



COMUNE DI SORA

PROVINCIA DI FROSINONE

C.so Volsci 111 – 03039 SORA (FR) – Cod.Fisc. 00217140607 - Tel.0776 8281

Area Lavori Pubblici

e-mail serviziotecnico@comune.sora.fr.it PEC comunesor@pec.it



Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento in house del servizio di gestione dei Servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti, igiene urbana, gestione dell'Eco centro alla società "Ambiente e Salute srl"

(D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 14, comma 3 e D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 192, comma 2)

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	<i>Servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti, igiene urbana, gestione dell'Eco centro.</i>
Ente affidante	<i>COMUNE DI SORA</i>
	Il soggetto titolare dell'affidamento non è un ente di governo di un ambito territoriale ottimale (ATO).
Tipo di affidamento	<i>Contratto di servizio</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
Durata dell'affidamento	<i>3</i>
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	<i>Nuovo affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare:	<i>Specificare se il servizio oggetto dell'affidamento interessa: Comune di Sora</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	
Nominativo:	ing. Tommaso Michele Secondini
Ente di riferimento	Comune di Sora
Area/servizio:	Area Lavori Pubblici, Patrimonio e Ambiente
Telefono:	0776828216
Email	serviziotecnico@comune.sora.fr.it
Data di redazione	11.04.2023

PREMESSA

Il recente D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3, è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante.

Il suddetto Decreto ha inoltre abrogato l'art.34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva la redazione di un'apposita relazione "*...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 previste*".

Per la redazione della relazione art.34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto uno schema tipo per facilitare la compilazione ed un Vademecum.

Vista la recente normativa introdotta dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e non essendo ancora consolidata una prassi e una giurisprudenza al riguardo, si precisa come nota metodologica che nel redigere la presente relazione si è voluto comunque uniformarla allo schema tipo predisposto dal Ministero e relativo Vademecum integrando le novità previste dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. In particolare nel suddetto Vademecum si evidenzia che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti **obiettivi**:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica
- qualità del servizio.

La presente relazione è stata redatta in ottemperanza ai dettami dell'art. 192, comma 2, del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 che, per quanto concerne il regime speciale degli *affidamenti in house*, 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 effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

Il Comune di Sora, coerentemente con i principi normativi che indirizzano all'aggregazione dei soggetti gestori dei Servizi Pubblici Locali intende attivare, a far data dal perfezionamento della procedura e della stipula degli atti necessari, il servizio per la gestione dei *Servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti, igiene urbana, gestione dell'Eco centro* alla Società "Ambiente & Salute srl." a totale partecipazione pubblica con sede amministrativa a Sora (FR) in Corso Volsci ,111 C.F. n. 02013850603 con la formula dell' "*in house providing*", al fine di garantire continuità, economicità, efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi stessi.

L'obiettivo dell'affidamento dei servizi sopra citati ad "Ambiente & Salute srl" è quello di realizzare rilevanti sinergie ed economie di scopo e di scala, nonché mantenere il livello qualitativo dei servizi

erogati al fine di ottenere, più in generale, migliori risultati sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e della qualità dei servizi.

Si intende inoltre relazionare in merito alla congruità economica delle condizioni dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Tenuto conto che la convenienza economica nella gestione di un servizio non significa tentare di conseguire un mero risparmio in termini di costi ma garantire un soggetto gestore, le cui utilità economiche non ricadano nella sfera della stessa azienda, ma assumano alto valore sociale, anche e non necessariamente misurabili in ricavi dell'azienda.

Attualmente, il servizio viene gestito dalla società "AMBIENTE & SALUTE srl" sulla base del contratto rep. N. 4823 del 14.04.2004, scaduto il 31.12.2022, oggetto di successivi rinnovi.

Stante l'eccezionalità dell'annualità 2022 dovuta alla crisi russo-ucraina, che come è noto ha determinato un forte aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia e in generale ha causato un mutamento delle necessità di bilancio dell'amministrazione, l'affidamento non è stato deliberato. Inoltre, l'instabilità dei prezzi e la rapida crescita degli stessi, legate alle emergenze già evidenziate, hanno reso difficile per tutto il 2022 l'elaborazione di una previsione puntuale e credibile dei costi dell'affidatario per il periodo di gestione in fase di avvio. Alla data attuale, si assiste invece ad una progressiva stabilizzazione dei prezzi, condizione che, ferma la normale alea che caratterizza soprattutto le previsioni di lungo termine, consente un calcolo verosimile dell'evoluzione delle voci da inserire nel piano economico finanziario. Attesa la prossima scadenza del contratto di servizio attualmente in proroga, fissata al 30/04/2023.

Ferma restando l'esigenza di efficientamento e miglioramento complessivo del servizio mettendo a frutto il lavoro di analisi svolto, le criticità rilevate, gli ambiti di miglioramento individuati, nonché l'esigenza di valorizzare il *know how* acquisito negli anni, si è infine deciso di portare a termine il progetto di riqualificazione che, attraverso uno sviluppo temporale adeguato è in grado di garantire il migliore servizio per la cittadinanza e il più efficiente risultato per l'Amministrazione.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

DIRETTIVA 2008/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive come aggiornata dalla Direttiva di modifica (UE) 2018/851

Art. 15 - Responsabilità della gestione dei rifiuti

- 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegna ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato in conformità degli articoli 4 e 13.*
- 2. Quando i rifiuti sono trasferiti per il trattamento preliminare dal produttore iniziale o dal detentore a una delle persone fisiche o giuridiche di cui al paragrafo 1, la responsabilità dell'esecuzione di un'operazione completa di recupero o smaltimento di regola non è assolta.*

Fatto salvo il regolamento (CE) n. 1013/2006, gli Stati membri possono precisare le condizioni della

responsabilità e decidere in quali casi il produttore originario conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento o in quali casi la responsabilità del produttore e del detentore può essere condivisa o delegata tra i diversi soggetti della catena di trattamento.

3. *Gli Stati membri possono decidere, a norma dell'articolo 8, che la responsabilità di provvedere alla gestione dei rifiuti sia sostenuta parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano condividere tale responsabilità.*

4. *Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, all'interno del loro territorio, gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale conferiscano i rifiuti raccolti e trasportati agli appositi impianti di trattamento nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 13.*

- Rilevante ai fini del presente documento è innanzitutto la disciplina relativa all'*in house providing*. Si tratta di istituto di origine pretoria comunitaria che si sostanzia nell'affidamento diretto di un servizio disposto dall'Amministrazione in favore di un soggetto, costituito in forma di società di capitali, solo formalmente terzo rispetto alla stessa, ma che in realtà ne costituisce braccio operativo. La relazione tra Amministrazione affidante e società affidataria è solo apparentemente intersoggettiva, in virtù di una serie di vincoli che legano stazione appaltante e ente affidatario e fanno sì che gli obiettivi strategici e le decisioni più significative relative alla vita della società siano definiti dall'Amministrazione che esercita il controllo. L'*in house providing* si pone quindi come una forma di autoproduzione di un servizio che l'amministrazione, anziché assumere su di sé, affida ad un organismo sul quale esercita pieno potere di direzione e controllo. Tale affidamento, che si risolve in una deroga alle regole dell'evidenza pubblica, deve ritenersi legittimo solo in presenza di precisi elementi, enucleati per la prima volta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella c.d. sentenza Teckal del 18 novembre 1999. La Corte in particolare ha affermato: *“La direttiva 93/36, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale - ipotesi che non ricorre nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona da esso giuridicamente distinta un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano-, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno”*.

Sul quadro così delineato, si innesta la direttiva 24/2014/UE in materia di appalti pubblici che contiene la prima disciplina positiva dell'*in house* e all'art. 12 par. 1 stabilisce che la normativa sull'evidenza pubblica ivi dettata non si applica in presenza di tre condizioni:

1. l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
2. oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
3. 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.

Il medesimo articolo precisa poi che il controllo analogo ricorre quando l'amministrazione aggiudicatrice esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Il requisito del controllo, da una nozione formale derivante dalla partecipazione totalitaria, viene così ricondotto a una nozione funzionale che fa riferimento alla concreta direzione delle attività della società.

Il panorama normativo di riferimento è stato in seguito arricchito dal legislatore nazionale che è intervenuto con la normativa interna di recepimento delle regole dettate dall'Unione Europea. In particolare i requisiti di cui all'art. 12 par 1 e 3 della Direttiva 24/2014 sono attualmente trasposti nell'art. 5 commi 1, 2 e 5 del D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, nonché nell'art. 16 commi 1 e 2 del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175.

L'affidamento deve essere deliberato dall'amministrazione al termine di un procedimento che include la valutazione delle possibili modalità di erogazione del servizio, e si conclude con l'individuazione della modalità di erogazione ritenuta più vantaggiosa, che deve essere compiuta sulla scorta di una serie di parametri normativamente definiti. La regolamentazione che disciplina tale percorso deliberativo era contenuta nell'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, oggi abrogato dal d. lgs. 201 del 31/12/2022 recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Tale ultimo intervento normativo ha riorganizzato l'intera materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Sul punto, il Testo unico n. 175/2016 ha introdotto nella legislazione positiva nazionale le nozioni di matrice comunitaria di servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale dall'altro. Il nuovo Dlgs. N. 201/2022, aggiungendo un'ulteriore specificazione, ha definito i servizi di interesse economico generale di livello locale, o servizi pubblici locali di rilevanza economica, come *"i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale"*. Rientrano pertanto nella definizione, e nel perimetro applicativo del nuovo T.U. tutti i SIEG che l'amministrazione comunale assume quali servizi da erogare con intervento pubblico, e con pagamento di una tariffa da parte dell'utente, a condizioni differenti e con maggiori garanzie per i cittadini, nei termini sopra descritti, da quelle in cui gli stessi sarebbero erogati sul mercato.

Tali servizi, di interesse economico generale di livello locale, sono suscettibili di essere erogati in quattro diverse modalità:

1. affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica
2. affidamento a società mista pubblico – privata, con individuazione del socio privato mediante la c.d. gara a doppio oggetto
3. affidamento a società in house;
4. limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali.

L'art. 14. comma 2 del d.lgs. n. 201/22 prevede che la scelta della modalità di gestione dei servizi tra quelle previste dall'ordinamento venga effettuata tenendo conto di una serie di parametri tipizzati, quali le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, la situazione delle finanze pubbliche, i costi per l'ente locale e per gli utenti, i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione

precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Più in particolare, l'art. 17 comma 2 dispone che *“Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30”*.

Considerato che l'affidamento cui si intende procedere supera la soglia di rilevanza europea, il presente documento costituisce motivazione qualificata in ordine ai parametri di cui all'art. 17, comma 2 d. lgs. 201/22, Si precisa che la durata dell'appalto verrà fissata nel contratto, in quanto il Comune di Sora ricade nell' Ambito Territoriale Ottimale (ATO) della Provincia di Frosinone a cui dovrà obbligatoriamente partecipare appena il percorso di istituzione e operatività degli **EGATO** che svolgono il compito di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli del ciclo dei rifiuti urbani risulterà pienamente compiuto nel territorio nazionale.

- A ciò si aggiunge l'art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 il quale dispone che *“Ai fini dell'affidamento “in house” di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

Si aggiungono:

- D.L. 13/08/2011, n. 138 - Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo Art. 3-bis - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali;

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 delle 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 cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di*

trenta giorni, i poteri sostitutivi. Gli enti di governo di cui al comma 1 devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house. (...)”.

- D.L. 31/05/2010, n. 78 – Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica- Art. 14 Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali

Comma 24, lett. f) “ Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: omissisl'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”

- D.Lgs. 19/08/2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica Art. 2. Definizioni

Ai fini del presente decreto si intendono per:

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

economico generale;

i)«servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato (...)”.

L. 12/06/1990, n. 146 – Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge.

Art. 1

1. *Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione.*

2. *Allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1, la presente legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei seguenti servizi e limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'articolo 2:*

3. *per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico: (...); l'igiene pubblica; (...) la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi; (...)*”.

D. Lgs. 03/04/2006, n. 152 - Norme in materia ambientale

Parte Quarta “NORME IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI E DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI. TITOLO: GESTIONE DEI RIFIUTI”

Art. 177 - Campo di applicazione e finalità

Comma 1 “La parte quarta del presente decreto disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, (così come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851) prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, ((evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi) della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia (e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione).

Comma 2 “La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse”.

Occorre innanzitutto chiarire che il servizio va erogato con continuità, senza alcuna interruzione o riduzione di qualità dello stesso. In secondo luogo, l'espletamento delle attività sarà tanto più rispondente alle esigenze della comunità interessata quanto flessibili, elastici e fluidi sono i rapporti tra amministrazione affidante e soggetto gestore. È infatti indispensabile che in presenza di mutate necessità dell'amministrazione affidante, il gestore fornisca pronta risposta nell'adattare il servizio erogato, in modo tale da garantire un elevato livello di rispondenza alle esigenze della collettività.

Alla luce di quanto sopra, nel contesto normativo e di fatto così come descritto, la presente relazione viene redatta nel rispetto dei principi del diritto positivo e del diritto vivente, così come illustrati, che inquadrano e consentono l'affidamento in argomento.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Comune di Sora, attraverso la società incaricata dei servizi di igiene urbana, ha l'obiettivo di incrementare le raccolte differenziate mediante raccolte selettive di frazioni di RSU e assimilati, nonché di frazioni merceologiche omogenee al fine del recupero e del riciclaggio di materie prime per la riduzione dei rifiuti da smaltire, offrendo un servizio organico sul territorio.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi oggetto dell'affidamento, sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza, il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia della salute. A questi principi l'impresa concessionaria dovrà sempre attenersi per il conseguimento di tali obiettivi.

Pertanto l'azienda concessionaria dovrà collaborare con l'Amministrazione Comunale per l'attuazione di iniziative atte a:

- migliorare e potenziare la raccolta differenziata
- introdurre nuove tipologie di raccolta differenziata
- contenere la produzione di rifiuti

Nello specifico i servizi affidati sono di seguito elencati

- Servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, residui dalle raccolte differenziate provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione e ad usi diversi, ma produttori analoghi residui a condizione che siano assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi degli artt.184, comma 2 e 198 del D.Lgs.152/2006
- Servizio di raccolta in forma differenziata, secondo le modalità specificate caso per caso, di trasporto ad operatori del recupero e del riciclaggio delle seguenti tipologie di materiali provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione: carta e cartone, vetro, contenitori in plastica per liquidi, altri imballaggi in plastica, lattine in alluminio e in banda stagnata, contenitori in materiali poliaccoppiati (cartone/plastica/alluminio), frazione umida, oli e grassi vegetali e animali residui dalla cottura degli alimenti, rifiuti urbani ingombranti, rifiuti urbani inerti derivanti da piccole opere di manutenzione domestica eseguite da privati cittadini, rottami metallici, stracci, indumenti smessi, prodotti tessili, legname e manufatti in legno, rifiuto verde proveniente da sfalci e potature di aree verdi, pneumatici, cartucce toner.
- Servizio di raccolta in forma differenziata, secondo modalità specifiche, di trasporto e di conferimento presso smaltitori autorizzati delle seguenti tipologie di rifiuti urbani pericolosi (RUP) di provenienza domestica: pile scariche, farmaci scaduti e/o inutilizzati, prodotti e relativi contenitori etichettati con il simbolo "T" e/o "F" e altri Rifiuti Urbani Pericolosi, accumulatori al piombo oli minerali esausti.

- Servizio di raccolta in forma differenziata, secondo le modalità specifiche, dei Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE) di provenienza domestica.
- Servizio di raccolta in forma differenziata, secondo le modalità specifiche, dei rifiuti solidi assimilati agli urbani provenienti da utenze produttive, commerciali e dei servizi, anche pubblici, composti dalle seguenti tipologie di materiale e nel rispetto dei limiti quantitativi definiti dal Regolamento Comunale per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati: carta e cartone, vetro; contenitori in plastica per liquidi, altri imballaggi in plastica, lattine in alluminio e in banda stagnata, poliaccoppiati, oli e grassi vegetali e animali residui dalla cottura degli alimenti, rifiuti ingombranti provenienti dagli edifici pubblici, imballaggi misti, stracci, indumenti smessi e prodotti tessili, legname e manufatti in legno, frazione umida, oggetti metallici, rifiuto verde proveniente da sfalci e potature aree pubbliche, i rifiuti sanitari non pericolosi ai sensi dell'art.2 del D.P.R.254/2003 provenienti da strutture sanitarie pubbliche e private.
- Servizio di trasporto di tutti i rifiuti, o materiali raccolti, agli impianti di smaltimento, di trattamento finale o di recupero.
- Servizio di pulizia di vie, piazze, piste ciclabili e marciapiedi, sovrappassi e sottopassi, portici, pubblici e privati se soggetti a servitù di pubblico transito o uso, parcheggi pubblici e privati ad uso pubblico, dai rifiuti di ogni sorta anche a seguito di mercati, sagre, feste e manifestazioni in genere. Detto servizio include anche la raccolta delle siringhe abbandonate, lo svuotamento e la pulizia dei cestini portarifiuti, la pulizia e la rimozione dei rifiuti da fontane e vasche d'acqua pubbliche, la pulizia delle fermate dei mezzi di trasporto pubblici urbani ed interurbani, il trasporto dei rifiuti derivanti dallo spazzamento stradale presso impianti autorizzati.
- Rimozione dei rifiuti abbandonati ai bordi delle strade, sulle aree pubbliche o aperte al pubblico, anche se non pedonabili.
- Pulizia dei vialetti nelle zone di verde pubblico, diserbo meccanico dei marciapiedi e dei vialetti pedonali e ciclabili, rimozione dei rifiuti dagli spazi erbosi,.
- Gestione dell'”Eco centro” di proprietà dell'Amministrazione Comunale e direzione tecnica della stessa.
- Servizio di trasporto ad appropriate forme di recupero o, se del caso, di smaltimento delle frazioni raccolte presso l'Eco centro.
- Verifica da parte degli addetti alla raccolta domiciliare RSU della conformità della raccolta differenziata, messa in opera di specifiche procedure sanzionatorie da parte dell'Ispettore ambientale.
- Campagne di comunicazione e sensibilizzazione su tematiche inerenti la raccolta differenziata, lo smaltimento dei rifiuti e modalità di svolgimento del servizio da parte dell'azienda concessionaria.
- Gestione di tutte le pratiche amministrative (compilazione dei Formolari di identificazione rifiuto, compilazione e tenuta dei Registri di carico e scarico, sistema di tracciabilità SISTRI, compilazione ed invio del M.U.D., adempimenti Conai e Consorzi di filiera, ecc.), gli studi, il coordinamento tecnico, oltre in generale a tutte le attività amministrative, di supporto e di gestione collegate ai servizi, anche se di competenza dell'Amministrazione Comunale, gestione del numero verde, gestione delle segnalazioni di disservizi inviate dai cittadini.

Al fine di raggiungere risultati di eccellenza sia in termini ambientali che economici a valere quali obiettivi di specificità funzionale, così come prestabiliti nel piano industriale ed economico gestionale, la concessionaria del servizio adotterà specifici sistemi gestionali e tecnico-economici:

- accurata analisi del territorio per una gestione efficace del servizio di raccolta porta a porta e di spazzamento e lavaggio strade e piazze pubbliche;
- introduzione di metodi sperimentali incentivanti per la riduzione della frazione secca e l'aumento dell'efficienza delle raccolte differenziate;

- collaborazione costante con l'Amministrazione Comunale finalizzata al controllo del territorio: diminuzione degli scarichi abusivi, utilizzo corretto dei cestini stradali ed aumento della raccolta differenziata;
- compilazione di adeguata reportistica sui servizi effettuati;
- ottimizzazione della gestione delle risorse e elevato grado di conoscenze professionali del personale di ogni ordine e grado organizzando periodici corsi di aggiornamento e formazione;
- installazione di localizzatore gps su tutti automezzi per il monitoraggio dello svolgimento dei servizi di igiene urbana e per lo studio e la sperimentazione di nuovi percorsi al fine di migliorare l'efficienza del servizio;
- adeguati investimenti per il rinnovo dei mezzi di servizio e delle attrezzature specifiche
- piena tracciabilità dei rifiuti gestiti
- assistenza all'utente

Con la presente relazione si intende dunque dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo posti a fondamento della decisione del Comune circa l'affidamento diretto in favore della controllata.

Ambiente e Salute S.r.l. società incaricata dei servizi di igiene urbana, ha l'obiettivo di incrementare le raccolte differenziate mediante raccolte selettive di frazioni di RSU e assimilati, nonché di frazioni merceologiche omogenee al fine del recupero e del riciclaggio di materie prime per la riduzione dei rifiuti da smaltire, offrendo un servizio organico sul territorio.

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

La società dovrà collaborare con l'Amministrazione Comunale per l'attuazione di iniziative atte a:

1. migliorare e potenziare la raccolta differenziata;
2. introdurre nuove tipologie di raccolta differenziata;
3. contenere la produzione di rifiuti.
4. introduzione di metodi sperimentali incentivanti per la riduzione della frazione secca e l'aumento dell'efficienza delle raccolte differenziate nell'arco dei tre anni 2023-2024-2025 con previsione di incremento pari al 80%;

Rispondere ai sotto elencati indicatori di cui se ne riassumono i dati delle annualità 2021-2022

Indicatori di contesto

Anno 2021

Totale RD	7.268.279	61,38 %
------------------	-----------	----------------

Totale RU	4.574.040	38,62 %
------------------	-----------	----------------

Totale generale RD + RU	11.842.319	100,00 %
--------------------------------	------------	-----------------

Elaborazioni percentuali

% Raccolta Differenziata con RU	61,38 %
% Raccolta Differenziata senza RU	38,62 %

Abitanti residenti

Produzione pro capite

Kg/mese/ab RD	289,19
Kg/mese/ab RU	181,99
Kg/mese/ab RD + RU	471,19

Kg/gg/ab RD	0,79
Kg/gg/ab RU	0,50
Kg/gg/ab RD + RU	1,29

Anno 2022

Totale RD	7.213.099	64,11%
------------------	-----------	---------------

Totale RU	4.037.982	35,89%
------------------	-----------	---------------

Totale generale RD + RU	11.251.081	100,00 %
--------------------------------	------------	-----------------

Elaborazioni percentuali

% Raccolta Differenziata RD	64,11%
% Raccolta Differenziata RU	35,89%

Abitanti residenti

Produzione pro capite

Kg/mese/ab RD	287,00
Kg/mese/ab RU	160,66
Kg/mese/ab RD + RU	447,66

Kg/gg/ab RD	0,79
Kg/gg/ab RU	0,44
Kg/gg/ab RD + RU	1,23

□

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Previsione per l'anno 2023

Totale RD	9.377.029	67,86%
Totale RU	4.441.780	32,14%
Totale generale RD + RU	13.818.809	100,00%
Elaborazioni percentuali		
% Raccolta Differenziata RD	67,86%	
% Raccolta Differenziata RU	32,14%	
Produzione pro capite		
Kg/mese/ab RD	373,10	
Kg/mese/ab RU	176,73	
Kg/mese/ab RD + RU	549,83	
Kg/gg/ab RD	1,02	
Kg/gg/ab RU	0,48	
Kg/gg/ab RD + RU	1,51	

In riferimento al grado di soddisfazione la società Ambiente e Salute S.r.l. ha attivato un servizio di monitoraggio relativo ai servizi erogati mediante l'utilizzo dell'App "My Ambiente" già disponibile su i vari store. In merito alle segnalazioni dovranno essere risolte nell'arco della giornata.

Il Comune di Sora per il servizio di igiene Urbana ha individuato i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che l'azienda affidataria assicura attraverso alti standard quanti-qualitativi:

Universalità: il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi;

Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla sottoscrizione della convenzione continuità del servizio durante tutto l'anno con recupero del servizio dei giorni di festività nazionale; continuità e regolarità dei servizi di avvalendosi di una struttura organizzativa che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate. Il conseguimento di questo obiettivo è favorito dai collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e tutte la sede aziendale, e dalla regolare presenza di assistenti addetti alla verifica del servizio ed alla risoluzione di problematiche impreviste, dislocati in tutto il territorio servito. Per far fronte in modo tempestivo a possibili situazioni sarà attivato un numero verde. Anche in caso di sciopero del proprio personale saranno rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.

Qualità: più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. L'affidataria persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

Economicità: maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti il nuovo affidamento

Accessibilità e fruibilità: garanzia per i nuovi utenti di attivazione immediata del servizio dopo la registrazione per il pagamento della TARI: fornitura gratuita di bidoni, consegna del calendario di raccolta e inserimento dell'utenza nel piano di servizio di raccolta.

Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica della reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.

Rappresentanza e partecipazione attiva: possibilità per gli utenti di segnalare disservizi e criticità sul

territorio, di fare osservazioni sui servizi che gli vengono forniti, produrre memorie e documenti, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. La concessionaria si impegna a dare riscontro alle segnalazioni e proposte dell'utente garantendo risposte chiare e tempestive. Le valutazioni fornite dai cliente e dalle associazioni di categoria saranno utilizzate per la verifica periodica della qualità del servizio.

Trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un capitolato di concessione dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; presenza di un numero verde per informazioni; organizzazione di campagne di comunicazione e fornitura ad ogni utente del calendario di raccolta; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare a quelle di carattere economico, riguardanti la situazione tariffaria; libero accesso a gli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantisce l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, scelta di materiali, di lavorazioni e tecnologie non inquinanti che garantiscono la sicurezza e la tutela della salute del cittadino; obbligo di utilizzo di mezzi leggeri nel centro storico per limitare l'impatto del traffico, elaborazione di percorsi e orari di raccolta atti a limitare l'impatto sulla cittadinanza, incentivazione delle raccolte differenziate e riduzione della produzione di rifiuti.

I costi del servizio sono interamente coperti attraverso la tariffa (TARI) pur garantendo il principio di economicità per l'utente.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

L'ordinamento consente alla pubblica amministrazione che debba erogare un servizio di erogarlo direttamente tramite l'impiego di propri uffici e servizi, ovvero di affidarlo ad altro soggetto. In questo secondo caso, occorre operare una scelta fra le tre possibili modalità previste:

- 1) affidamento diretto a società "in house"
- 2) costituzione di un partenariato pubblico – privato previo espletamento della gara a doppio oggetto per la scelta del contraente privato e l'individuazione delle caratteristiche del servizio
- 3) appalto ad un soggetto terzo selezionato mediante gara ad evidenza pubblica.

Il Comune di Sora ha deciso di affidare la gestione dei servizi di igiene urbana alla società "in house" "AMBIENTE & SALUTE srl". La società è interamente partecipata dal Comune di Sora e rispetta i parametri di cui all'art. 4 commi 1 e 2 d. lgs. 175/2016 in quanto svolge in favore del Comune attività funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali, e in particolare eroga i servizi di interesse generale di cui all'art. 4 comma 2 lett. a).

La società possiede inoltre i requisiti richiesti dall'ordinamento per operare secondo la formula "in house providing" ai sensi dell'art. 5 comma 1 d. lgs. 50/2016, come di seguito illustrati.

1) CONTROLLO ANALOGO. A norma dell'art. 2 comma 1 lett. c) del d. lgs. 175/2016, il controllo analogo è "la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata".

In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere

procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti. In altri termini, il giudice comunitario ha statuito che in presenza dei requisiti del c.d. controllo analogo e della realizzazione della parte più importante della propria attività nei confronti dell'ente pubblico controllante, un soggetto di diritto privato, seppure giuridicamente distinto dalla Pubblica Amministrazione, non può essere considerato un organismo terzo rispetto a questa. Manca, dunque, quell'incontro di volontà tra due soggetti in grado di instaurare tra loro un vero e proprio vincolo contrattuale e, di conseguenza, l'Amministrazione aggiudicatrice può prescindere dall'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici. L'ipotesi di affidamento del servizio risulta compatibile con la vigente normativa e le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di affidamento in house per l'affidamento ad "Ambiente e Salute srl" che prevede l'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento della parte prevalente delle prestazioni oggetto di affidamento assicurando peraltro il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte del Comune. Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la vantaggiosità della proposta gestionale si evidenzia che la struttura e l'organizzazione aziendale "Ambiente e Salute srl" risulta improntata al rispetto dei seguenti presupposti, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi degli enti soci, come peraltro richiesti per consolidata giurisprudenza per giustificare l'affidamento in house, ovvero:

Ambiente e Salute srl

Struttura societaria (capitale interamente pubblico): attualmente la società risulta interamente partecipata dal Comune di Sora; occorre evidenziare che l'articolo 1 dello statuto della società prevede che "La partecipazione pubblica totalitaria" quindi non potrà in ogni caso essere inferiore al 100% (cento per cento) dell'intero capitale sociale, per tutta la durata della società. La quota di partecipazione del Comune di Sora non potrà essere inferiore al 51% del capitale sociale.

Prevalenza dell'attività a favore del socio: la società svolge servizi esclusivamente a favore del Comune di Sora, per cui tale parametro è pienamente rispettato;

Esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Sora, che si svolge con le modalità indicate nell'articolo 24 dello statuto della società e nel "**REGOLAMENTO SULLE MODALITÀ DELL'ESERCIZIO DEL CONTROLLO ANALOGO SULLE SOCIETÀ E SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI DEL COMUNE DI SORA**" (in Allegato)

Titolarità pubblica dell'intero capitale sociale. La titolarità pubblica del capitale sociale è sancita e garantita dal combinato disposto degli artt. 1 e 5 del vigente Statuto (in Allegato).

Destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante: l'operatività aziendale, rivolta in maniera esclusiva in favore del territorio comunale di Sora. Si evidenzia come la quasi totalità del fatturato e dei servizi svolti dalla Società, sono relativi a prestazioni rese in favore dei soci, mentre le prestazioni ed i servizi svolte in favore di soggetti terzi assumono valore assolutamente residuale e poco significativo.

Con istanza assunta al protocollo ANAC n. 0109433 del 29.12.2022 (Domanda n. 4319) è stata richiesta l'iscrizione della Società nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016. Attualmente la domanda risulta in istruttoria pertanto l'affidamento in house può essere effettuato dalla stazione appaltante sotto la propria responsabilità e previa verifica della sussistenza delle condizioni legittimanti tale affidamento e che comunque appare opportuno fornire indicazione circa l'inserimento nel contratto di servizio di specifica clausola di recesso nel caso in cui il

procedimento di iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 non termini positivamente.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

Costo del servizio per l'ente locale

Costo pro capite del solo servizio

Anno per Utente	123,41 €
Giorno per Utente	0,34 €

- Quantitativo e percentuale di RU e di rifiuti da trattamento RU smaltiti in discarica, per Regione, anni 2020 - 2021

Regioni	2020								2021							
	N. Impianti	RU		Da trattamento RU		Totale RU smaltiti		N. Impianti	RU		Da trattamento RU		Totale RU smaltiti			
		(n)	(t/a)	(%)	(t/a)	(%)	(t/a)		(%)	(n)	(t/a)	(%)	(t/a)	(%)	(t/a)	(%)
Piemonte	11	8.352	2	254.837	5	263.190	5	11	3.656	7	256.528	5	260.184	5		
Valle d'Aosta	2	28.888	8	134	0	29.023	0	2	28.337	6	0	0	28.337	7		
Lombardia	10	4.180	7	160.916	3	165.096	3	10	4.091	7	168.389	3	172.481	3		
Trentino-Alto Adige	5	46.279	13	16.947	0	63.226	7	7	40.284	8	14.690	0	54.974	7		
Veneto	11	95.229	26	246.282	5	341.511	6	9	142.621	30	238.643	5	381.263	7		
Friuli-Venezia Giulia	2	12	0	67.847	7	67.859	7	2	1	0	31.277	7	31.278	7		
Liguria	7	5.158	7	281.104	5	286.262	5	7	5.035	7	320.190	6	325.225	6		
Emilia-Romagna	6	8.445	2	254.248	5	262.693	5	5	6.271	7	207.933	4	214.205	4		
NORD	54	196.543	54	1.282.316	24	1.478.858	25	53	230.296	48	1.237.651	24	1.467.947	26		
Toscana	7	14.215	4	770.245	14	784.460	13	9	5.517	7	769.391	15	774.908	14		
Umbria	5	1.390	0	161.076	3	162.466	3	5	2.817	7	146.698	3	149.516	3		
Marche	9	89.480	24	273.064	5	362.544	6	9	65.048	14	328.609	6	393.658	7		
Lazio	5	505	0	441.194	8	441.699	8	5	570	0	395.643	8	396.212	7		
CENTRO	26	105.590	29	1.645.579	30	1.751.169	30	28	73.952	15	1.640.342	32	1.714.294	31		
Abruzzo	8	572	0	170.341	3	170.913	3	7	18.323	4	143.338	3	161.662	3		
Molise	3	1.517	0	85.061	2	86.577	7	4	1.417	0	99.964	2	101.381	2		
Campania	2	0	0	40.537	7	40.537	7	0	0	0	0	0	0	0		
Puglia	8	0	0	623.239	17	623.239	17	8	15	0	523.921	10	523.936	9		
Basilicata	5	41	0	35.749	7	35.790	7	5	37.067	8	47.946	7	85.013	2		
Calabria	6	0	0	196.169	4	196.169	3	5	0	0	209.646	4	209.646	4		
Sicilia	13	22.522	6	1.245.092	23	1.267.613	22	10	59.225	12	1.087.487	21	1.146.712	20		
Sardegna	6	39.771	17	126.490	2	166.261	3	6	59.333	12	148.716	3	208.049	4		
SUD	51	64.422	18	2.522.679	46	2.587.101	44	45	175.381	37	2.261.019	44	2.436.399	43		
ITALIA	131	366.555	100	5.450.573	100	5.817.128	100	126	479.629	100	5.139.011	100	5.618.640	100		

RU = rifiuti urbani

Il livello qualitativo di erogazione del servizio, con riferimento agli obiettivi del Comune di Sora ed ai diversi parametri qualitativi afferenti il servizio in oggetto, potrà essere valutato e monitorato con i seguenti **indicatori**:

Indicatori di contesto

- produzione pro-capite RSU in Kg/ab anno: SECCO + RSU e totale indifferenziato
- produzione pro-capite rifiuti differenziati in Kg/ab anno

– densità dell’utenza domestica in ab/Kmq

Indicatori dell’efficienza ambientale

produzione pro-capite RSU attuale – produzione pro capite RSU nell’anno attuale/produzione pro-capite RSU nell’anno precedente

Indicatori dell’efficienza economica-gestionale raccolta e trasporto

costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto indifferenziati

costo medio in €/tonnellata di raccolta e trasporto differenziati

Indicatori dell’efficienza nello svolgimento del servizio

livello di cooperazione con uffici comunali per il raggiungimento degli obiettivi

– livello di soddisfazione degli utenti

– numero di segnalazioni/mese

Ragioni del mancato ricorso al mercato

Sotto altro e diverso profilo, il nuovo T.U. sui servizi di interesse economico generale di livello locale, nonché l’art. 192 comma 2 del d. lgs. 50/2016, così come interpretato e applicato in vari arresti giurisprudenziali di cui si è detto al paragrafo 1, lett. C), richiedono che l’amministrazione che intenda procedere ad affidamento con modalità in *house providing* dimostri preventivamente il c.d. “fallimento del mercato”. Occorre cioè dare conto della motivazione, anche sotto il profilo economico, per cui si ritiene di non ricorrere al mercato.

In considerazione della riserva normativa e delle caratteristiche tecnico operative del servizio, la gestione della raccolta e del trasporto rifiuti non può essere affidata in un contesto di “*concorrenza nel mercato*” in quanto non sarebbe sostenibile la presenza di più gestori nel medesimo ambito territoriale.

Rispetto all’eventuale ricorso ad una procedura che prevedesse la selezione del gestore tramite concorrenza per il mercato”, l’Amministrazione ritiene preferibile, in continuità con gli esercizi precedenti, procedere all’affidamento diretto del servizio tramite ricorso a società partecipata a capitale interamente pubblico, operante secondo il modello dell’ *in house providing*.

Il ricorso all’affidamento diretto del servizio di gestione dei rifiuti secondo il modello in *house providing*, consente al Comune di Sora di disporre di una soluzione efficace in grado di combinare in modo equilibrato il trasferimento dei rischi e delle responsabilità operative in capo ad un soggetto terzo, con il mantenimento in capo all’ente dello stretto controllo di un servizio altamente strategico per l’Amministrazione, considerato l’impatto economico, ambientale e sociale dello stesso sulla propria collettività e sul territorio di riferimento.

Le condizioni economiche del servizio, disciplinate dal relativo contratto, appaiono equilibrate; i valori medi dei costi di gestione, raffrontati alle analisi dell’ISPRA, appaiono infatti in linea con i valori medi della regione.

Con riferimento alla componente strutturale del servizio, rappresentata dal piano degli investimenti e dalle relative capacità della società di farvi fronte attraverso una adeguata ed equilibrata composizione di capitale proprio ed eventuale indebitamento, si evidenzia come, nell’ambito del rapporto di servizio non siano previsti particolari investimenti nel periodo interessato dall’affidamento oggetto della presente relazione, se non quelli strettamente necessari all’erogazione del servizio. La società si caratterizza per una situazione patrimoniale e finanziaria stabile; la dimensione economica della gestione appare in grado di generare redditività sufficiente a remunerare tutti i fattori produttivi.

Inoltre non è stato possibile eseguire un’analisi comparata delle condizioni dell’affidamento rispetto ad eventuali offerte da parte di operatori del mercato, in quanto l’ambito della gestione dei rifiuti – settore

particolarmente condizionato da una perdurante crisi oltreché da un elevato tasso di “tecnicizzazione” – la competenza alla preliminare scelta del modello di gestione fa capo al livello comunale, al fine di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio. Inoltre gli enti locali ricadenti negli ATO hanno l’obbligo di aderire al corrispondente EGATO, ente di governo che rappresenta l’unico soggetto all’interno del quale vengono esercitate le funzioni di organizzazione dei servizi, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza, di affidamento e controllo della gestione. Il Comune di Sora è in attesa del compimento del percorso di istituzione e operatività degli EGATO per potervi aderire.

Occorre in questa sede considerare una serie di ulteriori elementi:

- 1) la gestione con modalità *in house*, rispetto al ricorso al mercato, garantisce che il servizio venga affidato ad un soggetto che non opera con lo scopo di lucro, elemento che consente di mantenere più bassi i costi a carico della collettività;
- 2) la gestione con soggetto che opera *in house* riduce il rischio di contenzioso, poiché i rapporti tra affidante e affidatario sono sicuramente più flessibili, elastici e fluidi, essendo di fatto i due soggetti organi di un medesimo ente. Eventuali attriti e criticità possono essere risolte mediante apertura di una trattativa tra le parti, riducendo così il rischio che l’ente sia tenuto ad accollarsi oneri derivanti da un contenzioso giudiziale.

Comparazione con la gestione precedente

Si ritiene un valore degno di particolare considerazione, la conservazione *del know how* acquisito nel corso della lunga positiva gestione condotta sinora.

Il presente contratto si propone di efficientare il servizio, migliorando alcuni aspetti della precedente gestione, senza disperdere il *know how* acquisito negli anni di vigenza del precedente contratto.

Valutazione di efficienza ed economicità della scelta

Affidamento ad “Ambiente e Salute srl”

Si evidenziano i seguenti elementi ulteriori che giustificano e legittimano l’affidamento del servizio riguardante le attività indicate precedentemente.

L’affidamento è da inquadrare nell’ambito di un’operazione più ampia che - in linea con le indicazioni e gli obiettivi stabiliti dall’art. 14 del D.lgs n. 201/2022 e dagli artt. 7-8-9 - è finalizzata ad eliminare partecipazioni non indispensabili e ad assicurare l’aggregazione delle società e la gestione associata di un servizio pubblico /locale di primaria rilevanza su un ambito territoriale di vasto respiro;

le condizioni tecnico operative per il nuovo affidamento ad “Ambiente e Salute srl” dei servizi precedentemente illustrati, risultano migliorative rispetto a quelle attuali in relazione alle seguenti considerazioni e tale maggiore livello di servizio viene realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti il nuovo affidamento.

Le macro aree di riferimento dei servizi gestiti attraverso “Ambiente e Salute srl” sono riconducibili: da una parte all’effettuazione dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti e spazzamento strade meccanizzato e manuale che ricomprendono, oltre alle raccolte differenziate eseguite con la modalità “porta a porta” anche le fasi intermedie relative alla gestione dell’”Eco centro “ comunale, il tutto come di seguito precisato; l’organizzazione dei sistemi di raccolta dei rifiuti è stata nel tempo improntata, e continuamente rivista e migliorata, puntando fortemente sui sistemi di differenziazione delle raccolte all’origine mediante modalità di raccolta “porta a porta” integrati dalla realizzazione di piattaforme ecologiche comunali per il conferimento dei rifiuti che per tipologia o quantità non è conveniente raccogliere a domicilio (con il chiaro obiettivo di massimizzare la percentuale di differenziazione del rifiuto raccolto,

percentuale oggi arrivata al **64,11%** medio sull'intero territorio servito dall'altra all'effettuazione dei servizi di trattamento / recupero / smaltimento delle diverse frazioni di rifiuto raccolte in forma differenziata.

Segue la descrizione sintetica delle modalità di effettuazione dei servizi di igiene urbana svolti sul territorio comunale.

RIFIUTO INDIFFERENZIATO: raccolta settimanale in sacchi semitrasparenti

FRAZIONE UMIDA: raccolta 3 volte la settimana in bidoni e secchi. I rifiuti sono contenuti in sacchi biodegradabili.

CARTA E CARTONE: raccolta settimanale in bidoni o secchi oppure a terra in scatole o borse.

VETRO: raccolta settimanale in bidoni o secchi

INGOMBRANTI : il conferimento avviene a cura dei cittadini presso l'Ecocentro comunale

PLASTICA: raccolta settimanale in bidoni o secchi oppure a terra in borse

I servizi di igiene urbana, oltre ai servizi di raccolta domiciliare dei rifiuti ricomprendono l'effettuazione delle seguenti attività:

GESTIONE ECOCENTRO COMUNALE: servizio disponibile per il conferimento di tutte le tipologie di rifiuti urbani e assimilati non pericolosi che non possono essere raccolte a domicilio, quali legno, metalli, macerie, RUP, RAEE.

PULIZIA MECCANIZZATA: servizio di pulizia delle strade svolto con autospazzatrici di idonee dimensioni a seconda delle caratteristiche del territorio da servire e affiancate da un operatore ausiliario dotato di scopa o soffiatore che opera nei tratti non raggiunti dalla spazzatrice.

PULIZIA MANUALE: servizio realizzato da operatori prevalentemente dedicati alla vuotatura dei cestini e alla pulizia manuale delle aree pedonali, dei centri storici, delle piazze.

Il dato medio della percentuale di raccolta differenziata sul territorio comunale è stata, nel corso del 2022, al 64,11% dei rifiuti raccolti le modalità di organizzazione del servizio hanno determinato il raggiungimento di risultati di eccellenza sia in termini ambientali che economici, assicurando da una parte la piena tracciabilità dei rifiuti gestiti, la garanzia del corretto conferimento, e, dall'altra, l'incremento delle percentuali di differenziazione dei rifiuti e di recupero delle quantità di materie seconde.

I quantitativi di materiali recuperabili raccolti sul territorio e ceduti alle diverse filiere CONAI o a libero mercato sono stati, nel 2022, pari a 7.213,099 tonnellate, con un ritorno economico per € 190.000,00.

La riduzione della CO2 prodotta dalle attività di raccolta e trasporto dei rifiuti è un altro degli obiettivi da sempre perseguiti da "Ambiente e Salute srl": il recupero delle frazioni raccolte in modo differenziato, l'ottimizzazione delle attività di raccolta e trasporto verso gli impianti e la realizzazione di impianti in prossimità ai luoghi di raccolta, hanno consentito di ottenere apprezzabili risultati.

E' in ogni caso doveroso precisare che per la configurazione del servizio implementata da "Ambiente e Salute srl", la convenienza economica per il Comune è da riferire alla complessiva gestione ed al complessivo costo afferente le diverse attività e prestazioni svolte sul territorio e non già alla singola voce di costo riguardante una o più parti del servizio stesso. Nello specifico, infatti, in ragione delle politiche di incentivazione delle raccolte differenziate approvate dall'Ente in sede di Assemblea anche mediante la realizzazione di infrastrutture per supportarne l'ottimale gestione (impianti di trasferimento

e trattamento rifiuti, piattaforme ecologiche, etc.), potranno esservi prezzi unitari o canoni di parti dei servizi erogati superiori a quelli rinvenibili sul mercato a fronte di altre attività e/o servizi svolte a prezzi inferiori a quelli di mercato o addirittura assicurate al Comune nell'ambito dei complessivi costi del servizio (e quindi non oggetto di specifica esposizione). Allo stesso modo le tariffe scontano la presa in carico da parte di "Ambiente e Salute srl" di alcune attività ed alcuni costi che, nell'ipotesi di ricorso al mercato, resterebbero a carico del Comune, quali - a titolo esemplificativo - i costi relativi alla organizzazione e programmazione dei servizi, alla predisposizione dei capitolati ed all'espletamento delle procedure di gara, i costi relativi all'effettuazione del monitoraggio e dei controlli sul territorio, altrimenti a carico degli uffici comunali, etc. Fermo restando che in un'ottica di gestione da parte del singolo Comune risulterebbe diversamente presidiata la gestione riguardante la cessione dei materiali recuperabili (plastica, carta/cartone, vetro, ferro/ alluminio, legno, etc.), con possibili, significative, ripercussioni negative sul ritorno economico per il Comune.

Nel contempo, ai fini del corretto apprezzamento della complessiva convenienza economica, non può non essere considerato e valutato con grande attenzione il livello qualitativo di erogazione del servizio, con riferimento agli obiettivi del Comune ed ai diversi parametri qualitativi afferenti il servizio in oggetto, quali - a titolo puramente indicativo - il risultato conseguito nella **raccolta differenziata**.

CONCLUSIONI

Preme evidenziare come la formula organizzativa e strategica adottata da "Ambiente e Salute srl" risulti già oggi tale da soddisfare le analoghe esigenze poste dalle disposizioni normative succedutesi per incentivare i Comuni nella gestione delle funzioni. In tale ottica si evidenzia che l'affidamento in favore di "Ambiente e Salute srl" si caratterizza, oltre che per assicurare una gestione accentrata e un controllo della qualità dei servizi di gestione dei rifiuti, per evidenti esigenze di economie di spesa che una gestione dei rifiuti assicura nell'ambito di un ottimale bacino di utenza pari a circa 26.000 abitanti residenti.

IL DIRIGENTE

Ing. Tommaso Michele Secondini

