

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA
E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

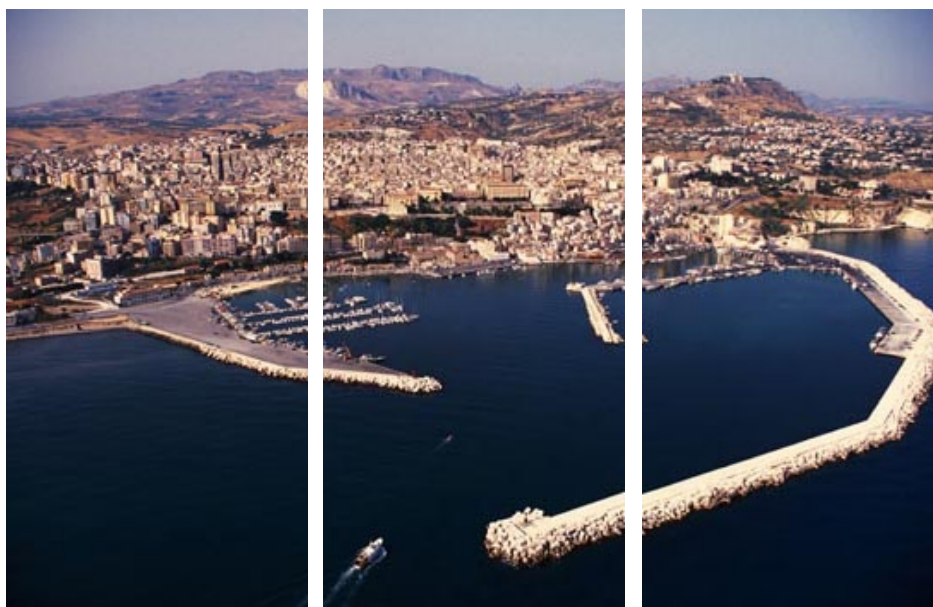
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI



COMUNE DI SCIACCA

ASSESSORATO ECOLOGIA E AMBIENTE

VI° SETTORE: *ECOLOGIA, IMPIANTI, SERVIZI A RETE E PATRIMONIO*



Area di Raccolta Ottimale

del Territorio di **SCIACCA**

PIANO DI INTERVENTO

Relazione sul sistema di gestione del servizio

(art.34 comma 20 D.L. 179/2012 convertito con legge n°221/2012)

Data:

Assessore Ecologia e Ambiente
Ing. Gaetano Cognata

Dirigente VI Settore
Arch. Aldo Misuraca

PREMESSE

L'Area di Raccolta Ottimale del Comune di Sciacca, di cui alla L.R. n. 9/2010, è stata costituita con Delibera di Giunta Comunale n. 199 del 15.11.2013 e successiva deliberazione di Consiglio Comunale n. 63 del 17.12.2013.

Successivamente, a cura del personale dell'Ufficio ARO costituito con nota del Sindaco prot. 4172/Gab del 14.10.2013 e con l'assistenza specialistica dell'Ing. Giuseppe Di Martino, è stato redatto il **Piano di Intervento**, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 95 del 08.05.2014 e con D.D.G. n. 961 del 27.06.2014 dell'Assessorato Regionale all'Energia.

La presente relazione viene redatta ai sensi e per gli effetti del **art. 34 comma 20 della Legge 17 dicembre 2012, n. 221 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, che recita testualmente “ 20. 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.**

Per le considerazioni che saranno di seguito esposte, il Comune di Sciacca intende procedere all'**affidamento in appalto** del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati, tenendo conto che l'Amministrazione Comunale di Sciacca, al fine di pervenire a scelte condivise e supportate da competenze pluridisciplinari, ha costituito un **Gruppo Intersettoriale di lavoro** con Determinazione Sindacale prot. 44 del 25.11.2014, al quale è stato affidato il compito di approfondire gli aspetti tecnici, finanziari e contrattuali legati alle modalità di affidamento del servizio in questione.

Le conclusioni del Gruppo Intersettoriale, con l'ausilio di utili tabelle comparative di raffronto tra le diverse tipologie di gestione, hanno rappresentato la base per le scelte effettuate dall'Ente.

La presente relazione, quindi, è finalizzata ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene urbana dal quale discende la scelta fatta nel Piano di Intervento di Sciacca che prevede che tale gestione venga **affidata mediante gara ad evidenza pubblica**.

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO D'IGIENE URBANA

Il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo **deve essere continuo**, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirla dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). E' poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte dell'Appaltatore: il grado di collaborazione risulta determinante per il raggiungimento dei prefissati standard di qualità e costi.

Il ciclo integrato dei rifiuti è caratterizzato, in parte, dalla raccolta: "a cassonetti", mediante contenitori di prossimità per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti, poi svuotati periodicamente dall'Appaltatore, dall'altro dal sistema cosiddetto "porta a porta", attraverso il ritiro dei rifiuti di casa in casa con una frequenza prestabilita. La modalità scelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta "porta a porta" è più comodo per l'utente che non deve recarsi fino ai punti di raccolta (cassonetti), ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è più costoso, perché prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e

mezzi. Va da sé che la raccolta “a cassonetti” non è praticabile laddove la tipologia delle strade impedisce il transito dei mezzi per il prelievo e lo svuotamento dei cassonetti.

La raccolta “porta a porta” operata in diversi comuni italiani, ha consentito il raggiungimento di un livello considerevole di differenziazione dei rifiuti che si traduce in una riduzione dei costi di trattamento/smaltimento rispetto al sistema a cassonetto stradale.

La successiva fase di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea. Gli indirizzi dell’Unione Europea, recepiti in Italia dal Decreto Ronchi (D. Lgs. n. 22/1997), affrontano la questione individuando azioni volte alla gestione integrata della problematica. Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione e la pericolosità dei rifiuti; una seconda area d’intervento è invece relativa al riutilizzo dei rifiuti nelle varie forme possibili, dal recupero di materia (riciclo) alla produzione energetica (compostaggio).

La normativa stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica. Quest’ultima, come noto, non risolve il problema dello smaltimento, ma lo rimanda al futuro, poiché i residui dei rifiuti restano attivi per molti anni e, attraverso i naturali processi di decomposizione anaerobica, producono biogas e liquami.

Attualmente si tratta della modalità di smaltimento prevalente in Italia, infatti, nel nostro Paese solo il 33% dei rifiuti urbani viene recuperata, rispetto alla media europea del 42%.

DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI

La **sentenza n. 199/2012** della Corte Costituzionale stabilisce l’applicazione nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio idrico integrato, attraverso:

- **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.

Fermo restando quanto sopra, l’affidamento in house **costituisce un’eccezione** all’affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica. Procedura, quest’ultima, imposta alla P.A. al fine di rispettare i principi di trasparenza e di imparzialità derivanti da una ampia serie di disposizioni normative. Si richiama, a tal fine, la Sentenza del Consiglio di Stato **N.02291/2015 del 26 marzo 2015**:

“ L’in house providing, così come costruito dalla giurisprudenza comunitaria, sembra rappresentare, prima che un modello di organizzazione dell’amministrazione, un’eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono che l’affidamento degli appalti pubblici avvenga mediante la gara.

Infatti, l’affidamento diretto del servizio – anche laddove non si traduca nella creazione di posizioni di vantaggio economico che l’impresa in house possa sfruttare nel mercato, presentandosi come “particolarmente” competitiva, con conseguente alterazione della par condicio – rileva comunque ai fini della tutela della concorrenza in quanto sottrae al libero mercato quote di contratti pubblici, nei confronti dei quali le imprese ordinarie vengono escluse da ogni possibile accesso (cfr. Cons. Stato, A.P. n. 1/2008). “

Dal contenuto delle disposizioni comunitarie emerge un'importante conseguenza in capo agli stati membri: essi sono obbligati a dettare una disciplina normativa che, in definitiva, incentivi la concorrenza fra privati. In quest'ottica, quindi, tali disposizioni veicolano (non obbligano), la necessità che, in linea generale, le amministrazioni pubbliche procedano – in conformità ai suesposti principi di trasparenza e imparzialità – ad affidare l'esecuzione di contratti di appalto e di servizi pubblici (servizi di interesse generale, nella terminologia comunitaria) tramite gara ad evidenza pubblica.

Per i servizi a rete di rilevanza economica, qual'è quello della gestione dei rifiuti, il soggetto che affida il servizio dovrà tener conto oltre che della disciplina comunitaria delle norme nazionali settoriali. (Dto Lvo 163/2006, Dto Lvo 152/2006, ecc.)

Il soggetto che affida il servizio deve pubblicare sul proprio sito una relazione che motivi la scelta che dimostri la sussistenza dei requisiti dettati dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta. La relazione deve contenere gli obblighi di servizio pubblico e, se previste, le compensazioni economiche (D.L. 179/2012, art. 34). Da tali previsioni nasce la presente relazione.

L'affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica compete unicamente agli enti di governo d'ambito designati o individuati dalle Regioni ai sensi del D.L. 138/2001, art. 3-bis. Nel caso della Sicilia essi sono individuati negli ambiti territoriali ottimali tramite le SRR o nell'Ambito di Raccolta Ottimale (ARO).

IL QUADRO NORMATIVO

(Considerazioni tratte da “Linee Guida per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Invitalia”).

Come già descritto, le tre possibili modalità di gestione e affidamento cui si fa riferimento sono:

- a) l'esternalizzazione delle prestazioni o dei servizi mediante affidamento degli stessi a **soggetti selezionati con gara**;
- b) la produzione interamente in proprio da parte della stessa amministrazione delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore del pubblico, **anche mediante l'affidamento diretto e senza gara a strutture societarie legate all'ente pubblico** talmente in profondità da indurre a ritenere che si tratti di proiezioni organizzative dello stesso (c.d. affidamento in house);
- c) il ricorso a forme di **partenariato pubblico-privato**, in specie con l'affidamento diretto e senza gara di appalti e servizi a società a capitale misto.

La scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quella relativa all'oggetto degli affidamenti, deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- (a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale perseguite dagli enti territoriali;*
- (b) efficienza ed economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Strumentali per il conseguimento delle suddette finalità è l'esercizio della concorrenza di cui occorre garantire la tutela.*

Nel quadro di una logica di sussidiarietà orizzontale dovranno valutare l'opportunità di affidarsi interamente al mercato o ricorrere all'affidamento nelle forme previste dalla disciplina comunitaria.

A tal fine gli enti dovranno motivare le proprie decisioni, attraverso una valutazione comparativa di convenienza, nelle relazioni che, ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012, sono tenuti a predisporre prima di procedere all'affidamento del servizio.

La legittimità del ricorso a forme dirette di affidamento richiede non solo la sussistenza dei requisiti previsti per questo tipo di affidamento (nel caso dell'in house proprietà pubblica, controllo analogo e

focalizzazione dell'attività), ma anche la dimostrazione che la **deroga al principio della concorrenza per il mercato sia giustificata da obiettivi di interesse generale.**

La modalità di affidamento prescelta dovrebbe essere quella che minimizza i costi totali di fornitura del servizio, inclusi i costi di agenzia. Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli e le condizioni a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, in particolare quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'ente territoriale.

Le abrogazioni, dapprima dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008, e poi dell'art. 4 del D.L. 138/2011, e quindi anche dell'espressa pregiudiziale a favore della concorrenza nel mercato, non fa venir meno l'obbligo in capo agli enti di verificare la possibilità e la convenienza ad aprire il pur nell'ambito di una regolamentazione erga omnes. Alla luce delle norme e della giurisprudenza comunitaria e nazionale, infatti, l'attribuzione di diritti esclusivi andrebbe comunque motivata sulla base di obiettivi di interesse generale.

Ciò richiede come adempimento preliminare che gli enti territoriali una volta individuati i livelli essenziali dei servizi, indichino quelli che non è possibile o non è conveniente che vengano erogati in regime di mercato.

Analoghi criteri valgono anche per la definizione dell'oggetto degli affidamenti, ossia i servizi da affidare, compreso l'affidamento multiservizi, privilegiando anche in questo caso l'economicità e la salvaguardia della concorrenza nelle sue diverse forme (per il mercato, o per comparazione).

Relativamente agli aspetti normativi è opportuno evidenziare che le questioni in argomento sono state in parte interessate dall'abrogazione dell'art. 4 della L. 148/2012 a seguito della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale.

Gli effetti della sentenza si concentrano soprattutto sulle modalità di affidamento, con **l'eliminazione del quasi assoluto divieto** – per i servizi di rilevanza economica - di ricorrere all'in house providing per la fornitura di servizi pubblici locali di rilevanza economica e la riconsegna della materia degli affidamenti alla normativa comunitaria.

Con l'abrogazione dell'art. 4, inoltre, essendo stata superata la pregiudiziale a favore della concorrenza nel mercato, viene meno l'obbligo per gli enti locali di emanare delibere quadro, da sottoporre al parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a motivazione di un affidamento in esclusiva, e della vantaggiosità economica dell'eventuale ricorso alla gara di una pluralità di servizi.

Con l'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, convertito con L. 221/2012, la motivazione in capo agli enti affidanti circa la modalità di affidamento (e non solo l'affidamento diretto) consiste nell'obbligo di redigere e pubblicare una relazione che dia conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste". Tale motivazione non è sottoposta ad uno scrutinio, ma viene resa trasparente tramite la pubblicazione nel sito internet dell'ente affidante.

Si elencano di seguito, senza alcuna pretesa di esaustività, le principali disposizioni europee e statali, di carattere trasversale, che possono ritenersi vigenti:

- a) l'art. 106 del TFUE richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006 che potrebbero fornire importanti indicazioni anche in relazione ai contenuti della motivazione dell'affidamento in house;
- b) il Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- c) la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);

d) il Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006 ed il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti D.P.R. 207 del 5 ottobre 2010;

e) l'art. 113 del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 – Tuel (proprietà delle reti, diritto di accesso alle reti ed ai beni strumentali, clausola di reciprocità, regole generali delle gare, contratto di servizio, eccetera);

f) le norme sugli affidamenti societari di cui all'art. 2 della L. 244/2007 ed all'art. 14 del D.L. 78/2010 (finalità societarie e limiti di costituzione per i comuni con meno di 30.000 abitanti e/o partecipazione azionaria).

In materia di concessioni, in attesa dell'applicazione della emananda direttiva comunitaria, la scelta del concessionario, ai sensi di quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006 che recepisce la Direttiva 2004/18 sugli appalti), deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei criteri di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

Quanto alle società miste il riferimento europeo è costituito dalla disciplina del partenariato pubblico-privato istituzionale, regolato dal Libro verde del 2003 e dalla Comunicazione interpretativa della CE del 5/2/2008 (C(2007) 6661). In sintesi, ai sensi della suddetta Comunicazione, corrisponde alla figura comunitaria del PPPI l'azienda mista il cui partner privato sia stato selezionato "nell'ambito di una procedura trasparente e concorrenziale che ha per oggetto sia l'appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all'esecuzione di tali prestazioni e/o il suo contributo amministrativo alla gestione dell'entità a capitale misto". In sostanza si tratta di un affidamento frutto di una procedura di gara cosiddetta "a doppio oggetto".

Quanto alle vigenti normative, per quanto riguarda il servizio idrico e quello di gestione dei rifiuti urbani, la normativa di riferimento è rappresentata dalle misure contenute nel D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. (cosiddetto Codice Ambientale) e dai principi comunitari sopra richiamati, a cui occorre aggiungere l'art. 2 comma 186 bis della L. 191/2009 e s.m.i. relativo alla soppressione delle Autorità d'Ambito e l'articolo 19 del D.L. 95 del 2012 che ha assegnato ai comuni, quali loro funzione fondamentale, "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi";

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali potrà avvenire mediante:

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

CONSIDERAZIONI IN MERITO ALL'ITER PROCEDIMENTALE PER LA SCELTA DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E NELLA RELAZIONE DI CUI AL D.L. 179/2012

Per quel che attiene l'iter necessario alla scelta della modalità organizzativa del servizio ed al suo affidamento, elemento fondante è rappresentato dalla motivazione che deve assistere la decisione, in attuazione del principio generale dettato dall'art. 3 della L. 241/1990. In tal senso, la delibera dell'organo consiliare circa la modalità di gestione dovrà essere assistita dall'illustrazione delle **ragioni che supportano la scelta**. Ciò, indipendentemente dalla modalità di affidamento e, dunque, sia nel caso di gara o di esternalizzazione del servizio o di affidamento a società a partecipazione mista, sia nell'ipotesi di affidamento in house. Al riguardo, infatti, resta comunque necessario che la decisione renda evidenti **le utilità (economiche e tecniche)** che s'intendono conseguire con quel determinato

affidamento e gli elementi che fanno ritenere che il modello scelto possa garantire il loro conseguimento.

Si segnala, infine, quanto prescritto dall'art. 4 comma 8 del D.L. 95/2012 ai sensi del quale: "A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house.

SCELTA DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E TUTELA DELLA CONCORRENZA

La possibilità di derogare alle regole di concorrenza non è assoluta ma, alla luce della copiosa giurisprudenza comunitaria, deve essere **motivata da criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità**.

L'applicazione del principio di concorrenza è sancito dalla stessa sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale, relativamente alla scelta delle modalità di affidamento, ossia agli affidamenti diretti in house.

La normativa comunitaria (richiamata nella sentenza n. 325 del 2010) "consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante".

SCELTA DELLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO: CONSIDERAZIONI ECONOMICHE

Assumendo che tutte le modalità di affidamento siano giuridicamente percorribili, il problema centrale riguarda la convenienza relativa dei tre modelli: la gara per il gestore, la società mista e l'in house.

E' ragionevole attendersi che livelli e composizione dei costi varino anche in funzione delle modalità di affidamento. In termini economici la modalità di affidamento da scegliere dovrebbe essere quella che minimizza i costi totali attesi. In linea di principio:

- a) la scelta dell'**in house** potrà essere tanto più conveniente **quanto minore è la dimensione** del servizio e quanto maggiore la quota di contributi pubblici;
- b) la scelta opposta dell'**affidamento esterno** può giustificarsi invece per le **dimensioni della commessa** ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità;
- c) il ricorso alla **società mista** costituisce una forma intermedia che può comportare benefici comparativi, a condizione che l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario sia trasparente.

IN HOUSE PROVIDING

Fermi restando i requisiti necessari prescritti da una consolidata giurisprudenza (**controllo analogo, prevalente attività svolta dalla società con gli enti partecipanti; integrale partecipazione pubblica al capitale sociale**), il primo necessario adempimento è dettato dall'art. 34 del D.L. 179/2012 e consiste nella motivazione della scelta che dovrà essere contenuta nella relazione pubblicata sul sito internet dell'Ente ai sensi del citato art. 34.

Nel caso dell'in house la relazione prevista del citato articolo 34 dovrà prevalentemente evidenziare (ex art. 106 TFUE) **quali siano le ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico** cui è funzionale l'azione dell'ente, qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica.

.....L'affidamento diretto di diritti esclusivi va dunque motivato in base alla speciale missione assegnata all'impresa incaricata della fornitura dei servizi.

La sottrazione della fornitura dei servizi alla concorrenza per il mercato va motivata con criteri di **necessità, adeguatezza e proporzionalità** rispetto agli obiettivi di interesse generale che le amministrazioni pubbliche intendono perseguire: adeguatezza in quantità, qualità e regolarità dei

servizi; economicità della gestione; economia di risorse pubbliche. In sostanza si tratta degli stessi criteri di convenienza comparativa illustrati in precedenza, che assumono valenza nella legittimità della scelta.

Da ultimo, gli enti territoriali dovrebbero tenere conto degli ulteriori vincoli derivanti dalla scelta del modello in house. Tali vincoli **comportano appesantimenti amministrativi** che andrebbero considerati ai fini della valutazione comparativa di convenienza.

Da richiamare in particolare quelli previsti dall'art. 3-bis della L. 148/2011 (i) di accesso ai finanziamenti statali, (ii) di assoggettamento al patto di stabilità interno, (iii) di modalità di acquisto di beni e servizi e (iv) di restrizioni in ordine alla gestione del personale.

COSTITUZIONE DELLE SOCIETÀ MISTE

La società mista rientra nella categoria dei “contratti di partenariato pubblico e privato” ai sensi dell'art. 3, comma 15-ter, D.Lgs. 163/2006. Oggetto del contratto può essere anche la fornitura di un servizio pubblico locale, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.

L'affidamento del servizio in favore di società miste può avvenire mediante gara di appalto o concessione di servizi (ai sensi dell'art. 3, comma 36, D.Lgs. 163/2006). Su quest'ultima modalità di affidamento si rammenta che, ai sensi dell'art. 30 D.Lgs. 163/2006, e ad eccezione di quanto specificatamente previsto nel medesimo articolo, la disciplina del codice dei contratti pubblici non si applica integralmente se non espressamente previsto da disposizioni di legge o dal bando di gara.

Con riferimento alla redazione del bando di gara, si tenga presente che:

- a) la gara unica a doppio oggetto per la scelta del partner e l'affidamento dei servizi deve definire esattamente l'oggetto dei servizi medesimi (deve trattarsi di servizi “determinati”);
- b) devono essere noti i criteri di selezione e di aggiudicazione;
- c) non devono esserci clausole discriminatorie e deve essere garantita la trasparenza (informazioni sullo statuto del costituendo ente, sul patto tra azionisti e sugli accordi che regolano sia il rapporto contrattuale tra l'ente pubblico ed il partner privato, sia il rapporto tra l'ente pubblico e la società mista);
- d) la selezione dell'offerta migliore deve essere rapportata non solo alla solidità finanziaria dell'offerente, ma anche alla capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto;
- e) il rapporto instaurando deve avere durata predeterminata, con rinnovo della procedura di selezione alla scadenza.

REGOLAMENTARE LE GESTIONI IN HOUSE

Come riportato nel capitolo precedente gli enti di governo degli ATO possono affidare direttamente la gestione di servizi pubblici locali a società *in house*, ciò comporta la creazione di un'apposita società di scopo a partecipazione a maggioranza pubblica a cui affidare il servizio.

Le Norme per limitare l'inefficienza gestionale sono (Legge di Stabilità 2014, art. 1 commi 550-554):

- le società partecipate, incluse le aziende speciali, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base di parametri standard costruiti nell'ambito della banca dati delle amministrazioni pubbliche
- **l'ente partecipante a partire dal 2015 ha l'obbligo di accantonare in un fondo vincolato un importo pari all'eventuale perdita registrata nell'anno precedente dalla società partecipata;**
- gli amministratori delle società partecipate titolari di affidamento diretto per una quota superiore all'80% del valore della produzione sono soggetti a provvedimenti in caso di reiterato risultato

economico negativo e in assenza di un piano di risanamento approvato dall'ente controllante.

Le società *in house* affidatarie dirette di servizi pubblici locali sono sottoposte a vincoli per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi (Legge di Stabilità 2014, art. 1 commi 653 e ss.).

Fermi restando i requisiti necessari prescritti da una consolidata giurisprudenza (controllo analogo, prevalente attività svolta dalla società con gli enti partecipanti, integrale partecipazione pubblica al capitale sociale), il primo necessario adempimento è dettato dall'art. 34 del D.L. 179/2012 e consiste **nella motivazione della scelta che dovrà essere contenuta nella relazione pubblicata sul sito internet dell'Ente ai sensi del citato art. 34.**

Nel caso di gestione *in house* la relazione prevista del citato articolo 34 dovrà prevalentemente evidenziare quali siano le ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico cui è funzionale l'azione dell'ente, qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica.

Alle società *in house* che forniscono servizi pubblici locali si applicano, inoltre, le limitazioni di cui all'art. 4 D.L. 95/2012 (cd. *spending review*) del 6 luglio 2012, convertito con L. 135 del 7 agosto 2012. La giurisprudenza della Corte di Giustizia e quella nazionale si sono focalizzate sui requisiti soggettivi della gestione *in house* interpretandoli restrittivamente allo scopo di arginarne le distorsioni.

L'affidamento diretto di diritti esclusivi **va dunque motivato in base alla speciale missione** assegnata all'impresa incaricata della fornitura dei servizi.

La sottrazione della fornitura dei servizi alla concorrenza per il mercato **va motivata con criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità** rispetto agli obiettivi di interesse generale che le amministrazioni pubbliche intendono perseguire: adeguatezza in quantità, qualità e regolarità dei servizi; economicità della gestione; economia di risorse pubbliche. In sostanza si tratta degli stessi criteri di convenienza comparativa illustrati in precedenza, che assumono valenza nella legittimità della scelta.

Da ultimo, gli enti territoriali dovrebbero tenere conto degli ulteriori vincoli derivanti dalla scelta del modello *in house*. Tali vincoli comportano appesantimenti amministrativi e gestionali che andrebbero considerati ai fini della valutazione comparativa di convenienza.

Da richiamare in particolare quelli previsti dall'art. 3-bis della L. 148/2011: di accesso ai finanziamenti statali, assoggettamento al patto di stabilità interno, modalità di acquisto di beni e servizi secondo le norme applicate agli enti pubblici, restrizioni in ordine alla gestione del personale.

Tra i vincoli europei che le amministrazioni sono tenute a rispettare nel settore dei servizi pubblici locali vi sono le regole in materia di aiuti di Stato contenute nel **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**. Queste disposizioni hanno l'obiettivo di impedire agli Stati membri di distorcere la concorrenza nel mercato comune attraverso **l'utilizzo di risorse pubbliche a vantaggio di alcune imprese**. La regola generale, sancita dall'articolo 107 TFUE, è che gli aiuti concessi attraverso risorse pubbliche, sotto qualsiasi forma, che conferendo vantaggi selettivi a una o più imprese possono **falsare la concorrenza**, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri sono incompatibili con il mercato interno.

Da aggiungere che nella legge 27 dicembre 2013, n. 147, nei Commi da 550 a 555 viene disciplinata la normativa in materia di partecipate, che si applica alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali.

In particolare tali soggetti, nel caso in cui presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. **Tali accantonamenti di cui al comma si applicano a decorrere dall'anno 2015.**

Ulteriori previsioni che appesantiscono una gestione in house dei servizi sono le seguenti:

A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Dal 2015 le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, **i soggetti di cui al comma 553 diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione** entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci.

Inoltre le società in house costituite nelle forme previste dal codice civile ed aventi ad oggetto un'attività commerciale sono assoggettabili a fallimento, indipendentemente dall'effettivo esercizio di una siffatta attività, in quanto esse acquistano la qualità di imprenditore commerciale dal momento della loro costituzione. In tali circostanze nascerebbe una ulteriore complicazione per l'amministrazione di tali società e per il socio costituito dai comuni.

Dalla disamina dei contenuti del presente capitolo si deducono le problematiche legate alla scelta di gestire il servizio di igiene urbana "in House" e conseguentemente l'opportunità di optare per l'altro sistema di affidamento del servizio.

IL REQUISITO DEL CONTROLLO ANALOGO IN HOUSE

Per in house providing si intende quel modello di organizzazione e gestione dei pubblici servizi (erogazione di servizi, forniture, lavori) che le pubbliche amministrazioni adottano attraverso propri organismi, cioè senza ricorrere al libero mercato.

Tale tipo di gestione trova la propria origine nella giurisprudenza comunitaria (vicenda "Teckal" 18.11.1999 in causa C-107/98): la Corte di Giustizia ha delineato le condizioni in base alle quali un'amministrazione aggiudicatrice può procedere all'affidamento di un servizio senza dover ricorrere al previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica chiarendo che, ancorché la controparte contrattuale sia un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice, ciò può avvenire "qualora l'ente locale (amministrazione aggiudicatrice) eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

Due sono, pertanto, i criteri cumulativi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria atti a giustificare la sottrazione di un servizio all'ambito di operatività delle regole dell'evidenza pubblica:

1. la circostanza che l'affidamento abbia luogo in favore di soggetti che, sebbene giuridicamente distinti dall'amministrazione aggiudicatrice, costituiscano elementi del sistema che a tale amministrazione fanno capo essendo soggetti a “**controllo analogo**”;

2. il fatto che il destinatario dell'appalto svolga **la parte più importante della propria attività in favore dell'amministrazione** o delle amministrazioni che la controllano.

Trattasi, quindi, di un modello organizzativo: la pubblica amministrazione **si avvale di propri organismi appartenenti all'organizzazione amministrativa che fa loro capo.**

Si deve verificare, sostanzialmente, “una sorta di amministrazione “indiretta”, nella quale la gestione del servizio, in un certo senso, resta saldamente nelle mani dell'ente concedente, **attraverso un controllo assoluto sull'attività della società affidataria la quale, a sua volta, è istituzionalmente destinata in modo assorbente a operazioni in favore di questo**” (TAR Campania, Sez. I, 30/3/2005 n.2784).

Anche il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 2316 del 22.4.2004, V Sez., con la quale ha sospeso il giudizio e rimesso gli atti alla Corte di Giustizia, ha espresso l'avviso che, in merito alle condizioni in presenza delle quali è possibile per la pubblica amministrazione ricorrere all'affidamento “in house”, **in deroga alle disposizioni di matrice comunitaria**, l'amministrazione deve esercitare sulla società controllata un **assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione** dell'attività del soggetto partecipato, **che non possiede alcuna autonomia decisionale** in relazione ai più importanti atti di gestione e che, in concreto, costituisce parte della stessa amministrazione, con la quale deve trovarsi in una condizione di dipendenza finanziaria ed organizzativa.

Il Consiglio di Stato, sez VI, n. 168/2005 ha ritenuto che il rapporto di “controllo analogo” è perfezionato allorquando tra amministrazione aggiudicatrice e società aggiudicataria sussista “un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una **relazione di subordinazione gerarchica**; tale situazione si verifica quando sussiste un **controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario**. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie...”.

Si riporta nella pagina seguente una sintetica tabella riassuntiva delle diverse tipologie di gestione.

le tipologie di affidamento e gestione

HOUSE PROVIDING	SOCIETA' MISTA	AFFIDAMENTO ESTERNO
<p>produzione interamente in proprio da parte della stessa amministrazione delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore del pubblico, anche mediante l'affidamento diretto e senza gara a strutture societarie legate all'ente pubblico talmente in profondità da indurre a ritenere che si tratti di proiezioni organizzative dello stesso (c.d. affidamento in house);</p> <p>la società in House agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione "dal punto di vista sostantivo", in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione stessa;</p> <p>requisiti: controllo analogo e attività prevalente della società destinataria dell'appalto.</p> <p>È necessario che l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano</p> <p>affinché tale tipo di controllo sussista non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario"(punto 34). La Commissione ritiene che per aversi controllo analogo occorre verificare che l'amministrazione controllante eserciti "un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo".</p> <p>tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie..."</p>	<p>Il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, in specie con l'affidamento diretto e senza gara di appalti e servizi a società a capitale misto.</p> <p>la figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, in cui il socio privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone, invece, la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza.</p> <p>Il modello trae la propria legittimità dalla circostanza che la gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato abbia ad oggetto, al tempo stesso, l'attribuzione dei compiti operativi e quella della qualità di socio.</p> <p>Indispensabile è la doppia procedura selettiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> - una finalizzata alla scelta del partner privato da affiancare a quello pubblico nella costituzione di un modulo societario misto ad oggetto esclusivo; - un'altra tesa alla individuazione del soggetto gestore del servizio. <p>Relativamente ad una fattispecie riguardante l'affidamento diretto a società mista pubblico-privata di un appalto di servizi avente ad oggetto attività di smaltimento rifiuti, è stato ribadito che "qualora un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere con un'entità giuridicamente distinta un contratto a titolo oneroso...l'appello alla concorrenza non è obbligatorio...nel caso in cui l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano". ha escluso il controllo analogo qualora nella società aggiudicataria del servizio una o più imprese private detengano una partecipazione anche minoritaria insieme con l'amministrazione aggiudicatrice.</p>	<p>esternalizzazione delle prestazioni o dei servizi mediante affidamento degli stessi a soggetti selezionati con gara;</p> <p>evidenza pubblica il controllo è esercitato sulla base di precise regole contrattuali poste nel bando di gara e nel capitolato d'appalto;</p> <p>efficienza delle prestazioni garantita dalla concorrenzialità e dalle buone regole predisposte in via preventiva.</p>
<p>CRITICITA':</p> <p>necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali interne tali da controllare in modo stringente il controllato</p> <p>difficoltà di effettivo controllo per competenze specialistiche –</p>	<p>CRITICITA':</p> <p>complessità gestionale e amministrativa non in linea con le norme europee, da motivare adeguatamente</p> <p>orientamento giurisprudenziale non univoco</p>	<p>CRITICITA':</p> <p>aumento costo per utile d'impresa e spese generali</p>

contabilità e professionali non in linea con le norme europee da motivare e gestire adeguatamente		
---	--	--

ASPETTI DELL'AFFIDAMENTO A DITTE ESTERNE

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

- Contiene una voce di costo "**spese generali e utile di impresa**", che oscilla tra il 15 % e il 25 %, che nel caso di gestione in house non esiste;
- Costringe l'ente affidatario a tenere in vita un rapporto con un esecutore per ben sette anni e soprattutto mantiene per tale periodo le **condizioni firmate nell'appalto** anche in caso le condizioni createsi consigliano una modifica delle condizioni contrattuali;
- Comporta per l'Ente un'attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti anche di carattere morale degli affidatari;
- Pur avendo ben chiaro tali aspetti i redattori del Piano, in sinergia con l'Amministrazione Comunale hanno optato per tale tipo di affidamento, che presenta criticità di gran lunga superabili rispetto a quella del sistema di gestione in "house".

In particolare il capitolato d'appalto prevede che possono esserci modifiche non sostanziali al sistema di gestione del servizio che apportino migliorie secondo eventuali nuove esigenze.

IL PIANO DI INTERVENTO DEL COMUNE DI SCIACCA .

Il Piano di intervento del Comune di Sciacca è stato redatto dall'ufficio di ARO il 10.04.2014 e poi approvato con delibera di Giunta Comunale n. 95 del 08.05.2014.

Successivamente è stato approvato dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, - Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti Dipartimento Regionale Acque e rifiuti, con DDG n.961 del 27.06.2014.

In seguito alla comunicazione del ____ dell'ufficio legale della regione, il Dipartimento ha chiarito che almeno il piano economico inserito nel piano di intervento va approvato dal Consiglio Comunale e pertanto, per dare le necessarie informazioni ai consiglieri sulle scelte effettuate e in alternativa all'art.34 del D.L. 179/2012 insieme alla presente, si sottopone alla valutazione del Consiglio l'intero Piano di intervento.

Sotto il profilo della scelta del sistema di affidamento del servizio, i Redattori del piano con l'assistenza specialistica del professionista ambientale Ing. Giuseppe Di Martino, in continuo confronto con l'Amministrazione comunale e dopo le valutazioni di merito sui due sistemi (affidamento con gara di evidenza pubblica o gestione "in house"), sulla scorta delle valutazioni riassunte nella presente relazione, hanno impostato il piano per una gestione del servizio di igiene urbana attraverso l'affidamento tramite gara di evidenza pubblica.

Tale scelta è stata effettuata sulla scorta di una valutazione economica effettuata all'atto dell'impostazione iniziale del piano di intervento (primi mesi del 2014), confrontando i costi presunti complessivi per il Comune nel caso di gestione con affidamento all'esterno o con gestione diretta attraverso una società di scopo.

Dal confronto economico fatto allora e che si riporta nelle tavole allegate, si deduce un costo complessivo maggiore nel caso di gestione in house.

Ciò è dovuto sostanzialmente all'impostazione che si è data al piano circa l'intervento relativo alla gestione della cosiddetta frazione secca dei rifiuti (plastica, carta vetro, metalli, legno, ecc). Nel piano di intervento con la gestione esterna è **stato previsto che tale frazione venga ceduta totalmente al gestore esterno**, a cui saranno cedute le convenzioni con i consorzi di filiera del CONAI. In pratica il gestore diventerà il proprietario dei rifiuti e il ricavato della vendita (per il riutilizzo e riciclaggio) saranno suoi. Per contro tutti gli oneri per la gestione di tale rifiuto dopo la raccolta saranno a suo carico. In pratica i costi di valorizzazione dei rifiuti, (nell'impianto di selezione/valorizzazione), di trasporto, commercializzazione ecc. saranno a suo carico.

Tale impostazione, è alternativa a quella applicabile con la gestione "in house" per la quale i materiali provenienti dalla R.D. saranno venduti direttamente dalla società (pubblica) gestore del servizio che incasserà le somme pagando il servizio di selezione.

Dal confronto di tali impostazioni si ricava, come si evince dalle tabelle allegate, un sensibile risparmio nell'ipotesi della gestione esterna pur applicando a quest'ultima le voci relative alle spese generali e all'utile di impresa.

Ulteriore elemento che ha fatto propendere per la gestione esterna è quello per il quale l'affidamento esterno avverrà tramite gara con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa per il quale i concorrenti dovranno proporre un sistema che preveda **migliorie al piano redatto dall'ARO**. Ciò comporterà sicuramente delle proposte innovative e migliorative che dovranno essere proposte secondo i principi delle migliori tecniche secondo i criteri del D.M. 13/02/2014 ("Criteri ambientali minimi per "Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e...").

Tali migliorie, senz'altro interessanti per la stazione appaltante al fine di ottimizzare l'offerta alla collettività non potrebbero essere attuate in un regime in house se non con ulteriori costi aggiuntivi.

Infine si sottolinea che il capitolato d'appalto prevede espressamente penali di un certo peso se l'appaltante non fa raggiungere all'ARO i risultati in termini di percentuale di R.D. previsti nel Piano. Ciò indurrà l'appaltatore ad intensificare gli sforzi per raggiungere lo scopo. Analoga considerazione non si può fare nel caso di gestione in house in quanto molto difficilmente il Comune potrà accusare la società di scopo di inefficienza diminuendo i compensi contrattuali. Ciò in quanto in questo caso la società di scopo andrebbe sicuramente incontro ad una situazione di difficoltà economica che, come visto nel precedente capitolo, si ripercuoterebbe inevitabilmente sull'unico socio, il Comune. Come si vede si profilerebbe una situazione paradossale per la quale l'eventuale mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe come conseguenza un incremento di costi (per lo smaltimento in discarica, per le maggiori sanzioni, ecc.), senza possibilità di rivalsa sull'esecutore.

STUDI COMPARATI E DI SIMULAZIONE

ASPETTI ECONOMICI

In seno alle attività finalizzate alla redazione del piano di intervento, sono state effettuate alcune simulazioni sui vari scenari relativi alle gestioni dei rifiuti, che si potevano percorrere. Tra questi il più importante è quello relativo agli aspetti economici meglio descritti nella tavola allegata di comparazione "*Gestione in house – Gestione in appalto*", simulando a confronto due piani economici relativi alle due tipologie gestionali. In esso è stata impostata la soluzione della gestione in house della frazione secca dei rifiuti, con il recupero delle risorse dai consorzi di filiera e imponendo i costi di

valorizzazione di tali materiali prima del loro inoltro ai suddetti consorzi. Naturalmente sono stati tolti tra i costi le spese generali e gli utili dell'impresa e altre voci caratterizzanti il sistema di affidamento esterno.

Dal suddetto Piano economico, sintetizzato nelle tabelle allegate, si deduce che i costi del servizio "in house", superano sensibilmente quelli del servizio affidato all'esterno.

Si ribadisce che trattasi di una simulazione assolutamente perfettibile, ma resta salvo il risultato della preponderanza dei costi, almeno nel caso dell'ARO di Sciacca, nel sistema di gestione in house rispetto a quello di gestione con affidamento all'esterno.

Al solo scopo autovalutativo è stata redatta anche una tabella di confronto "*Gestione Sogeir – Gestione in appalto*", onde valutare l'effettivo miglioramento, in termini economici, dell'affidamento in appalto, tenendo in debito conto che anche tutti i servizi cosiddetti "Accessori" oggi in carico all'ente verrebbero affidati in modo omnicomprendivo all'operatore economico esterno, con sicuro *alleggerimento* di risorse umane e strumentali, **ma specialmente economiche**.

Per le valutazioni di carattere tecnico, legale, amministrativo e gestionale sono state poste a confronto *tra in house e in appalto*, gli elementi sopra descritti mediante le tabelle comparative sotto riportate alle quali si rimanda per una visione immediata e sintetica.

CONCLUSIONI

Verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge e la convenienza economica dell'affidamento in appalto del servizio d'igiene urbana di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani del Comune di Sciacca, in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico-amministrativo di affidare a terzi la gestione del servizio, il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene, pertanto, che la modalità di gestione con affidamento ad operatore economico esterno rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche espresse.

Nel caso del Piano di intervento relativo all'ARO di Sciacca, **la scelta di affidare il servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica** in alternativa alla gestione "in house" scaturisce sostanzialmente dalle seguenti considerazioni:

- **Convenienza economica** determinata da fattori quali il ribasso d'asta, l'accorpamento dei servizi accessori attualmente gestiti in economia, le migliorie proposte dalle ditte partecipanti, etc. - vedi tabella economico-finanziaria allegata);
- **Necessità di giustificare** il ricorso a una forma di gestione in house che va **contro il principio (comunitario)** della libera concorrenza, stante che allo stato attuale **non sussistono ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico** qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica;
- **Difficoltà di conseguire un effettivo "controllo analogo"**, nel caso di affidamento in house, stante l'attuale esigua disponibilità di risorse umane;
- **Difficoltà economico/amministrativa**, nel caso di gestione in house, per l'organizzazione di una società di scopo avente il Comune come unico socio;
- l'eventuale affidamento in house, ai sensi di legge, costituisce "**eccezione**" da motivare adeguatamente, con il rischio di incorrere in eventuali inconvenienti di carattere amministrativo, legale ed economico;
- la scelta dell'**in house**, è stato dimostrato, risulta tanto più più conveniente **quanto minore è la dimensione** del servizio;
- la scelta dell'**affidamento esterno è giustificata** invece per le **dimensioni della commessa in argomento** ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità;

- il ricorso alla **società mista** è da escludere in quanto l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario richiedono procedure e requisiti che oggi non si ritiene conducente percorrere;
- non si rileva oggi la possibilità di derogare alle regole di concorrenza in quanto non sussistono condizioni che possano **motivare criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità**;
- la scelta del modello in house comporterebbe **sicuri appesantimenti amministrativi**, oggi non sostenibili da parte dell'ente, quali ad esempio gli aspetti legati all'accesso ai finanziamenti statali, di assoggettamento al patto di stabilità interno, di modalità di acquisto di beni e servizi e di gestione del personale e dei mezzi;
- **Rischi finanziari** per il Comune legati alla prestazione della società di scopo (nel caso di gestione in house);
- **Difficoltà di gestire** in proprio in considerazione della reale disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie;
- Possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere **migliorie al servizio** rispetto a quelle previste nel Piano e la possibilità di risarcimenti in caso di mancato raggiungimento delle percentuali di Raccolta Differenziata.

Si allegano alle presente relazione le tabelle sopra descritte di simulazione (in house e in appalto) e comparative suddivise per tematiche economiche, gestionali e amministrative, utili per un raffronto immediato e sintetico degli elementi che hanno determinato le scelte dell'Amministrazione comunale.

Per concludere si sottolinea che occorre accelerare le procedure di affidamento del servizio, al fine di ottemperare alle ordinanze del Presidente della Regione che prescrivono l'accelerazione, da parte degli enti coinvolti, dei processi di applicazione della L.R. 09/2010.

La presente relazione è resa ai sensi dell'art.34 del D.L.197/2012.

IN ALLEGATO TABELLE COMPARATIVE DI SIMULAZIONE

Sciaca, lì

I redattori

GESTIONE IN APPALTO		GESTIONE IN HOUSE	
SERVIZI DI BASE		SERVIZI DI BASE	
A Raccolta e trasporto RSU	€ 1.948.641,07	A Raccolta e trasporto RSU	€ 2.029.505,78
B Spazz./lav. strade e spurgo	€ 555.974,53	B Spazz./lav. strade e spurgo	€ 576.335,96
C Lavaggio Cassonetti	€ 276.062,39	C Lavaggio Cassonetti	€ 282.172,65
TOT	€ 2.780.677,99	TOT	€ 2.888.014,39
SERVIZI COMPLEMENTARI		SERVIZI COMPLEMENTARI	
D Pulizia Spiagge e acque port.	€ 142.056,70	D Pulizia Spiagge e acque port.	€ 142.056,70
E Servizi Igiene urbana	€ 233.801,00	E Servizi Igiene urbana	€ 233.801,00
F Casa dell'acqua	€ 7.714,29	F Casa dell'acqua	€ 7.714,29
G Compostiera di quartiere	€ 7.392,94	G Compostiera di quartiere	€ 7.392,94
H camp. di sensibilizzazione	€ 23.000,00	H camp. di sensibilizzazione	€ 23.000,00
TOT	€ 413.964,93	Spazzamento manuale (personale precario comunale)	€ 278.000,00
		TOT	€ 691.964,93
SPESE GENERALI E UTILE	€ 435.633,12	SPESE GENERALI	€ 214.798,76
IVA al 10%	€ 363.027,60	IVA mezzi e attrezzature:22%	€ 215.255,88
Sicurezza iva compresa	€ 16.000,00	Sicurezza iva compresa	€ 16.000,00

Costo del servizio annuale	€ 4.009.303,64	Costo del servizio annuale	€ 4.026.033,95
-----------------------------------	-----------------------	-----------------------------------	-----------------------

L SOMME A DISPOSIZIONE		L SOMME A DISPOSIZIONE	
Ufficio finanziario	€ 77.000,00	Ufficio finanziario	€ 77.000,00
Costi SRR (personale, ecc.)	€ 227.000,00	Costi SRR (personale, ecc.)	€ 227.000,00
Potenziamento Spazz. Manuale: n. 4 unità	€ 120.000,00	Costi gestione ufficio di ARO	€ 35.000,00
altre voci (imprevisti, ecc)	€ 68.976,00	altre voci (imprevisti, ecc)	€ 72.102,00
Tot	€ 492.976,00	Tot	€ 411.102,00
M CONFERIMENTI con iva		M CONFERIMENTI con iva	
anno 1	€ 1.229.460,00	anno 1	€ 1.229.460,00
anno 2	€ 1.114.345,00	anno 2	€ 1.114.345,00
anno 3 (a regime)	€ 1.104.225,00	anno 3 (a regime)	€ 1.104.225,00
Costi Selezione post raccolta	a carico della ditta	Costi Selezione post raccolta	€ 834.900,00

COSTI COMPLESSIVI PER IL COMUNE		COSTI COMPLESSIVI PER IL COMUNE	
anno 1	€ 5.731.739,64	anno 1	€ 6.501.495,95
anno 2	€ 5.616.624,64	anno 2	€ 6.512.879,73
anno 3 (a regime)	€ 5.606.504,64	anno 3 (a regime)	€ 6.502.759,73

ENTRATE		ENTRATE	
N MITIGAZIONE AMBIENTALE		N MITIGAZIONE AMBIENTALE	
anno 1	€ 148.930,00	anno 1	€ 148.930,00
anno 2	€ 136.740,00	anno 2	€ 136.740,00
anno 3 (a regime)	€ 130.645,00	anno 3 (a regime)	€ 130.645,00
Contributo conai	ceduto alla ditta	Contributo conai stimato	€ 225.000,00

Importo al netto entrate anno 1	€ 5.582.809,64	Importo al netto entrate anno 1	€ 6.127.565,95
Importo al netto entrate anno 2	€ 5.479.884,64	Importo al netto entrate anno 2	€ 6.151.139,73
Importo al netto entrate anno 3	€ 5.475.859,64	Importo al netto entrate anno 3	€ 6.147.114,73

GESTIONE IN APPALTO		GESTIONE SOGEIR	
SERVIZI DI BASE		SERVIZI DI BASE	
A Raccolta e trasporto RSU	€ 1.948.641,07	A Raccolta e trasporto RSU	
B Spazz./lav. strade e spurgo	€ 555.974,53	B Spazz. Meccanizzato	
C Lavaggio Cassonetti	€ 276.062,39	C Lavaggio Cassonetti	
TOT	€ 2.780.677,99	costi amministrativi	
SERVIZI COMPLEMENTARI		Post selezione	
D Pulizia Spiagge e acque port.	€ 142.056,70	Conferimenti	
E Servizi Igiene urbana	€ 233.801,00	iva	
F Casa dell'acqua	€ 7.714,29	TOT	€ 5.271.000,00
G Compostiera di quartiere	€ 7.392,94	SERVIZI IN APPALTO	
H camp. di sensibilizzazione	€ 23.000,00	D Pulizia Spiagge e acque port.	
TOT	€ 413.964,93	E Servizi Igiene urbana	
SPESE GENERALI E UTILE		F lavaggio strade	
SPESE GENERALI E UTILE	€ 435.633,12	G Spurgo tombini cunette e cad	
IVA al 10%	€ 363.027,60	vari interventi	
Sicurezza iva compresa	€ 16.000,00	TOT	€ 525.000,00
Costo del servizio annuale	€ 4.009.303,64	Spazzamento manuale con LSU	€ 278.000,00
L SOMME A DISPOSIZIONE		Ufficio finanziario	€ 154.000,00
Ufficio finanziario	€ 77.000,00	COSTI COMPLESSIVI PER IL COMUNE	
Costi SRR (personale, ecc.)	€ 227.000,00	anno 1	€ 6.228.000,00
Potenziamento Spazz. manuale	€ 120.000,00	ENTRATE	
altre voci (imprevisti, ecc)	€ 68.976,00	N MITIGAZIONE AMBIENTALE	€ 190.000,00
Tot	€ 492.976,00	Contributo conai	€ 10.000,00
M CONFERIMENTI con iva		Importo al netto entrate	€ 6.028.000,00
anno 1	€ 1.229.460,00		
anno 2	€ 1.114.345,00		
anno 3 (a regime)	€ 1.104.225,00		
Costi Selezione post raccolta a carico della ditta			
COSTI COMPLESSIVI PER IL COMUNE		Confronto sogeir-appalto al netto delle entrate	
anno 1	€ 5.731.739,64	Diff. tra Sogeir-Appalto 1 anno	€ 445.190,36
anno 2	€ 5.616.624,64	Diff. tra Sogeir-Appalto 2 anno	€ 548.115,36
anno 3 (a regime)	€ 5.606.504,64	Diff. tra Sogeir-Appalto 3 anno	€ 552.140,36
ENTRATE			
N MITIGAZIONE AMBIENTALE			
anno 1	€ 148.930,00		
anno 2	€ 136.740,00		
anno 3 (a regime)	€ 130.645,00		
Contributo conai	ceduto alla ditta		
Importo al netto entrate anno 1	€ 5.582.809,64		
Importo al netto entrate anno 2	€ 5.479.884,64		
Importo al netto entrate anno 3	€ 5.475.859,64		

TAVOLA COMPARATIVA ECONOMICO-FINANZIARIA

CONSIDERAZIONI	TIPOLOGIA DI GESTIONE	COMPARAZIONE	VALUTAZIONE
VEDI PIANO FINANZIARIO DI CONFRONTO - DIFFERENZA PARI AD EURO 4.572.290,90	GESTIONE IN HOUSE	€ 43.014.278,12	0
	GESTIONE ESTERNA	€ 38.441.987,21	1
COMMISSARIO PER LA REVISIONE DELLA SPESA, DALL'ARTICOLO 23 DEL DECRETO LEGGE 66/2012 RIDURRE IL NUMERO DELLE PARTECIPATE "DA 8.000 A 1.000" NEL GIRO DI UN TRIENNIO	H	INDIRIZZO FINANZIARIO	0
	E	INDIRIZZO FINANZIARIO	1
CARICO DEI DIPENDENTI CHE TRANSITANO DA SOGEIR	H	N. 48 OPERAI – N. 5 AMMINISTRATIVI –	0
	E	N. 48 OPERAI VANNO IN CARICO AL GESTORE ESTERNO	1
LA GESTIONE IN HOUSE NON GARANTISCE CERTEZZA DI UN RISPARMIO	H	AUMENTO SPESA DA GESTIONE INTERNA	0
	E	SPESA UNIVUCA PROGRAMMATA CONTROLLATA DA BANDO DI GARA	1
DIFFICOLTA' DI RISCOSSIONE DEI CREDITI DA EVASIONE - DIFFICOLTA' DI RECUPERO	H	AUTOGESTIONE O INCARICO ESTERNO	1
	E	INSERIRE NEL BANDO EVENTUALE COLLABORAZIONE ALL'O.E.	1
SERVIZIO SOTTOPOSTO A CONCORRENZIALITA'	H	NESSUN RIBASSO	0
	E	RIBASSO D'ASTA E MINOR COSTO	1
UTILE D'IMPRESA SPESE GENERALI	H		1
	E		0

TAVOLA COMPARATIVA TECNICO-GESTIONALE

CONSIDERAZIONI	TIPOLOGIA DI GESTIONE	COMPARAZIONE	VALUTAZIONE
CARICO DEI N. 48 OPERAI CHE TRANSITANO DA SOGEIR	GESTIONE IN HOUSE	DIFFICOLTA' DI GESTIONE INTERNA – ASSUNZIONE DEI DIPENDENTI CON CONTRATTO FEDERAMBIENTE	0
	GESTIONE ESTERNA	CON LA GESTIONE ESTERNA GLI OPERAI VENGONO ASSUNTI DALL'OPERATORE ECONOMICO AGGIUDICATARIO - NESSUN ONERE PER IL COMUNE	1
CARICO DEI N. 5 AMMINISTRATIVI CHE TRANSITANO DA SOGEIR	H	ASSUNTI DAL COMUNE	0
	E	ASSUNTI DAL COMUNE	0
GESTIONE DEGLI AUTOMEZZI	H	ACQUISTO E SPESE DI MANUTENZIONE	0
	E	A CARICO DEL GESTORE ESTERNO	1
GESTIONE UFFICI E BENI DI CONSUMO	H	ACQUISTO E SPESE DI MANUTENZIONE	0
	E	A CARICO DEL GESTORE ESTERNO	1
E' necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa).	HOUSE	MAGGIORE AUTONOMIA E GARANZIA	1
	E	CASI DI CONTENZIOSO POSSONO CAUSARE INTERRUZIONI DEL SERVIZIO <i>IL CAPITOLATO DOVRA' PREVEDERE ADEGUATA CLAUSOLA</i>	0
il Comune perviene ad un effettivo controllo “analogo” ed un’ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;	H	MAGGIORE CONTROLLO	1
	E	MINOR CAPACITA' DI INGERENZA <i>IL CAPITOLATO DOVRA' PREVEDERE ADEGUATA CLAUSOLA</i>	0
gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna;	H	MAGGIOR ONERE SUGLI UFFICI MA PIU' AUTONOMIA NELL'EROGAZIONE DEL SERVIZIO	1
	E	MINORE ONERE - L'ESTERNALIZZAZIONE CONSENTE MAGGIORE FUNZIONALITA' GESTIONALE	2
l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente non consente di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto;	H	MANCANZA DI FUNZIONALITA'	0
	E	ESTERNALIZZAZIONE FUNZIONALE	1

TAVOLA COMPARATIVA LEGALE-AMMINISTRATIVA

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE LEGALE	TIPOLOGIA DI GESTIONE	COMPARAZIONE	VALUTAZIONE
<p>ELUSIONE CONCORRENZIALITA'</p> <p>L'applicazione del principio di concorrenza è sancito dalla stessa sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale. La normativa comunitaria (richiamata nella sentenza n. 325 del 2010) "<i>consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante</i>".</p>	GESTIONE IN HOUSE	LE CONDIZIONI DEI DETTAMI EUROPEI OGGI NON SUSSISTONO	0
	GESTIONE ESTERNA	APERTURA ALLA CONCORRENZA A NORMA DI LEGGE E IN LINEA CON GLI INDIRIZZI EUROPEI	1
REQUISITO DEL CONTROLLO ANALOGO	H	INDISPENSABILE MA CONCRETAMENTE ATTUABILE CON DIFFICOLTA'	0
	E	NON CONTEMPLATO	1
REQUISITO DELL'INTERO CAPITALE PUBBLICO	H	POSSIBILE	1
	E	NON CONTEMPLATO	1
REQUISITO SVOLGIMENTO DELLA PARTE PIÙ IMPORTANTE DELL'ATTIVITÀ DELL'AFFIDATARIO IN FAVORE DELL'AGGIUDICANTE	H	POSSIBILE	1
	E	NON CONTEMPLATO	1
ANTICORRUZIONE	H	IL PROCEDIMENTO NON E' SOTTOPOSTO AD EVIDENZA PUBBLICA	0
	E	PROBABILITA' DI CORRUZIONE	0
DEROGA AL PRINCIPIO DELLA CONCORRENZA	H	PER IL MERCATO DEVE ESSERE GIUSTIFICATA DA <u>OBIETTIVI DI INTERESSE GENERALE</u> .	0
	E	IL PRINCIPIO VIENE RISPETTATO	1

EVENTUALE CONTENZIOSO PER DISSERVIZI	H	RIVALSA CONTRO SE STESSI	0
	E	SE IL CONTRATTO E' PRECISO VI E' POSSIBILITA' DI RIVALSA SULL'O.E.	1
ABROGAZIONE DELL'ART. 4 DELLA L. 148/2012 A SEGUITO DELLA SENTENZA 199/2012 DELLA CORTE COSTITUZIONALE (2)	H	ADEGUATA MOTIVAZIONE DELL'INTERESSE GENERALE PREVALENTE <i>è venuto meno il principio dell'eccezionalità del modello "in house" per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e quindi percorribile la strada dell'in house providing . Alla luce di quanto esposto, la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali e in particolare tra modello "in house" e ricorso al mercato, deve basarsi ora sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, cioè: valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti; individuazione del modello più efficiente ed economico; adeguata istruttoria e motivazione. Se vengono rispettati questi parametri e quelli dell'affidamento "in house" ("controllo analogo" e società 100% pubblica) la scelta dell'Ente è teoricamente inattaccabile.</i>	1
	E	I PRINCIPI, QUALI TRASPARENZA, ADEGUATA PUBBLICITÀ, PROPORZIONALITÀ, NON DISCRIMINAZIONE, PARITÀ DI TRATTAMENTO E MUTUO RICONOSCIMENTO DEVONO TROVARE APPLICAZIONE CON MOTIVAZIONE D'INTERESSE GENERALE.	1
TRASPARENZA	H	MINORE	0
	E	MAGGIORE	1

(2) *L'abrogazione dell'articolo 4 va a travolgere tutte le indicazioni in materia; si produce, pertanto, una carenza di disciplina che impone all'interprete un'opera di ricostruzione della disciplina applicabile sia per gli affidamenti in corso sia per quelli futuri.*

*Ad oggi, la normativa di riferimento per la gestione dei servizi pubblici è costituita dalla normativa comunitaria in materia, sicuramente meno restrittiva rispetto a quella oggetto di censura nella sentenza in esame ed in particolare, dai principi di cui agli art. 106 e 14 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. **tale disposizione, da una parte, stabilisce che la presenza di interessi generali non implica in via generale la disapplicazione delle norme della concorrenza e i relativi principi, quali trasparenza, adeguata pubblicità, proporzionalità, non discriminazione, parità di trattamento e mutuo riconoscimento che, pertanto, devono trovare applicazione; dall'altra, consente agli Stati la possibilità di derogare a tali norme e principi nella misura in cui dall'applicazione degli stessi potrebbe derivare una compromissione della missione di interesse generale prospettando, pertanto, un ragionevole contenimento tra la tutela dell'interesse generale rispetto ed il principio della concorrenza nel settore dei servizi.-***
