

UNIONE COMUNI DEL LOGUDORO

Provincia di Sassari

Relazione sulla congruità dell'affidamento in house del servizio di raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani alla società

LOGUDORO SERVIZI UNIPERSONALE SRL

(ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 201/2022 e dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016)

Premessa

L'Unione del Logudoro svolge il servizio associato inerente la raccolta, il trasporto, il conferimento e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, attraverso la società in house "LOGUDORO SERVIZI UNIPERSONALE S.R.L.", C.F. e P. Iva 02372360905, di cui detiene la partecipazione nella misura del 100% secondo il modello in house providing di cui all'art. 5 del D. Lgs. 50/2016 e all'art. 16 del D. Lgs 175/2016, per i seguenti comuni :

- Ardara;
- Ittireddu;
- Mores;
- Nughedu San Nicolo';
- Ozieri;
- Pattada;
- Tula

Attualmente la società assicura la continuità nell'erogazione del servizio in quanto funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Unione dei Comuni del Logudoro per effetto dell'atto di differimento dei termini del contratto di servizio al 30.06.2023, così come motivato nella deliberazione Giunta dell'Unione n.59 del 29.12.2021 avente ad oggetto << Indirizzi in merito alla proroga dei contratti di servizio con la Società in house "Logudoro Servizi Srl", in scadenza alla data del 31.12.2021, per ulteriori 18 mesi, fino alla data del 30.06.2023 >>.

Per quanto sopra si rende necessario adottare un nuovo contratto di servizio adattando la documentazione e la procedura per renderla conforme alla documentazione preliminare all'affidamento del servizio secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo 23 Dicembre 2022, n. 201 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica", entrato in vigore il 31.12.2022.

L'Unione dei Comuni del Logudoro intende rinnovare l'affidamento del suddetto servizio nei confronti di Logudoro Servizi Unipersonale srl in quanto società operante secondo il modello in house providing.

La società, nel merito, risulta iscritta nell'elenco ANAC che censisce tale tipologia di società previa richiesta formulata ai sensi del c. 1 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016.

Per operare il rinnovo dell'affidamento, occorre tenere conto e riscontrare quanto previsto dai seguenti riferimenti normativi:

- c. 2 art. 17 D. Lgs. 201/2022: *"2. 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.
[...]*
- 4. *Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39."*
- c. 2 art. 192 D. Lgs. 50/2016: *"2. 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."*

Rilevato che le disposizioni di cui al D. Lgs. 201/2022 sono di recente introduzione (come detto in precedenza, il decreto è entrato in vigore il 31 dicembre 2022), è necessario premettere che non si rilevano modelli e prassi consolidate da seguire per esplicitare le motivazioni dell'affidamento; occorre tuttavia evidenziare che tali disposizioni, pur aggiornando ed integrando il contesto normativo previgente, si pongono in continuità con i precedenti adempimenti relativamente agli obblighi motivazionali della scelta di ricorrere all'affidamento in house providing; in tal senso si è ritenuto ragionevole sviluppare i contenuti della presente nota istruttori prendendo a riferimento l'articolazione dei temi previsti dallo schema di relazione proposto dal Ministero per lo Sviluppo Economico per assolvere agli obblighi informativi richiesti dal c. 20 dell'art. 34 del DL 179/2012 conv. con L. 221/2012, oggi abrogato e sostituito proprio dalle disposizioni del D. Lgs. 201/2022; i suddetti temi sono stati quindi sviluppati tenendo conto del combinato disposto del c. 2 art. 17 D. Lgs. 201/2022 e del c. 2 art. 192 D. Lgs. 50/2016 sopra riportati.

Di seguito si presenta l'articolazione dei contenuti della presente relazione anche sulla base dei dati forniti dalla Società, mentre per la valutazione della congruità dello stesso si fa riferimento alla relazione dell'ingegner Mulas, all'uopo incaricato.

Indice dei contenuti

A. <u>Caratteristiche della società affidataria</u>	4
B. <u>Normativa di riferimento dell'affidamento</u>	5
C. <u>Caratteristiche del servizio oggetto di affidamento e obblighi di servizio pubblico e universale</u>	6
C.1 <u>Caratteristiche del servizio</u>	6
C.2 <u>Obblighi di servizio pubblico e universale</u>	7
D. <u>Modalità di affidamento del servizio prescelta</u>	8
D.1 <u>Il ricorso all'affidamento in house providing nei confronti di Logudoro Servizi Unipersonale srl</u>	8
D.2 <u>Il rispetto dei requisiti in house providing</u>	11
E. <u>Motivazione economico finanziaria della scelta e congruità dell'offerta di Logudoro Servizi Unipersonale s.r.l.</u>	13
E.1 <u>Vantaggi del ricorso all'in house providing</u>	13
E.2 <u>PEF aziendale e sostenibilità del modello</u>	13
E.3 <u>Valutazione di congruità dell'offerta</u>	13
E.4 <u>Mancato ricorso al mercato e benefici per la collettività</u>	15
<u>Allegato 1 - Valutazione di congruità dell'offerta</u>	17
<u>Allegato 2 - Valutazione di congruità dell'offerta</u>	18
<u>Appendice</u>	19

A. Caratteristiche della società affidataria

La Logudoro Servizi Unipersonale s.r.l. è società, a capitale interamente pubblico, operante nella gestione del servizio di Igiene Ambientale.

A titolo esemplificativo e non esaustivo svolge le seguenti attività:

- raccolta differenziata e indifferenziata, domiciliare "porta a porta" e stradale "a cassonetti" e/o mediante "campane", dei rifiuti domestici e dei rifiuti assimilati agli urbani;
- trasporto dei rifiuti domestici e dei rifiuti assimilati agli urbani ai centri di raccolta, recupero e smaltimento;
- avvio a smaltimento e/o a recupero dei rifiuti domestici e dei rifiuti assimilati agli urbani;
- raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti mercatali;
- raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade, dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade e sulle aree pubbliche o private soggette a uso pubblico e sulle rive dei corsi d'acqua;
- raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
- lavaggio cassonetti;
- gestione dei centri di raccolta comunali;
- attività di raccolta domiciliare e "a contenitore", di trasporto e di smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi conto terzi, all'interno del bacino sociale di riferimento;
- spazzamento meccanizzato e pulizia manuale delle strade;
- pulizia delle aree mercatali;
- gestione della Piattaforma di primo trattamento e valorizzazione delle frazioni di plastica, carta e cartone.

La società, elaborando le pratiche e perfezionando tutti gli adempimenti conseguenti, supporta l'Unione dei Comuni del Logudoro nell'espletamento degli adempimenti amministrativi presso gli enti preposti alle autorizzazioni e/o vigilanza in materia di gestione dei rifiuti.

La società è amministrata da un Amministratore unico che, nel corso dell'esercizio 2022, ha percepito, per la carica, un compenso pari a complessivi euro 22.418; risulta altresì nominato il Sindaco unico che, nel 2022, ha percepito un compenso pari ad euro 6.000.

La società occupa al 31/12/2022 n. 29 dipendenti a tempo indeterminato di cui n. 1 impiegata e n. 28 operai.

Di seguito si riportano le principali grandezze economico patrimoniali della società riferite al quadriennio 2018/2021.

LOGUDORO SERVIZI UNIPERSONALE SRL	2021	2020	2019	2018
STATO PATRIMONIALE				
Attivo immobilizzato	185.766	190.663	283.451	247.340
Attivo circolante	1.197.546	1.062.680	1.016.191	1.185.670
Ratei e risconti attivi	0	0	0	0
TOTALE DELL'ATTIVO	0	0	1.299.642	1.433.010
Patrimonio netto	135.046	118.948	176.723	167.662
Fondi per rischi ed oneri	0	0	0	0
TFR	527.476	471.667	451.091	421.553
Debiti	616.446	557.059	520.486	686.862
Ratei e risconti passivi	104.344	105.669	151.342	156.933
TOTALE DEL PASSIVO	0	0	1.299.642	1.433.010

CONTO ECONOMICO				
LOGUDORO SERVIZI UNIPERSONALE SRL	2021	2020	2019	2018
Valore della produzione	2.726.093	2.530.538	2.546.646	2.400.769
Costi della produzione	2.697.744	2.502.972	2.536.702	2.467.927
<i>di cui per servizi</i>	703.827	686.309	628.925	610.391
<i>di cui per personale</i>	1.615.799	1.466.413	1.595.145	1.566.863
Risultato della gestione operativa	28.349	27.566	9.944	-67.158
Proventi ed oneri finanziari	2.711	-46	-225	-1600
Risultato prima delle imposte	31.060	27.520	9.719	-68.758
Imposte sul reddito	14.963	5.652	656	3.815
Risultato di esercizio	16.097	21.868	9.063	-72.573

B. Normativa di riferimento dell'affidamento

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi utili alla definizione della presente relazione:

Obbligo di predisposizione e pubblicazione degli atti inerenti la scelta dell'affidamento:

- artt. 14 e 17 del D. Lgs. 201/2022 in merito alla necessità di predisporre la presente relazione contenente le motivazioni circa le modalità organizzative del servizio;
- art. 31, c. 2 del D. Lgs. 201/2022 relativamente agli obblighi di trasparenza e pubblicazione della delibera di affidamento del servizio e delle motivazioni che la sottendono

Servizi pubblici locali:

- art. 3-bis, co. 1 e 1-bis rubricato, del D.L. 138/2011 in materia di “ *Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*”
- art. 14, co. 27 let. b) e f), del D.L. 78/2010 in relazione alle funzioni fondamentali dei comuni
- artt. 112 e 113 del D.lgs. 267/2000 in materia di gestione dei servizi pubblici locali
- art. 2 del D.lgs. 175/2016 riportante la definizione di servizi di interesse generale

Gestione del servizio di igiene ambientale:

- Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti come aggiornata dalla Direttiva di modifica (UE) 2018/851
- art. 1, co. 1 e 2, let. a), della L. 146/1990 che riconduce la gestione dei rifiuti tra i servizi pubblici essenziali
- D. Lgs. 152/2006 ad oggetto “*Norme in materia ambientale*”, in particolare la “*Parte quarta Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*”
- art. 14, co. 27 let. f), del D.L. 78/2010 in materia di competenze comunali sul servizio rifiuti
- art. 25, co. 4, del D.L. 1/2012 in materia di gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti
- PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI – Sezione Rifiuti Urbani – Approvato con deliberazione di Giunta Regionale N. 73/7 del 20.12.2008
- PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI – Sezione Rifiuti Urbani – AGGIORNAMENTO - Approvato con deliberazione di Giunta Regionale N. 69/15 del 23.12.2016

In appendice alla presente relazione si riporta stralcio delle disposizioni sopra richiamate.

C. Caratteristiche del servizio oggetto di affidamento e obblighi di servizio pubblico e universale

C.1 Caratteristiche del servizio

Il servizio oggetto di affidamento rientra nelle specifiche competenze dei comuni come previsto dall'art. 198 del D.Lgs. 152/2006:

“Art. 198 - Competenze dei comuni

1. I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani. 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 avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. (985).

2. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare:

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;*
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;*
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; (986)*
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all'articolo 184, comma 2, lettera f);*
- e) 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;*
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;*

....

2-bis. Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani. (988)

3. I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.

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

In tal senso interviene anche l'art. 15 della L.R. 26/2003 precedentemente riportato

Di seguito si presentano le caratteristiche del servizio oggetto dell'affidamento.

I servizi di igiene ambientale da eseguire sul territorio dell'Unione dei Comuni del Logudoro vengono affidati secondo il modello c.d. “in house providing” alla società partecipata Logudoro Servizi Unipersonale srl e si articolano nel seguente modo:

- 1) servizi di raccolta porta a porta settimanali e smaltimento;
- 2) servizio raccolta rifiuti a contenitore di pile esauste, medicinali scaduti e toner e smaltimento;
- 3) servizi di raccolta differenziata presso gli ecocentri di Ozieri, Mores, Pattada e Tula e relativa Direzione Tecnica;
- 4) Spazzamento meccanizzato strade e smaltimento;

- 5) Pulizia manuale strade e smaltimento;
- 6) Pulizia del mercato e smaltimento;
- 7) Decoro e pulizia aree verdi.

Il corrispettivo annuo base 2022 dei servizi indicati nel capitolato, dovuto dall'Unione dei Comuni del Logudoro a favore della Logudoro Servizi Unipersonale srl, è fissato in euro 1.988.448,00, di cui:

- euro 1.715.295,00 per il servizio di raccolta RSU;
- euro 273.153,00 per attività di spazzamento nei comuni di Ozieri, Pattada e Mores.

Il servizio svolto da Logudoro Servizi Unipersonale srl in esecuzione del contratto garantisce, inottemperanza a quanto previsto dalla normativa vigente, l'assolvimento di standard di qualità che a titolo indicativo e non esaustivo verranno utilizzati quali parametri di valutazione della corretta gestione degli smaltimenti:

- a. Destinare i rifiuti urbani raccolti esclusivamente ad impianti in possesso delle regolari autorizzazioni;*
- b. Assicurare la separazione dei flussi evitando miscele di raccolte mono materiale di diversa natura, salvo specifica autorizzazione del comune;*
- c. Perseguire, in ottemperanza a quanto disposto dal D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., con particolare riferimento all'art. 179 "Priorità della gestione dei rifiuti" nelle fasi di trattamento, la complessiva riduzione del rifiuto avviato a smaltimento;*
- d. Porre in essere tutte le possibili soluzioni volte a contenere il costo di trattamento dei rifiuti a carico dei comuni tramite l'impegno costante a reperire nuove modalità e nuove destinazioni del materiale in funzione delle sempre maggiori possibilità offerte dal progresso tecnologico;*
- e. Promuovere l'incremento della qualità e quantità di raccolta differenziata;*

C.2 Obblighi di servizio pubblico e universale

Tenuto conto delle specifiche competenze attribuite ai comuni dall'art. 198 del D. Lgs. 152/2006 richiamato nella precedente sezione B.1 della presente relazione, considerato altresì che il c. 1-bis dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011 conv. dalla L. 148/2011 riconduce i servizi inerenti i rifiuti urbani nell'ambito dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, emerge, sulla base dei suddetti disposti normativi, come il servizio di raccolta dei rifiuti urbani presenti caratteristiche di servizio pubblico universale da garantirsi a tutta la collettività amministrata, la cui regolazione è assoggettata al potere amministrativo dell'Autorità pubblica competente per territorio.

Con riferimento agli aspetti economici del servizio, ed in particolare agli oneri correlati alla caratteristica di servizio pubblico universale, non si prevedono specifiche compensazioni a carico del Comune; tale orientamento deriva peraltro da specifico obbligo normativo; il c. 654 dell'art. 1 della L. 147/2013 prevede infatti che la tassa rifiuti di cui al comma 639 del medesimo articolo di legge, assicuri la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi relativi allo smaltimento dei rifiuti in discarica, con la sola esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali, al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.

D. Modalità di affidamento del servizio prescelta

D.1 Il ricorso all'affidamento in house providing nei confronti di Logudoro Servizi Unipersonale s.r.l.

L'Unione dei Comuni del Logudoro intende avvalersi, per l'erogazione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, dell'affidamento diretto a società partecipata secondo il modello dell'in house providing, nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni comunitarie e nazionali vigenti.

Con riferimento alla percorribilità di tale soluzione, è utile richiamare stralcio delle disposizioni contenute all'art. 14 del D. Lgs. 201/2022:

“Art. 14. Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;*
 - b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;*
 - c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;*
 - d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.*
- [...]”*

Per quanto riguarda l'affidamento in house del servizio, l'art. 12 della direttiva 2014/24/UE relativa agli appalti di servizi (fattispecie a cui la giurisprudenza ha ricondotto l'affidamento del servizio di igiene ambientale) ha definito i parametri normativi riguardanti tale tipologia di affidamento. Tali disposizioni sono state recepite dall'ordinamento nazionale attraverso il D. Lgs. 50/2016. A tal proposito, l'art. 5 di tale decreto prevede che:

“Art. 5 Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico

1. Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

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

2. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza

determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

3. Il presente codice non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

4. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto.

5. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

(...)"

In ultimo è intervenuto il D.Lgs. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" che ha ripreso, agli articoli 2 e 16, la disciplina nazionale sull'in house, fornendo anche definizioni generali in materia:

"Art. 2. Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

(...) c) «controllo analogo»: 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. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

(...) o) «società in house»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3; (...)"

"Art. 16 Società in house

1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, 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.

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

(...) 7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016."

Attualmente l'Unione dei Comuni del Logudoro ha in essere un contratto di servizio per la gestione dei rifiuti urbani con la Società Logudoro Servizi Unipersonale srl dallo stesso partecipata per una quota del 100% del capitale sociale; l'affidamento è stato autorizzato con Deliberazione di Giunta dell'Unione n.37 del 24.12.2018 con la quale veniva disposto il rinnovo dei contratti di servizio in scadenza al 31.12.2018 per un triennio fino al 31.12.2021. Successivamente a tale data la società assicura la continuità nell'erogazione del servizio in quanto funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Unione dei Comuni del Logudoro per effetto dell'atto di differimento dei termini del contratto al 30.06.2023, così come motivato nella deliberazione Giunta dell'Unione n.59 del 29.12.2021 avente ad oggetto << Indirizzi in merito alla proroga dei contratti di servizio con la Società in house "Logudoro Servizi Srl", in scadenza alla data del 31.12.2021, per ulteriori 18 mesi, fino alla data del 30.06.2023 >>.

I Servizi pubblici locali di rilevanza economica, possono essere gestiti sostanzialmente mediante tre modalità:

- 1) affidamento a terzi previo esperimento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto (socio operativo), in applicazione delle disposizioni inerenti il Partenariato Pubblico-Privato;
- 3) gestione "in house", da parte di un soggetto che solo formalmente è diverso dall'Ente, che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale, così sinteticamente riepilogati:
 - a) totale partecipazione pubblica;
 - b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
 - c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano (almeno l'80% del fatturato);

L'Unione dei Comuni del Logudoro, ai sensi del D.Lgs. 175/2016 e ss. mm. e ii., con Delibera dell'Assemblea dei Sindaci n.2 del 12 marzo 2020, ha adottato un *"Regolamento sul Sistema di Controllo delle Società In house providing dell'Unione del Logudoro"*.

L'Ente, valutando la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla gestione in house providing del servizio, intende proseguire con un nuovo affidamento alla società Logudoro Servizi Unipersonale Srl. Durante il periodo intercorso, l'attività di controllo sulla società, condizione imprescindibile per il modello gestionale prescelto, è stata condotta in via principale dai componenti dell'organo esecutivo dell'Unione dei Comuni del Logudoro, attraverso la partecipazione alle Assemblee societarie ed alle riunioni operative indette per assicurare il monitoraggio in corso d'opera dei servizi affidati, nonché tramite approvazione degli atti previsionali e programmatici inerenti la gestione della società. Lo statuto societario attribuisce peraltro, all'Ente particolari diritti di amministrazione, attraverso i quali è attuata una cogestione ordinaria della società ed è esercitato in via continuativa un controllo sulla stessa. Tale attività di controllo si esplicita anche attraverso l'espressione di proposte, indirizzi e pareri vincolanti sugli atti di gestione ordinaria della società.

D.2 Il rispetto dei requisiti in house providing

Con riferimento alla sostenibilità della soluzione gestionale perseguita dall'Unione dei Comuni del Logudoro si evidenzia che il rapporto tra l'ente e la società affidataria, è regolato dalle seguenti disposizioni statutarie:

Partecipazione pubblica totalitaria:

- **Art. 1 Costituzione e denominazione:** *E' costituita la Società a Responsabilità Limitata denominata "Logudoro Servizi Unipersonale S.r.l."*.
- **Art. 6 Capitale Sociale:** *Il capitale sociale è di Euro 10.000,00 (diecimila virgola zero zero).*
- **Art. 7 Clausola limitativa alla circolazione delle quote:** *Le quote di partecipazione non potranno essere cedute a terzi.*

Controllo analogo:

TITOLO IV - Poteri del socio. Amministrazione e Rappresentanza

Art. 17 Poteri del socio:

Il Socio Unione del Logudoro esercita direttamente i seguenti poteri:

- *predisposizione del piano strategico annuale relativo alle attività;*
- *predisposizione del piano finanziario annuale;*
- *attuazione dei medesimi;*
- *acquisizione di finanziamenti dai Soci;*
- *acquisizione di mutui pluriennali ed il rilascio delle relative garanzie;*
- *rilascio di garanzie fideiussorie nell'interesse di terzi.*
- *esecuzione degli ulteriori compiti previsti dalla legge e dallo Statuto.*

Art. 18 Nomina Organo Amministrativo

La Società è amministrata da un Amministratore Unico o da un Consiglio di Amministrazione formato da tre membri. Gli Amministratori sono nominati dall'Unione del Logudoro nel rispetto delle norme di legge e nel rispetto dello Statuto secondo una rosa di candidati. Gli Amministratori durano in carica sino a revoca o dimissioni o per il periodo determinato dai soci al momento della nomina fino ad un massimo di tre esercizi e sono rieleggibili (.....).

Art. 19 Poteri e limiti per l'Organo Amministrativo

L' Amministratore Unico o il Consiglio di Amministrazione sono investiti dei poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della società, con eccezione delle materie sottoposte a delibera Assembleare ai sensi del precedente

art. 14 ed alle materie riservate al Socio dal precedente art. 17 ed hanno la facoltà di compiere tutt'gli atti che ritengano opportuni o necessari per il raggiungimento degli scopi sociali esclusi soltanto quelli che la legge o il presente Statuto riservano in modo tassativo all'Assemblea ed al Socio.

Gli Amministratori sono quindi chiamati ad attuare il piano delle attività e ed il piano finanziario predisposto dal Socio oltrechè le decisioni assunte dal medesimo e dall'Assemblea nella stretta osservanza degli indirizzi stabiliti dai medesimi.

Art. 22 Controllo Analogo

La società è soggetta all'attività di direzione e coordinamento ex art. 2497 cod. civ. dell'Unione del Logudoro.

L'Unione del Logudoro, quale unico titolare del capitale sociale, svolge nei confronti della Società l'esercizio del controllo gestionale, economico e finanziario analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi.

Destinazione prevalente dell'attività a favore degli enti soci:

Art. 5 Oggetto Sociale:

La Società ha per oggetto la gestione dei servizi pubblici di titolarità dell'Unione del Logudoro e afferenti le collettività riconducibili ai Comuni aderenti all'Unione del Logudoro.

A titolo di esempio ma non esaustivo, la società ha per oggetto:

- gestione dei servizi di igiene ambientale;
- gestione del servizio di trasporto su scuolabus;

Pertanto, senza che ciò determini la modifica dell'oggetto sociale, potrà compiere ogni altro servizio pubblico che venga affidato "In House" alla società a seguito di deliberazione dell'assemblea dell'Unione dei Comuni del Logudoro, socio unico della società.

La Società potrà inoltre compiere tutte le operazioni imprenditoriali e commerciali, ritenute necessarie ed utili al raggiungimento dello scopo sociale, compresa l'assunzione di partecipazioni in altre società aventi oggetto analogo, affine o connesso al proprio, l'assunzione di finanziamenti sotto qualsiasi forma stipulati ivi inclusi il leasing e il project financing con banche ed altri soggetti finanziatori ed il rilascio di garanzie reali e non comprese, comprese fidejussioni, lettere di manleva e garanzia, avalli; con la precisazione che tali ulteriori attività non possono essere considerate come attività proprie, bensì come attività connesse e strumentali a migliore svolgimento dell'ordinaria attività sociale per una più proficua realizzazione economica della stessa.

L'assunzione di partecipazioni in altre società potrà avvenire solo compatibilmente con le norme di affidamento "In House" dei servizi alla società.

In ogni caso, oltre l'ottanta per cento del fatturato deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti e dei servizi affidati alla società dall'Unione dei Comuni del Logudoro. Nei limiti di legge e di Statuto, potrà svolgere attività e servizi per conto di persone fisiche e giuridiche ed enti, pubblici e privati, purchè tali attività complessivamente considerate siano residuali rispetto all'attività prevalente da svolgere a favore del socio unico. La produzione ulteriore rispetto a tale limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse dalla predetta attività principale purchè rientranti nell'oggetto sociale, è consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Restano peraltro escluse le c.d. attività riservate per legge.

E. Motivazione economico finanziaria della scelta e congruità dell'offerta di Logudoro Servizi Unipersonale srl.

E.1 Vantaggi del ricorso all'in house providing

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 soggetto affidatario è rappresentato da Logudoro Servizi Unipersonale srl, società che nasce su iniziativa dei sette comuni appartenenti all'Unione dei Comuni del Logudoro che hanno avvertito la necessità di affrontare la gestione dei rifiuti erogando servizi efficienti ed economici alle loro comunità, pur salvaguardando le specificità di ogni singolo comune. La Logudoro Servizi Unipersonale srl è partecipata al 100% dall'Unione dei Comuni del Logudoro, affidatario del servizio associato di gestione dei rifiuti.

Il ricorso all'affidamento diretto del servizio di gestione dei rifiuti secondo il modello in house providing, consente all'Unione dei Comuni del Logudoro 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 le Amministrazioni appartenenti all'Unione, considerato l'impatto economico, ambientale e sociale dello stesso sulla propria collettività e sul territorio di riferimento.

E.2 PEF aziendale e sostenibilità del modello

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 che Logudoro Servizi unipersonale s.r.l. ha predisposto il Piano Economico Finanziario (PEF), asseverato dal Sindaco Revisore Dott. Mauro Domenico Bozzo. Il PEF aziendale si raccorda con le previsioni operative ed economico finanziarie relative all'affidamento in house providing che l'Unione dei Comuni del Logudoro intende porre in essere nei confronti della società, unitamente alle previsioni riguardanti gli affidamenti degli altri Comuni soci; il documento opera altresì il raccordo con le previsioni formulate secondo il MTR-2 di cui alla deliberazione n. 363/2021/R/rif di Arera ad oggetto "Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025". L'analisi del PEF aziendale di Logudoro Servizi Unipersonale srl evidenzia la sostenibilità della gestione dell'attività caratteristica e la capacità della società di perseguire gli equilibri aziendali nel corso del periodo considerato.

E.3 Valutazione di congruità dell'offerta

Il c. 1 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 richiede di formulare la valutazione della congruità economica dell'offerta di Logudoro Servizi Unipersonale srl tenendo conto dell'oggetto e del valore della prestazione ed esplicitando nella motivazione del provvedimento di affidamento, le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché i 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.

Rilevata la tipologia dei servizi oggetto della presente relazione, nonché dei rapporti intrattenuti con Logudoro Servizi Unipersonale srl, che risalgono ad un periodo precedente all'entrata in vigore della norma che richiede di effettuare la valutazione di congruità, si ritiene che quest'ultima possa essere efficacemente condotta verificando l'efficienza della Società, in termini di rapporto tra i risultati raggiunti ed i costi complessivi sostenuti dall'Unione dei Comuni del Logudoro e dai Comuni associati in relazione allo svolgimento dei servizi di cui la stessa Società risulta affidataria.

Al fine di suffragare tale verifica con una fonte informativa autorevole ed indipendente, sono stati messi a confronto alcuni indicatori e valori desunti dai contratti di servizio del triennio 2019 – 2021, dalle proposte di

rinnovo contrattuale per il prossimo quinquennio 2023 – 2028 e dai Piani Economico Finanziari (PEF) relativi al triennio 2020 – 2023, ed il “ *Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2022*” curato dal Centro Nazionale dei Rifiuti e dell’Economia Circolare dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), che è consultabile al seguente link:

<https://www.catastorifiuti.isprambiente.it/index.phppg=detcosticomuneproc®id2=20®1=Sardegna&p=1&prov=090&nomeprov=Sassari&comuned=Ozieri&comune=20090052>

Quest’ultimo documento contiene informazioni relative al monitoraggio dell’ISPRA sui costi dei servizi di igiene urbana e sull’applicazione del sistema tariffario nei Comuni italiani: nello specifico, per l’analisi che qui ci occupa, sono stati presi in esame alcuni indicatori di gestione relativi all’area “Regione Sardegna” in quanto certamente di più immediata confrontabilità con la situazione dei Comuni serviti da Logudoro Servizi Unipersonale srl per quanto concerne i servizi di igiene ambientale.

Come primo elemento di valutazione, al fine di valutare l’impatto dei costi sull’utenza finale, è utile prendere in considerazione il dato relativo alla produzione di rifiuti.

I dati della ricerca ISPRA, di cui si riporta la tabella riepilogativa nell’allegato 1 al presente documento, evidenziano come, nel 2021, il costo per kg di rifiuto prodotto sia stato pari ad **€/kg 0,383** a livello nazionale e ad **€/kg 0,432** per quanto riguarda la Regione Sardegna.

Per la valorizzazione dei suddetti importi, la ricerca ISPRA evidenzia quanto segue: “ *Per quanto riguarda i costi espressi per kg di rifiuto prodotto, si evidenzia che i costi di spazzamento e lavaggio (CSL), costi comuni (CC) e costi d’uso del capitale (CK) sono rapportati alla quantità totale di rifiuti urbani prodotti. Alla quantità di rifiuto indifferenziato è associata la voce relativa al costo di raccolta e trasporto CRT e alla quantità dei rifiuti differenziati la voce di costo di raccolta e trasporto CRD. Per quanto concerne le voci di costo relative al trattamento e smaltimento (CTS) e al trattamento e recupero (CTR), come evidenziato, non è possibile procedere alla valutazione del costo per kg di rifiuto.*”

Al fine di comparare le risultanze della gestione Logudoro Servizi Unipersonale srl. rispetto ai valori sopra richiamati, è utile riepilogare alcuni parametri operativi ed economici.

Comparazione costo per chilogrammo di rifiuto prodotto

Comparando il costo di smaltimento per chilogrammo di rifiuto prodotto si evince che la gestione “In House” permette di ottenere una notevole riduzione degli oneri a carico degli utenti, come segue:

COSTO PER CHILOGRAMMO DI RIFIUTO PRODOTTO			
Anno	Nazionale	Regionale	Unione Comuni Logudoro
2021	0,383	0,432	0,302
2020	0,376	0,435	0,313
2019	0,347	0,417	0,283
2018	0,344	0,420	0,280

Comparazione costo pro capite (€ / Abitante * anno)

Comparando il costo pro capite si evince che la gestione “In House” permette di ottenere una notevole riduzione degli oneri a carico degli utenti, come segue:

COSTO PRO CAPITALE (€ /Abitante * anno)
--

Anno	Nazionale	Regionale	Unione Comuni Logudoro
2021	194,47	206,13	115,56
2020	185,59	196,25	109,67
2019	177,02	193,11	97,45
2018	175,75	195,87	95,25

Comparazione percentuali raccolta differenziata

Nell'ambito della percentuale di rifiuti avviata a recupero va notato che i dati fanno riferimento al periodo 31.12.2018 – 31.12.2021 e che risultano sempre superiori sia alla media nazionale che a quella regionale.

% Raccolta Differenziata			
Anno	Nazionale	Regionale	Unione Comuni Logudoro
2021	64,00	74,88	75,05
2020	63,00	74,52	75,12
2019	61,28	73,30	74,43
2018	58,16	67,03	74,98

Il conseguimento di tali elevate percentuali di raccolta differenziata ha consentito l'ottenimento delle premialità, riconosciute dalla Regione Sardegna, che ammontano a euro 294.779,06 nel periodo 2015-2021, con una media annua di euro 42.111,30. Tali premialità, riducendo di pari importo gli oneri di smaltimento del rifiuto secco indifferenziato, hanno contribuito a determinare le basse tariffe TARI attualmente applicate a carico degli utenti.

Costi della gestione 2022 dei rifiuti in capo ai singoli comuni tratti dai PEF TARI 2022 - 2025

I costi di gestione 2022 dei rifiuti sono allegati al PEF 2022-2025 elaborato dalla società e a cui si rimanda.

Sulla scorta delle analisi condotte con riferimento ai valori sia pregressi che futuri della gestione rifiuti tramite affidamento a Logudoro Servizi Unipersonale srl è possibile rilevare come tale soluzione garantisca una ricaduta economica mediamente migliore rispetto ai valori medi nazionali e regionali e, pertanto, considerato l'apprezzabile livello di qualità del servizio prestato dalla partecipata, il mantenimento del rapporto di servizio con la società permette il rispetto del principio di congruità.

E.4 Mancato ricorso al mercato e benefici per la collettività

La ricognizione delle caratteristiche della società unitamente all'analisi sui costi sostenuti per il servizio erogato dalla stessa a favore dell'Unione dei Comuni del Logudoro fanno emergere, come risulta dalla relazione dell'Ing. Mulas, come il ricorso all'affidamento della gestione rifiuti alla società Logudoro Servizi Unipersonale srl rappresenti la soluzione complessivamente più conveniente per l'Amministrazione.

Dal punto di vista operativo, si rileva che, ad oggi, non sono state segnalate criticità delle condizioni pattuite nel contratto rispetto alle aspettative dell'Amministrazione e della collettività.

Per quanto riguarda la componente economica, l'analisi condotta sui costi di servizio ha dimostrato come l'attività svolta si attesti entro i valori medi regionali.

Le motivazioni sopra richiamate sostengono la scelta di proseguire nel rapporto con la società partecipata, senza ricorrere a soluzioni di mercato. L'amministrazione comunale, per mezzo dei propri uffici e grazie agli

strumenti del controllo analogo previsti dal modello in house providing perseguito, tenuto altresì conto dell'impatto della recente normativa di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che impone la predisposizione di una relazione annuale che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione (c. 5 art. 17 D. Lgs. 201/2022), sarà in ogni caso in grado di mantenere un costante presidio sulle condizioni di economicità del servizio, valutandone la sostenibilità nel tempo rispetto a nuove alternative gestionali.

Ozieri, 26 Aprile 2023

Il Responsabile del Settore

Allegato 1 - Valutazione di congruità dell'offerta

Tabella 5.3 – Medie regionali del costo totale per kg di rifiuto (euro centesimi/kg), anno 2021

Regione	N. comuni Italia 2021	N. Abitanti Italia 2021	N. comuni campione 2021	N. Abitanti campione 2021	% comuni campione	% Abitanti campione	Produzione pro cap. RU kg/ab *anno	% RD	CTOT €cent/kg
Piemonte	1.181	4.252.279	1.050	3.908.950	88,9%	91,9%	502,97	66,1	36,7
Valle d'Aosta	74	123.337	73	90.282	98,6%	73,2%	652,97	63,6	32,8
Lombardia	1.506	9.965.046	1.371	9.494.915	91,0%	95,3%	479,84	73,4	31,0
Trentino-A. A.	282	1.077.932	280	1.072.793	99,3%	99,5%	502,14	72,6	28,0
Veneto	563	4.854.633	555	4.800.581	98,6%	98,9%	488,35	76,2	32,9
Friuli-V. G.	215	1.197.295	207	1.150.746	96,3%	96,1%	490,07	68,0	30,8
Liguria	234	1.507.438	210	1.407.288	89,7%	93,4%	545,22	55,0	50,5
Emilia-Romagna	328	4.431.816	321	4.415.236	97,9%	99,6%	641,05	72,3	33,9
NORD	4.383	27.409.776	4.067	26.340.791	92,8%	96,1%	517,29	71,3	33,8
Toscana	273	3.676.285	240	3.480.831	87,9%	94,7%	597,18	64,5	42,9
Umbria	92	859.572	77	814.251	83,7%	94,7%	523,62	66,7	42,2
Marche	227	1.489.789	202	1.368.254	89,0%	91,8%	533,59	71,7	31,7
Lazio	378	5.715.190	297	5.356.296	78,6%	93,7%	512,02	52,6	45,2
CENTRO	970	11.740.836	816	11.019.632	84,1%	93,9%	542,46	60,1	42,5
Abruzzo	305	1.273.660	228	1.095.042	74,8%	86,0%	465,70	63,7	40,4
Molise	136	290.769	98	240.932	72,1%	82,9%	392,54	59,5	34,4
Campania	550	5.590.681	422	4.692.289	76,7%	83,9%	477,47	53,9	46,1
Puglia	257	3.912.166	135	2.804.903	52,5%	71,7%	488,01	56,3	40,9
Basilicata	131	539.999	82	403.210	62,6%	74,7%	358,56	63,8	48,5
Calabria	404	1.844.586	249	1.397.696	61,6%	75,8%	417,81	52,8	44,6
Sicilia	390	4.801.468	266	3.818.584	68,2%	79,5%	470,81	46,7	42,1
Sardegna	377	1.579.181	307	1.351.044	81,4%	85,6%	477,46	74,9	43,2
SUD	2.550	19.832.510	1.787	15.803.700	70,1%	79,7%	467,	55,3	43,3
TOTALE	7.903	58.983.122	6.670	53.164.123	84,4%	90,1%	507,65	64,4	38,3

Legenda: CTOT = Costi totali.

Fonte: ISPRA

Allegato 2 - Valutazione di congruità dell'offerta

Tabella 5.2 – Medie regionali dei costi specifici annui pro capite (euro/abitante per anno), anno 2021

Regione	N. comuni campione 2021	N. Abitanti campione 2021	% comuni campione	% Abitanti campione	Produzione pro cap. RU kg/ab*anno	%RD	CRT €/ab*anno	CTS €/ab*anno	CTR €/ab*anno	CRD €/ab*anno	COItv €/ab*anno	COVtv €/ab*anno	COS €/ab*anno	CSL €/ab*anno	CC €/ab*anno	CK €/ab*anno	COItf €/ab*anno	COVtf €/ab*anno	detrazione economico finanziario €/ab*anno	CTOT €/ab*anno
Piemonte	1.050	3.908.950	88,9%	91,9%	502,97	66,1%	21,3	13,3	24,5	47,4	0,4	0,0	0,0	18,9	31,5	23,0	0,3	0,0	4,3	184,81
Valle d'Aosta	73	90.282	98,6%	73,2%	652,97	63,6%	21,5	33,8	22,1	49,7	0,6	1,1	0,0	11,4	28,9	44,1	0,0	0,1	0,7	214,08
Lombardia	1.371	9.494.915	91,0%	95,3%	479,84	73,4%	13,6	10,8	20,2	36,6	0,3	0,3	0,0	24,4	24,8	13,8	0,1	0,4	3,6	148,88
Trentino-A. A.	280	1.072.793	99,3%	99,5%	502,14	72,6%	20,7	18,2	14,3	37,2	0,1	0,6	0,5	16,7	23,4	9,8	0,1	- 0,9	0,0	140,73
Veneto	555	4.800.581	98,6%	98,9%	488,35	76,2%	15,3	16,9	20,1	42,4	0,6	0,3	0,0	15,5	28,1	19,1	0,9	0,1	1,5	160,73
Friuli-V. G.	207	1.150.746	96,3%	96,1%	490,07	68,0%	16,3	17,0	20,6	35,2	0,4	0,0	0,0	12,5	27,1	16,2	0,6	0,0	4,8	150,88
Liguria	210	1.407.288	89,7%	93,4%	545,22	55,0%	39,3	42,2	15,2	64,9	1,5	0,8	0,0	34,3	50,5	25,1	0,7	- 0,7	1,3	275,20
Emilia-Romagna	321	4.415.236	97,9%	99,6%	641,05	72,3%	20,4	18,0	29,9	62,0	1,5	- 1,0	0,1	21,7	27,3	28,9	0,4	1,0	7,2	217,53
NORD	4.067	26.340.791	92,8%	96,1%	517,29	71,3%	18,0	15,8	21,9	45,0	0,6	0,1	0,0	21,2	28,3	19,3	0,4	0,3	3,7	174,61
Toscana	240	3.480.831	87,9%	94,7%	597,18	64,5%	21,3	32,7	35,8	64,7	1,8	0,0	0,0	28,7	31,1	27,0	0,1	0,0	12,8	255,98
Umbria	77	814.251	83,7%	94,7%	523,62	66,7%	10,7	28,7	17,2	46,7	1,2	2,1	0,0	17,6	65,6	29,2	1,4	0,3	0,0	220,74
Marche	202	1.368.254	89,0%	91,8%	533,59	71,7%	18,6	15,8	17,6	50,7	0,1	1,2	0,0	21,9	24,0	16,5	0,1	0,4	2,3	169,22
Lazio	297	5.356.296	78,6%	93,7%	512,02	52,6%	27,4	42,0	13,9	61,7	0,3	0,6	0,0	34,1	29,5	20,5	0,3	0,6	0,6	231,57
CENTRO	816	11.019.632	84,1%	93,9%	542,46	60,1%	23,2	34,8	21,5	60,2	0,8	0,6	0,0	29,7	32,0	22,7	0,3	0,4	4,6	230,74
Abruzzo	228	1.095.042	74,8%	86,0%	465,70	63,7%	19,3	24,4	22,4	51,0	0,1	- 0,1	1,0	17,7	30,8	15,8	0,7	- 0,6	5,8	188,29
Molise	98	240.932	72,1%	82,9%	392,54	59,5%	16,3	19,3	10,2	45,5	0,5	0,0	0,0	13,3	17,9	10,4	0,0	0,5	1,3	135,21
Campania	422	4.692.289	76,7%	83,9%	477,47	53,9%	31,7	34,5	25,7	56,9	2,6	0,7	0,6	26,8	19,4	20,9	0,1	0,0	0,0	220,03
Puglia	135	2.804.903	52,5%	71,7%	488,01	56,3%	20,2	25,9	20,3	51,1	0,8	0,2	0,0	28,8	31,3	18,1	0,6	0,1	2,4	199,71
Basilicata	82	403.210	62,6%	74,7%	358,56	63,8%	34,7	23,1	19,3	49,3	0,7	0,3	0,8	14,7	21,0	10,0	0,5	- 0,5	0,1	173,98
Calabria	249	1.397.696	61,6%	75,8%	417,81	52,8%	25,0	42,6	12,5	42,7	0,3	0,0	0,0	20,4	24,2	17,3	0,1	0,2	0,9	186,19
Sicilia	266	3.818.584	68,2%	79,5%	470,81	46,7%	31,3	35,4	14,9	51,0	1,2	0,0	0,0	21,6	28,7	12,7	0,2	0,1	1,0	198,20
Sardegna	307	1.351.044	81,4%	85,6%	477,46	74,9%	18,0	19,2	17,3	70,1	0,9	1,2	0,0	26,7	26,1	23,9	0,1	0,0	2,7	206,13
SUD	1.787	15.803.700	70,1%	79,7%	467,31	55,3%	26,8	31,4	19,6	53,6	1,3	0,3	0,3	24,2	25,6	17,6	0,2	0,0	1,4	202,30
TOTALE	6.670	53.164.123	84,4%	90,1%	507,65	64,4%	21,7	24,4	21,2	50,7	0,9	0,3	0,1	23,8	28,2	19,5	0,3	0,2	3,2	194,47

Legenda: CRT = Costi di raccolta e trasporto rifiuti indifferenziati; CTS = Costi trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani; CTR = Costi di trattamento e recupero dei rifiuti urbani; CRD = Costi di raccolta e trasporto delle frazioni differenziate; COI^{sp}_{TV}, COI^{sp}_{TF} = voci di natura previsionale destinate alla copertura degli oneri variabili e fissi attesi, relativi al conseguimento di target di miglioramento dei livelli di qualità e/o alle modifiche del perimetro gestionale; COV^{sp}_{TV,2021}, COV^{sp}_{TF,2021} = componente aggiuntiva di costo variabile e fisso, avente natura previsionale, destinata alla copertura degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno di riferimento; COS^{sp}_{TV} = voce di natura previsionale destinata alla copertura degli oneri variabili derivanti dall'attuazione delle misure di tutela a favore delle utenze domestiche economicamente disagiate, come individuate dalla deliberazione 158/2020/R/RIF; CSL = Costi di spazzamento e lavaggio; CC = Costi comuni; CK = Costi d'uso del capitale.

Fonte: ISPRA

Appendice

Stralcio normativa di riferimento dell'affidamento del servizio

Obbligo di predisposizione e pubblicazione degli atti inerenti la scelta dell'affidamento:

D. Lgs. 201/2022 – Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Art. 14 - Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

“1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei 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. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenzioni.

4. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

5. E' vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.”

Art. 17 - Affidamento a società in house

“1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. 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.

3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.

4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.”

D.L. 23/12/2013, n. 145 – Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015

Art. 13 - Disposizioni urgenti per EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo

“(...) 25-bis. Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio. (...)”

Servizi pubblici locali:

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

“1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

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

"(...) 27. 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:

(...) b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

(...) f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;"

D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Art. 112 - Servizi pubblici locali

“1. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono 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. (...)”

Art. 113 - Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

“1. Le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie. Restano escluse dal campo di applicazione del presente articolo i settori disciplinati dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164.

1-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano al settore del trasporto pubblico locale che resta disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni.

2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.

2-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.

3. Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. E', in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.

4. Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono:

a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica, ai sensi del comma 7.

5. –

5-bis. -

5-ter. In ogni caso in cui la gestione della rete, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara ad evidenza pubblica, i soggetti gestori di cui ai precedenti commi provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici, aggiudicati a seguito di procedure di evidenza pubblica, ovvero in economia nei limiti di cui all'articolo 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e all'articolo 143 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554. Qualora la gestione della rete, separata o integrata con la gestione dei servizi, sia stata affidata con procedure di gara, il soggetto gestore può realizzare direttamente i lavori connessi alla gestione della rete, purché qualificato ai sensi della normativa vigente e purché la gara espletata abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete, sia l'esecuzione dei lavori connessi. Qualora, invece, la gara abbia avuto ad oggetto esclusivamente la gestione del servizio relativo alla rete, il gestore deve appaltare i lavori a terzi con le procedure ad evidenza pubblica previste dalla legislazione vigente.

6. -

7. -

8. -

9. Alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara di affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali o delle società di cui al comma 13 sono assegnati al nuovo gestore.

10. È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario, nonché alla concessione da chiunque dovuta di contribuzioni o agevolazioni per la gestione del servizio.

11. I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.

12. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società erogatrici di servizi mediante procedure ad evidenza pubblica da rinnovarsi alla scadenza del periodo di affidamento. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

13. Gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incedibile. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ai sensi della lettera a) del comma 4, la gestione delle reti, nonché il compito di espletare le gare di cui al comma 5.

14. -

15. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

15-bis. -

15-ter. -

15-quater. -"

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

Art. 2. Definizioni

"1. 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 (...)"

Gestione del servizio di igiene ambientale:

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.*

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 temperare 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:

a) 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

Art. 177 - Campo di applicazione e finalità

"(...) 2. La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse. (...)"

Art. 200 - Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani

"1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;*
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;*
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;*
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;*
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;*
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.*

2. Le regioni, sentite le province ed i comuni interessati, nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione di loro competenza, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, provvedono alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m). Il provvedimento è comunicato alle province ed ai comuni interessati.

3. Le regioni interessate, d'intesa tra loro, delimitano gli ATO qualora essi siano ricompresi nel territorio di due o più regioni.

4. Le regioni disciplinano il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.

5. Le città o gli agglomerati di comuni, di dimensioni maggiori di quelle medie di un singolo ambito, possono essere suddivisi tenendo conto dei criteri di cui al comma 1.

6. I singoli comuni entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 2 possono presentare motivate e documentate richieste di modifica all'assegnazione ad uno specifico ambito territoriale e di spostamento in un ambito territoriale diverso, limitrofo a quello di assegnazione.

7. Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'art. 195."

Art. 202 - Affidamento del servizio

"1. L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi

e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché con

riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenuto conto delle garanzie di carattere tecnico e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, secondo modalità e termini definiti con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia.

1-bis. L'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) definisce entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti. (1018)

1-ter. L'ARERA richiede agli operatori informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale.

2. I soggetti partecipanti alla gara devono formulare, con apposita relazione tecnico-illustrativa allegata all'offerta, proposte di miglioramento della gestione, di riduzione delle quantità di rifiuti da smaltire e di miglioramento dei fattori ambientali, proponendo un proprio piano di riduzione dei corrispettivi per la gestione al raggiungimento di obiettivi autonomamente definiti.

3. Nella valutazione delle proposte si terrà conto, in particolare, del peso che graverà sull'utente sia in termini economici, sia di complessità delle operazioni a suo carico.

4. Gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio sono conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio.

5. I nuovi impianti vengono realizzati dal soggetto affidatario del servizio o direttamente, ai sensi dell'articolo 113, comma 5-ter, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove sia in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa vigente, o mediante il ricorso alle procedure di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ovvero secondo lo schema della finanza di progetto di cui agli articoli 37-bis e seguenti della predetta legge n. 109 del 1994.

6. Il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi comunali per la gestione dei rifiuti sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio integrato dei rifiuti, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto. Nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, al gestore del servizio integrato dei rifiuti urbani, si applica, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile.”

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

“(…) 27. 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:

(…) f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; (…)”

D.L. 24/01/2012, n. 1 – Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività

Art. 25 Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali

“(...) 4. Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;

b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito. (...)”