

# COMUNE DI CROGNALETO



Provincia di Teramo

---

(PROVINCIA DI TERAMO)

AREA URBANISTICA EDILIZIA PRIVATA LAVORI PUBBLICI-

Servizio LL.PP.

---

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

---

Prot. n. 3266

del 23/06/2020

**OGGETTO: AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E SMALTIMENTO RIFIUTI URBANI  
DIFFERENZIATI E SERVIZI ANNESSI**

(Relazione illustrativa circa le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house, ex art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012, convertito con modificazioni dalla L. 17/12/2012 n. 221)

Il sottoscritto Geom. Zinilli Alessandro in qualità di Responsabile dell'Ufficio Tecnico – Lavori Pubblici del Comune di Crognaleto (TE), giusto Decreto sindacale al Prot. n. 59 in data 08/01/2020, dovendo esporre le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento *in house* del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani differenziati e servizi annessi del Comune di Crognaleto (TE) (ex art. 34, c. 20 del D.L. 18/10/2012), convertito con modificazioni dalla L. 17/12/2012 n. 221) alla "MO.TE. S.p.a." con sede in C.so Cerulli 59 – 64100 Teramo, P. I.V.A. 00884890674, relaziona quanto segue:

## **PREMESSA**

L'art. 34 del D.L. 18/10/2012 N. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n. 221, al comma 20, prevede che: *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelte e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*.

La presente relazione è stata elaborata relativamente alla gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani differenziati e servizi annessi sul territorio del Comune di Crognaleto (TE), che assuma il ruolo di Ente affidante, e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, *in house providing*, in favore della società partecipata "MO.TE. S.p.a." con sede in C.so Cerulli 59 – 64100 Teramo, P. I.V.A. 00884890674, assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, a l'economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

La materia dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di "rilevanza economica", è stata nell'ultimo decennio oggetto di una intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicinarsi di un'abrogazione referendaria e un pronunciamento di illegittimità costituzionale.

L'art. 112 del D.Lgs. n. 267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere "per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli Enti locali sono Enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rivela è perciò la scelta politico-amministrativa dell'Ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il ricordato principio che gli Enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal D.L. 30/09/2003 n. 269, convertito dalla L. 24/12/2003 n. 350, che ha modificato gli artt. 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, non è corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

E' opportuno ricordare che nel "Libro verde sui servizi di interesse generale", presentato il 21/05/2003 dalla Commissione della Comunità Europea, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica".

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (Corte di Giustizia Europea, sentenza del 22 maggio 2003, causa 18/2001).

Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa, (Parere Corte dei Conti Lombardia n. 195/2009: Cons. di Stato Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sez. V, 10 settembre 2010 n. 6529).

Si afferma che sono classificabili come servizi a rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'Ente laddove la tariffa richiedibile all'utente sia potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa che non deve essere di modesta entità.

Quindi la quantificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore (Cons. Stato, sentenza n. 5097/2009, Cons. Stato Sez. V, sentenza 23/10/2012 n. 5409) e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività oggetto del servizio. Per quanto riguarda specificamente il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani differenziati e servizi annessi, che si occupa, la cui nozione è desumibile dall'art. 183, c. 1 lett. d) del D. Lgs. 03 aprile 2006 n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (C.d. Codice dell'ambiente), come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale, e nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e soprattutto, della disciplina normativa ad esso applicabile.

I magistrati contabili riconoscono costantemente (Corte dei Conti Lombardia, Sez. controllo pareri n. 263/2013, n. 457/2013, n. 531/2012) che la giurisprudenza ritiene che la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica 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 suddetta quantificazione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani differenziati e servizi annessi, risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (Cons. Stato Sez V, 8 marzo 2011 n. 1147 e Cons. Stato Sez. V 3 maggio 2012 n. 2537),

nonché dell’Autorità garante per la Concorrenza ed il Mercato (pareri AS705 – AS684 – AS 678 – AS612 – AS604 – AS573 – AS570 – AS564 – AS558 – AS544 – AS530 – AS526 – AS562 – AS561 – AS548 – AS594 – AS599 – AS601 – AS620 – AS627 – AS706 – AS708 – AS726 – AS727 – AS728 – AS739 – AS740 – AS742 – AS743).

Ciò anche in relazione all’ipotesi in cui l’Amministrazione, invece della concessione, 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. Stato Sez. V, n. 2537/2012 cit.)

Il menzionato D. Lgs. N. 152/2006 individua gli A.T.O. (Ambiti Territoriali Ottimali) quale “dimensione sovra comunale” di gestione del servizio di igiene urbana. Gli Enti locali cooperano nella gestione del servizio stesso attraverso le Autorità d’Ambito.

L’art. 34 c. 23 del D.L. n. 179/2012, ha inserito, dopo il comma 1 dell’art. 3/bis del D.L. 13/08/2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14/09/2011 n. 148, e successive modificazioni, il seguente comma “1/bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione di tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”.

Tornando al citato D. Lgs. N. 152/2006, l’art. 200 stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), delimitati dal piano regionale di gestione dei rifiuti. La delimitazione degli ATO è adottata dalla regione sulla base di una serie di criteri, tra i quali il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali e la ricognizione dei impianti di gestione dei rifiuti già realizzati e funzionanti.

L’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti a livello di ATO trova la propria regolamentazione nel combinato disposto di cui all’art. 34 commi 20 – 26 del D.L. n. 179/2012, convertito dalla L. n. 221/2012, e dall’art. 3/bis del D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. 148/2011.

Quindi, l’Autorità d’Ambito disporrà l’affidamento della gestione integrata dei rifiuti a fronte di una relazione, da pubblicarsi sul sito internet dell’Ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. Il rinvio alla previsioni dell’ordinamento europeo consente di affermare che l’autorità d’ambito potrà scegliere, discrezionalmente, la forma di gestione tra i modelli organizzativi ivi previsti, che si tratteranno in seguito, cioè: la procedura di evidenza pubblica, la società mista e la società c.d. *in house*.

La Regione Abruzzo, con L.R. 21/10/2013 n. 36, ha previsto che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sia organizzato in un Ambito Territoriale Ottimale unico regionale, denominato “ATO Abruzzo”, con l’istituzione di un’Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani, denominata AGIR, Ente rappresentativo di tutti i 305 Comuni dell’ATO Abruzzo, a cui gli stessi partecipano obbligatoriamente.

Ad oggi, in data 31 maggio 2018 si è insediata l’AGIR e sono stati nominati gli organismi in data 30 luglio 2018 per il funzionamento della stessa.

Il legislatore regionale ha recepito la previsione statale sopra ricordata. Infatti, l'art. 13 della già citata L.R. n. 36/2013, prevede che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è affidato secondo le norme vigenti in materia di affidamento dei servizi pubblici locali e rilevanza economica. Il successivo art. 17 prevede, inoltre, al comma 10, che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, avviene, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale, secondo ambiti o bacini territoriali ottimali definiti dal piano d'ambito.

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

Il ruolo del singolo Comune quale Ente concedente/affidante, in attesa dell'istituzione dell'Ente d'ambito, è sancito dalla legge vigente: in base all'art. 198, c. 1 secondo periodo, del D. Lgs. 152/2006 (Competenze dei Comuni), sino all'inizio dell'attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'art. 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art. 113, c. 5, del D. Lgs. 18 agosto 200 n. 267.

La suddetta interpretazione trova, altresì conferma sia nei pareri espressi dalla Corte dei Conti, laddove i giudici contabili, chiamati a pronunciarsi in materia, hanno più volte sottolineato come nelle more dell'istituzione dell'ATO permane in capo ai Comuni la potestà di gestione del servizio di igiene ambientale (Corte dei Conti Sez. Regionale di controllo per la Regione Lombardia, 17/01/2014 n. 20)

In termini AGCM, Parere AS696 del 01 giugno 2010, sia nella giurisprudenza amministrativa (Tar Toscana Sez. I, del 3 giugno 2014 n. 991: in termini Tar Campania Sez. I, del 2 dicembre 2014 n. 6303).

Risulta, però, opportuno che gli atti di affidamento siano formulati in modo da contemperare le opposte esigenze, da un lato, di garantire la continuità del servizio anche nel periodo transitorio, dall'altro, di non effettuare nel corso delle medesime operazioni in grado di compromettere l'avvio del nuovo sistema, ad esempio, prevedendo clausole risolutive che non ledano le competenze istituzionali in materia, aventi effetto dal momento in cui il servizio sarà affidato da parte dell'Autorità.

Trattando dei modelli astrattamente esperibili per la gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, inizialmente l'articolo 23-1 bis del D.L. 25/06/2008, n. 112, convertito dalla L. 06/08/2008, n. 133, esprimeva un'espressa pregiudiziale a favore della concorrenza e del mercato. Mirava a garantire l'applicazione della normativa comunitaria e a favorire il rispetto dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale.

La norma ribadiva fortemente il principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento di servizi, limitando al contempo le ipotesi di affidamento diretto a fattispecie ben circoscritte e residuali, riconducibili al modello "*in house*", subordinato a ulteriori condizioni, che dovevano renderlo un'ipotesi eccezionale, salvaguardando così la finalità di liberalizzazione e promozione della concorrenza della nuova normativa.

In particolare, era previsto che il modello dell'"*in house*" potesse configurarsi solo in presenza di situazioni tali da non permettere un efficace ed utile ricorso al mercato. Inoltre, l'affidamento doveva avvenire solo in favore di società totalmente partecipate dall'Ente pubblico concedente, limitatamente ai

casi in cui l'attività societaria fosse svolta a beneficio dello stesso Ente pubblico, e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società affidataria.

La possibilità di affidamento diretto era sottoposta ad ulteriore vincolo, per l'Ente affidante, di dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola e verificandola. In caso di affidamenti di valore superiore determinate soglie, l'ente affidante era altresì, tenuto a trasmettere una relazione all'autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale doveva esprimere un parere preventivo sulla conformità dell'affidamento diretto alle prescrizioni della normativa nazionale.

Erano fatte salve le disposizioni previste in materia di distribuzione di gas naturale, di distribuzione di energia elettrica, gestione delle farmacie comunali, nonché quelle relative alla disciplina del trasporto ferroviario regionale.

Sull'assetto così definito dalla disciplina della materia, è sopravvenuto il referendum popolare abrogativo del 12 giugno 2011.

L'effetto abrogativo si è realizzato con decorrenza dal 21 luglio 2011, a seguito della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113.

Il primo effetto originato dall'abrogazione referendaria dell'art. 23/bis e, di conseguenza, del regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 168/2010, è stato di fatto che il vuoto creatosi per la sopravvenuta assenza di norme specifiche di tutela della concorrenza nei servizi pubblici locali è stato immediatamente colmato dalla più generale normativa europea preesistente, in un rapporto di integrazione con le norme dell'ordinamento italiano.

Infatti, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26/01/2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo, ma, escludendosi la rivivescenza delle norme precedenti, deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica. Detta disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria a cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), anche dalle pronunce della corte di giustizia e dai provvedimenti della commissione.

Per effetto, dunque, dell'abrogazione della disciplina di cui al già più volte richiamato Art. 23/bis del D.L. n. 112/2008, il modello dell'"*in house providing*", previsto dalla consolidata giurisprudenza della corte di giustizia della comunità Europea, è tornato ad essere una delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, non più "eccezionale", come sino ad allora previsto dal diritto interno.

A breve distanza temporale dalla pubblicazione del richiamato decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23/bis, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'art. 4 del D.L. 13/08/2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14/09/2011 n. 148, poi, a varie riprese, modificato da successivi provvedimenti, tra cui il D.L. 24/01/2012 n. 1, convertito dalla L. 14/03/2012 n. 27, che con l'art. 25, comma 1, lettera a), ha introdotto misure di organizzazione dei servizi a rete, attraverso l'attribuzione alle regioni e alle province autonome del compito di individuare ambiti o bacini territoriali per lo sfruttamento di economie di scala e di differenziazione.

Tale normativa sopravvenuta ha previsto una disciplina sostanzialmente contraddistinta dalla medesima ratio di quella già abrogata, di fatto reintroducendo, seppure con alcuni distinguo, norme tese ad ottenere una riduzione dell'ambito di applicazione della modalità di affidamento dei servizi a rilevanza economica a società "in house", per l'effetto, conducendo ad un sistema liberalizzato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso la piena concorrenza per il mercato, compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità degli stessi.

L'articolo 4 del D.L. n. 138/2011, infatti, prevedeva che gli enti locali, prima di procedere al conferimento della gestione dei servizi, avessero l'obbligo di individuare in via preliminare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale e le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo. Esso prevedeva inoltre la verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando i diritti di esclusiva alle sole ipotesi in cui, in base ad un'analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risultasse idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

L'affidamento "in house" del servizio a società interamente pubblica con i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo era un'eccezione limitata all'ipotesi in cui il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento fosse pari o inferiore a € 200.000, 00 annui.

La norma prevedeva anche l'impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe.

Sull'impianto normativo sopra delineato è intervenuta la sentenza n. 199/2012 della corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del D.L. n. 138/2011, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, così come sancito dall'art. 75 della Costituzione, e già oggetto di pronunciamenti della stessa Consulta, richiamati nella sentenza n. 199.

L'abrogazione dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 ad opera della corte costituzionale ha reso non più operanti tutte le disposizioni in esso contenute, concernenti, essenzialmente, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, mentre ha lasciato intatte altre norme della stessa materia, fra cui l'art. 3/bis del D.L. n. 138/2011, inerente l'organizzazione territoriale dei suddetti a rete.

Con le ricordate abrogazioni dell'art. 23/bis della L. n. 133/2008 e dell'art. 4 della L. 148/2011, dunque, sono stati rimossi gli stringenti vincoli alla percorribilità del ricorso agli affidamenti diretti "in house" dei servizi di rilevanza economica. La corte nel pronunciamento di incostituzionalità relativo all'art. 4 della L. n. 148/2011, non si è limitata a rilevare il contrasto con l'art. 75 della Costituzione a causa della sostanziale riproposizione di una norma soppressa dal referendum popolare (vale a dire l'art. 23/bis della L. n. 133/2008), ma ha anche ricostruito i motivi della consultazione referendaria e, per alcuni versi, la volontà popolare che in essa si è manifestata, censurando misure che, in contraddizione con l'esito del referendum, limitavano la facoltà di scelta degli enti locali impedendo loro di ricorrere a gestioni pubbliche; ciò in difformità con la stessa normativa comunitaria meno restrittiva, quantomeno per il ricorso all'affidamento diretto a società cosiddette "in house", rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

La pronuncia di incostituzionalità della Corte (che ha efficacia retroattiva fin dalla sua emanazione) ha determinato una situazione non molto difforme da quella successiva alla pubblicazione dell'esito referendario relativo all'art. 23/bis della L. n. 133/2008. Resta dunque attuale la sentenza della corte costituzionale stessa e sopra ricordata di ammissione dei quesiti referendari (sentenza 24/2011) con

riferimento a due aspetti: da un lato, là non reviviscenza delle norme abrogate, dall'altro, il fatto che "dall'abrogazione referendaria non deriva in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incolumabile, né l'applicazione di una normativa costante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario".

In seguito all'abrogazione dell'art. 4, pertanto, il riferimento generale risulta costituito dalla disciplina Europea (direttamente applicabile) e dalle norme settoriali in vigore a cui si sono aggiunte le direttive europee da recepire dagli Stati membri, da ultimo 2014/23/24/25UE, recepite con D. Lgs. 18/04/2016 n. 50.

Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, in sede di uniformazione del diritto interno alla pronuncia della Corte Costituzionale, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza, in materia di servizi pubblici locali, prevedendo, con l'art. 34 del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito dalla L. 17/12/2012, n. 221, l'obbligo di predisporre apposita relazione in cui dare conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e a motivarne le ragioni, e di pubblicizzazione della scelta gestionale adottata. Da detta norma discende una maggiore autonomia degli enti locali nella scelta della tipologia organizzativa dei servizi pubblici locali a rilevanza economica: non è indicato un modello preferibile, ma un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti.

Attualmente, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono indifferentemente:

- 1) appalti e concessioni, mediante il mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario;
- 2) partenariato pubblico-privato, ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio;
- 3) affidamento diretto, "in house", senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente diverso dall'Ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

La prima delle tre tipologie di affidamento, appalti e concessioni, trova specifica regolamentazione nelle direttive europee nelle norme interne di recepimento, come già sopra ricordate.

Per quanto riguarda il partenariato pubblico-privato (c.d. PPP), esso si realizza attraverso la c.d. "gara a doppio oggetto", riguardante sia la qualità di socio, sia l'affidamento del contratto di appalto o di concessione del servizio. Tale modello è stato dapprima previsto in ambito europeo: a tal uopo si ricorda il Libro Verde del 2003 e la comunicazione interpretativa della Commissione europea del 5 febbraio 2008 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), pubblicata sulla G.U.C.E. 12/04/2008, C91/4, in cui si afferma che è sufficiente una sola procedura di gara se la scelta del partner oggetto di preventiva gara è limitata all'affidamento della missione originaria, il che si verifica quando la scelta di quest'ultimo è accompagnata sia dalla costituzione del partenariato pubblico-privato istituzionale (attraverso la costituzione di società mista), sia dalla affidamento dell'ammissione al socio operativo.

Il modello della gara a doppio oggetto ha avuto anche l'avallo della giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. VI, 16 marzo 2009 n. 1555), secondo cui: "le condizioni che devono sussistere affinché il ricorso ad una società mista sia legittimo, sono:

- 1) esistenza di una norma di legge che autorizzi l'amministrazione dal valersi di tale strumento;

- 2) il partner privato sia scelto con gara;
- 3) attività della costituenda società mista sia resa, almeno in via prevalente, in favore dell'autorità pubblica che ha proceduto alla costituzione della medesima;
- 4) la gara (unica) per la scelta del partner e l'affidamento dei servizi e finisca esattamente l'oggetto dei servizi medesimi (deve trattarsi di servizi determinati);
- 5) la selezione dell'offerta migliore sia rapportata non alla solidità finanziaria dell'offerente, ma alla capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto;
- 6) il rapporto instaurato ampia durata predeterminata.

L'affidamento "*in house*" è una modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica amministrazione acquisisce gli stessi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere a terzi tramite gara e, dunque, al mercato.

È pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che l'organismo "*in house*" di un'amministrazione pubblica corrisponde alla figura che, seppur soggettivamente distinta, presenta caratteristiche tali da poterla qualificare come derivazione o "*longa manu*" di quest'ultima, ossia come figura incaricata di una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o a sue articolazioni, secondo un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione inter-organica (Cons. Stato Ad. Plenaria 03/03/2008).

È in istituto di origine Pretoria, delineato dalla Corte di Giustizia della comunità Europea che, investita di numerose questioni pregiudiziali, ha specificato progressivamente i criteri in base ai quali si può considerare illegittimo l'affidamento diretto di appalti e servizi pubblici.

Il modello "*in house*" come sopra delineato, è circoscritto ai casi di sussistenza delle seguenti condizioni:

- che la società sia a capitale totalmente pubblico;
- che sia esercitato sulla società un controllo analogo a quello che la P.A. esercita sulle proprie strutture e servizi;
- che la società realizzi la parte più importante della propria attività con lente o gli enti che la controllano.

I parametri essenziali per il modulo "*in house providing*" sono stati definiti, in modo significativo, dalla corte di giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998 tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal", con cui detta corte ha escluso l'obbligatorietà dell'avvio di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente quando:

- l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi (elemento strutturare del rapporto *in house*);
- il soggetto aggiudicatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (elemento funzionale del rapporto *in house*).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sistematicamente recepita dalla giurisprudenza amministrativa costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il C.d. "controllo analogo" sia la C.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario nel modello "*in house*". Sui vari aspetti costituenti e requisiti per l'affidamento "*in house*" si è registrata un'evoluzione delle regole comunitarie (come per la partecipazione privata di modesta entità),

a seguito dell'emanazione delle direttive n. 2014/23/24/25/UE del 26/04/2014, recepite nella registrazione italiana con il D. Lgs. n. 50/2014, come in appresso indicato.

Il controllo analogo è la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo effettivo e strutturale analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Ciò in quanto manca un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la "longa manus" del primo.

La giurisprudenza comunitaria è intervenuta negli ultimi anni a più riprese sul tema.

Si è ritenuto che solo quando l'ente pubblico detenga la totalità del capitale sociale può procedersi ad affidamento diretto, perché solo in tale caso c'è un controllo analogo (Corte di Giustizia sentenza 11/01/2005, causa C-26/03).

Ciò per l'assunto teorico secondo cui, intanto il soggetto societario formalmente distinto dall'ente può considerarsi un tutt'uno dello stesso sul versante sostanziale, in quanto sussista un'affinità di interessi perseguiti. Tale affinità può ammettersi a condizione che la struttura societaria sia totalmente partecipata dall'ente pubblico, essendo viceversa sufficiente che ci sia un privato anche in quota minoritaria perché quella società debba rispondere anche agli interessi egoistici rappresentati nella compagine azionaria dal privato socio.

Altra sentenza importante sul tema del controllo analogo è quella resa dalla Corte di Giustizia del Parking Brixen (sentenza 13/10/2005), nella quale si sostiene che, perché possa dirsi sussistente il controllo analogo, è necessario che il socio pubblico abbia la possibilità (da verificare in concreto tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti) di influire sulle decisioni più importanti, in specie quelle strategiche della società. I caratteri del controllo analogo necessari per la legittimità dell'affidamento di servizi "in House", come lavorati nel tempo dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale anche contabile, sono in particolare:

- il controllo deve configurarsi "in termini più intensi rispetto ai consueti controlli societari, quale attività di controllo forte che si traduce in un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività riferito a tutti gli aspetti di gestione straordinaria e agli aspetti che l'Ente concedente ritiene opportuni di quella ordinaria" (Consiglio di Stato sezione V, sentenza n. 1181 del 13/03/2014);
- il controllo deve svolgersi sia sugli organi societari che sulla gestione, attuato con modalità di tipo programmatico dell'attività, di tipo operativo-economico e di tipo economico-finanziario anche attraverso un sistema di reports;
- l'impresa non deve aver acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo;
- il controllo analogo si ritiene escluso dalla semplice previsione nello statuto della cedibilità delle quote a privati.

L'ipotesi del C.d. "in house" a cascata, che sia quando il pacchetto azionario non sia detenuto direttamente dall'ente pubblico, ma indirettamente mediante una società per azioni capogruppo (Holding), è stata considerata in astratto compatibile con il controllo analogo.

La giurisprudenza ha considerato sussistente il controllo analogo in caso di frazionamento del capitale tra più enti pubblici (C.d. controllo congiunto), perché, soddisfatta la condizione dell'esistenza di un capitale di azionaria partecipazione interamente in mano pubblica, non riveste rilevanza l'esiguità della quota partecipativa di alcuni soggetti (Corte di Giustizia CE, Sez. III, sentenza 13/11/2008, causa C-324/07).

Sul tema del "controllo congiunto" si era più volte espresso anche il Consiglio di stato (sentenze nn. 1365/2019, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011, 1801/2014), sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché tale controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente.

Riguardo, invece alla condizione del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante, per l'orientamento dominante essa si realizza quando il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico, senza fornire i suoi servizi a soggetti terzi (diversi dall'ente affidante), oppure qualora li fornisca in misura esigua o saltuaria.

Gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla sentenza Teckal e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, fornendo elementi specificativi dei requisiti del controllo analogo e dell'attività prevalente a favore dell'ente affidante, sono stati tradotti in dato normativo con le Direttive 23/24/25/2014/UE, dove il modello "in house" viene codificato per la prima volta.

Nel diritto interno dette direttive sono state recepite dal D. Lgs. 18/04/2016 n. 50 che ha introdotto diverse novità in tema di affidamenti diretti.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate direttive, prevede che le concessioni con gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un Ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

- un'amministrazione aggiudicatrice o un Ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (C.d. controllo analogo indiretto);

- oltre all'80% dell'attività della persona giuridica controllata effettuata nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un Ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti all'aggiudicazione dell'appalto della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o Ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione della sua attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile;

- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazioni che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. È una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti,

potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno. I commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano da tale controllo in forma congiunta.

Secondo il nuovo codice dei contratti pubblici sia ha "controllo congiunto" quando vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possono rappresentare anche varie o tutte le amministrazione aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

- le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica;

- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli dell'amministrazione aggiudicatrice o degli Enti aggiudicatori controllanti. il nuovo codice dei contratti pubblici all'art. 192, prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

Lo stesso articolo 192 stabilisce che, ai fini del legittimo affidamento di un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazione appaltante dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto della 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.

In merito alla posizione della giurisprudenza sulla legittimità di avvalersi dell'"in house", per affidare un servizio pubblico locale di rilevanza economica, e ormai consolidato in materia l'orientamento secondo cui l'affidamento diretto "in house", lungi dal configurarsi come un ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locali - costituisce invece una delle (3) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali ivi compresa quella di avvalersi dell' affidamento diretto, "in house" (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineati sì per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce il frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, il razionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (Cons. St. sez. V, 30/09/2013, n. 4832; sez. VI, 11/02/2013 n. 762, sez. V, 10/09/2014 n. 4599, sez. V, sent. 22/01/2015, n. 257, sez. V 12/05/2016 n. 1900, Tar Lombardia sez. Brescia, sent. 17/05/2016 n. 691).

Da ultimo, in materia di affidamento "in house", rilevano le disposizioni contenute nel testo unico sulle società a partecipazione pubblica, adottato con D. Lgs. 175/2016.

Il C.d. Decreto Partecipate definisce innanzitutto la società "in house" come società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto (art. 2 c. 1 lett. o).

La nozione di controllo analogo congiunto è definita mediante rinvio all'art. 5, comma 5, del D. Lgs. 50/2016. L'art. 4, il comma 4, indica poi le attività, rispondenti ad un interesse pubblico, che possono essere svolte dalle società "in house":

- produzione di un servizio di interesse generale;
- progettazione realizzazione di un'opera pubblica, nelle forme dell'art. 193 del Codice dei Contratti;
- autoproduzione di beni e servizi strumentali;
- servizi di committenza.

In tutti i casi, la disposizione prescrive che tali società operino in via prevalente con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti.

Infine, l'art. 16, interamente dedicato alle società "in house", ribadisce che le società domestiche ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano il controllo analogo congiunto, a condizioni che non vi sia partecipazione di capitali privati, salva la deroga già prevista nel D. Lgs. 50/2016 (sicché la partecipazione di capitali privati prescritta da norme di legge, che non implichi controllo o potere di veto nell'esercizio di un'influenza determinante sulla società, è fenomeno compatibile con l'"in house providing").

La disposizione precisa poi le modalità attraverso le quali può realizzarsi l'assetto organizzativo rappresentato dal C.d. controllo analogo (art. 16 c. 2).

A tale fine, è ammessa sia la previsione di deroga alle disposizioni dell'art. 2380/bis Codice Civile (norma che attribuisce agli amministratori la gestione generale l'esclusiva dell'impresa); sia (anche) la sottoscrizione di Patti parasociali, anche di durata superiore a 5 anni.

Per quanto riguarda il requisito dell'attività prevalente, il comma 3 dell'art. 16 prescrive che gli statuti della società "in house" debbano prevedere che oltre l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti affidati dagli Enti pubblici soci e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. La norma precisa che il superamento del predetto limite costituisce grave irregolarità sanabile con le modalità di cui ai commi 5 e 6.

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

Le disposizioni di cui al comma 20 dell'art. 34 del D.L. n. 179, convertito dalla L. n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini e di correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come una attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire a tutti un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa le nozioni di "servizio universale".

In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Sostanzialmente gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a tariffe accessibili.

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo e regolare, 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). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, l'art. 200 del D. Lgs. 152/2006 (Testo unico norme in materia ambientale) tratta del servizio come una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'Ente d'ambito.

Inoltre, sempre in ottica di contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico, in base allo stesso Art. 198, commi 2 e seguenti del D. Lgs. 152/2006 succitato (Competenze dei Comuni), viene previsto che:

1. I Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito..., stabiliscono in particolare:

- le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- le modalità del conferimento, della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- le modalità di conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione e estumulazione..., le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani secondo i criteri di cui all'art. 195 c. 2, lett. c) e d).

2. i comuni sono tenuti a fornire alla Regione, alla Provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani ad esse richieste.

3. i comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

Sempre in tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l'art. 59, comma 2, D. Lgs. n. 507/1993: "Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex D. Lgs. 152/2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrare sopra menzionate".

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico universale, è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuto a livello costituzionale, questo Ente locale deve imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi e dalle condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari ed al grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza e dal carattere economicamente accessibile del servizio.

La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, anche del principio "chi inquina paga". a tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione di accesso alle informazioni ambientali.

Per quanto sopra, al fine della tutela della salute e dell'ambiente, tutela che l'Ente deve perseguire, è necessario che, con la stipulazione del contratto di servizio, siano garantiti determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Per quanto riguarda il concetto di compensazione economica, esso deriva, nel diritto comunitario, dall'art. 106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Infatti se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisca in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla "mission" particolare che la natura del servizio pubblico impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non opera in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che "la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento".

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Nel caso di affidamento del servizio di igiene urbana alla MO.TE. S.p.a. di € 211.979,09 oltre I.V.A. al 10% per un totale complessivo di € 233.177,00, I.V.A. inclusa, all'anno, il corrispettivo resterà invariato per l'intero periodo quinquennale di durata dell'affidamento: per conseguenza l'affidamento in discorso non prevede la corresponsione, da parte dell'Ente di compensazioni.

## **MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Per la gestione del servizio di igiene urbana, il Comune di Crognaleto intende optare per l'affidamento "in house providing" alla società MO.TE. S.p.a.

A tal fine, occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, ai quali si è fatto riferimento nella Sezione A che precede. Su tali condizioni ci si soffermerà, pertanto, qui di seguito.

### **1. LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA TOTALITARIA**

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda la composizione del capitale sociale.

MO.TE. S.p.a. è società a capitale interamente pubblico, operante nel settore della gestione del ciclo dei rifiuti, attualmente partecipata da 21 Comuni della Provincia di Teramo.

Il vigente Statuto della Società approvato dall'Assemblea dei soci nella seduta del 17/10/2018 garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo tra l'altro che:

- è vietata la partecipazione di capitali privati alla società (Art. 1 c. 2);
- il capitale sociale può essere posseduto e sottoscritto esclusivamente da Enti locali (Art. 1 c. 2);
- è fatto salvo il diritto di prelazione degli Enti locali soci;
- le azioni, le obbligazioni convertibili e di diritti di opzione sono trasferibili solo ad Enti locali soci o ad altri enti locali che affidano alla società MO.TE. S.p.a. la gestione dei servizi pubblici di cui sono titolari.

Conclusioni sulla partecipazione totalitaria: - PRESO ATTO che la Società MO.TE. S.p.a. risulta interamente partecipata da capitali pubblici; CONSIDERATO altresì che risulta preclusa la partecipazione di capitali privati; è lecito sostenere che la Società MO.TE. S.p.a. risulta in possesso delle necessarie condizioni afferenti alla "partecipazione pubblica totalitaria" al capitale sociale.

## 2. CONTROLLO ANALOGO

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del C.d. controllo analogo, anche congiunto, di ciascuna delle amministrazioni affidanti.

Il Comune di Crognaleto è socio della MO.TE. S.p.a., con una partecipazione corrispondente al 0,01727% del capitale sociale (pari a n. 90, ciascuna del valore nominale di € 50,00).

In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce ciascun Ente locale socio, che si avvalga di MO.TE. S.p.a. per lo svolgimento del servizio, adeguati strumenti per l'esercizio del C.d. controllo analogo sulla società.

Le previsioni a tal fine contenute nello statuto sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti, essenzialmente riconducibili ai seguenti tre macro-ambiti:

a. un primo ambito comprende le disposizioni che regolano la presenza, all'interno degli organi decisionali, i rappresentanti dei soci affidanti, in conformità all'Art. 5 c. 5 lett. a) del D. Lgs. 50/2016.

Lo statuto riserva ai soci affidanti la designazione dei componenti del consiglio di Amministrazione/ Amministratore Unico (art. 17) del Collegio Sindacale (art. 25); per entrambi gli organi.

Le menzionate previsioni statutarie sono completate dal Regolamento societario per l'esercizio del controllo analogo, il quale assicura che i membri dei due organi la cui designazione riservata ai soci affidanti rappresentino tutti i soci affidanti.

A tale fine, all'art. 3 del suddetto Regolamento si stabiliscono le modalità di esercizio del controllo analogo da parte dei soci, e all'art. 4 si stabiliscono gli obblighi informativi nei confronti dei Comuni soci.

b. un secondo ambito include le clausole dello Statuto in deroga all'art. 2380 bis Codice Civile, in conformità all'art. 16, c. 2, lett. a) del D. Lgs. 175/2016.

Tali previsioni sono numerose e particolarmente incisive.

Innanzitutto, gli obiettivi strategici e le decisioni più significative della società sono sottratti alla competenza esclusiva del consiglio di amministrazione/amministratore e sono sottoposti ad approvazione o, in alternativa, ad autorizzazione dell'assemblea dei soci (art. 12 dello Statuto).

Così, in particolare, sono inderogabilmente sottoposti alla approvazione dell'Assemblea ordinaria:

- il piano previsionale e programmatico di cui all'art. 10 dello statuto, comprensivo dei piani finanziari e degli investimenti;

- Il bilancio annuale di cui all'art. 12 dello Statuto.

Ancora, sono inderogabilmente sottoposti all'autorizzazione dell'Assemblea ordinaria, i seguenti atti del CDA: - acquisti e alienazioni di immobili ed impianti; acquisti ed alienazioni di aziende di rami di azienda e di partecipazioni societarie, non già previsti nella relazione previsionale e programmatica; operazioni, di qualsiasi tipo e natura che comportino un impegno finanziario.

Sono sottoposti all'approvazione dell'Assemblea, previa autorizzazione del competente Comitato tecnico, i seguenti atti del CDA: - linee guida per la formulazione delle tariffe dei prezzi dei servizi erogati, quando non soggetti a vincoli di legge o fissati dalle Autorità eventualmente preposte; carta dei servizi e schema dei contratti per la gestione dei servizi erogati, quando non soggetti a

vincoli di legge o fissati dall'autorità eventualmente preposte; tariffe prezzi per la fruizione di beni e servizi, salvo quanto di competenza di altri Enti o Autorità preposte.

c. un terzo ed ultimo ambito del controllo analogo riguarda le prerogative attribuite ai soci i quali, a norma dell'art. 13 comma 1, dello Statuto, possono richiedere l'immediata convocazione dell'Assemblea, qualora ritengano che gli atti autorizzati dall'assemblea non vengono eseguiti secondo l'autorizzazione. Ciò può comportare giusta causa per la revoca degli amministratori.

Gli indici della presenza del controllo analogo di cui agli artt. 5 del Codice dei Contratti e 16 del D. Lgs. 175/2016 sono molteplici.

In relazione al controllo sugli organi, rilevano le già citate previsioni dello Statuto che riservano i soci affidanti la designazione della maggioranza dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, per il tramite del Comitato unitario.

In ordine al controllo sugli atti è possibile concludere che ciascun socio affidante può effettivamente orientare le decisioni e gli atti di gestione più significativi della Società e tutti quelli relativi allo svolgimento del servizio il proprio territorio, essendo chiamato ad esprimere la propria posizione in più sedi e a più livelli, sia ex-ante, sia contestualmente sia ex-post: nell'Assemblea dei soci competente non solo nelle materie previste dalla legge, ma anche su una serie di importanti decisioni che, di norma, appartengono alla competenza esclusiva degli Amministratori;

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 4, lett. c) del D. Lgs. 50/2016, si segnala che non emergono elementi per ravvisare il perseguimento, da parte della MO.TE. S.p.a., di interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Conclusioni circa il controllo analogo: - per quanto sopra il Comune di Crognaleto può esercitare a pieno titolo sulla MO.TE. S.p.a. un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri uffici.

### 3. LA DESTINAZIONE PREVALENTE DELL'ATTIVITÀ IN FAVORE DEGLI ENTI SOCI

La terza ed ultima condizione posta dall'ordinamento riguarda l'attività svolta dalla Società, rivolta in via prevalente in favore degli Enti locali soci.

Come si è anticipato, la nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nelle indicazioni di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può perciò solo considerarsi rispettata.

A tale criterio quantitativo fa riferimento, anzitutto il D. Lgs. 175/2016, il quale, nel disciplinare il contenuto dello Statuto della società, si riferisce all'80% del fatturato prodotto.

Sotto tale profilo, lo Statuto della MO.TE. S.p.a. risulta conforme alla disciplina di riferimento, avendo previsto, conformemente all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016, che "la Società è tenuta a svolgere l'attività prevalente in favore degli enti locali soci, in modo che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli Enti locali soci"; e che "la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altre recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società" (art. 4).

Si segnala che, rispetto alla condizione in esame, secondo le Linee Guida ANAC n. 7 di attuazione del D. Lgs. 50/2016, la conformità della clausola statutaria all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016 è condizione

necessaria e sufficiente per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamento diretto nei confronti di proprie società "in house" previsto dall'art. 192 del codice dei contratti.

Pare comunque opportuno soffermarsi sulle condizioni poste dall'art. 5 del D. Lgs. 50/2016, ove si richiede che oltre all'80% dell'attività sia effettuata nello svolgimento di compiti affidati alla Società dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Qui il criterio quantitativo non è immediatamente riferito al fatturato prodotto.

Quest'ultimo rappresenta il criterio ordinario, ma non certo esclusivo, per accertare la sussistenza dell'attività prevalente.

Il comma 7 dell'art. 5 precisa infatti che la percentuale dell'attività è accertata considerando il fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione ovvero altra idonea misura alternativa basata sull'attività.

Nel caso di specie, la MO.TE. S.p.a. ha comunicato al Comune di Crognaleto il calcolo del fatturato totale medio relativo agli anni 2017 - 2018 e 2019 da cui risulta una percentuale di attività prevalente svolte in favore dei comuni soci pari al 100%. L'ente prende atto e fa proprio il documento della MO.TE S.p.a. e lo stesso è agli atti dell'Amministrazione comunale.

Conclusioni sull'attività prevalente: per tali considerazioni requisito dell'attività prevalente nel caso di specie è rispettato.

#### ANALISI DI AFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

La proposta progettuale tecnico-economica presentata da MO.TE. S.p.a., allegata al presente documento quale sua parte integrante e sostanziale, muove, in primis, dalla definizione di obiettivi e linee guida per l'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani nel territorio del comune di Crognaleto che si inseriscono all'interno degli obblighi previsti da pianificazioni e normative di carattere nazionale (D. Lgs. 152/2006 e s.m.i.), regionale (PRGR approvato dalla Regione Abruzzo con Legge Regionale n. 45 del 19/12/2017 e s.m.i.).

Gli obiettivi perseguiti dalla vigente normativa, tra gli altri sono:

- ridurre la quantità di rifiuti urbani raccolti, sia agendo sulla prevenzione della produzione dei rifiuti, sia sulla corretta allocazione dei flussi;
- promuovere l'innovazione tecnologica e la ricerca;
- promuovere l'utilizzo di strumenti fiscali e finanziari;
- massimizzare riciclaggio, il recupero e la promozione di sistemi ambientalmente compatibili per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti;
- migliorare la qualità dei rifiuti conferiti agli impianti di trattamento e recupero;
- eliminare, ove possibile, dal suolo pubblico i contenitori per la raccolta dei rifiuti;
- contrastare, tramite politiche ambientali e piani di comunicazione, l'abbandono dei rifiuti;
- raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata prescritti dalla normativa vigente (65%, D. Lgs. 03/04/2006 n. 152 e s.m.i.);
- abbattere la quota di rifiuto residuo non riciclabile, riducendo ulteriormente la quota di rifiuto da avviare a discarica;

• innalzare il livello di coinvolgimento della cittadinanza, anche adottando modalità operative che consentano una progressiva Maggiore responsabilizzazione degli utenti.

La proposta si articola nella organizzazione dei servizi di raccolta differenziata nonché e l'attivazione di ulteriori servizi inerenti l'igiene urbana e consistenti in:

a. raccolta domiciliare, per le utenze domestiche, delle frazioni riciclabili (carta e cartone, vetro/metalli, imballaggi in plastica), della frazione organica umida (FORSU) e del secco residuo non riciclabile, con relativi contenitori collocati permanentemente in aree private e poi esposti a bordo strada a cura degli utenti nei giorni di passaggio del personale addetto alla raccolta, secondo orari e frequenze stabilito;

b. raccolta domiciliare, per le utenze non domestiche, di tutte le frazioni riciclabili, della frazione organica e del secco non riciclabile;

c. raccolta chiamata dei rifiuti ingombranti e RAEE;

d. sviluppo delle pratiche di compostaggio domestico della frazione organica umida presso le abitazioni con disponibilità di giardino ed in aree omogenee del territorio;

e. servizi accessori;

f. rimozione dei rifiuti abbandonati;

g. raccolta olio esausto;

h. installazione contenitori raccolta deiezioni canine;

i. raccolta rifiuti cestini su strade e parchi/giardini.

Alla MO.TE S.p.a. sono dovuti i corrispettivi del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti presso i siti di conferimento e smaltimento, e degli ulteriori servizi oggetto dell'affidamento; nonché gli oneri di smaltimento dei rifiuti, differenziati ed indifferenziati.

L'obiettivo minimo di raccolta differenziata che la MO.TE S.p.a. si impegna a conseguire e mantenere nel corso della durata dell'affidamento e dell'80%, a fronte degli obiettivi di legge fissati al 65%.

Il progetto presentato da MO.TE. S.p.a. contempla l'organizzazione del servizio di igiene urbana sull'intero territorio del comune di Crognaleto, vasto circa 124,3 kmq, con una popolazione complessiva pari a 1.156 abitanti: il progetto prevede una durata dei servizi fissata in 5 anni. Valutata la produzione complessiva dei rifiuti degli anni 2017-2019, il piano è stato calibrato sui dati dei rifiuti dell'anno 2019. La produzione dei rifiuti presunta è pari a 387,42 ton/anno.

I dati tecnici riferiti in particolare al servizio che ci occupa sono di seguito compendati:

Comune	Abitanti	Famiglie	Utenza Domestiche	Utenze non domestiche	Superficie Kmq	Densità abitativa ab/kmq
Crognaleto	1156	631	1354	33	124,3	9,40
TOTALE	1156	631	1354	33	124,3	9,40

Il sistema proposto è del tipo domiciliare integrato, con l'esecuzione di servizi di raccolta differenziata "porta a porta" per tutte le tipologie di rifiuto prodotte, dalle utenze domestiche e non domestiche, e con frequenza di raccolta delle diverse tipologie di rifiuto identica per l'intero territorio.

L'obiettivo di raccolta differenziata che la MO.TE. S.p.a. prevede di raggiungere a regime, a partire dal mese di luglio 2020, è pari all'80%: tale percentuale rappresenta il valore minimo che la suddetta società si impegna a conseguire per ognuna delle annualità di svolgimento del servizio.

Rimandando per la specifica descrizione dei servizi da svolgere e le relative modalità al progetto allegato, si evidenzieranno, nel prosieguo, le peculiarità del progetto medesimo, anche rispetto alle attuali modalità di espletamento del servizio, e la sua rispondenza ai criteri di efficacia ed efficienza: si formulerà, altresì, una valutazione dell'offerta economica presentata.

L'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti, per come ipotizzata nel citato progetto, risulta, relativamente alla raccolta e al trasporto delle diverse tipologie di rifiuto, sostanzialmente allineata alle attuali modalità, ma più organica contemplando tutti i servizi, anche accessori, connessi al più generale ambito dell'igiene urbana.

Sono previsti i seguenti servizi:

Raccolta, trasporto e smaltimento dei seguenti rifiuti:

- a. frazione secca residua;
- b. frazione organica umida;
- c. carta e cartone;
- d. imballaggi in plastica e metalli;
- e. vetro;
- f. raccolta e trasporto ingombranti e RAEE;
- g. raccolta e trasporto pile, farmaci e T e/o F;
- h. raccolta oli vegetali esausti;
- i. raccolta abiti usati;
- j. raccolta porta a porta di pannolini e pannoloni;
- k. raccolta dei rifiuti di provenienza agricola;
- l. raccolta rifiuti da mercati, fiere e manifestazioni;
- m. raccolta rifiuti abbandonati;
- n. raccolta carogne;
- o. monitoraggio del territorio finalizzato all'individuazione degli scarichi abusivi ed al contenimento delle discariche abusive;
- p. piano di comunicazione.

I principali elementi che determinano la proposta di rilievo ad un punto di vista tecnico ed economico sono:

- 1) la fornitura di mezzi per la raccolta e lo spazzamento minimo di categoria 5;
- 2) la fornitura in sostituzione delle attrezzature specifiche per la raccolta degli imballaggi in plastica/polistirolo/ metalli, della carta, del vetro ieri volavano dell'organico dell'indifferenziato qualora deteriorate;
- 3) la raccolta a domicilio, per tutte le utenze domestiche, dei rifiuti ingombranti e dei RAEE;
- 4) raccolta abiti usati;
- 5) raccolta degli oli vegetali;
- 6) la previsione della raccolta dei rifiuti di provenienza agricola;
- 7) la raccolta dei rifiuti abbandonati;
- 8) il monitoraggio del territorio finalizzato all'individuazione degli scarichi abusivi ed al contenimento delle discariche abusive;
- 10) gli adempimenti e la gestione di tutti gli adempimenti di comunicazione agli enti sovracomunali.

Si evidenzia che l'affidamento alla MO.TE. S.p.a. dei servizi di cui ai precedenti numeri consentirà di aumentare il ventaglio dei servizi offerti con l'obiettivo di produrre economie sul bilancio dell'Ente.

L'offerta economica, determinata dagli elementi di costi del servizio riportati nella proposta progettuale, alla quale si rimanda, prevede oneri a carico dell'ente, per la complessità dei servizi previsti, pari ad euro 211.979,09 oltre I.V.A. al 10%, per un totale complessivo di euro 233.177,00, corrispettivo che resterà invariato per l'intero periodo di durata dell'affidamento.

Al riguardo occorre rilevare che gli oneri per risorse umane e strumentali occorrenti per il corretto ed efficiente disimpegno dei servizi da affidare, adeguate per qualità e quantità alla complessità dei compiti da svolgere, sono interamente a carico della società partecipata, cui sarà applicato il vigente contratto collettivo nazionale di lavoro in vigore rinnovato in luglio 2016.

Se, quindi, il dato combinato del contenimento dei costi e del valore quali, quantitativo dei servizi offerti consentirebbe di giudicare positivamente la proposta progettuale qui oggetto di esame, occorre evidenziare che la corretta valutazione della congruità di un'offerta economica, presentato in un procedimento finalizzato all'eventuale affidamento di un servizio "in house", non può prescindere da un raffronto con i dati economici di servizio paragonabili, per qualità e quantità, a quello oggetto di proposta progettuale, resi in Comuni che abbiano esternalizzato i servizi medesimi mediante procedura di evidenza pubblica e che presentino caratteristiche demografiche territoriali analoghe a quelle di Crognaleto.

Se è vero, infatti, che la decisione di affidamento "in house" si sostanzia in una scelta di un modello gestionale, scelta eminentemente "politica" e, per ciò stesso, discrezionale, e se è altrettanto in dubbio che tale decisione è retta da valutazioni ben più ampie di quelle riconducibili al mero dato attinente la convenienza economica, è pur vero che elemento fondamentale della scelta, come ribadito da costante giurisprudenza, è senz'altro la convenienza economica del modello, rispetto a quello alternativo dell'affidamento a mezzo evidenza pubblica.

Dalla valutazione complessiva della proposta tecnico-economica presentata da MO.TE. S.p.a. emergono le considerazioni che seguono.

La totalità dei servizi offerti, nonché le modalità tecnico operative, anche innovative, ed i livelli di qualità previsti per l'esecuzione delle diverse prestazioni proposte nel progetto esaminato, delineano un quadro di idoneità e di qualità degli stessi, anche con riferimento alle caratteristiche di obbligatorietà ed universalità tipiche del ciclo dei rifiuti.

Tutto quanto sopra risulta idoneo ad assicurare al territorio ottime condizioni di igiene, di decoro e di immagine.

Dal punto di vista economico, l'affidamento alla MO.TE. S.p.a. produrrebbe per il Comune un costo inferiore a quello rinvenibile sul mercato: il modello dell'affidamento "in house", fermo restando ogni valutazione di carattere "politico", oltre che un controllo diretto sul territorio e la possibilità di rimodulare l'affidamento in relazione a nuove esigenze sopravvenute per il Comune, consente di abbattere gli oneri a carico dell'ente a livelli minimi sufficienti a garantire l'equilibrio finanziario dell'affidatario che, proprio per la derivazione pubblica che ne connota la natura, non ricerca il maggior profitto, come accade per i soggetti imprenditoriali di natura privatistica, ma la massimizzazione della qualità del servizio.

Al fine di esaminare esaustivamente tutte le conseguenze dell'eventuale affidamento del servizio di igiene urbana alla MO.TE. S.p.a., occorre annoverare tra i vantaggi operativi e, quindi, economici, il

recupero di efficienza ed efficacia amministrativa in senso lato che consegue al superamento della frammentazione attuale della gestione per ciò che attiene le attività amministrative inerenti il ciclo dei rifiuti, come in precedenza descritto, con connessi effetti benefici in termini di impiego di risorse umane e strumentali interne; la frammentazione in discorso, viceversa, resterebbe inalterata nel caso di affidamento a soggetto privato, quantomeno per gli aspetti attinenti lo smaltimento dei rifiuti. L'affidamento proposto determina una semplificazione del modello gestionale delle stesse modalità di gestione, a vantaggio dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa dell'Ente.

Un ulteriore aspetto correlato all'eventuale affidamento del servizio di igiene urbana alla MO.TE. S.p.a. è la salvaguardia del valore patrimoniale della quota di questo Comune nella società. Infatti, la possibile crescita organizzativa del servizio medesimo, attraverso lo sviluppo di sinergie territoriali e dimensionali, tende a rafforzare la struttura organizzativa ed industriale della società, caratterizzata da una rete impiantistica sempre in sviluppo, e da un impegno pluriennale su molti territori, con risultati efficienti anche in termini economici, con esercizi sociali chiusi sempre in utile, senza bisogno di alcun intervento dei soci a ripiano delle perdite.

#### TANTO PREMESSO

Per quanto sopra si ritiene che la proposta progettuale presentata dalla società MO.TE. S.p.a. al protocollo n. 3228 del 19/06/2020 garantisce il perseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche a beneficio della collettività con conseguente vantaggio economico conseguibile dall'Ente e giustifica il mancato ricorso al mercato attraverso una gara ad evidenza pubblica per la scelta del contraente cui affidare il servizio di raccolta differenziata e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Crognaleto li 23/06/2020

IL RESPONSABILE DELL'AREA TECNICA  
Responsabile Unico del Procedimento

F.to Geom. Zinilli Alessandro

Allegato "A"

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Servizio di igiene urbana
Ente Affidante	Comune di Crognaleto Provincia di Teramo Regione Abruzzo
Tipo di affidamento	Contratto di servizi
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società "In house"
Durata dell'affidamento	5 anni
Nuovo Affidamento	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)
Territorio interessato dal servizio da affidare	Il servizio oggetto di affidamento interessa il singolo territorio del Comune di Crognaleto
Il Responsabile della Compilazione	Geom. Zinilli Alessandro
Il Responsabile Unico del Procedimento	Geom. Zinilli Alessandro
Data di redazione	19/06/2020