



# COMUNE DI POLLUTRI

Provincia di Chieti

C.so Giovanni Paolo II, 26

C.A.P. 66020

C. F. 00233510692

CENTRALINO 0873907359 FAX 0873900300 e-mail: [info@comunedipollutri.it](mailto:info@comunedipollutri.it)

Sito Internet [www.comunedipollutri.it](http://www.comunedipollutri.it)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA  
SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER  
L’AFFIDAMENTO *IN HOUSE* DEL SERVIZIO DI  
IGIENE URBANA NEL COMUNE DI POLLUTRI (ART.  
34, COMMA 20, DEL D.L. 10/10/2012 N.179  
CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA L.  
17/12/2012 N. 221)

## **PREMESSA**

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, rubricato "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" e convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34 commi 20 stabilisce 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 prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

La presente relazione viene redatta ai sensi e per gli effetti della normativa sopra richiamata e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto del servizio di igiene urbana, in *house providing*, in favore della società ECO.LAN S.p.a di Lanciano, della quale il Comune di Pollutri è socio, assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori e la economicità della gestione, oltre ad essere conforme ai Criteri Ambientali Minimi stabiliti per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Essa si articola nel modo seguente:

- Qualificazione del servizio di Igiene urbana e ricognizione del quadro normativo di riferimento.
- Descrizione delle caratteristiche del servizio di igiene urbana e definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.
- Individuazione della modalità di gestione del servizio e verifica della sussistenza dei requisiti per l'in house providing.
- Analisi di efficienza ed economicità dell'affidamento in house a ECO.LAN. S.p.A.

## **1. QUALIFICAZIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

La nozione di "servizio di igiene ambientale" è desumibile dall'art. 183, c. 1, lett. d), d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Norme in materia ambientale*» (c.d. *Codice dell'ambiente*), venendo ivi definita come raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti. Al riguardo, 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 a esso applicabile (*ex multis* Cons. St., Sez. V, 03/05/2012 n. 2537, C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537, Cons. St., sez. V, n. 2537/2012).

Ai sensi dell'art. 177 comma 2 del Codice dell'Ambiente, i servizi pubblici locali di natura ambientale e, in particolare i servizi attinenti la gestione dei rifiuti costituiscono "*attività di pubblico interesse*".

L'articolo 14, comma 27 lett. f), del DL 78/2010, convertito in Legge n. 122/2010, come successivamente modificato dalla Legge n. 135/2012, prevede che, ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera p) della Costituzione, l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.

L'articolo 112, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000 prevede che gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedano alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, fra cui rientra anche quello relativo alla gestione dei rifiuti.

Il servizio integrato dei rifiuti, dunque, appartiene alla categoria dei servizi che concretizzano le finalità istituzionali dell'Ente e la cui gestione è caratterizzata dagli elementi propri dei servizi di "interesse economico generale": continuità al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica indipendentemente dalla volontà dei singoli cittadini di fruire o meno del servizio, accessibilità,

disponibilità universalità.

Il settore dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di "rilevanza economica", è stato nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa che, in difetto di una mirata azione di coordinamento, ha prodotto nel tempo una confusa ed a volte contraddittoria stratificazione di norme. Un ruolo fondamentale nella disciplina dei servizi pubblici locali, sia sotto il profilo definitorio che per le modalità di svolgimento, è stato svolto dalla normativa comunitaria e, in ambito nazionale, anche dalla legislazione regionale. Si ritiene, pertanto, opportuno, analizzare il quadro normativo di riferimento a livello europeo, nazionale e regionale anche al fine di coglierne i tratti distintivi e le incongruenze della disciplina interna rispetto alle direttive comunitarie.

### **Contesto comunitario**

La nozione di servizio pubblico locale, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel *Libro verde* su tali servizi del 21 maggio 2003) corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE, art. 14 TFUE).

In tema di Servizi di interesse economico generale (SIEG), l'art. 36 della Carta di Nizza introduce il principio del libero accesso agli stessi disponendo che: *"Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati."*

L'art. 14 TFUE definisce i SIEG quali "valori comuni" dell'Unione in riferimento al loro ruolo "di promozione della coesione sociale e territoriale", e prevede che l'Unione e gli Stati membri, secondo i rispettivi poteri e le rispettive competenze, *"provvedano affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti..."*.

L'art. 106 TFUE disciplina gli "obblighi di servizio pubblico", prevedendo che anche alle imprese pubbliche siano applicate le regole sulla concorrenza, purché esse non ostino all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. L'articolo 106, paragrafo 2, prevede, dunque, un'eccezione alle norme sulla concorrenza contenute nel trattato, a condizione che:

- a) vi sia un atto d'incarico mediante il quale lo Stato conferisce ad un'impresa la responsabilità dell'esecuzione di un determinato compito;
- b) il conferimento dell'incarico deve essere relativo ad un servizio d'interesse economico generale;
- c) l'eccezione deve essere necessaria per l'esecuzione dei compiti assegnati e proporzionale a tale scopo («requisito della necessità»);
- d) lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

Sempre in tema di norme specifiche, il protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona prevede che l'Unione adotti le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. Detto protocollo inoltre valorizza:

1. il principio di sussidiarietà riconoscendo l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori;
2. la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento;
3. un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Con riferimento alle modalità di gestione, la Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 che abroga la direttiva 2004/18/CE, al Considerando 5 ribadisce la

piena libertà per le amministrazioni pubbliche nell'organizzare i servizi e le attività di proprio interesse secondo le modalità operative e gestionali ritenute più adeguate.

In base al Considerando 5 infatti: *"E' opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva (...)"*.

La Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, all'articolo 2 afferma il principio della libera amministrazione delle autorità pubbliche. Ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 1: *"1. La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni"*.

### **Contesto nazionale**

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme ancora vigenti, degli articoli 112 e 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e nell'art. 34, commi 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

L' art. 112 del D. Lgs. 267/2000, rubricato espressamente "Servizi Pubblici Locali", di fatto non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico e si limita a rilevare che i servizi pubblici locali debbano avere *"... per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"*. Muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall'art. 112 T.U.E.L., deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369).

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, distinguendo fra servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza. Anche in questo caso non vi è una norma espressa che individua la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza. In primo luogo è opportuno riferirsi al *Libro Verde sui servizi di interesse generale* presentato il 21/05/2003, dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Sia secondo la Corte di Giustizia Europea (sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), sia secondo la Corte Costituzionale (sentenza n° 272/2004), è compito del legislatore 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. In altri termini la differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Tar Sardegna, n. 1729 del 2 agosto 2005).

Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

Interpretato in tal senso, il servizio di igiene urbana rientra nell'ambito dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Trattando dei modelli astrattamente esperibili per la gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, nel corso degli ultimi anni la normativa è stata oggetto di profonde e continue revisioni, delle quali è opportuno ricordare:

- l'articolo 23-bis del D.L. 25/06/2008, n. 112, convertito dalla L. 06/08/2008, n. 133, che racchiudeva la disciplina dei "servizi pubblici locali" esprimendo un'espressa pregiudiziale a favore della concorrenza e del mercato. La norma ribadiva fortemente il principio dell'evidenza pubblica nell'affidamento di detti 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.

- L'intervenuta abrogazione, a seguito del Referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, dell'art. 23-bis del D.L. 112/2008, con la conseguente immediata applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria preesistente, in un rapporto di integrazione con le norme dell'ordinamento italiano. Il modello dell'*in house providing*, previsto dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 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.

- Il vuoto normativo determinatosi in seguito all'abrogazione referendaria, veniva colmato con un primo provvedimento, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, poi, a varie riprese, modificato da successivi provvedimenti, tra cui il D. L. 24/01/2012 n.1, convertito dalla L. 24/03/2012 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 norme tese ad ottenere una riduzione dell'ambito di applicazione della modalità di affidamento dei servizi a rilevanza economica a società *in house*.

- 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. L'abrogazione dell'articolo 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. La pronuncia di incostituzionalità della Corte ha determinato una situazione non molto difforme da quella successiva alla pubblicazione dell'esito referendario relativo all'articolo 23-bis della Legge n. 133/2008.

- Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D. L. n. 138/2011, il Legislatore è intervenuto in via d'urgenza 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.

Attualmente, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono indifferentemente:

- a) appalti e concessioni, mediante il mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario;
- b) 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;

- c) affidamento diretto, *in house*, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è 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 e 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.

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.

Si tratta di un istituto di origine pretoria, delineato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee che, investita di numerose questioni pregiudiziali, ha specificato progressivamente i criteri in base ai quali si può considerare legittimo l'affidamento diretto di appalti e servizi pubblici.

I parametri essenziali per il modulo "*in house providing*", sono stati definiti dalla Corte di Giustizia CE con la cd "sentenza Teckal", che ha escluso l'obbligatorietà del ricorso alla procedura ad evidenza pubblica, quando:

- l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;
- 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 ha, poi, 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 requisiti per l'affidamento *in house* si è registrata un'evoluzione delle regole comunitarie a seguito dell'emanazione delle direttive n. 2014/23/24/25/UE del 26/04/2014, recepite nella legislazione italiana con il D. Lgs. n. 50/2016, come in appresso indicato.

In particolare, la direttiva 2014/24/UE, all'articolo 12, paragrafo 3 ha stabilito le condizioni per procedere all'affidamento di appalti pubblici nel caso di controllo analogo congiunto da parte di più amministrazioni pubbliche. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, infatti: "*3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) *l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;*
- b) *oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

*Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

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

Il diritto interno ha recepito le direttive comunitarie con l'emanazione del D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 (*Codice degli Appalti*) e successivamente del D.lgs. 175/2016, intervenuto in materia di società pubbliche.

Gli articoli 5 del D.lgs. n. 50/16 e 16 del D.lgs. n. 175/2016 stabiliscono che la gestione *in house* di un servizio di interesse generale possa essere legittimamente affidata solo a società di capitali in presenza dei seguenti requisiti:

- a) Partecipazione pubblica totalitaria. Non è ammessa la partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto né l'esercizio di un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- b) Prevalenza dell'attività svolta in favore del socio pubblico. L'attività della società deve essere svolta per oltre l'80 per cento in favore dell'amministrazione aggiudicatrice controllante o di altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore;
- c) Controllo analogo. L'amministrazione aggiudicatrice, anche congiuntamente ad altri soci pubblici, deve poter esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

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 tale controllo in forma congiunta: infatti, si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

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

In merito alla posizione della giurisprudenza sulla legittimità di avvalersi dell'*in house* per affidare un servizio pubblico locale di rilevanza economica, è 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 locale - costituisca invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse. Ed infatti, ad avviso del Consiglio di Stato *"nessuna norma obbliga i comuni ad affidare all'esterno determinati servizi .....ove preferiscano amministrarli in via diretta e magari in economia, mentre, nel caso di una differente scelta, il discusso conferimento a terzi deve avvenire tramite gara rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza. Né si vede per quali motivi un ente locale debba rintracciare un'esplicita norma positiva per poter fornire direttamente ai propri cittadini un servizio tipicamente appartenente al novero di quelli per cui esso viene istituito; nella specie, la disciplina legislativa sopra richiamata [art. 23-bis, d.l. 112/08, nda] non contiene alcun divieto esplicito né implicito in tal senso"*. (Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2011, n. 552)

Il principio secondo il quale nessuna norma obbliga i Comuni ad affidare all'esterno determinati servizi, è stato confermato da una recentissima sentenza (C.d.S. sez. V, 15.03.2016 n. 1034) con la quale il Giudice amministrativo ha definitivamente ribadito che:

- a) a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 34, co. 20, del d.l. n. 179/2012, non sussistono più limiti di sorta all'individuazione da parte degli Enti locali delle concrete modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rispettivo interesse;
- b) secondo l'orientamento euro unitario *"un'autorità pubblica può adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi e [può] farlo altresì in collaborazione con altre autorità pubbliche"*;

c) il medesimo principio è stato ulteriormente ribadito al considerando 5 della c.d. direttiva settori classici 2014/24/UE secondo cui "è opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva";

d) nel medesimo senso depone, inoltre, l'art. 2 della c.d. direttiva concessioni 2014/23/UE (significativamente rubricato 'Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche'), il quale riconosce in modo espresso la possibilità per le amministrazioni di espletare i compiti di rispettivo interesse pubblico: i) avvalendosi delle proprie risorse, ovvero ii) in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici, ovvero - ancora iii) mediante conferimento ad operatori economici esterni;

e) la direttiva pone le tre modalità in questione su un piano di integrale equiordinazione;

f) è venuto meno il principio della eccezionalità del modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

g) l'art. 212 del dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 non stabilisce un impedimento in radice ai Comuni di esercitare le attività di raccolta e trasporto di rifiuti, anche in assenza di iscrizione all'Albo Nazionale dei gestori ambientali;

h) il legislatore regionale non può legittimamente porre o mantenere una disciplina in tema di modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica difforme rispetto a quella recata dallo Stato. In questo senso, i giudici di Palazzo Spada hanno ricordato che la Corte costituzionale ha stabilito che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali afferisce alla materia 'tutela della concorrenza', di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. E) Cost.

In sintesi, quindi, il Consiglio di Stato ha confermato la piena legittimità degli enti locali di scegliere le modalità giuridico – organizzative e gestionali. Nell'ambito di questa scelta, il criterio della convenienza economica per l'Ente, connessa al ricorso al meccanismo in questione, rappresenta "solo una delle motivazioni (se pure importantissima) perché si facesse ricorso a un modello gestionale che, in ogni caso, rientrava pienamente nell'ambito delle scelte legittimamente esercitabili dal Comune".

La recente apertura della giurisprudenza amministrativa sulla alternatività tra procedura ad evidenza pubblica ed affidamento *in house* ed il progressivo superamento in via pretoria della pregiudiziale a favore della gara pubblica, non consente tuttavia di superare i limiti stabiliti dalla normativa vigente che impone, in caso di affidamento diretto *in house providing*, una motivazione rafforzata circa la congruità del ricorso al modello *in house* prima di procedere all'affidamento diretto.

In particolare l'articolo 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*), comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016, c.d. *Codice degli appalti pubblici – posto in tema di partenariato pubblico privato e contraente generale* – prevede che, ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti debbano effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e "dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

Sul punto, la V Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza del 07.01.2019, ha sollevato la pregiudiziale comunitaria in merito alla conformità fra i principi e disposizioni del diritto dell'Unione europea (i quali sembrano comportare una piena equiordinazione fra le diverse modalità di assegnazione dei servizi di interesse delle amministrazioni pubbliche, se non addirittura la prevalenza logica del sistema di autoproduzione rispetto ai modelli di esternalizzazione) e le previsioni del diritto nazionale italiano (in particolare, il comma 2 dell'articolo 192 del *Codice degli appalti pubblici* del 2016).



Sotto altro profilo, 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 deve avvenire secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

### **Contesto regionale**

Il 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. 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 degli impianti di gestione di 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 all'art.3 bis del D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. n. 148/2011. 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.

L'art. 13 della L.R. n.36/2013 prevede che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani venga affidato secondo le norme vigenti in materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica nonché della vigente normativa comunitaria e nazionale, secondo ambiti o bacini territoriali ottimali definiti dal piano d'ambito (art. 17 L.R. n. 36/2013).

Pur essendo l'Autorità d'Ambito titolare delle 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 di un ente d'ambito, è sancito dalla legge vigente: in base all'art.198, comma 1 secondo periodo, del D.Lgs n. 152/2006 (Competenze dei Comuni), sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

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

*"Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario del servizio da parte dell'AdA ([31]), i comuni continuano a gestire i rifiuti urbani ed i rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa, nelle forme di cui all'art. 113, comma 5, del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche"*(Art. 6 della LR n. 45/2007);

*"I soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici locali assicurano l'integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime ai sensi della normativa comunitaria e nazionale vigente sino all'istituzione ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'AGIR di cui all'articolo 4".* (Art. 17 c.1, LR n. 36/2013);

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

*"Trascorsi sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR di cui all'art. 4 è fatto divieto ai comuni di aggiudicare in via provvisoria gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto. (Art. 17 c.14, LR n. 36/2013).*

In data 31 maggio 2018, si è insediata l'Assemblea dei sindaci ed è stata costituita formalmente l'Autorità di Gestione Integrata dei rifiuti (AGIR) ai sensi dell'art. 4 della L.R. n. 36/2013. In data 30 luglio 2018, sono stati eletti gli organi dell'AGIR ed è stato nominato il Presidente dell'Assemblea dei Sindaci ed il Consiglio Direttivo dell'AGIR. Pertanto, in applicazione dell'art. 17 commi 13 e 14 della LR n. 36/2013, a decorrere dal 1° dicembre 2018 (sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR) trova applicazione il divieto di indire nuove procedure di gara. Con nota prot. n. 327131 del 22/11/2018, l'Avvocatura regionale ha chiarito che l'affidamento diretto a società *in house* risulta estranea al dettato normativo regionale di cui ai commi 13 e 14 dell'art. 17 della L.R. n.36/2013 in quanto *"il modello dell' in house providing si configura attualmente come una possibile modalità di affidamento, non più eccezionale..... E' pacifico in dottrina e in giurisprudenza che l'organismo in house di un'amministrazione pubblica corrisponda alla figura che, sebbene soggettivamente distinta, presenti le caratteristiche tali da poterla qualificare quale longa manus di quest'ultima, ovvero come una figura incaricata di una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o alle sue articolazioni"*.

## **2. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO D'IGIENE URBANA ED OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE**

Le disposizioni di cui al comma 29 dell'art. 34 del D.L. 179/2012 convertito con legge 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.

Il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. L'Unione Europea intende il servizio universale come *"l'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 7/03/2002, fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale". *In primis*, 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. Inoltre, 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.

In definitiva, gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità di garantire il servizio a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dall'ubicazione geografica e a tariffa accessibile.

Il servizio di igiene urbana di raccolta e smaltimento rifiuti urbani costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità. Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale, è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'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 ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

La gestione dei rifiuti, poi, 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 e nel consumo di beni da cui originano i

rifiuti, nonché 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 e 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. Lo smaltimento dei rifiuti in particolare e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata e adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità al fine di:

- realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (principio di prossimità), al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

È evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti devono essere organizzate e gestite unitariamente, anche al fine di sfruttare le relative sinergie.

Circa l'obbligatorietà del servizio 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"*.

Sempre in tema di obbligatorietà del ciclo integrato dei rifiuti, l'art. 200 del D.Lgs. 152/2006 tratta del servizio come una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito. Inoltre, l'art. 198, commi 2 e seguenti del D.Lgs 152/2006 prevede che:

*"2. 1 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 di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed 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; g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'art. 195, c. 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'art. 184, c. 2, lettere c) e d).

3. 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.

4. 1 Comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni."

In tema di compensazioni economiche, l'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un

servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Per quanto qui interessa, così come specificato nella Comunicazione della Commissione Europea C(2011) 9404 del 20.12.2011, le compensazioni che non sono considerate aiuti di stato e che sono considerate automaticamente compatibili con il diritto comune, sono le compensazioni che soddisfano quattro condizioni specifiche individuate dalla giurisprudenza comunitaria e, in particolare, dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso Altmark Trans GmbH:

- in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- in terzo luogo la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;
- in quarto ed ultimo luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere stato determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

Lo scopo di queste condizioni è quello di escludere "tout court" l'esistenza di un aiuto di stato quando la compensazione rappresenta una contropartita delle prestazioni effettuata dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quella delle società che fanno loro concorrenza. Nel caso di affidamento del servizio di igiene urbana a ECO.LAN. S.p.A., il corrispettivo riconosciuto per i servizi ambientali erogati da Eco.Lan. S.p.A. sono compensazioni che in senso comunitario non rappresentano aiuti di stato. Infatti, in linea con le quattro condizioni previste nella sentenza del caso Altmark Trans GmbH:

- Eco.Lan. S.p.A. è una società incaricata dell'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico determinati in fase di regolamentazione dell'affidamento del servizio;
- i corrispettivi che verranno erogati a Eco.Lan sono definiti in base a parametri preventivamente determinati in modo obiettivo e trasparente nel contratto di servizio che regola l'affidamento del servizio medesimo;
- i corrispettivi erogati non eccedono quanto necessario per coprire integralmente il servizio pubblico, tenendo conto di un mero margine di utile ragionevole.
- Eco.Lan. S.p.A. è organizzata secondo criteri di efficienza e ha mezzi adeguati per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ad essa affidati. In dettaglio, per quanto riguarda il servizio di raccolta, si può affermare che l'affidamento è effettuato secondo criteri di efficienza.

In definitiva, poiché la tariffa viene interamente introitata dal Comune, alla società si riconosce un importo di €. 227.270,00 annuo oltre I.V.A. 10 % per un totale complessivo di € 250.000,00, corrispettivo che resterà invariato per l'intero periodo decennale di durata dell'affidamento con la conseguenza che l'affidamento in discorso non prevede la corresponsione, da parte dell'Ente, di compensazioni.

## **5. INDIVIDUAZIONE DELLA FORMA DI GESTIONE DEL SERVIZIO INTEGRATO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI.**

Il modello di affidamento del servizio pubblico locale con rilevanza economica oggetto della presente relazione assunto dal Comune di Pollutri quale ente affidante è l'affidamento diretto mediante il c.d. "in house providing".

L'espressione in house providing serve per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato. Come evidenziato nei precedenti paragrafi, la normativa interna, articoli 5 del D.lgs. n. 50/16 e 16 del D.lgs. n. 175/2016, stabilisce che la gestione *in house* di un servizio di interesse generale possa essere legittimamente affidata solo a società di capitali in presenza di rigorosi requisiti:

a) **Partecipazione pubblica totalitaria.** Non è ammessa la partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto né l'esercizio di un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

b) **Prevalenza dell'attività svolta in favore del socio pubblico.** L'attività della società deve essere svolta per oltre l'80 per cento in favore dell'amministrazione aggiudicatrice controllante o di altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore;

c) **Controllo analogo.** L'amministrazione aggiudicatrice, anche congiuntamente ad altri soci pubblici, deve poter esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. In merito al requisito del cd "controllo analogo", le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo analogo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

I. gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

II. le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica

### **a) Partecipazione pubblica totalitaria.**

ECO.LAN. S.p.a. è società a capitale interamente pubblico, operante nel settore della gestione del ciclo dei rifiuti, attualmente partecipata da 56 Comuni della Provincia di Chieti.

Il vigente Statuto della Società approvato dall'assemblea dei Soci nella seduta del 27 marzo 2017, garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo che:

- è vietata la partecipazione di capitali privati alla Società (art. 1, comma 4);

- il capitale sociale può essere sottoscritto e posseduto esclusivamente da Enti locali (art. 5, comma 1);

- fatto salvo il diritto di prelazione degli Enti Locali soci, le azioni, le obbligazioni convertibili e i diritti di opzione sono trasferibili solo ad Enti Locali soci o ad altri Enti Locali, compresi negli ambiti territoriali ottimali della Regione Abruzzo.

ECO.LAN. S.p.A., dunque, è interamente partecipata da capitali pubblici; il permanere di tale condizione è garantita dalle disposizioni statutarie che vietano l'ingresso di capitali privati.

### **b) 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 **POLLUTRI** è socio di Eco.Lan Spa, con una partecipazione corrispondente al 0,15798805432016 % del capitale sociale .

In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce a ciascun Ente locale socio, che si avvalga di Eco.Lan Spa 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:

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

Lo Statuto riserva ai soci affidanti la designazione della maggioranza dei componenti del Consiglio di Amministrazione (art. 25) e del Collegio Sindacale (art. 34); per entrambi gli organi, la riserva di designazione include anche la figura del Presidente. Il menzionato potere di designazione trova conferma nelle prerogative del Comitato unitario per l'esercizio del controllo analogo di cui all'art. 11 dello Statuto (su cui si tornerà appresso: lett. b che segue). 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 è riservata ai soci affidanti rappresentino tutti i soci affidanti. A tale fine, l'art. 5 del suddetto Regolamento prevede che i membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale sono indicati da assemblee separate di soci affidanti rappresentati nel Comitato unitario, raggruppati in ragione della popolazione di riferimento, con maggioranze particolarmente qualificate e indipendenti dalla quota di capitale rappresentato. Il Presidente è indicato dal *plenum* degli Enti locali rappresentati nel Comitato unitario, con maggioranze qualificate.

➤ un secondo ambito include le clausole dello Statuto in deroga all'art. 2380 *bis* Codice Civile, in conformità all'art. 16, comma 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 e sono sottoposti ad approvazione o, in alternativa, ad autorizzazione dell'Assemblea dei soci e/o degli organismi per l'esercizio del controllo analogo (articoli 13, 28, 36, 37, 38, 39 dello Statuto).

Così, in particolare, sono inderogabilmente sottoposti alla approvazione dell'Assemblea ordinaria, previa autorizzazione del Comitato unitario:

- il Piano Programma della Società di cui all'art. 37 dello Statuto, comprensivo del piano degli investimenti programmati;
- il Bilancio Pluriennale della Società di cui all'art. 38 dello Statuto;
- il Bilancio Preventivo Annuale di cui all'art. 39 dello Statuto.

Ancora, sono inderogabilmente sottoposti alla autorizzazione dell'Assemblea ordinaria, su parere conforme e vincolante del Comitato unitario, i seguenti atti del CDA:

- acquisti e alienazioni di immobili e di impianti;
- acquisti ed alienazioni di aziende e di rami di azienda e di partecipazioni societarie di valore superiore allo 0,2% del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato, non già previsti nella relazione previsionale e programmatica;
- operazioni, di qualsiasi tipo e natura, che comportino un impegno finanziario di valore superiore al 10% (dieci per cento) del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato, non già previsti Bilancio di previsione triennale e/o nel Piano Programma;
- costituzione di patrimoni destinati ad uno specifico affare;
- fusione nei casi previsti dagli artt. 2505 e 2505-bis c.c.;
- nomina degli organi di vigilanza qualora la Società adotti un modello organizzativo ai sensi del D.Lgs. 231/2001;
- linee guida per la formazione della dotazione organica, per l'organizzazione ed il trattamento del personale della Società.

Sono sottoposti all'approvazione dell'Assemblea, previa autorizzazione del competente Comitato tecnico, i seguenti atti del CDA:

- linee guida per la formulazione delle tariffe e 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 dalle Autorità eventualmente preposte;
- tariffe e prezzi per la fruizione di beni e servizi, salvo quanto di competenza di altri enti o Autorità preposte.

Inoltre, nell'ottica di incrementare le prerogative dei soci che si avvalgano di Eco.Lan Spa per lo

svolgimento di servizi, con correlativa riduzione delle competenze del CDA, lo Statuto prevede la costituzione di appositi organismi per l'esercizio del controllo analogo, ai quali partecipano di diritto tutti, e solo, i soci che si avvalgano di Eco.Lan Spa per lo svolgimento di servizi. Tali organismi sono: il Comitato unitario per il controllo analogo, di cui all'art. 11 dello Statuto; e i Comitati tecnici di controllo, di cui all'art. 12 dello Statuto.

Essi hanno composizione diversa e consentono ai soci l'esercizio di un controllo analogo congiunto ma differenziato in ragione dei servizi affidati.

In dettaglio, secondo l'art. 11 dello Statuto, il Comitato unitario è formato da un rappresentante per ogni socio affidante i servizi del ciclo integrato dei rifiuti (c.d. Divisione "A"), individuato nella persona del Sindaco dell'Ente Locale socio, o di un suo delegato. A tale organismo sono attribuite funzioni consultive, di indirizzo e decisionali ai fini dell'esercizio del controllo analogo sui servizi del ciclo integrato dei rifiuti (Divisione "A") ed in particolare:

- designa i rappresentanti dei soci affidanti in seno al Consiglio di Amministrazione della Società, ivi incluso il Presidente, e ne dispone la revoca nei casi indicati dallo Statuto;
- designa i rappresentanti dei soci affidanti in seno al Collegio Sindacale della Società, ivi incluso il Presidente, e ne dispone la revoca nei casi indicati dallo Statuto;
- detta gli indirizzi per la nomina dell'eventuale Direttore Generale della società;
- autorizza l'adozione, da parte del Consiglio di Amministrazione, del bilancio di esercizio, del piano programma, del bilancio economico di previsione pluriennale, del bilancio economico di previsione annuale e del rendiconto consuntivo annuale, con potere di valutazione di tutte le questioni comunque relative ai servizi del ciclo integrale dei rifiuti;
- esprime parere vincolante sugli altri atti del Consiglio di Amministrazione oggetto di autorizzazione assembleare nei casi previsti dallo Statuto;
- autorizza il Consiglio di Amministrazione ad istituire o sopprimere sedi secondarie, uffici, filiali, succursali, agenzie e rappresentanze;
- effettua audizioni degli organi di vertice della società sentendo, almeno una volta l'anno, il Presidente del Consiglio di Amministrazione e/o il Direttore Generale;
- riceve relazioni annuali da parte degli organi di vertice della Società sullo svolgimento dei servizi affidati direttamente dagli Enti locali soci;
- detta gli indirizzi ai Comitati tecnici di settore ai fini della gestione coordinata ed unitaria dei servizi, nonché nelle materie e per gli aspetti coinvolgenti più settori;
- propone all'Assemblea l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli Amministratori, ai sensi dell'art. 2393 c.c.;
- promuove l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli Amministratori, ai sensi dell'art. 2395 c.c.;
- assume le necessarie iniziative nei confronti del Consiglio di Amministrazione a fronte delle segnalazioni pervenute dai Comitati tecnici ai sensi dell'art. 12 che segue, ivi incluso l'annullamento e/o la revoca degli atti in contrasto con gli interessi pubblici della collettività e del territorio a cui si riferisce il servizio.

In aggiunta, è istituito un Comitato tecnico di controllo per ciascuna delle seguenti divisioni aziendali:

- Divisione A, per il servizio di gestione del ciclo integrale dei rifiuti;
- Divisione B, per i servizi di committenza relativi all'affidamento e/o gestione delle attività di cui all'art. 2 dello Statuto.

Secondo l'art. 12 dello Statuto, ciascun Comitato tecnico è formato da un rappresentante di ogni socio che affidi il relativo servizio (individuato fra i segretari, direttori generali ovvero i dirigenti o responsabili dei servizi), con competenze e funzioni su tutti gli aspetti di organizzazione e funzionamento dei servizi oggetto di affidamento limitatamente alle materie di competenza della divisione aziendale e nel rispetto delle direttive del Comitato unitario. Il Comitato tecnico, in particolare:

- supporta il Comitato unitario nelle decisioni inerenti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di competenza della divisione aziendale;
- esercita le funzioni delegate dal Comitato unitario;

- autorizza gli atti più significativi relativi alla erogazione dei servizi, quali la carta dei servizi e gli schemi generali dei contratti di servizio e impartisce al Consiglio di Amministrazione indirizzi e direttive vincolanti sulla politica aziendale, con particolare riferimento alla qualità dei servizi e alle caratteristiche da assicurare per il perseguimento dell'interesse pubblico;
- autorizza le decisioni più significative del Consiglio di Amministrazione relative all'organizzazione e/o gestione dei servizi oggetto di affidamento diretto;
- segnala al Consiglio di Amministrazione eventuali disfunzioni nella gestione dei servizi affidati e propone i necessari correttivi;
- può porre il veto sulle operazioni ritenute non congrue o non compatibili con gli interessi pubblici della collettività e del territorio interessati dal servizio;
- segnala al Comitato unitario eventuali violazioni e/o scostamenti del Consiglio di Amministrazione dalle direttive e dagli indirizzi impartiti.

Nell'ambito delle disposizioni sul funzionamento degli organismi di controllo, particolare rilievo assume la previsione dello Statuto dell'art. 11, secondo cui ciascun membro del Comitato può esprimere un solo voto, a prescindere dalla quota azionaria rappresentata.

Il funzionamento degli organismi per il controllo analogo è disciplinato più nel dettaglio da apposito Regolamento, che assicura la più ampia condivisione delle decisioni assunte dai membri che ne fanno parte.

➤ Un terzo ed ultimo ambito del controllo analogo riguarda le prerogative attribuite al singolo socio affidante, il quale, a norma dell'art. 10 ultimo comma dello Statuto, può sempre impartire al Consiglio di Amministrazione direttive e indirizzi relativamente alle decisioni sulla organizzazione e gestione del servizio affidato che abbiano esclusiva attinenza al proprio territorio di riferimento. L'eventuale dissenso espresso sull'operato del CDA ha carattere vincolante e consente l'esercizio del diritto di recesso dal contratto di servizio.

Ai poteri previsti dallo Statuto si aggiungono quelli derivanti dai patti parasociali sottoscritti da tutti i soci affidanti, in conformità all'art. 16 comma 2 lett. c) del D. Lgs. 175/2016.

Tali patti hanno ad oggetto la costituzione, in sindacato di voto, delle partecipazioni rispettivamente detenute dai soci affidanti e obbligano questi ultimi ad esercitare il diritto di voto nell'Assemblea dei soci di Eco.Lan Spa secondo le decisioni assunte dall'Assemblea dei partecipanti al Sindacato, relativamente a tutte le decisioni nelle materie indicate dall'art. 13 dello Statuto o comunque rimesse all'organo assembleare per volontà 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 ai 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 nel 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; nei Comitati per il controllo analogo, per l'autorizzazione o l'espressione di pareri vincolanti sulle decisioni soggette ad approvazione o autorizzazione dell'Assemblea; nell'assemblea dei partecipanti al sindacato di voto, chiamato ad orientare il voto espresso dai soci affidanti nell'Assemblea dei soci in quelle stesse materie già sottoposte agli organismi di controllo analogo.

Il controllo sugli atti è completato dalla già citata previsione di poteri di indirizzo vincolante del singolo socio affidante.

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 di Eco.Lan Spa, di interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.



Con specifico riferimento al requisito del cd. "controllo analogo congiunto" in ECO.LAN., si è pronunciato poi il Consiglio di Stato (sentenza della Sezione V, n. 2599 del 30.04.2018) che, ancor prima della modifica statutaria del 2017, ha riconosciuto la sussistenza del controllo analogo congiunto ai sensi degli articoli 12 della direttiva 2014/24/UE e 5 del codice dei contratti pubblici che, in caso di società *in house* pluripartecipata, richiedono che:

a) gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero, siano formati tra soggetti che possono rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti;

b) i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato, secondo le regole generali elaborate con riguardo all'*in house providing* tradizionale sin dalla sentenza della Corte di Giustizia Teckal (8 novembre 1999, C-107/98).

Con riferimento al requisito sub b) il C.d.S. ha precisato che *"attraverso la partecipazione all'assemblea gli enti pubblici soci della Eco.Lan. concorrono: alla nomina e alla revoca dell'organo amministrativo; all'approvazione degli indirizzi strategici relativi alla gestione della società e dei servizi da questa svolti, degli atti più importanti della società medesima (artt. 12, 13 e 31); all'approvazione del «piano programma» ex art. 40 dello statuto delle attività della società nell'ambito dell'oggetto sociale – consistente a sua volta, ai sensi dell'art. 2, nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, ivi compresa la realizzazione e gestione di impianti di trattamento e recupero.*

*In aggiunta a ciò, al dichiarato fine di «disciplinare la collaborazione tra i Soci» per l'esercizio del controllo analogo, lo statuto prevede l'apposito comitato assembleare (art. 22). Esso è incaricato tra l'altro di esaminare tutte le proposte di delibera formulate dal consiglio di amministrazione e degli atti adottati da quest'ultimo organo, di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi definiti nei documenti programmatici e dei contratti di servizio; il comitato è anche titolare del potere di richiedere informazioni e documenti, oltre che destinatario di referti sulla gestione da parte del medesimo consiglio di amministrazione'.*

Inoltre, a seguito della modifica dello Statuto societario e dalla sottoscrizione dei patti parasociali in data 27.03.2017, sono stati introdotti ulteriori elementi che hanno rafforzato il controllo analogo secondo quanto previsto dal D.lgs. n. 175/2016 e dalle Linee Guida dell'ANAC (n. 7 del 23 febbraio 2017). Il "controllo analogo congiunto" è ora garantito dalle disposizioni del Titolo III, art. 10, dello Statuto e dalle previsioni dei patti parasociali per l'esercizio del controllo congiunto ai sensi dell'art. 16 comma 2 lett. c) del D.lgs. n. 175/2016, stipulati in data 27.03.2017.

In tale quadro, è possibile concludere nel senso che il Comune di **POLLUTRI** può esercitare su Eco.Lan Spa un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, particolarmente articolato ed incisivo, che si realizza sia attraverso il controllo sugli organi sia attraverso il controllo sugli atti.

### **c) 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 nella Sezione A, la nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò 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 di Eco.Lan Spa 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, di 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 altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società"* (art. 2, comma 3).

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 affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del Codice dei Contratti.

## **6. ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITA' DELLA SCELTA**

La proposta progettuale tecnico-economica presentata da "ECOLAN 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 **POLLUTRI** 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 19.12.2007 e s.m.i.) e provinciale (PPGR approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 60 del 29/12/2003 e s.m.i.).

Detti obiettivi della normativa di settore, in particolare, sono:

- ridurre la quantità di rifiuti urbani raccolti, sia agendo sulla prevenzione della produzione di rifiuti, sia sulla corretta allocazione dei flussi;
- promuovere l'innovazione tecnologica e la ricerca;
- promuovere l'utilizzo di strumenti fiscali e finanziari;
- massimizzare il 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 di 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 riorganizzazione dei servizi di raccolta differenziata, nell'attivazione di un sistema integrato "porta a porta", nonché nell'attivazione di ulteriori servizi inerenti l'igiene urbana e consistenti in:

- o 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 stabiliti;
- o raccolta domiciliare, per le utenze non domestiche, di tutte le frazioni riciclabili, della frazione organica e del secco non riciclabile;
- o raccolta a chiamata dei rifiuti ingombranti e RAEE;
- o sviluppo delle pratiche di compostaggio domestico della frazione organica umida presso le abitazioni con disponibilità di giardino ed in aree omogenee del territorio;
- o spazzamento meccanico e/o manuale;
- o servizi accessori;
- o rimozione dei rifiuti abbandonati.

Alla ECO.LAN SpA 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 ECO.LAN SpA si impegna a conseguire e mantenere nel corso della durata dell'affidamento è del 71%, a fronte degli obiettivi di legge fissati al 65% e dell'attuale livello di RD del Comune di Pollutri pari a 12,83%.

Il progetto presentato da "ECOLAN S.p.a." prevede l'organizzazione del servizio di igiene urbana sull'intero territorio del Comune di POLLUTRI, esteso ca. 26,17 Km<sup>2</sup>, con una popolazione complessiva pari a 2.188 abitanti: il progetto prevede una durata dei servizi fissata in dieci anni.

Valutata la produzione complessiva dei rifiuti degli ultimi anni, il piano è stato calibrato sui dati dei

rifiuti dell'anno 2018. La produzione dei rifiuti presunta è pari a **761,88 ton/anno**.  
I dati tecnici riferiti in particolare al servizio che ci occupa sono di seguito compendati:

Comune	Abitanti	Famiglie	Utenze Domestiche	Utenze Non Domestiche	Frazioni nel Comune	Superficie (kmq)
POLLUTRI	2.188	923	1.079	84	4	26,17
<b>TOTALE</b>	<b>2.188</b>	<b>923</b>	<b>1.079</b>	<b>84</b>	<b>4</b>	<b>26,17</b>

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 "ECOLAN S.p.a" prevede di raggiungere a regime, a partire dall'anno 2019, è pari al **71%**, per una produzione dei rifiuti presunta pari a **540,85 ton/anno**, 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:
  - Frazione secca residua;
  - Frazione organica umida;
  - Carta e cartone;
  - Imballaggi in plastica e metalli;
  - Vetro;
- Raccolta e trasporto ingombranti e RAEE;
- Raccolta e trasporto pile, farmaci e T e/o F;
- Raccolta olii vegetali usati;
- Raccolta abiti usati;
- Raccolta porta a porta pannolini e pannoloni per utenze richiedenti;
- Raccolta dei rifiuti di provenienza agricola;
- Raccolta rifiuti da mercati, fiere e manifestazioni;
- Raccolta rifiuti abbandonati;
- Monitoraggio del territorio finalizzata all'individuazione degli scarichi abusivi ed al contenimento delle discariche abusive;
- Spazzamento meccanico e manuale;
- Raccolta carogne;
- Pulizia bocche di lupo, caditoie e condotte di raccolta delle acque piovane;
- Piano di comunicazione;
- Attivazione del compostaggio domestico con fornitura e consegna delle compostiere.

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

- 1) la fornitura di mezzi per la raccolta e lo spazzamento;
- 2) la fornitura delle attrezzature specifiche per la raccolta degli imballaggi in plastica/polistirolo/metalli, della carta, del vetro, dell'organico e dell'indifferenziato;

- 3) la raccolta a domicilio, per tutte le utenze domestiche, dei rifiuti ingombranti e dei RAEE;
- 4) la previsione della gestione della raccolta abiti usati;
- 5) la previsione della gestione della raccolta degli olii vegetali;
- 6) la raccolta dei rifiuti di provenienza agricola;
- 7) la raccolta dei rifiuti abbandonati;
- 8) il monitoraggio del territorio finalizzata all'individuazione degli scarichi abusivi ed al contenimento delle discariche abusive;
- 9) lo spazzamento meccanico e manuale.

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 € 250.000,00 IVA compresa, 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. 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, in un procedimento finalizzato all'affidamento di un servizio "in house", non può prescindere da un raffronto con i dati economici di servizi paragonabili, per qualità e quantità, a quello oggetto della proposta progettuale, resi in Comuni che abbiano esternalizzato i servizi medesimi mediante procedura di evidenza pubblica e che presentino caratteristiche demografiche e territoriali analoghe a quelle di **POLLUTRI**.

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 indubbio 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 fondante 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.

Attualmente (anno 2018) il costo dei servizi di igiene urbana è così suddiviso:

- conferimento rifiuti solidi urbani (rsu) = € 105.000,00
- servizio igiene urbana ..... = € 150.150,00

-----  
Totale € 255.150,00

Il costo annuale della proposta tecnica ECO.LAN comprensivo del conferimento dei RSU e del servizio di igiene urbana e raccolta differenziata è pari ad Euro 250.000,00 IVA inclusa.

Ciò posto, si è proceduto ad una valutazione comparativa, allo scopo di verificare se i corrispettivi richiesti dalla società ECO.LAN S.p.A. corrispondano, o meno, ai prezzi comunemente praticati sul mercato per servizi simili. Si sono esaminati comuni della provincia di Chieti nel raggio di 30 Km con un numero di abitanti e con un'estensione territoriale simili a quelli di Pollutri che hanno affidato di recente il servizio di gestione integrata dei rifiuti con la modalità del porta a porta con procedura di evidenza pubblica. E' emerso che in detti comuni i costi sono superiori a quelli proposti da ECO.LAN. S.p.A. come da prospetto che segue:

ENTE	COSTI RACCOLTA, TRASPORTO, SPAZZAMENTO	COSTI SMALTIMENTO	TOTALE COSTI	COSTO CAPITE PRO
MONTEODORISIO	211.441,00	102.000,00	313.441,00	126,69
GISSI	309.600,00	81.800,00	391.400,00	141,65

Occorre altresì aggiungere che il costo pro capite (determinato dal rapporto tra il costo totale del servizio e il numero degli abitanti serviti) richiesto da Eco.Lan S.p.A. è pari ad € 112,61 Iva Compresa, e comunque inferiore a quello medio della regione Abruzzo pari ad euro 140,69 e a quello medio per macro area geografica e per classe di popolazione residente pari ad euro 140,64 (dati pubblicati da ISPRA – Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca

ambientale – Rapporto Annuale Rifiuti 2017).

Dalla valutazione complessiva della proposta tecnico-economica presentata da "ECOLAN 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 ad "ECOLAN 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 servizio 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 esaurientemente tutte le conseguenze dell'eventuale affidamento del servizio di igiene urbana ad "ECOLAN 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 attinenti 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 e delle stesse modalità di gestione, a vantaggio dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa dell'Ente.

Un ulteriore aspetto correlato all'eventuale affidamento del servizio di igiene urbana ad "ECO.LAN 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.

Infine, avuto riguardo all'oggetto e al valore dei servizi offerti, alla convenienza economica della proposta che giustificerebbe il mancato ricorso al mercato, si ritiene che la proposta progettuale presentata dalla società Ecolan spa garantisca il perseguimento degli obiettivi di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, a beneficio della collettività, anche avuto riguardo alle tariffe che derivano da valori contenuti dei costi del servizio di che trattasi.

**Pollutri, 25.01.2019**

IL Responsabile del SERVIZIO TECNICO  
Geom. Vincenzo GUALTIERI



