioramento previsto della qualità e delle prestazioni erogate agli utenti; • delle modifiche del perimetro gestionale.

Val Cavallina Servizi Srl supporta i Comuni per una corretta e tempestiva applicazione della regolamentazione di settore in coerenza alle deliberazioni di ARERA (redazione dei Piani Economici Finanziari, Trasparenza nell'erogazione dei servizi, ecc.).



COMUNE DI SORISOLE

(Provincia di Bergamo)

SEZIONE G

ALLEGATI ALLA PRESENTE RELAZIONE

- | | |
|----------|--|
| All. 1 – | Statuto Val Cavallina Servizi S.r.l. (20.12.2017) |
| All. 2 – | Statuto del Consorzio Servizi Val Cavallina |
| All. 3 – | Schema Contratto - Proposta tecnico – organizzativa Val Cavallina Servizi |
| All. 4 – | Posizionamento dei costi attuali rispetto ai costi “Standard” |
| All. 5 – | Prospetti di valutazione complessiva dell’offerta tecnico-economica Val Cavallina Servizi e studio di benchmarking |

SEZIONE H

ADEMPIMENTI E COMUNICAZIONI ALL’OSSERVATORIO

La presente relazione è resa ai sensi dell'art.34 del D.L.197/2012; essa sarà pubblicata sul sito internet del Comune, in modo da rendere conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’Ordinamento Europeo per la forma di affidamento prescelta.

In ottemperanza al Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, la relazione deve 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.