

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento  
prescelta  
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20 )**

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizi di igiene ambientale</i>
Ente affidante	Comune di Bello
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	10 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Rinnovo Affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Singolo comune</i>

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	
Ente di riferimento	Comune di Bello
Area/servizio	
Telefono	
Email	
Data di redazione	

-

## **PREMESSE**

La presente relazione riporta gli esiti dell'attività istruttoria finalizzata alla verifica della sussistenza dei presupposti normativi e delle condizioni di convenienza in merito alla gestione del servizio di igiene ambientale mediante l'istituto dell'in house providing.

La società destinataria dell'affidamento in house è Servizi Comunali s.p.a. con sede a Sarnico (BG), in via Suardo n. 14/A, C.F. e P.IVA 02546290160, iscritta nel registro delle imprese di Bergamo.

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

La presente relazione è redatta nel rispetto di quanto previsto dal Decreto Legge 18/10/2012, n. 179 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221). Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del citato Decreto **“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”**.

Per dare seguito al disposto normativo sopra richiamato, è necessario soffermarsi sul quadro normativo e giurisprudenziale che inserisce il “Servizio di Igiene Ambientale” tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica.

A tale proposito giova ricordare che l'art. 183, comma 1, lett. n) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito anche il “**Codice dell'Ambiente**”) definisce il **servizio di “gestione” dei rifiuti** come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

Il combinato disposto dell'art. 25, comma 4 del D.L. 1/2012 e dell'art. 202 del Codice dell'Ambiente consente di qualificare il ciclo dei rifiuti come un **servizio pubblico locale**.

A conferma di quanto sopra, la Corte dei Conti – Lombardia, con parere n. 531/2012/PAR del 17 dicembre 2012, e la giurisprudenza hanno sottolineato che **“la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)”**.

In merito alla costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali da parte di Regione Lombardia o, in caso di inadempienza, da parte del Consiglio dei Ministri si rileva che alla data di stesura del presente documento non sono ancora stati costituiti e che pertanto il ruolo di ente concedente/affidante è rimasto in capo al singolo Comune.

Definita, quindi, la riconducibilità del Servizio di Igiene Ambientale tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica, nelle successive sezioni si descriveranno:

**Sezione B:** Il contenuto del servizio di igiene ambientale e la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;

**Sezione C:** La tipologia di affidamento prescelta dal Comune e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale e dei relativi presupposti giuridici;

**Sezione D:** Le ragioni tecniche, economiche e finanziarie sottese alla scelta stessa.

## **SEZIONE B**

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

#### ***B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO***

Si rinvia allo schema di disciplinare di servizio allegato alla presente relazione (All.1).

#### ***B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE***

Gli obblighi di servizio pubblico definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che a livello nazionale e/o regionale.

La Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003-270) ha individuato una possibile serie obblighi di pubblico servizio, quali:

1. universalità
2. continuità
3. qualità
4. accessibilità
5. tutela degli utenti e dei consumatori

Si evidenzia che alcuni servizi d'interesse generale non possono essere prestati da una pluralità di operatori, ad esempio quando solo per un operatore unico sia possibile operare in condizioni di redditività.

Nello specifico si ritiene che il servizio di igiene ambientale debba prevedere anche attività che non hanno una specifica corrispondenza economica, ma che sono ritenute essenziali per raggiungere e mantenere standard qualitativi tali da conseguire un sensibile miglioramento del grado di sostenibilità ambientale, quali a esempio:

- inserimento nei piani dell'offerta formativa delle scuole presenti sul territorio di percorsi articolati in corsi e laboratori sui temi ambientali con particolare riferimento alla differenziazione dei rifiuti finalizzata al loro recupero e/o valorizzazione;
- cicli di incontri pubblici destinati alle diverse categorie di utenti (commercianti, ristoratori, gestori di comunità, famiglie, ecc.)
- interventi in occasioni di manifestazioni e fiere con stand, cartellonistica e forniture gratuite di contenitori o altro materiale finalizzato a sensibilizzare e a favorire il riciclo dei rifiuti prodotti;
- corsi di aggiornamento a favore dei dipendenti pubblici e/o altri operatori sulle modalità di gestione del servizio al fine di consentire una più puntuale e distribuita informazione all'utenza che si interfaccia con il Comune o con altre strutture a questo collegate;
- predisposizione di procedure telematiche (APP, pagine internet, ecc.) in grado di facilitare sia la differenziazione del rifiuto sia l'accesso ai servizi resi nel Comune.

L'Amministrazione Comunale si propone inoltre di ridurre, il più possibile, la minimizzazione delle quantità di rifiuti urbani o assimilati, mediante:

- a. attività di sensibilizzazione finalizzate a coinvolgere l'utenza nel progetto di riduzione dei rifiuti da avviare a discariche o termo valorizzatore;
- b. ricerca, progettazione e realizzazione di sistemi alternativi di riutilizzo/recupero dei rifiuti rispetto all'avvio in discarica/termo valorizzatore (cd. *valorizzazione del rifiuto*)

A tal fine, gli obblighi di servizio pubblico che si intendono affidare al gestore del servizio, senza prevedere compensazioni economiche ulteriori o diverse rispetto a quanto già indicato nel disciplinare di servizio, sono:

- incontri periodici con l'utenza finalizzati alla diffusione delle migliori pratiche per un corretto conferimento dei rifiuti con particolare riferimento agli alunni delle scuole;
- introduzione progressiva di metodi di raccolta innovativi;
- realizzazione di impianti finalizzati alla riduzione della frazione del rifiuto attualmente destinato allo smaltimento/incenerimento.

Date le caratteristiche del servizio e la sua valenza sociale, inoltre, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati, così da garantire il pieno rispetto del principio di universalità.

In particolare, nei punti di raccolta e sulle aree di circolazione concordate, nei limiti tipologici e quantitativi stabiliti per legge o regolamento, il gestore dovrà garantire tutti i servizi affidati per tutti gli utenti presenti sul territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica e ai medesimi standard quanti-qualitativi. Il servizio, pertanto, dovrà essere svolto con puntualità e con il medesimo standard qualitativo anche in zone di difficile accesso o decentrate.

Il gestore dovrà, inoltre, garantire nella fase di subentro all'operatore uscente la continuità del servizio, senza interruzione, garantendo la disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici/operativi.

Nella fase esecutiva del servizio, il Comune in forza dei preganti poteri di controllo e di "interferenza" esercitabili sulla società in house:

- organizzerà periodici incontri con il gestore al fine di monitorare l'andamento del servizio, anche attraverso la Commissione paritetica di controllo;
- valuterà periodicamente il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- monitorerà il grado di soddisfazione del servizio, con controlli a campione e con impiego di questionari di gradimento distribuiti con cadenza periodica agli utenti finali, al fine di rilevare criticità e di gestire al meglio eventuali disservizi;
- se necessario, modificherà e adeguerà in itinere il servizio per adeguarlo alle esigenze emergenti e riscontrate in fase di esecuzione al fine di renderlo maggiormente compatibile al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il servizio, le modalità di modifica e adeguamento dello stesso e le procedure di monitoraggio e controllo del gestore, sono descritti nell'allegato *disciplinare*, cui si rinvia (All. 1).

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

La modalità che il Comune intende attuare per l'affidamento del servizio pubblico di igiene ambientale è quella dell'*"in house providing"*.

La presente relazione ha, quindi, il compito di valutare l'opportunità, la convenienza e l'economicità della scelta nei limiti e alle condizioni previste dal D.Lgs. n. 175/2016 e dagli articoli 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016.

L'amministrazione Comunale intende, in particolare, procedere all'affidamento del servizio di igiene ambientale alla propria società *in house*, Servizi Comunali S.p.A. (di seguito, anche la "**Società**").

La Società risulta, allo stato attuale, già affidataria del servizio di pulizia strade.

In ogni caso, prima di procedere al formale affidamento del servizio di igiene ambientale, risulta necessario accertare che:

- la Società risponda ai requisiti di legge;
- i servizi proposti siano conformi alle esigenze e agli obiettivi del Comune;
- il costo dei servizi proposti risulti congruo rispetto a quanto offerto dal mercato;
- il servizio proposto sia, nel complesso, “conveniente”

Nei paragrafi che seguono verranno, pertanto, riassunte le caratteristiche dell'istituto dell'*in house providing* con un richiamo alla disciplina normativa e alla giurisprudenza formatasi in materia.

### C.1 DISCIPLINA EUROPEA

L'ordinamento europeo, dapprima a livello giurisprudenziale e successivamente a livello normativo, ha posto tre condizioni per procedere all'affidamento “*in house*” di servizi pubblici locali:

1. il capitale della società affidataria deve essere interamente detenuto da enti pubblici;
2. gli enti pubblici titolari del capitale devono esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
3. la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Nel dettaglio, dall'analisi della struttura societaria di Servizi Comunali S.p.A. si rileva che:

1. **CAPITALE PUBBLICO:** Servizi Comunali S.p.a. è una società a capitale interamente pubblico, come da visura camerale ordinaria aggiornata (All. 2);
2. **CONTROLLO ANALOGO:** Sulla Società viene esercitato dai soci in forma congiunta ex art. 5, comma 5, D. Lgs. 50/2016, un **controllo analogo** a quello esercitato sui loro servizi. Tale controllo è garantito dalle modalità gestionali-organizzative appositamente introdotte nello Statuto (All. 3) e nel Regolamento di funzionamento del Comitato unitario per l'esercizio del controllo analogo (All. 4).

Si evidenzia, in proposito, che in data 19 aprile 2021 il Comitato Unitario per il Controllo Analogo e l'Assemblea dei Soci della Società hanno deliberato l'introduzione di alcune modifiche statutarie al fine di rendere ancor più evidente e di rafforzare ulteriormente il sistema di controllo analogo congiunto a cui è improntata la governance societaria. L'intervento sulle modalità di esercizio del controllo analogo da parte dei soci è stato ritenuto opportuno a seguito di due recenti sentenze emesse dal Tar Lombardia - Brescia (n. 280/2021 e n. 281/2021) che, nonostante la chiara posizione di ANAC (che ha iscritto la Società nell'elenco di cui all'art. 192 e che, in giudizio, ha confermato la sussistenza dei presupposti e delle caratteristiche dell'*in house*), hanno ritenuto non sufficientemente garantito il potere di controllo analogo da parte dei soci.

Le modifiche hanno interessato l'articolo 9 dello Statuto e l'inserimento degli articoli 9-bis, 9-ter e 14-ter con la finalità di rafforzare e rendere massimamente esplicito, anche nello Statuto, l'esercizio del controllo analogo dei soci, sia congiuntamente che *uti singuli*.

Come previsto dall'attuale art. 9 dello Statuto, infatti, i soci esercitano il controllo analogo in forma *congiunta* mediante il Comitato per il controllo analogo ed in forma *individuale*, sul territorio di riferimento attraverso l'esercizio dei diritti e delle facoltà attribuiti ai soci dallo Statuto, dai Regolamenti e dal Disciplinare di Servizio.

Ai sensi dell'art. 9 bis il “Comitato per il controllo analogo” opera impartendo direttive, indirizzi ed esercitando controlli e poteri di vigilanza.

In particolare, il cd. controllo analogo congiunto viene esercitato:

- a) ex ante mediante la preventiva approvazione del Comitato di tutti i fondamentali

documenti di programmazione annuale tra cui la relazione programmatica, il bilancio preventivo, il piano strategico e industriale, il piano annuale e pluriennale degli investimenti, il piano occupazionale, il piano delle alienazioni, il piano degli acquisti e degli impegni di spesa superiori al valore del patrimonio netto dell'ultimo bilancio approvato non già ricompresi nel contratto di servizio. Le modifiche statutarie da ultimo approvate hanno altresì introdotto il diritto dei singoli soci di interrogare il Comitato e di richiedere la revoca degli atti adottati dal Consiglio di Amministrazione, in contrasto con gli indirizzi espressi in modo vincolante dai documenti di programmazione sopra citati;

- b) in via contestuale mediante un generalizzato potere del Comitato di disporre, a sua discrezione, controlli ispettivi periodici sull'operato della Società, di richiedere relazioni semestrali sull'andamento della gestione, di convocare audizioni con gli amministratori e il direttore generale per ottenere ogni chiarimento ritenuto utile in merito all'andamento della gestione e al compimento di singole operazioni di particolare rilevanza per la società, di acquisire informazioni dal Collegio Sindacale, dal soggetto incaricato della revisione legale dei conti e dall'organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/2001.
- c) ex post in sede di approvazione del rendiconto presentato dalla Società sul quale esprime una valutazione circa i risultati raggiunti e il conseguimento degli obiettivi prefissati fornendo all'organo amministrativo indicazioni di indirizzo vincolanti sugli obiettivi per la programmazione successiva.

A tali poteri si aggiunge l'obbligo del Comitato di indicare all'Assemblea dei Soci:

- la composizione numerica dell'organo amministrativo ed i relativi candidati;
- i candidati del Collegio Sindacale e dell'organo di revisione dei conti, chiedendo agli stessi di riferire periodicamente sull'andamento della gestione della Società, dal punto di vista delle funzioni di propria competenza.
- gli emolumenti per l'Organo Amministrativo, per il Collegio Sindacale e per il Presidente del Comitato.

\*\*\* \* \*\*\*

Con l'introduzione dell'art. 9 ter è stato, inoltre, meglio esplicitato il potere di controllo riconosciuto al singolo comune nell'ambito dei servizi resi a proprio favore mediante:

- a) la facoltà di impartire all'organo amministrativo indirizzi sull'organizzazione e la gestione del servizio affidato vincolanti per la Società qualora non comportino maggiori costi;
- b) la facoltà di opporsi in modo vincolante (cd. *diritto di veto*) alle decisioni dell'organo amministrativo che abbiano attinenza con il servizio espletato a favore del socio ed in contrasto con quanto previsto dal Disciplinare di Servizio;
- c) il diritto del socio alla istituzione della Commissione Paritetica, parte essenziale del Disciplinare di Servizio, che regola in modo vincolante per le parti il rapporto conseguente all'affidamento di servizi alla Società.

Nel caso di ingiustificata mancata esecuzione delle direttive di cui alle lettere a) e b) o nel caso di rifiuto da parte della Società all'istituzione della Commissione Paritetica, il socio potrà recedere dal contratto.

La Società con il Regolamento di funzionamento del Comitato Unitario per l'esercizio del controllo analogo (approvato in data 06/12/2017 ed oggi in fase di revisione a seguito delle modifiche statutarie) ha, poi, individuato le regole di funzionamento dello stesso al fine di garantire ai Comuni affidanti di esercitare un controllo analogo a quello esercitato ed esercitabile sui propri servizi ed uffici.

L'art. 5, ultimo comma, del Regolamento di funzionamento del Comitato per il controllo analogo prevede tra le altre cose, la facoltà del Comitato di proporre al Presidente gli argomenti da

includere nell'ordine del giorno di una successiva riunione, l'approvazione preliminare dei Regolamenti da adottarsi dall'Organo Amministrativo, la facoltà di ogni membro di esercitare poteri inibitori, volti a disinnescare iniziative e/o decisioni contrastanti con gli interessi del Comune direttamente interessato al Servizio.

Il Comitato per il controllo analogo è coadiuvato nell'esercizio delle funzioni di controllo dal Comitato Tecnico previsto dall'art. 7 del Regolamento che si riunisce di 5/6 volte all'anno o comunque tutte le volte in cui il Presidente ritenga opportuno ed effettua, su delega del Comitato, controlli puntuali sulla "gestione" e sull'"amministrazione" della Società.

Infine, le modifiche statutarie hanno disciplinato le ipotesi di decadenza degli amministratori, così da rendere ancor più cogente il rispetto delle direttive dei Comuni e del Comitato (art. 14 ter del novellato statuto)

Tutto quanto sopra porta a ritenere sussistente il requisito richiesto dalla normativa del Controllo Analogo in capo alla Società,

- 3. FATTURATO:** La Società realizza non meno **dell'80% del suo fatturato**, calcolato sulla media del fatturato del triennio relativo agli ultimi bilanci approvati, a favore degli enti che la controllano, come emerge dalla allegata dichiarazione rilasciata dalla Società (All. 5).

I tre requisiti previsti dall'ordinamento europeo risultano, pertanto, pienamente soddisfatti.

## **C.2 DISCIPLINA NAZIONALE**

Con riferimento alla normativa nazionale, occorre richiamare la Legge n. 190/2014, il D.Lgs n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) e il D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei Contratti pubblici).

- Con riferimento alla **Legge n. 190/2014**, si ricorda che ai sensi del comma 611 "[omissis] al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:
  - a) *eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
  - b) *soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
  - c) *eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
  - d) *aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
  - e) *contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni"*

Le finalità perseguite dalla norma (tra cui il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato) risultano

ampiamente soddisfatte mediante l'affidamento *in house* del servizio alla Servizi Comunali S.p.A. in quanto:

- a) i servizi affidati rientrano tra le finalità istituzionali dell'Ente;
  - b) il Comune non è socio di altra società che svolge servizi o attività analoghe a quelle che intende affidare alla Servizi Comunali S.p.A.;
  - c) la Società con 108 Comuni soci e circa 390.000 abitanti serviti rappresenta l'aggregazione ottimale per la gestione dei servizi di igiene ambientale, assicurando il possesso della necessaria competenza ed efficienza e conseguendo le economie di scala che derivano dall'ampiezza dei volumi dei servizi espletati in favore dei propri soci;
  - d) il contenimento dei costi di funzionamento è stato realizzato ponendo al minimo compenso dei membri del Consiglio di Amministrazione.
- Analogamente risultano soddisfatti i requisiti previsti dal **D.Lgs. n. 175/2016** e dalle linee guida n. 7/2017 emanate dall'ANAC sulle società in partecipazione pubblica in quanto la Società a cui si intende affidare il servizio di igiene ambientale ha come oggetto sociale esclusivo la produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (art. 4 comma 2, lettera a) del D.Lgs. n. 175/2016).
  - Ne consegue che, ai fini dell'affidamento del servizio di igiene ambientale alla Società, non sia da ritenersi applicabile il **D.Lgs. n. 50/2016** che ha recepito integralmente la sopracitata Direttiva comunitaria 2014/21/UE (si veda il combinato disposto dell'art. 5 e dell'art. 192 del Codice degli Appalti Pubblici).

La sussistenza dei presupposti di legge per procedere con un affidamento *in house* alla Società può ritenersi soddisfatta in ragione del fatto che:

- a) Il Comune eserciterà, in forma congiunta con gli altri Comuni affidatari dei servizi di igiene ambientale, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, potendo svolgere sulla stessa un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative (come previsto dall'Art. 9 dello Statuto);
- b) oltre l'80% delle attività della Servizi Comunali S.p.A. è effettuata nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci della stessa (come previsto dall'Art. 4 dello Statuto);
- c) nella Servizi Comunali S.p.A. non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati (come previsto dall'art. 5 dello Statuto e deducibile dalla visura camerale della Società).

La Società, inoltre, come previsto dall'art. 192 comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016, con Delibera ANAC n. 884 del 25 settembre 2019 (All. 6), come modificata ed integrata con Deliberazione n. 824 del 14 ottobre 2020, è iscritta nell' *"elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house"*.

## **SEZIONE D**

### **MOTIVAZIONI TECNICHE - ECONOMICHE ED OBIETTIVI PREFISSATI**

Nella consapevolezza del mutato orientamento giurisprudenziale nel corso del 2020-2021 che è passato dal *"principio secondo cui l'in house non configura una ipotesi eccezionale e derogatoria di gestione dei servizi pubblici locali rispetto all'ordinario espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, ma costituisce una delle ordinarie forme organizzative di conferimento della titolarità del servizio, al cui individuazione, in concreto, è rimessa alle amministrazioni sulla base di un mero*

*giudizio di opportunità e convenienza economica” (ex multis CdS 886/2018)* al concepire l'in house in posizione subalterna all'affidamento del servizio mediante gara pubblica (CdS n. 2102/2021), considerando altresì che in merito all'eventuali analisi del mercato si evidenzia che il legislatore e la giurisprudenza non specificano cosa si intenda per “mercato” o per *mercato di riferimento*, l'esame condotto ai fini della redazione della presente relazione ha preso le mosse dalla scelta di affidare in house a Servizi Comunali S.p.A. già nell'anno 2011, concentrandosi nell'analisi degli ultimi 10 anni di affidamento, per poi approdare alla valutazione circa l'opportunità, la convenienza e l'economicità di rinnovare l'affidamento del servizio di igiene urbana alla Società Servizi Comunali S.p.A.

E' sempre utile qui ricordare che, per i servizi in discorso, il mercato è costituito da un numero insufficiente di *competitors* tale da minimizzare eventuali effetti distorsivi del mercato. La presenza di pochissime imprese territorialmente ben definite rende altamente probabile l'instaurarsi di un monopolio al quale l'Amministrazione pubblica non può validamente opporsi, dopo l'affidamento del servizio, mancando alternative percorribili.

Sulla base della configurazione organizzativa della società Servizi Comunali spa che gestisce da anni il servizio di igiene urbana per conto di molti comuni soci, tra i quali anche il Comune di Blello, l'esperienza ed i risultati gestionali positivi conseguiti nel corso degli anni dimostrano la convenienza tecnico economica della decisione assunta circa l'affidamento del servizio da parte del Comune nell'ottica di garantire l'ottimizzazione e la massimizzazione delle economie di scala legate all'esecuzione sul bacino territoriale e su un periodo contrattuale ritenuti ottimali e tali da risultare funzionali a garantire l'assolvimento delle condizioni e degli standard qualitativi richiesti dai comuni soci.

Non da ultimi sono da considerare:

- I vantaggi economici derivanti dalla possibilità di adattare in ogni momento le condizioni di erogazione del servizio alle mutate esigenze del Comune come, ad esempio, l'attivazione di nuove forme di raccolta puntuale dei rifiuti o nuovi servizi di igiene ambientale senza la necessità di una nuova procedura concorsuale;
- La possibilità di attivare tutti i servizi complementari al servizio principale che la società offre gratuitamente o con costi predefiniti;
- L'eliminazione dei costi, diretti ed indiretti, che l'Amministrazione Comunale sarebbe tenuta a sostenere qualora optasse per il ricorso ad una gara ad evidenza pubblica.

Al fine di stendere un'analisi economica comparativa, vengono presi in considerazione i valori economici individuati dall'Osservatorio sui Rifiuti della Provincia di Bergamo (anno 2019) sia per quanto riguarda il confronto con la media del costo pro-capite dell'intera provincia, sia per quanto riguarda il confronto con la media del costo pro-capite nella zona altimetrica Montagna e la zona omogenea Valle Brembana.

Nello specifico, si è individuato il costo pro-capite per il servizio proposto dal Disciplinare oggetto di valutazione pari ad **euro 85,74** per abitante (75 abitanti iva compresa), comparato al dato consuntivo di riferimento individuato dalla Provincia in relazione ai costi di gestione dei rifiuti nell'intera Provincia di Bergamo pari ad un costo **pro-capite di euro 100,96** (al netto dei ricavi) come evidenziato nella tabella di seguito riportata:

**I COSTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI NELLA PROVINCIA DI BERGAMO**  
**TABELLA N. 10**

Anno	totale rifiuti (t)	N. Abitanti Istat (ab)	Costi totali (€)	Costi pro-capite totale (€/ab)	Costi per t totale (€/t)	Costi totali al netto dei ricavi (€)	Costi pro-capite al netto dei ricavi (€/ab)	Costi per t al netto dei ricavi (€/t)
2008	487.010	1.064.483	91.965.111	86,39	188,84	88.202.126	82,86	181,11
2009	484.821	1.073.157	96.312.792	89,75	198,66	93.074.183	86,73	191,98
2010	493.773	1.082.550	101.591.304	93,84	205,74	97.647.703	90,20	197,76
2011	486.757	1.086.890	104.012.958	95,70	213,69	99.209.112	91,28	203,82
2012	470.748	1.094.062	107.701.054	98,44	228,79	103.019.396	94,16	218,84
2013	471.362	1.107.441	113.517.785	102,50	240,83	108.355.494	97,84	229,88
2014	476.494	1.108.853	114.580.033	103,33	240,46	109.543.079	98,79	229,89
2015	468.492	1.108.298	115.648.124	104,35	246,85	109.219.565	98,55	233,13
2016	481.867	1.109.933	113.384.939	102,15	235,30	106.803.677	96,23	221,65
2017	492.230*	1.111.035	113.770.075	102,40	231,13*	109.606.270	98,65	222,67*
2018	511.500*	1.114.590	115.389.115	103,53	225,59*	111.294.398	99,85	217,58*
2019	516.251*	1.116.384	116.355.305	104,23	225,39*	112.705.541	100,96	218,32*

\*il totale rifiuti è calcolato con le modalità indicate dal DM 26 maggio 2016

[https://www.provincia.bergamo.it/cnvpbgm/images/Ambiente\\_Int/Rapp\\_Ann\\_2018/RELAZIONE%202018\\_dic19.pdf](https://www.provincia.bergamo.it/cnvpbgm/images/Ambiente_Int/Rapp_Ann_2018/RELAZIONE%202018_dic19.pdf)

Lo stesso costo pro-capite (euro 85,74 per abitante) viene qui comparato al dato consuntivo di riferimento individuato dalla Provincia in relazione ai costi di gestione dei rifiuti nella zona altimetrica Montagna oltre alla zona omogenea Valle Brembana della Provincia di Bergamo, rispettivamente pari ad **€/ab.anno 116,41** (al netto dei ricavi) ed a **€/ab.anno 147,69** (al netto dei ricavi), come facilmente desumibile dalla tabella di seguito riportata:

**Costi di gestione dei rifiuti fino al 2019 (ultimo dato disponibile)**

Anno	Comune			Zona altimetrica Montagna					Zona omogenea Valle Brembana				
	Costo totale	Costo totale al netto degli eventuali ricavi	Costo pro-capite sul costo totale (euro/ab.)	n. comuni	n. abitanti	Costo totale	Costo totale al netto degli eventuali ricavi	Costo pro-capite sul costo totale (euro/ab.)	n. comuni	n. abitanti	Costo totale	Costo totale al netto degli eventuali ricavi	Costo pro-capite sul costo totale (euro/ab.)
2016	7.980	7.853	112,39	116	217.354	23.880.803	23.393.441	109,87	37	41.872	5.968.334	5.736.596	142,54
2017	8.518	8.329	113,57	116	216.313	24.516.798	24.140.403	113,34	37	41.582	6.083.998	5.915.266	146,31
2018	9.064	8.809	120,85	117	217.513	24.843.934	24.328.456	114,22	37	41.373	6.065.825	5.931.715	146,61
2019	10.463	10.310	137,67	117	216.655	25.220.622	24.794.500	116,41	37	41.143	6.076.529	5.969.634	147,69

<https://www.provincia.bergamo.it/cnvpbgm/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/420>

Premesso che

- una comparazione è sempre soggetta ad approssimazioni dovute in larga misura alle caratteristiche dei servizi richiesti dal Comune, nel caso in esame si evidenzia come i servizi previsti siano particolarmente completi e performanti con particolare riferimento al livello dei servizi generalizzati richiesti (capillare servizio di pulizia manuale e meccanizzata

delle strade, aree pedonali, piste ciclabili, servizio domiciliare di raccolta rifiuti, laboratori didattici, pubblici incontri, ecc.);

- va considerato che nel calcolo del costo per abitante non sono stati presi in considerazione gli utenti non residenti;
- la gestione amministrativa del tributo (TARI) è un servizio peculiare che completa la gamma di servizi offerti dalla Società e che tale servizio non è riscontrabile nei servizi di norma offerti da altre Società private di igiene ambientale che operano sul territorio.

si evidenzia un costo pro-capite complessivamente inferiore come segue:

- costo inferiore del 14,99 % rispetto al dato medio Provinciale;
- costo inferiore del 26,34 % rispetto al dato medio Provinciale nella zona altimetrica Montagna;
- costo inferiore del 41,94 % rispetto al dato medio Provinciale nella Zona Omogenea Valle Brembana;

La gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tuttavia, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico in quanto le sue implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, di educazione civica, di rispetto degli ecosistemi e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, assumono una valenza pari a quella economica.

In considerazione dello stretto rapporto collaborativo che si andrebbe ad instaurare tra l'Amministrazione affidante e la Società, proprio dell'affidamento "*in house*", si ritiene che lo stesso permetterà all'Amministrazione di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo. Inoltre l'assenza di terzietà insita nel rapporto "*in house*" e l'esistenza del "*controllo analogo*" consentiranno di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere secondo un comune progetto.

Va sottolineato altresì come, per maggiore trasparenza nei confronti del Comune affidatario e conformemente allo standard di servizio proposto dalla Società ai comuni affidatari, la stessa non effettui alcuna "intermediazione" in relazione allo smaltimento ed al conferimento dei rifiuti prodotti dal Comune in seno al servizio, dando chiara evidenza sia dei puntuali costi di smaltimento che dei ricavi dalla cessione dei materiali commercializzabili (a titolo di esempio: carta e cartone, vetro, metalli, imballaggi in plastica, ecc...).

Oltre gli elementi indicati ai paragrafi precedenti, occorre segnalare che l'offerta della Società Servizi Comunali S.p.A. contempla elementi innovativi e attività di grande interesse erogate unitamente al servizio di igiene ambientale.

Tra tali attività meritano attenzione:

- La consulenza tecnica e amministrativa sui rifiuti urbani. Trattasi di attività di consulenza sulle problematiche in campo ambientale riferite ai rifiuti che potrebbero sorgere in capo al Comune (esempio: rifiuti speciali non assimilati, abbandoni di rifiuti speciali pericolosi, ecc.);
- La fornitura di servizi ONLINE su sito internet [www.servizicomunali.it](http://www.servizicomunali.it): attraverso questo portale telematico, il Comune potrà acquisire tutti i dati relativi al servizio, calcolare in tempo reale la percentuale di raccolta differenziata raggiunta, elaborare statistiche sulla produzione di rifiuti, sui trasporti effettuati, etc.. In tal modo il Comune potrà acquisire

preziosi informazioni in relazione alla gestione del servizio, anche in funzione di vigilanza sulla corretta gestione del medesimo;

- La disponibilità di un sito Internet "interattivo", attraverso il quale tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati dal servizio possono interloquire ONLINE con gli addetti, sia per segnalare eventuali disfunzioni od eventi importanti, sia per richiedere interventi ordinari e straordinari.
- Il sistema informativo al cittadino tramite una APP dedicata: [www.rumentologo.it](http://www.rumentologo.it). Si tratta di una applicazione, mediante la quale il cittadino può acquisire tutte le informazioni rilevanti per il servizio quali ad esempio:
  - o informazioni sulla tipologia di raccolta prevista nel primo giorno utile dalla consultazione;
  - o il calendario delle raccolte;
  - o orari e modalità di accesso al centro di raccolta una volta attivato;
  - o dove conferire il rifiuto sulla base di un dizionario dei rifiuti costantemente aggiornato;
  - o conoscere la propria posizione in relazione alla tassa/tariffa rifiuti e di altre imposte comunali;
  - o inviare richieste e chiedere chiarimenti sul servizio.
- L'accesso online del controllo satellitare degli automezzi impiegati per la raccolta dei rifiuti, la pulizia delle strade, ecc. tramite il sito internet. Attraverso questo sistema il Comune potrà controllare la corretta esecuzione del servizio.
- L'organizzazione di interventi di comunicazione ambientale all'interno delle scuole. Si tratta di attività finalizzate a promuovere una migliore educazione dei cittadini in materia di igiene urbana con tutti i conseguenti effetti positivi. In particolare vengono organizzati dei laboratori didattici da inserire nel P.O.F. dell'Istituto Scolastico;
- Lo studio e la progettazione della tariffa puntuale attraverso la misurazione delle quantità di rifiuto indifferenziato conferite da ogni utenza. Tale servizio consentirà di meglio calibrare in futuro l'articolazione della tariffa sull'effettiva produzione di rifiuti. Il protocollo di Servizi Comunali prevede la presenza costante di operatori specializzati in grado di organizzare e gestire incontri pubblici con la popolazione e/o incontri riservati ad alcune tipologie di utenti secondo una pianificazione concordata con l'Amministrazione comunale che a più riprese consentirà una introduzione della "tariffa puntuale" progressiva, prevenendone le criticità. A questo scopo sono inoltre previste numerose iniziative di "mantenimento" della qualità del servizio anche attraverso momenti di formazione puntuale che vedono gli operatori, se richiesti, disponibili ad incontri personalizzati a favore di ogni tipologia di utenza.
- La ricerca di mercato per la cessione dei rifiuti recuperabili. Trattasi di attività di monitoraggio delle condizioni di mercato che applicano gli impianti di smaltimento, trattamento e recupero di rifiuti con particolare riferimento alla cessione dei rifiuti valorizzabili quali carta, ferro e metalli, vetro, per i quali non sono attive le convenzioni CONAI. Va infatti puntualizzato che la Società ha dimostrato di effettuare gare e ricerche di mercato allo scopo di individuare modalità di conferimento delle frazioni più convenienti per il Comune al quale riconosce per intero i ricavi realizzati con le vendite delle frazioni valorizzabili. Queste modalità di conferimento e di vendita dei rifiuti raccolti unitamente alle modalità di gestione della raccolta e alla realizzazione del centro di raccolta sono le migliori garanzie per mantenere sotto controllo i costi reali del servizio che si intende affidare.
- la redazione di un calendario annuale per le raccolte domiciliari programmate conforme allo standard impiegato in tutti i propri Comuni gestiti;

Inoltre la proposta presentata dalla Servizi Comunali S.p.A. contempla:

- la gestione dei servizi amministrativi legati ai rifiuti, come la emissione, registrazione dei formulari per l'identificazione del rifiuto;
- la tenuta dei registri di carico e scarico per tutti i rifiuti urbani prodotti sul territorio;
- la predisposizione, compilazione del MUD;
- la compilazione della scheda rifiuti Provinciale (O.r.s.o.);
- l'elaborazione ed invio dei dati sui rifiuti all'ISTAT;
- la tenuta dei rapporti con i consorzi degli imballaggi (COMIECO, COREPLA, COREVE, RICREA, ecc,)
- la redazione di ogni tipo di statistica sui rifiuti raccolti tramite il sito internet [www.servizicomunali.it](http://www.servizicomunali.it);
- la segnalazione all'utente in caso di conferimento di rifiuti non corrispondente alle norme regolamentari;
- l'assistenza e la consulenza nella redazione dei regolamenti comunali per la gestione dei rifiuti e l'applicazione della tassa/tariffa;
- la progettazione esecutiva, D.L. e contabilità, l'appalto, il finanziamento e la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria agli impianti di raccolta con costi inseribili nei piani finanziari di più esercizi.

La Società Servizi Comunali S.p.A. è peraltro in grado di gestire l'affidamento di alcuni servizi complementari quali la gestione dei servizi amministrativi legati alla tariffa o tassa per il servizio rifiuti, compreso il recupero delle somme non riscosse, gli accertamenti, l'assistenza stragiudiziale in caso di accertamenti o ricorsi oltre numerose altre attività collaterali. Per garantire questi servizi la Società dispone di un ufficio composto da oltre dieci addetti altamente specializzati in grado di affrontare ogni tematica connessa alla gestione amministrativa della tassa/tariffa e di altre imposte comunali oltre che garantire, se richiesto, presenze in loco a supporto degli uffici comunali.

**Pertanto è possibile affermare che l'offerta di quest'ultima risulta congrua sia in termini economici che soprattutto in termini di servizi aggiuntivi compresi nell'affidamento meglio descritti in premessa.**

Si è infine verificato che la Società, dalla sua costituzione nell'anno 1997, ha sempre chiuso il bilancio con un utile d'esercizio mediamente pari, nell'ultimo triennio, a euro **1.533.902,33** al netto delle imposte e ha distribuito ai Soci, nell'ultimo quinquennio, utili per euro **4.964.415,00**.

Per l'affidamento in oggetto **non sono, inoltre, previsti investimenti a carico del Comune** in quanto:

- a) lo smaltimento dei rifiuti verrà affidato dalla Società a soggetti esterni già dotati di impianti;
- b) le attrezzature per la raccolta dei rifiuti sono già nella disponibilità della Società e pertanto non è previsto alcun investimento;
- c) nel caso in cui la Società dovesse effettuare investimenti, gli stessi non saranno messi a carico del Comune, ma verranno finanziati con mezzi propri della Società.

## SEZIONE E

### CONCLUSIONI

Da tutto quanto sopra esposto, si può concludere che la scelta dell'affidamento *in house* alla Servizi Comunali S.p.A. risulta rispettosa dei principi posti alla base dell'esercizio della funzione amministrativa, volti al perseguimento dell'interesse pubblico alla corretta ed adeguata gestione del servizio di igiene ambientale, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del territorio e delle correlate esigenze. La scelta dell'istituto dell'*in house providing*, può considerarsi sotto il profilo dell'opportunità la migliore attualmente perseguibile.

Si tenga, peraltro, conto che sulla Società il Comune può esercitare, unitamente agli altri soci, un controllo analogo a quello svolto sui propri servizi sulla base di un modello organizzativo interno qualificabile pacificamente in termini di delegazione interorganica (con ogni evidente conseguenza in ordine al corretto agire nel rispetto degli interessi in capo ai soci stessi).

Sotto il profilo della convenienza e dell'economicità (intesi quale rapporto ottimale tra risorse impiegate e risultati ottenuti) occorre precisare, come emerge dalla precedente Sezione D) che la Società Servizi Comunali spa provvederà all'espletamento dei servizi sopra descritti unitamente a quelli aggiuntivi previsti a titolo gratuito e sopra evidenziati e (riportati nello schema di disciplinare di servizio allegato alla presente relazione) a fronte di un canone annuo complessivo pari ad € **6.430,88** (costo servizio + costo smaltimento – ricavi), con i soli adeguamenti previsti dallo stesso. A ciò si aggiungano gli ulteriori servizi offerti dalla società indicati nel disciplinare e garantiti per tutta la durata del contratto oltre ai servizi che il Comune intenderà eventualmente attivare.

Come già dimostrato, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato ovvero attraverso l'affidamento *in house*, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

L'*in house providing* non costituisce pertanto un affidamento di un contratto ad un terzo esterno, ma consiste in un affidamento per così dire interno, con il quale l'Amministrazione provvede in proprio allo svolgimento di determinate prestazioni. Nessuna disposizione normativa obbliga ad esternalizzare la prestazione di servizi che l'ente desidera prestare con una propria organizzazione o strumento diverso dall'appalto pubblico.

Il Responsabile del Settore Tecnico

---

Allegati:

- All. 1: Disciplinare di servizio;
- All. 2: Visura Camerale di Servizi Comunali S.p.A.;
- All. 3: Statuto di Servizi Comunali S.p.A.;
- All. 4: Regolamento di funzionamento del Comitato unitario;
- All. 5: Dichiarazione Fatturato;
- All. 6: Delibera ANAC n. 884/2019;
- All. 7: Linee guida di funzionamento del Comitato Tecnico (Verbale n. 6/2015)

**ALLEGATO A - PARTE SECONDA**  
**CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI**  
**ALLEGATO 1 - PROSPETTO ECONOMICO SERVIZI ATTIVI**

rif. art.	servizi	n.	u.m.	euro	totale	IVA inclusa
2	raccolta e trasporto rsu (1 volta x settimana)	1	€/a corpo	€ 3.241,94	€ 3.241,94	€ 3.566,13
3	raccolta e trasporto vetro-lattine (una volta al mese)	12	€/mese	€ 111,60	€ 1.339,20	€ 1.473,12
5	raccolta e trasporto plastica e carta tramite cassonetti su ruote	12	€/mese	€ 24,83	€ 297,96	€ 327,76
7	raccolta aggiuntiva RSU indifferenziati presso Chiesa di Blello	8	€/interv.	€ 25,00	€ 200,00	€ 220,00
8	raccolta aggiuntiva Vetro/Lattine presso Chiesa di Blello	2	€/interv.	€ 25,00	€ 50,00	€ 55,00
	<b>totale annuo servizi previsti</b>				€ 5.129,10	€ 5.642,01

**ALLEGATO A - PARTE SECONDA**  
**CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI**  
**ALLEGATO 3 - PROSPETTO ECONOMICO COSTI DI SMALTIMENTO**

smaltimenti	ton./anno (*)	euro/ton (**)	totale	IVA inclusa
smaltimento frazione secca RSU	8,11	€ 105,00	€ 851,55	€ 936,71
smaltimento FORSU	-	€ 74,00	€ -	€ -
smaltimento vetro/lattine	4,80	€ 12,00	€ 57,60	€ 63,36
smaltimento legno		€ 92,00	€ -	€ -
smaltimento vegetale		€ 31,00	€ -	€ -
smaltimento inerti		€ 10,00	€ -	€ -
smaltimento ingombranti		€ 206,00	€ -	€ -
smaltimento spazzamento		€ 93,00	€ -	€ -
smaltimento abiti		€ -	€ -	€ -
smaltimento vernici		€ 1.000,00	€ -	€ -
smaltimento pneumatici		€ 102,00	€ -	€ -
smaltimento T e/o F		€ 1.400,00	€ -	€ -
<b>totale smaltimenti</b>			€ 909,15	€ 1.000,07

NOTA BENE:

(\*) i quantitativi espressi in tonnellate sono desunti dai dati consuntivi 2020

(\*\*) i valori economici espressi €/ton sono quelli riferiti a Novembre 2021

**ALLEGATO A - PARTE SECONDA**  
**CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI**  
**ALLEGATO 4 - PROSPETTO ECONOMICO RICAVI DALLA VENDITA DEI RIFIUTI**  
**COMMERCIALIZZABILI**

smaltimenti	ton./anno (*)	euro/ton (**)	totale	IVA inclusa
ricavo imballaggi in plastica	-	€ 185,00	€ -	€ -
ricavo vetro/metalli	4,80	€ 40,00	€ 192,00	€ 211,20
ricavo carta e cartone	-	€ 23,00	€ -	€ -
ricavo polistirolo	-	€ 82,00	€ -	€ -
ricavo cellophane	-	€ 20,00	€ -	€ -
ricavo olio vegetale	-	€ 400,00	€ -	€ -
ricavo ferro e metalli	-	€ 89,00	€ -	€ -
<b>totale vendita rifiuti (***)</b>			<b>€ 192,00</b>	<b>€ 211,20</b>

NOTA BENE:

(\*) i quantitativi espressi in tonnellate sono desunti dai dati consuntivi 2020

(\*\*) i valori economici espressi €/ton sono quelli riferiti a Novembre 2021

Il Responsabile del Settore Tecnico  
Luigi Mazzucotelli