



Comune di Alassio

SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

**Affidamento in house alla società
S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali SPA del
SERVIZIO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, TRASPORTO E
SMALTIMENTO DEI RIFUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI
CON SERVIZI ACCESSORI PER IL COMUNE DI ALASSIO**

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l' affidamento in house alla Società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.a., prescelta per il servizio di raccolta differenziata, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, con servizi accessori per il Comune di Alassio. – Aggiornamento -
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento in house del servizio di igiene urbana relativo al trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati, con servizi accessori, nel Comune di Alassio.
Ente affidante	Comune di Alassio.
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	Il Comune di Alassio interviene in sostituzione dell'Ente di Governo dell'ATO.(EGATO)
Tipo di affidamento	Contratto di servizio.
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house providing.
Durata del contratto	31.12.2020
Nuovo affidamento	La relazione riguarda la rinegoziazione con il gestore del servizio, ex art.4 c.2 della L.R. n.20/2015 e ss.mm.ii. (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa il territorio del Comune di Alassio.

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Ing. Enrico Paliotto
Ente di riferimento	Comune di Alassio
Area/servizio	Settore 4 – Servizio Ambiente
Telefono	0182.602.219
Email	enrico.paliotto@comune.alassio.sv.it
Data di redazione	15.05.2020

PREMESSA

La presente relazione è finalizzata ad assolvere alla previsione di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito con legge n. 221 del 17/12/2012, che stabilisce: *“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”*.

Il Consiglio Comunale approvava con deliberazione n. 23 del 30/04/2019 l'acquisto delle azioni della società SAT, al fine di procedere all'affidamento “in house providing” del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU).

Il Comune di Alassio a seguito di tale atto è diventato socio della società S.A.T. S.P.A., con la partecipazione del 1,25%,;

Con deliberazione del Consiglio Comunale n.32 del 30.05.2019 è stata approvata la *“Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento "in house providing" del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati e/o accessori del Comune di Alassio”* (art.34, commi 20 e 21, D.L. 18/10/2012, n. 179, convertito in Legge 17/12/2012, n. 221 e s.m.i.);

Con D.C.C. n.69 del 10.10.2019 è stato deliberato l'affidamento in house providing del servizio di raccolta differenziata, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, con servizi accessori per il Comune di Alassio.

Nel Comune di Alassio il servizio di igiene urbana è quindi attualmente affidato secondo la modalità dell'affidamento in house providing alla SAT – Servizi Territoriali Ambientali – Spa con contratto Rep.n.6518 del 30.10.2019

Con la presente relazione si intende dunque dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo posti a fondamento della decisione del Comune di rinegoziare, ai sensi della L.R. 20/2015, con il gestore del servizio, l'affidamento diretto in corso a favore della società SAT – Servizi Ambientali Territoriali S.p.A., con sede legale in Vado Ligure - in esito al procedimento di adesione alla stessa - del servizio di igiene urbana relativo alla raccolta differenziata, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, con servizi accessori per il Comune di Alassio., per il periodo dal 1/07/2020 al 31/12/2020.

Detta relazione costituisce aggiornamento della relazione già approvata dal Consiglio Comunale con propria deliberazione n.32 del 21.06.2019 in ragione della rinegoziazione del servizio pubblico locale con rilevanza economica di raccolta differenziata, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani ed assimilati e spazzamento, lavaggio e

pulizia delle strade e delle aree pubbliche, con servizi accessori.

Il presente documento è stato redatto sulla scorta dello schema tipo che il Ministero per lo Sviluppo Economico ha predisposto ai sensi del Decreto Legge 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21, che gli enti affidanti servizi pubblici locali di rilevanza economica sono tenuti preventivamente a redigere al fine di:

- giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento,
- dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per quella specifica forma di affidamento;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.

In ottemperanza al Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, la relazione dovrà essere inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico.

Si precisa altresì che la presente relazione è conseguente:

- alla deliberazione del consiglio comunale n. 16 del 28/03/2019, con la quale viene approvato, quale indirizzo generale, l'acquisto di quote in una società interamente pubblica, finalizzato all'affidamento in house del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU), alla scadenza del contratto in essere 14/07/2019, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, con l'obiettivo di superare criticità rilevate o per il raggiungimento di migliori standard di efficienza con particolare riferimento al fine del raggiungimento delle percentuali della raccolta differenziata previste dalla normativa vigente.

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante " Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede che *per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.*

La presente relazione è elaborata ai fini della rinegoziazione dell'affidamento del Servizio "Servizio smaltimento rifiuti solidi urbani ed assimilati" sul territorio del Comune di Alassio che assume il ruolo di Ente affidante, ed è finalizzata ad a dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in "house providing" in favore della società S.a.t. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A., con sede in Vado Ligure, assicura il rispetto della normativa europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione.

Inoltre, essa deve garantire un adeguata informazione alla collettività.

QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.

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

Nel corso del 2016, sono stati approvati due importanti decreti legislativi:

- D.Lgs. n. 50 del 18/04/2016 Codice dei contratti pubblici.
- D.Lgs. 175 del 9/08/2016 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica con i quali occorre misurarsi raccordandoli tra di loro, per la gestione dei servizi pubblici locali.

L’originaria disciplina organica dei Servizi Pubblici Locali è contenuta nel D.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), particolarmente negli articoli 112 "Servizi pubblici locali" e 113 "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

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

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

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

Il D.L. 30/09/2003, n. 269, convertito dalla L. 24/11/2003 n. 326, ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D.Lgs. 267/2000 introducendo la distinzione tra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica.

Tale norma, non corredata da un’espressa e precisa individuazione delle due fattispecie di servizi ha fatto sì che per la loro definizione si è ricorsi alla dottrina ed alla giurisprudenza comunitaria.

Nel “Libro Verde sui servizi di interesse generale”, presentato il 21/05/2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività *economiche* e *non economiche* ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”.

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare:

- dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo,

- della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività
- dell'eventuale finanziamento pubblico della stessa.

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

La qualificazione di un servizio pubblico a *rilevanza economica* è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività oggetto del servizio.

La riforma del 2003, ha provveduto a ridefinire le modalità di affidamento del servizio che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto fare un passo avanti verso la liberalizzazione del settore.

L'art. 113, co. 5, D.Lgs. n. 267/2000 prevedeva che l'erogazione del servizio pubblico locale a carattere industriale potesse avvenire sia con affidamento mediante gara che con affidamento diretto ad una società *in house*, fermi rimanendo i limiti fissati dalla giurisprudenza comunitaria in ossequio al principio del libero mercato (l'ente affidante deve esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano).

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive in ambito comunitario dei servizi di interesse generale (SIG) ha condotto ad una complessiva ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 (alla quale è stata associata una disciplina attuativa specifica, contenuta nel D.P.R. n. 168/2010).

Tale articolo individuava come fattispecie tipica l'affidamento con gara; secondariamente riprendeva il modello della società mista pubblico-privata, già contemplata dall'art. 113, co. 5, lett. b), T.U.EE.LL., con l'ulteriore condizione che al socio privato selezionato con gara fossero affidati specifici compiti operativi nella gestione del servizio; soltanto in via residuale *"l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano"*

Questo assetto, però, è stato oggetto dell'abrogazione prodotta dal positivo esito del referendum del 12-13 giugno 2011 (tradotta nel D.P.R. n. 113 del 18 luglio 2011), principalmente funzionalizzata all'esclusione dai processi di privatizzazione del servizio idrico integrato.

A seguito dell'esito referendario, in assenza di norme specifiche di tutela della concorrenza nei servizi pubblici locali è derivata l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, come chiarito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 24/2011.

Il modello dell'*in house providing* previsto dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea torna quindi ad essere una modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, non più eccezionale, come sino ad allora previsto nella normativa nazionale.

La necessità di adeguare la disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare ed alla normativa europea ha condotto il legislatore italiano ad emanare una norma-chiave, con l'art. 4 del D.L. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011.

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

Questo articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012, in quanto definito in termini replicativi dell'abrogato art- 23-bis e, quindi, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Con la sentenza della Corte Costituzionale il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici si è arrestato e l'opzione *in house* è diventata il modello privilegiato

Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D. L. n. 138/2011, in sede di uniformazione del diritto interno alla pronuncia della Corte Costituzionale, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza, in materia di servizi pubblici locali, prevedendo, con l'art. 34 del D. L. 18/10/2012 n. 179, convertito dalla L.17/12/2012, n. 221, l'obbligo di predisporre apposita relazione in cui dare conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e a motivarne le ragioni, e di pubblicizzazione della scelta gestionale adottata.

Come detto in precedenza, nell'anno 2016, sono intervenuti nel nostro ordinamento interno due importanti fonti normative che recepiscono le normative Europee

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di "*in house providing*" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

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

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative.

Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");

2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

Controllo congiunto

I commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta.

Si ricorda che sul tema del "controllo congiunto", anch'esso previsto dalla Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014, si era già più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenze nn. 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011, 1801/2014), sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché tale controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente.

Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

1. gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; pertanto, nelle società partecipate da un numero elevato di soci

pubblici, non sarà necessario prevedere un consigliere di amministrazione per ciascun socio (circostanza che non risulta neppure possibile, in forza del fatto che in tali società i consigli di amministrazione possono essere composti al massimo da 3 o 5 membri), ma sarà sufficiente che ciascun amministratore sia espressione di più soci;

2. le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica (per esempio, approvandone gli atti di programmazione annuale o pluriennale);

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

L'art. 192 del Codice dei Contratti Pubblici istituisce presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*.

L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto.

La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

Sempre nel medesimo art. 192 è prescritto che ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Il decreto legislativo n. 175/2016 recante "*Testo Unico in materia di società partecipate dalla pubblica amministrazione*" rappresenta la nuova disciplina in materia di società partecipate.

In particolare, l'art 2 fornisce, anche la definizione di:

- «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;
- «servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;
- «*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;

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

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

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

Per quanto riguarda il requisito dell'attività prevalente, il comma 3 dell'art. 16 prescrive che gli statuti delle società in house debbano prevedere che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti affidati dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI.

Il servizio di igiene urbana o di igiene ambientale, oggetto della presente relazione, è disciplinato nella normativa nazionale dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Norme in materia ambientale*» (c.d. *Codice dell’ambiente*).

L’art. 177 del sopracitato decreto, stabilisce che la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse.

Il D.Lgs. n. 152/2006 individua inoltre gli A.T.O. (Ambiti territoriali Ottimali) quale “dimensione sovra comunale” di gestione del servizio di igiene urbana.

Gli Enti Locali cooperano nella gestione del servizio stesso attraverso le Autorità d’Ambito.

L’art. 34, comma 23 del D.L. n. 179/2012, ha inserito, dopo il comma 1 dell’articolo 3-bis del D.L. 13/08/2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14/09/2011 n. 148, e successive modificazioni, il seguente comma:

«1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione 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».

I Comuni singoli o in forma associata hanno l’obbligo di garantire l’effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani:

L’art 198 comma 1 del d.lgs. n. 152/2006 prevede infatti che i Comuni concorrono, nell’ambito delle attività svolte ai sensi dell’articolo 200 dello stesso decreto, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Sino all’inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall’autorità d’ambito ai sensi dell’articolo 202 D.Lgs. 152/2006, i Comuni garantiscono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all’art 113, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 (testo unico della normativa sugli enti locali – Tuel)

La caratterizzazione del servizio di gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale è stata inoltre confermata:

- dall’art. 25, comma 4 del D.L. n. 1/2012 conv. in l. n. 27/2012, e dall’art. 3 bis, comma 1 del Dl.138/2011;
- dai magistrati contabili(Corte dei Conti Lombardia, sez. controllo, pareri n. 263/2013, n. 457/2013, n. 531/2012) “*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)*”.
- dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537),),

nonché dall’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (pareri AS705- AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - A5544 - AS530 - AS526 - AS562 - A5561 -AS548 - AS594 - AS599 - A5601 - AS620 - A5627 - AS706 - A5708 - A5726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 -AS743).

E' quindi del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

La normativa Regionale

La Regione Liguria, in attuazione delle norme contenute nel D.lgs. n. 152/2006 ha emanato un complesso di disposizioni urgenti in materia ambientale, contenute nella L.R. n. 30/2006; e le norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti con la L.R. n. 1/2014, successivamente modificata con la L.R. 07/04/2015 n. 12.

Con tale norma, la Regione Liguria individua l'ambito regionale unico, corrispondente all'intero territorio regionale, articolato in quattro aree, coincidenti con il territorio della Città metropolitana e delle tre province liguri.

Le province organizzano i servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, definendo i bacini di affidamento, nonché alla gestione dei rifiuti residuali indifferenziati ed al loro smaltimento, sulla base di uno specifico Piano d'area.

L'art 24, commi 2, 3 e 4 della Legge Regionale 07/04/2015 n. 12, a sua volta modificata dall' art. 6 c. 1 della Legge 1/12/2015 n. 20 riporta:

comma 2 Nelle more della approvazione del Piano metropolitano e dei piani d'area di cui all'articolo 16 della L.R. n. 1/2014 e del Piano d'ambito di cui all'articolo 15 della L.R. n. 1/2014 come modificata dall'articolo 19 della stessa legge, al fine di non ritardare la realizzazione di impianti essenziali per evitare l'insorgere di emergenze nella gestione dei servizi o di rilievi per il mancato rispetto della normativa europea:

- a) la Città metropolitana e le province provvedono ad assicurare la continuità della gestione della fornitura dei servizi in essere, tramite:
- subentro nei rapporti contrattuali stipulati dai comuni;
 - nuovi affidamenti, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e statale, comunque finalizzati a raggiungere l'obiettivo dell'unicità della gestione in ciascuna area;
 - mantenimento, in capo ai comuni, dei contratti relativi a gestioni in house esistenti, fino alla scadenza degli stessi;
- b) le procedure connesse alla realizzazione di interventi per la gestione dei rifiuti urbani vengono portate a conclusione dagli enti che le hanno avviate.

Comma 2 bis Ove la Provincia o la Città metropolitana abbiano definito, con proprio provvedimento anche a titolo di stralcio del Piano d'area o Piano metropolitano, il disegno complessivo della ripartizione territoriale dei servizi di gestione rifiuti da perseguire all'interno del territorio, con l'individuazione dei bacini di affidamento, i comuni possono provvedere, in

conformità agli indirizzi definiti da Provincia o Città metropolitana, ad un affidamento del servizio di gestione integrata rifiuti per un periodo non esteso oltre il 31 dicembre 2020.

comma 3 Sono fatte salve le procedure di gara avviate da singoli comuni o da unioni di comuni alla data di entrata in vigore della presente legge.

comma 4 In ogni caso i nuovi affidamenti devono prevedere idonee clausole per la successiva transizione ad una gestione unitaria per l'area di appartenenza.

La Provincia di Savona, quale Ente di Governo dell'Area Omogenea alla quale appartiene il Comune di Alassio, con deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 3 del 24/06/2015 ha definito gli *“Indirizzi Provinciali per la gestione transitoria dei rifiuti nelle more dell'approvazione del Piano d'Area e del Piano d'Ambito di cui alla Legge 1/2014 e successive modifiche ed al Piano Regionale per la gestione dei rifiuti (approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 14 del 25/03/2015).*

Tale delibera ha definito un periodo di transizione di cinque anni che traguardi il 31/12/2020 per l'individuazione del gestore unico. Nel periodo transitorio, agli affidamenti provvederanno direttamente i Comuni con gara d'appalto o tramite società mista con socio privato scelto con gara o in house providing, con clausola di salvaguardia per la risoluzione contrattuale anticipate nel caso in cui la Provincia dovesse individuare il gestore unico prima del 31.12.2020.

La successiva L.R. Liguria 1°dicembre 2015 n.20 *“Misure per lo sviluppo della raccolta differenziata e del riciclaggio”* all'art 4 – *(Disposizioni inerenti i rapporti contrattuali con il gestore del servizio)* al comma 2 recita:

“Per gli affidamenti in corso i comuni provvedono a rinegoziare con i gestori del servizio, nei limiti delle disponibilità di bilancio, una strutturazione del servizio di raccolta differenziata in grado di raggiungere gli obiettivi di riciclaggio indicati all'art.1 (n.d.r. 65 per cento al 2020 in termini di peso), nonché ad inserire l'obbligo contrattuale di fornire le informazioni relative alla filiera dei rifiuti di cui all'articolo 2, comma 2.

Nello specifico contesto Ligure la mancata attivazione – fino ad oggi – dell'ambito ottimale di gestione del servizio rifiuti fa sì che i Comuni conservino la competenza in materia e quindi la legittimazione ad affidare il servizio in conformità alla disciplina nazionale e comunitaria di settore e/o a rinegoziarlo con i gestori in forza della L.R. n.20/2015.

Piano Regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche

Da ricordare in ultimo, in ambito regionale, che con la deliberazione del Consiglio Regionale n.14 del 25.3.2015 veniva approvato il Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e delle bonifiche;

Si rileva che il suddetto piano, fra l'altro:

- prevede di arrivare, a monte dell'intero ciclo, ad una corretta ed efficiente intercettazione delle raccolte differenziate propedeutica alle successive fasi di recupero e riciclaggio;
- evidenzia come per realizzare una corretta raccolta differenziata dei rifiuti sia indispensabile, non solo poter usufruire di una opportuna pianificazione e di una

progettazione organizzata dall'ente gestore, ma anche promuovere la collaborazione ed il coinvolgimento attivo di tutta la popolazione;

- prende atto che la raccolta differenziata “porta a porta” risulta essere virtuosa ma risulta anche essere la modalità più costosa; e che, quindi, la relativa implementazione dovrà essere posta in opera nelle situazioni più vantaggiose, verificando quindi eventuali soluzioni fra loro diversificate ed integrate;

Dalle considerazioni introduttive al piano stesso, inoltre, si evince che:

- “il ciclo integrato dei rifiuti è un sistema molto complesso, che per gli aspetti ambientali, sanitari, energetici, occupazionali ed economico-sociali che lo caratterizzano non si limita ad incidere su specifici ambiti territoriali ma assume valenze di portata ben più ampie, a carattere generale”;
- secondo l'attuale normativa ambientale, la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto di una gerarchia che, nell'ordine, elenca la prevenzione, la raccolta differenziata, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e, solo in ultimo, lo smaltimento;
- la raccolta differenziata dei rifiuti urbani è strumento funzionale ad ottimizzare dal punto di vista qualitativo e quantitativo le successive attività di riciclaggio e recupero;
- “per realizzare una corretta raccolta differenziata dei rifiuti è indispensabile non solo avere una pianificazione e progettazione organizzata in funzione delle specifiche caratteristiche del territorio e della popolazione interessata ma occorre creare le basi per ottenere il coinvolgimento della popolazione stessa, puntando a sviluppare in essa la consapevolezza che il problema dei rifiuti riguarda tutti e tutti devono contribuire alla sua riduzione e soluzione”;
- “fra i fattori da considerare nella organizzazione di un ciclo gestionale virtuoso dei rifiuti troviamo quelli legati ai trasporti ed alla logistica, che vanno affrontati tenendo conto di soluzioni specifiche in funzione della tipologia e della quantità delle materie da trattare”;
- “tra i ruoli fondamentali della gestione virtuosa figura certamente quello della corretta raccolta e gestione della componente umida”;
- nella stesura dei progetti di gestione dei rifiuti, oltre al contesto sociale analizzato, occorre prioritariamente tener conto che la produzione del rifiuto urbano è sempre correlabile all'abitante che lo genera e, quindi, il totale dei rifiuti è sempre rapportabile al numero di abitanti; e in un comune turistico come Alassio assumono particolare rilevanza gli abitanti fluttuanti/equivalenti; e che tale fattore deve essere considerato al fine di individuare le soluzioni più efficaci ed efficienti, evitando disfunzioni nei cicli gestionali;
- ne consegue che la pianificazione della raccolta, gestione, riciclo e smaltimento dei rifiuti non può prescindere dal considerare la densità della popolazione, le condizioni orografiche e di attività economiche presenti sul territorio, il numero di

secondo case nonché i flussi e le presenze turistiche, sia in senso lato sia quelle fine-settimanali, cosiddette "mordi e fuggi".

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Premesse di carattere generale

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

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

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

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

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

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

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

Il servizio pubblico locale in argomento presenta molti elementi che fanno rilevare la presenza di obblighi di servizio pubblico ed universale.

Assumendo a riferimento gli elementi di definizione rilevati nell'ordinamento comunitario risulta evidente come il concetto di "servizio universale" (un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile) sia insito nella stessa disciplina generale: la legislazione nazionale e locale ha più volte sottolineato l'esigenza imprescindibile di continuità della gestione del servizio in esame (art. 198 comma 1 D.Lgs. 152/2006; art. 204 D.Lgs. 152/2006).

Infatti il servizio è esteso a tutto il territorio comunale e a tutte le utenze domestiche e non domestiche.

Gli obblighi di servizio pubblico ed universale, richiamati esplicitamente dall'art.34, c. 20 DL 179/ 2012 sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico – sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

Ulteriore definizione di obblighi di servizio pubblico: *"servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico"* (cfr. Commissione Europea).

Si tratta in sostanza di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere correttamente garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

L'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro, come avviene, nel caso di Alassio, attraverso un progetto nuovo per un servizio rinegoziato con il gestore in essere, che si pone l'obiettivo del raggiungimento degli obblighi di legge a partire dal 01.07.2020.

Infatti, stante la scadenza del contratto precedente al 14 luglio 2019, quindi in periodo turistico estremamente delicato per il Comune di Alassio, l'Amministrazione aveva impartito l'indirizzo, al gestore in house providing, di mantenere la gestione del servizio con le identiche modalità del precedente affidamento, richiamando le modalità del servizio che erano state approvate con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 29 del 28/03/2017, nelle more di approvazione di un nuovo progetto, finalizzato al miglioramento del servizio, al raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata previsti dalla normativa nazionale e dagli obiettivi di riciclaggio e recupero previsti dalla vigente normativa regionale, nonché presupposto per l'applicazione della Tariffa Puntuale (TARIP).

Obiettivi della rinegoziazione tra Comune di Alassio e gestore del servizio SAT spa

Il progetto esecutivo dello svolgimento del servizio è stato sviluppato, nella fase di rinegoziazione, da SAT–*Servizi Territoriali Ambientali*–Spa, in concerto con l'ufficio comunale

Ambiente sulla base del progetto preliminare redatto da E.R.I.C.A. soc. coop. incaricata dal comune di Alassio.

Gli obiettivi che il progetto si pone possono riassumersi in quanto segue.

1. Riduzione dei rifiuti avviati allo smaltimento in discarica (rifiuti indifferenziati o secco residuo, non riciclabile) attraverso nell'ordine: la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività; la raccolta differenziata; la preparazione del rifiuto per il riciclaggio; il recupero e, solo in ultimo, lo smaltimento.
2. Raggiungimento dell'obiettivo del 65% di rifiuto differenziato RD sul totale dei rifiuti raccolti e relativo piano operativo per l'incremento della raccolta differenziata, nel riallineamento con i termini di legge del D.lgs 152/2006 che impone di raggiungere tale percentuale entro il 2012.
3. Adottare metodi di raccolta differenziata delle frazioni riciclabili che consentano di raggiungere risultati di riciclaggio, rispetto al rifiuto prodotto delle medesime frazioni, almeno del 65 percento al 2020 in termini di peso.
4. Miglioramento della qualità dei rifiuti differenziati attraverso azioni mirate di formazione, sensibilizzazione, divulgazione ed informazione delle utenze sulla prevenzione per ridurre la quantità, gli impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti; sulla separazione dei rifiuti.
5. Monitoraggio costante delle quantità del rifiuto differenziato per poter indirizzare correttamente le azioni di cui al punto precedente e per evitare l'applicazione di sanzioni (Ecotassa) da parte degli enti di controllo (Regione e Arpal) nei confronti del Comune.
6. Semplificazione delle modalità di conferimento dei rifiuti in un contesto con spiccata vocazione turistica, dove più del 50 per cento degli immobili sono costituiti da seconde case utilizzate spesso come appartamenti per vacanze, specie nei mesi estivi.
7. Aumentare la qualità dei servizi accessori erogati per ridurre l'impatto ambientale, efficientando ed ottimizzando i processi, le risorse umane, i mezzi e le attrezzature.
8. Aumentare la consapevolezza dei cittadini che fino ad oggi hanno vissuto la gestione del rifiuto come un problema, in pratica il rifiuto del rifiuto, che deve essere visto invece come una opportunità.
9. Favorire interventi finalizzati al riciclaggio in loco della frazione organica prodotta tramite sistemi di compostaggio domestico o di comunità.
10. Promuovere azioni finalizzate all'introduzione di sistemi di tariffazione puntuale a fronte del servizio di gestione dei rifiuti urbani, parametrati sulle quantità di rifiuto indifferenziato (secco residuo) prodotto e conferito.
11. Applicare un sistema di raccolta differenziata con un porta a porta spinto, compatibilmente con la peculiarità del territorio, la sostenibilità economica, valutandone i costi—benefici, tenendo conto delle situazioni più vantaggiose, verificando eventuali soluzioni fra loro diversificate ed integrate.
12. Evitare per l'A.C. responsabilità di tipo patrimoniale a causa di inerzia e del mancato rispetto delle disposizioni in materia di raccolta differenziata e di riciclaggio.
La Corte dei Conti, Sez. Giur. Liguria, con la sentenza 27 maggio 2013, n.83 ha infatti stabilito che: *la realizzazione della raccolta differenziata in misura significativamente inferiore a quella prevista, ha comportato a carico del Comune il pagamento di oneri aggiuntivi per il conferimento in discarica del materiale che avrebbe dovuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata ed al riciclo.*" Ravvisando responsabilità patrimoniali in tale condotta.

Premesse sulla scelta gestionale del servizio e descrizione sintetica.

Il Comune di Alassio per l'affidamento del Servizio di cui trattasi ha inteso valutare il ricorso all'affidamento in house providing per le ragioni che verranno in seguito svolte. A tal proposito, con Determinazione Dirigenziale n. 774 del 28/12/2018 ai sensi dell'art. 36, comma 1 lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 è stata affidata la progettazione preliminare del nuovo servizio di gestione integrata dei rifiuti e pulizia del territorio comunale alla E.r.i.c.a. soc. coop., con sede legale in Alba (CN).

Su progetto preliminare di E.R.I.C.A. soc. coop. il gestore SAT, di concerto con il Comune, ha sviluppato un nuovo progetto per il servizio di igiene urbana comprensivo di raccolta differenziata, trasporto e smaltimento di rifiuti solidi urbani e assimilati con servizi accessori, con modalità del servizio meglio descritte negli elaborati progettuali e nel Capitolato Speciale d'Appalto richiamati in delibera.

Con nota prot.com. n. 12024 del 15/04/2019 il Comune inoltrava alla Provincia di Savona – Servizio ATO Gestione Rifiuti di Savona, specifica richiesta di autorizzazione a procedere con l'affidamento in house del servizio fino al 31/12/2020, a società pubblica operante sul territorio, individuata ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 175/2016, in applicazione dell'Assemblea dei Sindaci della provincia n. 3 del 24.6.2015 e della L.R. n.20/2015”.

Parimenti con nota prot. N13159 del 12.05.2020 il Comune inoltrava alla provincia di Savona – Servizio ATO Gestione Rifiuti richiesta di autorizzazione per la rinegoziazione sulla base del nuovo progetto della gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani e servizi accessori del Comune di Alassio.

Per ciò che riguarda l'affidamento dei servizi rinegoziati, nel periodo compreso tra il 01/07/2020 ed il 31.12.2020, si precisa che sono oggetto dell'affidamento in house providing a cura e spese della soc. SAT:

1. Raccolta dei rifiuti solidi urbani e assimilati agli urbani, di provenienza domestica e non domestica delle utenze intestatarie TARI nel Comune di Alassio.
2. Raccolta dei rifiuti solidi urbani ed assimilati agli urbani, conferiti nei mastelli e cestini pubblici (contenitori getta rifiuti) attrezzati per la raccolta differenziata, facenti parte dell'arredo urbano e stradale su tutto il territorio comunale in vie, piazze, giardini pubblici, parchi pubblici, passeggiate ed aree pubbliche in genere.
3. Trasporto con mezzi idonei alla pubblica discarica autorizzata indicata da Provincia e Regione quale sito di conferimento per il Comune di Alassio, della frazione indifferenziata (attualmente discarica del Boscaccio di Vado Ligure), con oneri di discarica a carico di SAT compresa eventuale ecotassa e addizionale convenzionale da versare a favore del comune di Vado Ligure.
4. Trasporto e smaltimento delle frazioni differenziate presso centri di raccolta autorizzati e/o consorzi, con ogni onere e ricavo a carico della SAT SpA.
5. Manutenzione, riparazione e/o sostituzione di cassonetti, mastelli, bidoni carrellati e attrezzature delle isole ecologiche di prossimità.
6. Spazzamento manuale e meccanico di tutte le vie, marciapiedi, passeggiate a mare, giardini e spazi pubblici, aree private soggette ad uso pubblico o pubblica servitù, nonché aree interessate da spettacoli, manifestazioni, mercati e fiere periodici ed occasionali, secondo le frequenze di progetto.

7. Trasporto e smaltimento dei rifiuti provenienti dallo spazzamento manuale e meccanico.
8. Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati agli urbani ingombranti e non, di provenienza domestica e civile abbandonati o giacenti al suolo.
9. Pulizia delle griglie dei pozzetti stradali, delle caditoie, dai rifiuti solidi urbani ed assimilati, nonché dal fogliame, raccolta del residuo solido proveniente dalla pulizia interna dei pozzetti, pulizia dell'imbocco delle tubazioni nel primo tratto di raccordo con canaljet, nel centroabitato cittadino.
10. Servizio settimanale, anche su chiamata ed appuntamento con l'utenza, di raccolta, trasporto e smaltimento del verde proveniente da sfalci e potature di giardini privati, con esclusione dei prodotti da attività svolta in modalità professionale.
11. Lavaggio delle superfici di marciapiedi, piazze, vicoli e vie pubblici o soggetti ad uso pubblico del centro storico e delle frazioni, secondo le tempistiche riportate nel progetto di servizio rinegoziato.
12. Raccolta, da appositi contenitori stradali, trasporto e smaltimento di batterie esauste e farmaci scaduti.
13. Servizio di ritiro e smaltimento dei rifiuti cimiteriali nei cimiteri del capoluogo e delle frazioni.
14. Servizio di ritiro, calendarizzato, trasporto e smaltimento dei rifiuti ingombranti, provenienti da utenza domestica e strutture pubbliche (comune, scuole, ospedali, centri sociali etc).
15. Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE) provenienti da utenze domestiche e strutture pubbliche.
16. Spalamento e pulizia della sabbia da passeggiate a mare e pubbliche vie e piazze, nonché da detriti eventualmente su esse spiaggiate in occasione di eventi meteomarinari (mareggiate, vento, alluvioni etc.);
17. Gestione integrata del Centro di Raccolta Comunale, con mantenimento in efficienza secondo la vigente normativa;
18. Comunicazione al Comune e all'Osservatorio Regionale sui Rifiuti dei dati relativi alla filiera dei rifiuti con riferimento alle fasi della raccolta, del recupero, del trattamento e smaltimento, al fine di fornire informazioni trasparenti sul percorso dei rifiuti e sulla resa economica egli stessi; così come previsto dall'art.2 c.2 della L.R. 20/2015 e ss.mm.ii.
19. Report mensile sulle percentuali di differenziazione raggiunta e report periodici con scadenza minima trimestrale sulla percentuale di riciclaggio.
20. Istituzione Numero verde per utenza.

La Provincia di Savona, con nota Prot.n. 13411 del 14/05/2020, considerato quanto sopra rappresentato, rilasciava nulla-osta al Comune di Alassio prescrivendo, fra l'altro:

- il nuovo contratto di affidamento del servizio per la gestione del periodo transitorio non potrà avere una durata che superi la data del 31/12 /2020;
- inserimento nel rapporto contrattuale, stipulato al fine di garantire la continuità del servizio nel periodo transitorio, di una opportuna clausola contrattuale risolutiva anticipata laddove la Provincia e/o altro Ente individuato per legge e/o dagli strumenti di pianificazione previsti dalla vigente normativa individui prima della data del 31/12/2020 un gestore unico nel "Bacino di Affidamento Provinciale" a cui il Comune di Alassio fa riferimento.

•il nuovo servizio dovrà adeguarsi alle indicazioni e prescrizioni del “PIANO D'AREA OMOGENEA DELLA PROVINCIA DI SAVONA PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI” approvato con Delibera di Consiglio Provinciale n.43 del 02/08/2018 che, nella sua prima fase attuativa **2018 - 2020**, auspica il rapido avvio della raccolta domiciliare spinta in tutti i Comuni ma prescrive in maniera obbligatoria almeno i seguenti servizi minimi:

“per tutti i Comuni, vanno attivate immediatamente tutte quelle raccolte domiciliari che prevedono percorsi diretti, presso particolari categorie di utenze come esplicitate in precedenza:

- raccolta porta a porta del rifiuto organico presso attività di ristorazione e altre grandi utenze;

- raccolta porta a porta del cartone presso esercizi commerciali e grandi utenze;

- raccolta porta a porta di plastica-lattine e vetro presso bar e ristorazione;

- raccolta dedicata porta a porta per tutte le frazioni presso zone industriali ed artigianali, eliminando da subito i contenitori stradali almeno nelle zone omogenee di tipo produttivo ove vengono attivati i circuiti domiciliari.”

- Nel nuovo contratto dovranno essere esplicitamente inserite le disposizioni di cui alla Legge Regionale n° 20/2015 ed in particolare quanto contenuto all'articolo 4 (Disposizioni inerenti i rapporti contrattuali con il gestore del servizio). I comuni, singoli o riuniti in bacini di affidamento individuati dalla Provincia o Città metropolitana, hanno l’obbligo di inserire nei capitolati per l’affidamento del servizio di gestione rifiuti i risultati di riciclaggio conformi agli obiettivi indicati all’articolo 1, nonché le informazioni relative alla filiera dei rifiuti di cui all’articolo 2, comma 2. 2. Per gli affidamenti in corso i comuni provvedono a rinegoziare con i gestori del servizio, nei limiti delle disponibilità di bilancio, una strutturazione del servizio di raccolta differenziata in grado di raggiungere gli obiettivi di riciclaggio indicati all’articolo 1, nonché ad inserire l’obbligo contrattuale di fornire le informazioni relative alla filiera dei rifiuti di cui all’articolo 2, comma 2.

Caratteristiche dei servizi di raccolta, gestione rifiuti ed affini in Alassio

I servizi oggetto di affidamento sono quelli di raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti urbani, dei rifiuti speciali assimilati agli urbani, inclusi il conferimento degli stessi agli impianti di trattamento e riciclo o smaltimento finale, nonché i connessi servizi accessori, sinteticamente elencati al punto precedente.

L’Amministrazione Comunale traguarda, con la progettazione specialistica a base della rinegoziazione, alla gestione integrata dei rifiuti opportunamente diversificata nelle diverse zone territoriali omogenee del Comune nonché secondo le diverse tipologie di utenza; e ciò al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissati dalla vigente normativa a fronte di un contestuale contenimento dei costi ai fini della sostenibilità finanziaria; e ciò avuto riguardo che i sistemi per la raccolta differenziata siano sviluppati ed implementati in base alle specifiche esigenze del territorio interessato, tenendo conto degli

aspetti tecnici, economici ed ambientali individuati dalla stessa normativa ambientale (art.181 – comma 4 – D.Lgs. n.152/2006 e s.m.i.) quali condizioni di fattibilità complessiva.

Obblighi di servizio pubblico e universale per gli specifici servizi

Con riferimento agli obblighi di servizio pubblico ed universale in tema di ciclo dei rifiuti, si consideri quanto segue.

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art. 34, c. 20 D.L. 179/2012 sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico – sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

Risulta opportuno evidenziare come da una parte sia la stessa normativa ad imporre l'obbligatorio svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e dall'altra come non trovi applicazione l'opzione di concorrenza totale nel mercato di cui alla verifica antitrust già ex art. 4, cc. da 1 a 4 DL 138/2011, ora incostituzionale come da sentenza Corte Cost. 199/2012, ma pur sempre di riferimento in termini di valutazione tra l'alternativa della concorrenza totale nel mercato rispetto all'approccio con attribuzione di esclusiva ad un unico affidatario.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti l'art. 200 D.Lgs. 152/2006 tratta del servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio a cura dell'ente d'ambito.

Del resto, sempre in ottica obbligatoria, in base all' art. 198, cc.2 e ss. D.Lgs. 152/2006 i Comuni:

1. concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, stabiliscono in particolare:
 - 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 ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
 - d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ;
 - 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; l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani.
2. sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.
3. sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

La conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti deve essere gestito in esclusiva, evidenziandosi un ente pubblico affidante ed un affidatario unico per territorio e periodo di tempo, e non in

regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio-piccole, può derivare dalle considerazioni che seguono.

Il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio: spazzamento, raccolta e trasporto, trattamenti per il recupero e per lo spazzamento, e smaltimento.

Quanto alla raccolta e trasporto dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile. Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono facilmente risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi-gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza della Corte Costituzionale n. 239/2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 D.Lgs. 22/1997 ed ex D.Lgs. 152/2006 fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633/1972.

Solo con la sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n. 3294 si è ribadita in via pressoché definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale. Pertanto, non risulta quindi nemmeno sussistere uno strumento che possa legittimamente correlare, dal punto di vista commerciale, più operatori e più utenti nell'ottica della concorrenza per il mercato; il transito della remunerazione del gestore in concorrenza totale per l'erogazione di un corrispettivo comunale pare di fatto essere di impossibile attuazione. A rafforzamento di ciò vi è la previsione normativa secondo cui le tariffe del tributo devono essere determinate avendo a riguardo il piano finanziario da elaborarsi annualmente a cura dell'Ente Gestore con obbligo di copertura dei costi gestionali al cento per cento, non potendo tuttavia eccedere i medesimi, prevedendo in nessun modo alcun margine di profitto.

Quanto allo spazzamento stradale, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuare operazioni di pulizia, e solo l'ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'affidatario che si occupi del segmento specifico. La concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile.

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.

Standard del servizio

La rinegoziazione del servizio con il gestore in essere prevede il mantenimento della suddivisione del territorio comunale in due zone: a monte e a valle della linea ferroviaria GE-Ventimiglia.

La raccolta dei rifiuti per le utenze domestiche UD nella parte a valle della ferrovia, ZONA A, verrà gestita mediante raccolta differenziata di prossimità stradale in 31 isole ad accesso controllato informatizzato, con strutture interraste, seminterrate o di superficie a campane di grossa cubatura (3000-5000 litri) per tutte le frazioni di rifiuto, ad eccezione dell'umido che, per ragioni igieniche sarà stoccato in contenitori plastici da 240 litri, onde evitare la fermentazione.

La raccolta dei rifiuti per le utenze domestiche UD nella parte a monte della ferrovia, ZONA B, verrà gestita mediante raccolta differenziata domiciliare (porta a porta) con mastelli 30-40 litri per edifici fino a 5 unità abitative e con cassonetti condominiali o pluricondominiali ad accesso controllato da 240-1100 litri in base alla viabilità di accesso ed agli spazi disponibili nelle varie aree condominiali. Il posizionamento su aree pubbliche costituirà mera eccezione nei casi non diversamente soluzionabili.

Lo scenario della zona B sarà completato con il posizionamento di due isole ecologiche ad accesso controllato informatizzato, da posizionare in luoghi di particolare pregio paesaggistico, costituite da strutture metalliche fotomitigate di mascheratura dei contenitori differenziati.

La raccolta presso le utenze non domestiche UND, ovvero strutture pubbliche e comunali, case di cura, scuole, comunità civili e religiose, stabilimenti balneari, spiagge libere e attrezzate, chioschi stagionali, strutture ricettive, laboratori di preparazione prodotti alimentari e/o ortofrutticoli, , avverrà con modalità domiciliare di porta a porta spinto per tutte le frazioni di rifiuto e su tutto il territorio comunale.

E' previsto il potenziamento, compatibilmente con gli spazi messi a disposizione (parcheggio adiacente), del centro di raccolta comunale CRC per rifiuti assimilati agli urbani, operante ai sensi del DM 08.08.2008 in via Gastaldi.

Il servizio rinegoziato con SAT, gestore in house providing, prevede la strutturazione dello spazzamento suddividendo il territorio in 7 zone nelle quali, secondo la peculiarità, verranno svolti lo spazzamento meccanico e/o manuale, oltre allo svuotamento dei cestini gettacarte, la pulizia delle griglie e pozzetti stradali, lavaggi vari e igienizzazione di marciapiedi e piazze, tagli della vegetazione verde stradale e rimozione dei rifiuti spiaggiati sulle infrastrutture pubbliche.

Quali servizi accessori, a titolo esemplificativo e non esaustivo, sono previsti il lavaggio dei cassonetti e delle isole stradali, il ritiro dei rifiuti cimiteriali e degli abbandoni su suolo pubblico, la raccolta delle pile e dei farmaci scaduti, il ritiro e smaltimento degli ingombranti RAEE.

L'obiettivo principale per l'Amministrazione Comunale nella gestione del servizio è aumentare la percentuale della raccolta differenziata. Il risultato del 2019 è di circa il 45% di raccolta differenziata, un dato non sostanzialmente diverso rispetto al periodo precedente l'attivazione del porta a porta a monte della linea ferroviaria ed ancora lontano dagli obiettivi

previsti dal D.lgs. 152, che impone la differenziazione del rifiuto di almeno il 65% dal 31.12.2012 e dalla L.R.20/2015 che impone il raggiungimento del 65% di riciclaggio, rispetto al rifiuto prodotto delle singole frazioni, entro il 2020.

Conclusioni sui servizi operativi

E' stato fin qui descritto in sintesi l'approccio metodologico del servizio che seguirà il Comune di Alassio, per la scelta del Modello Gestionale ed Organizzativo come soluzione complessivamente più vantaggiosa per le specifiche caratteristiche territoriali e socio-economiche del Comune.

In sintesi il Comune di Alassio per raggiungere gli obiettivi precedentemente descritti e rientrare nei parametri di legge per frazione differenziata e percentuale di riciclo rispetto al rifiuto prodotto delle medesime frazioni, rinegozia il servizio già affidato in house providing a SAT spa, società ad intera partecipazione pubblica, strutturando i servizi operativi affidati, secondo le modalità descritte nello standard del servizio:

- potenziando i volumi di stoccaggio della raccolta di prossimità delle UD della ZONA A in modo da ridurre i passaggi di svuotamento delle isole a vantaggio della riduzione dello sviluppo dei percorsi, con evidente beneficio in termini di traffico pesante e relativo inquinamento indotto;
- adottando una raccolta differenziata spinta domiciliare (porta a porta) per le UD della ZONA B e per tutte le UND su tutto il territorio comunale, con installazione di due isole ad accesso controllato informatizzato, c.d. "isole del turista", posizionate all'uscita della città lungo le vie di collegamento con il casello autostradale sia sulla SS 1 Aurelia che sulla Aurelia Bis, in modo da evitare gli abbandoni selvaggi di rifiuti non ritirati con il porta a porta perché calendarizzati in giorni diversi da quelli di partenza.

Per le motivazioni fin qui addotte il Piano Finanziario relativo alla rinegoziazione del servizio comporta necessariamente un incremento dei costi che in base al suo sviluppo sono resi evidenti nella voce "Costi operativi incentivanti" che superando il 3% per il perimetro (Pg) ed il 2% per la qualità del servizio (QI) trovano giustificazione e legittimazione nelle motivazioni della rinegoziazione del servizio nei termini illustrati nella presente relazione di aggiornamento ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21 e nel progetto esecutivo proposto.

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.

Il quadro di riconfigurazione complessiva dei servizi ambientali del Comune di Alassio e la qualificazione dei servizi riconducibili al nuovo disegno come servizi pubblici locali con rilevanza economica determinano la sottoposizione, per sussistenza del presupposto oggettivo, alla procedura di verifica prevista dall'art. 34, commi 20 e 21 del D.L. n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012.

Il Comune di Alassio intende continuare ad utilizzare il modello "in house providing" per l'affidamento del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, così come rinegoziato con il gestore

Trattandosi di rinegoziazione con il gestore attuale, ex L.R. 20/2015 il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione D, comporta il riscontro della sussistenza e permanenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per mantenere l'affidamento in house, con riferimento particolare:

- alla partecipazione pubblica totalitaria, dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
- al controllo analogo, per il quale l'ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (il meccanismo deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario);
- alla destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante.

Rispetto ai suddetti elementi l'analisi è stata effettuata tenendo conto anche di quanto disposto dall'art. 17 della Direttiva 23/2014/UE, il quale stabilisce che una concessione aggiudicata da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della stessa direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui trattasi;
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Specificazione dell'osservanza dei requisiti europei rispetto alla modalità di affidamento scelta e descrizione dei relativi adempimenti.

Il riscontro dell'effettività del controllo analogo è rapportato all'analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

nel vigente statuto della società SAT;

nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale;

nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Alassio sulla società SAT in base agli artt. 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000;

dalle modalità di assunzione delle decisioni concordate fra i soci mediante la convenzione per l'esercizio congiunto del controllo analogo.

La verifica e le risultanze della stessa rispetto allo Statuto, sono esplicitate nella tabella seguente, nella quale, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolativo delle relazioni tra il Comune di Alassio e la società SAT, con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati. La prima colonna individua il requisito comunitario, come descritto in dettaglio in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella Tabella 1 della Parte prima della presente relazione.

La seconda colonna individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune di Alassio e la società SAT in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in "house providing" del servizio di gestione dei rifiuti.

La terza colonna evidenzia sinteticamente il riferimento dell'atto (amministrativo, societario, contrattuale) o del dato normativo (regolamentare) che riporta l'elemento specifico indicato nella seconda colonna.

Tabella A

Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" nel rapporto tra il Comune di Alassio e la società SAT		
Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Alassio e società SAT corrispondente al requisito comunitario	Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati.	Lo Statuto della società prevede che il trasferimento di azioni possa avvenire solo a favore di altri soggetti pubblici.	Art. 8 dello Statuto della società prevede che il capitale sociale deve essere interamente detenuto da enti pubblici. L'art. 11 dello Statuto prevede che i soci potranno cedere o trasferire le loro azioni, ma che nel processo di trasferimento è assicurato il diritto di prelazione ai soci attuali, nonché Sempre l'art. 11 dello Statuto prevede che il Consiglio di Gestione, sentito il Consiglio di Sorveglianza rilasci motivato parere di gradimento dei potenziali nuovi soci.

<p>Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).</p>	<p>Il capitale sociale della società SAT è interamente detenuto da soggetti pubblici. A fronte della suddivisione del capitale sociale tra le quote di proprietà del Comune di Alassio e quelle di proprietà degli altri Comuni soci può esercitare una certa influenza su determinante sulle decisioni strategiche della società stessa.</p>	<p>Il Comune di Alassio detiene in proprietà il capitale sociale della società S.A.T. S.p.A. per il 1,25%, mentre tutti gli altri soci sono tutti enti locali (tutti Comuni).</p>
<p>Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.</p>	<p>I Comuni soci della società hanno la facoltà di nominare gli amministratori mediante l'intervento in assemblea (Titolo III).</p>	<p>Il Titolo III dello statuto della società prevede che spetti ai soci (assemblea o decisioni) la nomina degli amministratori e la struttura dell'organo amministrativo. In particolare art. 18 e art. 28.</p>
<p>Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.</p>	<p>L'oggetto sociale della società S.A.T. S.P.A. è modulato con varie attività, comunque delineate e rispetto alle quali risultano assolutamente prevalenti le attività di gestione dei servizi ambientali.</p>	<p>L'art. 5 dello statuto della società SAT stabilisce che la società ha per oggetto una serie di attività, rispetto alle quali rilevano quelle di gestione dei servizi ambientali nel loro complesso (rifiuti e di gestione del verde pubblico in primis), nonché una serie di attività complementari alle stesse.</p>
<p>Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.</p>	<p>Lo statuto della società S.A.T. S.P.A. delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci. L'attività è potenzialmente ampia- bile con servizi a terzi ma l'attività effettiva è legata ai territori dei Comuni soci. L'attività della società SAT è quindi limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.</p>	<p>L'art. 5 dello statuto della società stabilisce che i servizi di gestione rifiuti potranno essere affidati alla società dagli enti pubblici soci mediante apposito contratto di servizio ovvero a seguito di partecipazione a procedure di gara ad evidenza pubblica nei casi previsti dalla legge.</p>

<p>Limitati poteri dell'organo di gestione della società (Amministratore Unico).</p>	<p>La società S.A.T. S.p.A. ha come organo amministrativo un consiglio di gestione composto da tre membri. I poteri del consiglio di gestione sono definiti nello Statuto: tali elementi dimostrano che il consiglio di gestione della società ha margini di autonomia contenuti.</p> <p>E' presente il Consiglio di sorveglianza ove sono rappresentati tutti i soci che svolge funzioni di vigilanza sul consiglio di gestione e esprime parere sul piano strategico, sui piani finanziari e sul bilancio.</p>	<p>L'art. 15 delinea i profili del controllo analogo che i soci di esercitano sulla società.</p> <p>L'art. 18 dello statuto della società S.a.t. S.p.A. stabilisce la composizione e le attività del Consiglio di Gestione</p> <p>I poteri del Consiglio possono essere, pertanto, limitati dall'atto di nomina adottato dall'assemblea (anche sulla base di specifici indirizzi dei Comuni soci).</p> <p>Agli artt. 28-30 è previsto e disciplinato il Consigli odi Sorveglianza.</p> <p>La scelta per il modello duale di gestione societaria implica di per sé la presenza di un organo di controllo amministrativo che concorre, con l'assemblea, all'effettività del controllo c.d. "analogo".</p> <p>Da tali elementi risulta il contenuto margine di autonomia dell'organo amministrativo della società.</p>
<p>Effettività del controllo analogo.</p>	<p>Il controllo analogo è esercitato n termini sostanziali ed effettivi dai Comuni soci sulla società SAT attraverso:</p> <p>a) gli strumenti previsti dallo statuto sociale e le relative possibilità di azione concesse al socio di maggioranza;</p> <p>b) i controlli effettuati in attuazione del sistema dei controlli interni previsto dall'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000;</p> <p>c) le verifiche sui livelli qualitativi e sugli standard dei servizi gestiti realizzate in base a quanto stabilito nel contratto di servizio.</p> <p>L'esercizio del controllo analogo è sostenuto dagli obblighi informativi specifici che la società ha nei confronti dei comuni soci.</p> <p>Il Comune di Alassio ha quindi la possibilità di influenzare in modo determinante sia gli obiettivi strategici che le decisioni importanti della società S.A.T. S.p.A.</p>	<p>Il Comune di Alassio esercita il controllo analogo sulla società S.A.T. S.P.A. mediante:</p> <p>a) l'influenza sugli obiettivi e sulle decisioni strategiche della società grazie ai poteri esplicitati in assemblea ai sensi degli artt. 12 e seguenti dello statuto societario;</p> <p>b) l'esercizio delle misure di verifica e di controllo previste nei contratti di servizio stipulati tra il Comune di Alassio e la società SAT il servizio affidato;</p>

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di Alassio quale ente affidante, e la società S.A.T. S.P.A. quale soggetto affidatario "in house" del servizio di RSU e del Comune stesso, risulta che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Alassio e degli altri Comuni soci e affidanti, intesi come rappresentativi delle rispettive comunità locali e, pertanto, considerando il parametro stesso come riferito all'attività svolta a favore dei cittadini e degli altri soggetti (persone giuridiche) residenti e/o operanti in tali contesti territoriali, viene ad essere assunto il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società SAT valutati sulla base dell'ultimo anno di bilancio chiuso (2017).

Tabella B

Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci		
Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Alassio e società SAT corrispondente al requisito comunitario	Elementi documentali e quantitativi riferibili al requisito
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria "in house" a favore degli EE.LL. affidanti, marginalità di altre attività svolte dalla società.	Le prestazioni della società SAT sono destinate in via esclusiva ai Comuni soci.	Il Bilancio 2017 (ultimo bilancio approvato e depositato) evidenzia che la società nel 2017 ha svolto il servizio di gestione dei rifiuti per i Comuni soci, con servizi resi a favore dei cittadini degli stessi per una quota complessiva preponderante e comunque superiore all'80% delle proprie attività (obbligo previsto nell'art. 7 dello Statuto). Dal Bilancio 2017 e dalla stessa Nota integrativa è rilevabile come la composizione dei ricavi sia riferita quasi esclusivamente ad attività connesse al servizio di gestione dei rifiuti affidati dai Comuni soci (risultando voci inerenti ricavi non connessi ad attività tipiche dell'affidamento per percentuali estremamente ridotte). Considerato che il capitale sociale è detenuto prevalentemente dai Comuni della provincia di Savona, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività ricorre poiché la società SAT svolge la parte più importante della propria attività con tali enti complessivamente considerati.

Dall'analisi degli elementi rilevabili nel bilancio 2017 della società SAT risulta pertanto sussistente il requisito previsto dall'ordinamento comunitario della maggior parte dell'attività svolta dalla società stessa nei confronti degli enti soci affidanti (e, correlativamente, dei cittadini dei Comuni soci affidanti).

Gli elementi sopra rappresentati e la loro proiezione su un quadro operativo derivante dalla riconfigurazione complessiva del modello gestionale dei servizi ambientali consentono quindi di individuare la società S.A.T. come soggetto potenziale affidatario diretto, secondo il modello "in house providing" dei servizi ambientali così come definiti negli atti.

Per la gestione del servizio di "Servizio gestione rifiuti in Alassio, il Comune di Alassio intende optare per l'affidamento in house providing alla Società S.A.T. Spa.

A tal fine, occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, ai quali si è fatto riferimento in precedenza.

S.A.T. S.p.A. Fu originariamente costituita nel 1992 tra i Comuni di Vado Ligure e Quiliano e la Soc. Ecofar S.R.L., si presentava quindi come società misto pubblico-privata.

Il Comune di Alassio è divenuto socio di S.A.T. S.p.A. il 22/05/2019 a seguito della cessione di quote dal Comune di Vado Ligure.

Partecipazione pubblica totalitaria.

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

S.A.T. S.p.A è una società a capitale interamente pubblico, operante nel settore della gestione del ciclo dei rifiuti, attualmente partecipata da Comuni della Provincia di Savona.

Il vigente Statuto della Società, garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo:

all'art. 1 "E' costituita una società per azioni (con partecipazione totalitaria di capitale pubblico, secondo quanto previsto dall'art. 7 del presente Statuto) con la denominazione "S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A." o, in forma abbreviata, "S.A.T. S.p.A.".

l'obbligatorietà delle detenzione di partecipazione da parte di enti pubblici (art. 8);

le azioni possono essere cedute o trasferite a Enti Pubblici (art. 11)

Conclusioni sulla partecipazione totalitaria

Tenuto conto degli elementi che precedono, risulta che S.A.T. Spa è interamente partecipata da capitali pubblici e non risulta ammesso l'ingresso di capitali privati.

Il c.d. controllo analogo.

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

Il Comune di Alassio è socio di S.A.T. Spa, con una partecipazione corrispondente al 1,25% del capitale sociale, pari a n. 33.500 azioni.

In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce a ciascun Ente locale socio, che si avvalga di S.A.T. Spa per lo svolgimento del servizio, adeguati strumenti per l'esercizio del c.d. controllo analogo sulla Società.

Il "controllo analogo" si intende come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società tale da realizzare un modello di delegazione interorganica nel quale la società opera come una longa manus del socio pubblico. Esso determina quindi in capo alle amministrazioni controllanti un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione.

Le previsioni a tal fine contenute nello Statuto societario sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti:

- All'Assemblea dei soci, oltre alle materie di competenza previste dall'art. 2364 bis. del C.C. spetta la nomina del Presidente e del Vice presidente del Consiglio di gestione, l'approvazione del piano strategico industriale e finanziario presentato annualmente dal Consiglio di Gestione.

Inoltre, al fine di consolidare a favore dei soci, un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, l'assemblea ordinaria delibera:

- circa l'autorizzazione per il compimento, da parte degli amministratori di:
acquisto o alienazione di immobili, nonché di diritti reali immobiliari, o decisioni sulla destinazione d'uso degli stessi;
- Iscrizione di ipoteche sugli immobili sociali;
- acquisto, affitto, cessione di aziende o di rami d'azienda;
- assunzione di finanziamenti o contributi di natura pubblica, del valore superiore a euro 100.000,00 (centomila/00), ovvero ratifica successiva dei relativi provvedimenti assunti dal Consiglio di gestione, in caso di urgenza;
- concessione di finanziamenti di qualunque genere, nel rispetto di quanto previsto nell'oggetto sociale);
- acquisizione o alienazione di partecipazioni in altre società nei limiti delle disposizioni vigenti.

Gli obiettivi strategici e le decisioni più significative della Società sono quindi sottratti alla competenza esclusiva dell'organo amministrativo.

L'Assemblea straordinaria della Società ha deliberato che oltre all'Assemblea sia presente un Consiglio di Gestione e un Consiglio di Sorveglianza

Ciò rafforza la presenza all'interno degli organi decisionali, di rappresentanti degli Enti soci in conformità al dettato di cui all'art. 5 comma 5 del D.Lgs. 50/2016.

Nel Consiglio di gestione la rappresentanza di tutti i soci si raggiunge attraverso la nomina di un rappresentante riservata al socio maggioritario mentre i restanti due componenti sono nominati di comune accordo tra i rimanenti soci.

Il consiglio di Sorveglianza è composto da numero 9 rappresentanti nominati dai soci in base al criterio dei maggior partecipazione al capitale societario.

Nel caso specifico, il Comune di Alassio, in virtù della percentuale di partecipazione al capitale sociale, ha un proprio rappresentante in seno al Consiglio.

Il Consiglio di Gestione come sopra illustrato ha poteri più limitati nelle decisioni più significative.

Inoltre, entro il mese di novembre di ogni anno il Consiglio di Gestione dovrà altresì predisporre un documento, recante piano strategico, industriale e finanziario, evidenziando un computo preventivo annuale, relativo al fatturato, agli investimenti ed alla redditività prevista per l'anno successivo, da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea, su parere del Consiglio di Sorveglianza, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto.

Il Consiglio di sorveglianza:

- esprime parere in ordine ai piani strategici, industriali e finanziari della società predisposti dal Consiglio di Gestione;
- approva il bilancio di esercizio, contribuendo unitamente alle speciali competenze dell'Assemblea, al "Controllo Analogo".

Altre importanti competenze in capo al Consiglio di Sorveglianza sono: l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei Componenti del Consiglio di Gestione; l'obbligo di riferire almeno una volta all'anno all'Assemblea sull'attività di vigilanza svolta, sulle omissioni e sui fatti censurabili più rilevanti; l'espressione del parere sulle nomine in capo al Consiglio di Gestione.

Il controllo contabile è esercitato da un Revisore legale o da una società di revisione, la nomina e la revoca sono riservate all'Assemblea.

Il controllo analogo di tipo operativo.

Parimenti risulterà importante un controllo operativo sugli specifici servizi che preveda la verifica degli standard qualitativi come previsti dal progetto e dal Capitolato tecnico-prestazionale che regoleranno l'erogazione dei servizi stessi.

Tali standard saranno ovviamente quelli desumibili dal capitolato prestazionale ed il loro rispetto sarà ancor meglio accertato tramite apposite indagini di customer satisfaction a cadenza almeno annuale.

Non mancherà comunque – da parte del personale tecnico interno all'Amministrazione - la consueta attività di costante monitoraggio periodico del territorio e delle condizioni del servizio opportunamente, documentate mediante reports e documentazione fotografica.

La stessa diffusione della “Carta della qualità del servizio” consentirà una fattiva partecipazione da parte dei cittadini.

Così come l'apposito sito web ed il numero verde a disposizione dei cittadini.

Da tale controllo operativo scaturiranno quegli indirizzi correttivi strategici da parte dell'Amministrazione Comunale rivolti alla specifica territorialità dei servizi di cui trattasi; e ciò nelle diverse fasi preventiva, concomitante e successiva.

L'impostazione tecnologica ed informatizzata del sistema di gestione dei rifiuti consentirà al Comune la disponibilità continua di reports periodici puntuali sia sullo svolgimento del servizio da parte del gestore, in quanto a reports mensili sulle pesate, tempi e percorsi di lavoro da parte degli automezzi, sia all'andamento delle raccolte differenziate da parte delle utenze domestiche e non domestiche anche per singole zone territoriali.

Anche grazie a tale impostazione progettuale-organizzativa l'Amministrazione potrà fornire al Gestore gli opportuni indirizzi riorganizzativi e migliorativi secondo le diverse e mutevoli esigenze della cittadinanza.

Tutte le peculiarità e modalità del controllo come sopra delineate, senza alcun dubbio ed inequivocabilmente – peraltro con estrema immediatezza e flessibilità procedurale – consentono di esercitare funzioni di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo dell'operato della Società, nell'espletamento delle attività ed esercizio dei servizi affidati, che consentono di assicurare che i livelli e le condizioni di erogazione del servizio, anche con riferimento a standard quali – quantitativi, siano conformi al contratto di servizio, alla carta dei servizi e comunque adeguati alle esigenze dei cittadini e degli altri utenti (non ultima la popolazione turistica).

E' verosimile immaginare che un modello così partecipato e piuttosto flessibile risulterebbe di difficile applicabilità con il coinvolgimento di interessi di soggetti terzi privati.

Dal punto di vista della governabilità rispetto alle mutevoli esigenze della popolazione, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, a fronte del più complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara, a mezzo del contratto di servizio, con indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

Conclusioni sul c.d. controllo analogo.

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

In relazione al **controllo sugli organi**, rilevano le già citate previsioni dello Statuto che riservano ai soci affidanti la designazione dei membri del Consiglio di Gestione e del Consiglio di Sorveglianza, del Collegio Sindacale, e del Revisore legale.

In ordine al **controllo sugli atti**, è possibile concludere che ciascun socio affidante può effettivamente orientare le decisioni e gli atti di gestione più significativi della Società e tutti quelli relativi allo svolgimento del servizio nel proprio territorio, essendo chiamato ad esprimere la propria posizione in più sedi:

- nell'Assemblea dei Soci, competente non solo nelle materie previste dalla legge, ma anche su una serie di importanti decisioni che, di norma, appartengono alla competenza esclusiva degli amministratori;
- nel Consiglio di Gestione, per l'autorizzazione decisioni soggette ad approvazione o autorizzazione dell'Assemblea e per il piano strategico industriale e finanziario
- nel Consiglio di Sorveglianza attraverso l'approvazione del bilancio di esercizio da sottoporre all'Assemblea.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 4, lett. c) del D.Lgs. 50/2016, si segnala che non emergono elementi per ravvisare il perseguimento, da parte di S.A.T. Spa, di interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

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

La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.

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

La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò solo considerarsi rispettata.

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

Sotto tale profilo, lo Statuto di S.A.T. Spa (art.7) risulta conforme alla disciplina di riferimento, avendo previsto, conformemente all'art. 16 del D.Lgs. 175/2016, *“La Società, operando come strumento in house providing deve verificare ed assicurare che oltre l'80% (ottanta per cento) del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci.*

La produzione ulteriore rispetto a tale limite è consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società.

Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 1 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del cod. civ. e comporta le conseguenze,

gli effetti e l'adozione delle misure previste dalle disposizioni di legge. Nell'ipotesi che la Società svolga attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato deve adottare sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività"

Si segnala che, rispetto alla condizione in esame, secondo le Linee Guida ANAC n. 7 di attuazione del D.Lgs. 50/2016, la conformità della clausola statutaria all'art. 16 del D.Lgs. 175/2016 è condizione necessaria e sufficiente per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del Codice dei Contratti.

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

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

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

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

Il comma 8 aggiunge, inoltre, che ove il fatturato relativo al triennio precedente non sia più pertinente in relazione alla riorganizzazione delle attività della Società, "è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile".

Nel caso di S.A.T. Spa, il fatturato totale medio prodotto nel triennio precedente appare in misura adeguata per l'accertamento della condizione dell'attività prevalente.

Conclusioni sull'attività prevalente.

Il fatturato medio del triennio 2013/2015 nei confronti degli enti controllanti si attesta oltre la soglia dell'80%.

Indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici

Dal punto di vista societario, SAT S.p.A. è attualmente configurata come società in house providing, ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia, ed il suo capitale sociale, pari ad Euro 612.616,04 (seicentododicimilaseicentosedici/04) suddiviso in 2.663.548 azioni ordinarie, è detenuto dal Comune di Alassio per una quota di partecipazione pari al 1,25% del suo capitale, mentre per la restante parte: è rappresentato da azioni possedute dai seguenti comuni:

SOCIO	AZIONI	CAP. SOCIALE	%
COMUNE DI VADO LIGURE	1.654.227	338.262,21	62,11
COMUNE DI QUILIANO	118.319	27.213,37	4,44
COMUNE DI SPOTORNO	118.318	27.213,14	4,44
COMUNE DI BERGEGGI	118.318	27.213,14	4,44
COMUNE DI NOLI	39.439	9.070,97	1,48
COMUNE DI VEZZI PORTIO	11.240	2.585,20	0,42
COMUNE DI CENGIO	10.341	2.378,43	0,39
COMUNE DI ALTARE	6.070	1.396,10	0,23
COMUNE DI MILLESIMO	9.217	2.119,91	0,35
COMUNE DI DEGO	5.395	1.240,85	0,20
COMUNE DI ALBISSOLA MARINA	252.562	58.089,26	9,48
COMUNE DI CELLE LIGURE	162.938	37.475,74	6,12
COMUNE DI ROCCAVIGNALE	2.664	612,72	0,10
COMUNE DI VARAZZE	71.000	16.330,00	2,67
COMUNE DI ALBENGA	50.000	11.500,00	1,88
COMUNE DI ALASSIO	33.500	49.915,00	1,25
TOTALE	2.663.548	612.616,04	100,00

La configurazione della società nel modello in house providing ha caratterizzato anche la configurazione dell'assetto proprietario e di controllo, talché i modelli di governance e i meccanismi gestionali, sia straordinari che ordinari, sono compatibili con le previsioni normative in materia di "controllo analogo" della Corte di Giustizia europea e della giurisprudenza.

In particolare, quali strumenti per l'espletamento del controllo analogo congiunto, lo Statuto prevede all'art. 29 il Consiglio di Sorveglianza, che garantisce agli Enti Locali Soci un controllo nei confronti di SAT analogo a quello esercitato sui propri servizi.

A tal riguardo, appare utile delineare il sistema di amministrazione e controllo così come recepito dallo Statuto sociale, puntualizzando che SAT ha definito il processo volto alla costruzione di un Modello Organizzativo di Gestione ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 avente quale finalità la prevenzione dei rischi di commissione dei reati che comportino una peculiare forma di responsabilità penale-amministrativa a carico della Società.

In merito all'organizzazione delle risorse umane aziendali, si evidenzia che il numero medio degli operai in forza nel 2018 è stato di n. 110 unità. In particolare, gli operai in forza al 31 dicembre 2018 erano 151, mentre al termine del 2017 erano in numero di 108; inoltre, nel corso del 2018 sono stati assunti e licenziati n. 16 lavoratori con contratto a tempo determinato. Il computo del numero medio è stato realizzato considerando in misura del 50% i lavoratori con contratto a tempo parziale. Gli impiegati al 31.12.'17 erano in numero di 10 (di cui 2 a tempo parziale); al 31.12.2018 erano 14, di cui 3 a tempo parziale.

Effettuata una breve disamina delle variabili caratteristiche riguardo il modello gestione societario, si espongono alcune tabelle esplicative dei macro dati economici, patrimoniali e finanziari rilevati dai bilanci del gestore, che esprimono in numeri l'operato della società.

TABELLA 1		
Aggregati	Macroclassi o voci del conto economico civilistico	Anno Precedente
Ricavi delle vendite (Rv)	16.605.837	12.395.809
Produzione interna (Pi)	0	0
VALORE DELLA PRODUZIONE OPERATIVA (VP)	16.605.837	12.395.809
Costi esterni operativi (C-estemi)*	6.724.963	4.895.240
VALORE AGGIUNTO (VA)	9.880.874	7.500.569
Costi del personale (Cp)*	7.333.767	5.566.610
MARGINE OPERAT.LORDO (MOL)	2.547.107	1.933.959
Ammort.e accantonam. (Am e Ac)	1.292.153	893.769
RISULTATO OPERATIVO	1.254.954	1.040.190
Risultato dell'area accessoria	-54.282	-90.679
Risultato dell'area finanziaria (al netto degli oneri finanziari)	321	-21.427
EBIT NORMALIZZATO	1.200.993	928.084
Risultato dell'area straordinaria	0	0
EBIT INTEGRALE	1.200.993	928.084
Oneri finanziari (Of)	44.236	10.331
RISULTATO LORDO (RL)	1.156.757	917.753
Imposte sul reddito	254.769	240.926
RISULTATO NETTO (RN)	901.988	676.827

TABELLA 2		
Aggregati	Macroclassi o voci del conto economico civilistico	Anno Precedente
MARGINE OPERATIVO LORDO (MOL)	2.547.107	1.933.959
RISULTATO OPERATIVO	1.254.954	1.040.190
EBIT NORMALIZZATO	1.200.993	928.084
EBIT INTEGRALE	1.200.993	928.084

<i>TABELLA 3</i>		
INDICATORI DI FINANZIAMENTO DELLE IMMOBILIZZAZIONI		
Indicatori		Esercizio Precedente
Margine primario di struttura	-1.118.863	527.886
Quoziente primario di struttura	0,7895	1,1533
Margine secondario di struttura	6.625.076	5.805.651
Quoziente secondario di struttura	2,2465	2,6862

<i>TABELLA 4</i>		
INDICI SULLA STRUTTURA DEI FINANZIAMENTI		
Indicatori		Anno Precedente
Quoziente di indebitamento complessivo	2,0125	1,4512
Quoziente di indebitamento finanziario	0,5440	0,2460

TABELLA 5

Aggregato	Macroclassi dello stato patrimoniale civilistico	Anno Precedente
CAPITALE INVESTITO OPERATIVO (Cio)	12.640.977	9.733.691
IMPIEGHI EXTRA-OPERATIVI (I e-o)	0	0
CAPITALE INVESTITO (Cio + I e-o)	12.640.977	9.733.691

Aggregato	Macroclassi dello stato patrimoniale civilistico	Anno Precedente
MEZZI PROPRI (Mp)	4.196.132	3.970.973
PASSIVITÀ DI FINANZIAMENTO (Pf)	2.282.725	976.806
PASSIVITÀ OPERATIVE (Po)	6.162.120	4.785.912
CAPITALE DI FINANZIAMENTO (Mp + Pf + Po)	12.640.977	9.733.691

INDICI SULLA STRUTTURA DEI FINANZIAMENTI

Indicatori	Anno Precedente	
Quoziente di indebitamento complessivo	1,4512	1,6846
Quoziente di indebitamento finanziario	0,2460	0,0051

Aggregato	Macroclassi dello stato patrimoniale civilistico	Anno Precedente
CAPITALE INVESTITO OPERATIVO (Cio)	9.733.691	9.917.399
IMPIEGHI EXTRA-OPERATIVI (I e-o)	0	0
CAPITALE INVESTITO (Cio + I e-o)	9.733.691	9.917.399

Aggregato	Macroclassi dello stato patrimoniale civilistico	Anno Precedente
MEZZI PROPRI (Mp)	3.970.973	3.694.147
PASSIVITÀ DI FINANZIAMENTO (Pf)	976.806	18.740
PASSIVITÀ OPERATIVE (Po)	4.785.912	6.204.512
CAPITALE DI FINANZIAMENTO (Mp + Pf + Po)	9.733.691	9.917.399

Si forniscono nel seguito i principali indicatori di redditività, che confermano anche per il 2018 un'elevata redditività delle attività aziendali.

TABELLA 6			
INDICI DI REDDITIVITÀ			
Indicatore		Macroclassi, classi o voci del bilancio civilistico	Anno Precedente
ROE netto	Risultato netto / Mezzi propri	0,2150	0,1704
ROE lordo	Risultato lordo / Mezzi propri	0,2757	0,2311
ROI	Risultato operativo / (C/O - passività operative)	0,1937	0,2102
ROS	Risultato operativo / Ricavi di vendite	0,0756	0,0839

Al fine di un'ulteriore analisi di natura finanziaria, si forniscono indicatori calcolati sullo stato patrimoniale riclassificato. Tutti gli indici confermano il fatto che, pur avendo effettuato S.A.T. S.p.a. importanti investimenti nel corso del 2018, la struttura patrimoniale rimane solida.

TABELLA 7		
ATTIVO FISSO (Af)		
Aggregato	Macroclassi o classi dello stato patrimoniale civilistico	Anno Precedente
Immobilizzazioni immateriali	87.532	132.726
Immobilizzazioni materiali	4.897.409	3.253.021
Immobilizzazioni finanziarie	330.054	57.340
ATTIVO CORRENTE (Ac)		
Magazzino	0	0
Liquidità differite	3.022.035	3.298.022
Liquidità immediate	4.303.947	2.992.582
CAPITALE INVESTITO (Af + Ac)	12.640.977	9.733.691

MEZZI PROPRI (MP)		
Aggregato	Macroclassi o classi dello stato patrimoniale civilistico	Anno Precedente
Capitale sociale	612.616	612.616
Riserve	3.583.516	3.358.357
PASSIVITÀ CONSOLIDATE (Pml)	3.919.451	2.709.649
PASSIVITÀ CORRENTI (Pc)	4.525.394	3.053.069
CAPITALE DI FINANZIAMENTO (MP + Pml + Pc)	12.640.977	9.733.691

TABELLA 8			
INDICI DI SOLVIBILITÀ			
Indicatore		Macroclassi o classi dello stato patrimoniale civilistico	Anno Precedente
Margine di disponibilità	Attivo corrente - Passività correnti	2.800.588	3.237.535
Quoziente di disponibilità	Attivo corrente / Passività correnti	1,6189	2,0604
Margine di tesoreria	(Liquidità differite + Liquidità immediate) - Passività correnti	2.800.588	3.237.535
Quoziente di tesoreria	(Liquidità differite + Liquidità immediate) / Passività correnti	1,6189	2,0604

ULTERIORI MOTIVAZIONI DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO

L'amministrazione ritiene innanzitutto di condividere quanto rilevato dal Garante della Concorrenza e del Mercato, nella cui ultima "Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani" afferma, fra l'altro, che:

- *"Inoltre, l'analisi compiuta ha condotto ad appurare che diverse regioni non hanno ancora completato le procedure necessarie per la costituzione effettiva degli ATO e per la selezione del soggetto affidatario. Ciò crea incertezza sulle caratteristiche tecniche ed economiche degli affidamenti per i quali le imprese possono concorrere e disincentiva la realizzazione degli investimenti necessari a tal fine, così incidendo negativamente sull'effettiva concorrenzialità delle gare".*

- *La scelta degli Enti Locali di procedere ad affidamento diretto del servizio, in luogo dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, a volte segue ad una valutazione comparativa effettuata avendo riguardo agli obiettivi pubblici perseguiti e tenuto conto dei tempi necessari, delle risorse umane e finanziarie da impiegare e del livello qualitativo delle prestazioni desiderato, che conduce ad individuare nella modalità "in house providing" la soluzione organizzativa più economica, efficace ed efficiente. In tal senso, la predilezione per l'affidamento diretto deriva dal fatto che i costi di transazione legati alla preparazione delle procedure ad evidenza pubblica e al (spesso quasi certo) contenzioso successivo all'aggiudicazione sono talvolta di ammontare significativo e tale da annullare i guadagni in efficienza (eventualmente) ottenibili con una selezione competitiva del soggetto affidatario del servizio, se non addirittura tale da rendere quest'opzione meno conveniente rispetto ad un affidamento diretto".*
- In relazione a tali precedenti considerazioni, l'affidamento in house rileva a maggiore ragione per il fatto che lo stesso riguardi un periodo transitorio traguardato al 31.12.2020.
- L' affidamento in house a SAT consentirebbe di concretizzare – di fatto e da subito - già nel corrente periodo transitorio, quella gestione unitaria per area omogenea perseguita dalle normative Nazionali e Regionali in materia;
- In merito al progetto di cui trattasi – ai sensi della L.R. n.20/2015 rinvergono ulteriori benefici per la collettività nella forma di affidamento prescelta:
- Si consideri che la gestione unitaria a livello territoriale da parte di SAT risulta ormai consolidata da anni con piena soddisfazione per i cittadini utenti dei comuni limitrofi, ed è funzionalmente strutturata dalla Società stessa con omogenee raccolte territoriali; mentre l'ingresso di soggetto terzo nelle more dell'affidamento al gestore unico del servizio da parte dell'ATO non garantirebbe il mantenimento dell' attuale equilibrio gestionale e funzionale con gravi ripercussioni nella gestione strategica delle raccolte differenziate e conseguenti disagi per i cittadini dell' ambito.
- In un ambito territoriale soggetto a frequenti flussi migratori reciproci fra i Comuni limitrofi vuoi per il mercato della casa, vuoi per esigenze di lavoro, risulta fondamentale per i cittadini dell' area geografica stessa ritrovare modalità di svolgimento dei servizi analogo e, ancor più, un unico interlocutore/gestore;
- Le già consolidate gestioni dei servizi da parte di SAT nei Comuni del circondario costituiscono inoltre garanzia di continuità dei servizi al cittadino ed alle Amministrazioni Comunali interessate grazie alla pronta disponibilità di mezzi, attrezzature e personale per eventuali necessità di sostituzioni/integrazioni, emergenze e servizi non altrettanto garantibili da soggetto terzo proveniente da fuori ambito.

Per ciò che riguarda i diretti vantaggi verso l'Ente:

- Il principio fondamentale che ha sempre ispirato negli anni l'Amministrazione Comunale di Alassio consiste innanzitutto nella volontà di svolgere i servizi oggetto di affidamento,

anziché mediante un contraente esterno verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti d'appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una gestione diretta del servizio. Ed in tal modo si concretizza il proposito di gestire la materia dei rifiuti per mezzo di un soggetto pubblico la cui mission aziendale sia dettata non solo da logiche di profitto ma ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi ed innovativi.

- Con l'affidamento in house il Comune può esercitare un controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in modo immediato i flussi di rifiuti movimentati sul proprio territorio; si crea incremento dell'attività di un'azienda che opera sul territorio e per il territorio con conseguenti benefici sociali per lo stesso e prevenendo/attenuando la sempre possibile conflittualità sindacale che potrebbe verificarsi con il passaggio ad un appaltatore terzo; situazioni che possono pregiudicare la regolare prosecuzione contrattuale, con evidenti ripercussioni sull'igiene e la salute pubblica che le attività in parola mirano a tutelare.
- S.A.T. S.p.A. si occupa – per conto dei seguenti comuni soci

- COMUNE DI VADO LIGURE
- COMUNE DI QUILIANO
- COMUNE DI SPOTORNO
- COMUNE DI BERGEGGI
- COMUNE DI NOLI
- COMUNE DI VEZZI PORTIO
- COMUNE DI CENGIO
- COMUNE DI MILLESIMO
- COMUNE DI ALBISSOLA MARINA
- COMUNE DI CELLE LIGURE
- COMUNE DI ROCCAIGNALE
- COMUNE DI VARAZZE
- COMUNE DI ALBENGA

di bandire le gare per gli smaltimenti e/o recuperi delle frazioni differenziate (escluso il secco residuo) nonché per la fornitura di attrezzature e materiali, ottenendo, in tal modo, tariffe vantaggiose; supporta inoltre l'ufficio tecnico nell'affrontare problematiche legate alla gestione concreta dei rifiuti; affianca l'Amministrazione Comunale nei rapporti con gli Enti Pubblici sovraordinati in materia.

- Una forte motivazione dell'affidamento diretto è infine rappresentata dal fatto che SAT ha concretamente dimostrato di aver raggiunto l'obiettivo di raccolta differenziata del 65% previsto dall'art.205 del D.Lgs. n.152/2006 e s.m.i. nei propri comuni gestiti e, pressoché totalmente, la percentuale minima di avvio a riciclo del 45% fissata dalla vigente normativa regionale.

MOTIVAZIONE ECONOMICA DELLA SCELTA

Con la esigenza di rinegoziare il servizio, è stato fornito indirizzo al Dirigente dell’Ambiente di richiedere a S.A.T. S.p.A. di Vado Ligure la propria migliore offerta per l’espletamento del “SERVIZIO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI CON SERVIZI ACCESSORI PER IL COMUNE DI ALASSIO” secondo le seguenti articolazioni e modalità:

- disponibilità ad espletare il servizio di gestione rifiuti secondo il progetto esecutivo tecnico-gestionale a partire dal 01/07/2020;
- al costo annuo risultante dal piano finanziario compreso nel progetto, salvo adeguamento ISTAT.

Con Prot.n. n.7015 del 03.03.2020 è stato depositato da SAT s.p.a. di Vado Ligure il Progetto Operativo per per il servizio di raccolta differenziata, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, con servizi accessori per il Comune di Alassio, per l’espletamento del servizio in oggetto, con le seguenti risultanze economiche:

- euro 5.348.450,96 annui IVA inclusa.
- euro 2.674.225,48 IVA inclusa; per l’Anno 2020 nel periodo dal 01/07/2020 al 31/12/2020:

Per la valutazione economica dell’offerta si riassumono le risultanze del giudizio di congruità ai sensi dell’art.192 – 2° comma, prima parte, del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., con cui il costo totale annuo pro-capite di gestione del servizio rifiuti in Alassio a seguito del presente affidamento è stato determinato in **€/ab./anno 339,77**, compresi costi di smaltimento.

Si è inoltre proceduto a considerare l’offerta anche in rapporto al costo unitario del servizio prestato comprensivo del costo della discarica, per utenza Tari servita, in comuni rivieraschi a vocazione turistica, con le seguenti risultanze:

Comuni	Utenze Domestiche n.	Utenze Non domestiche n.	Totale Utenze n.	Costo totale gestione rifiuti iva inclusa in €	Costo Utenza (UD + UND)
Alassio	14.415	1.326	15.741	5.348450,96	339,77
Spotorno	5.656	349	6.005	1.755.428,41	292,33
Celle	5.580	355	5.935	2.007.853,66	338,31
Albisola Sup.	7.200	600	7.800	2.219.000,00	284,49

Da tali ultimi rilievi si riscontra che i costi di Alassio risultano in linea con quelli dei comuni considerati anche tenendo conto che la pressione turistica di Alassio è stata rilevata ufficialmente dalla regione Liguria in n. 206.430 presenze nel 2019, quindi superiore ai comuni considerati.

L'entità degli esercizi ricettivi di Alassio sui quali espletare la raccolta porta a porta (Alberghi, ristoranti, bar) sono notevolmente superiori ai comuni considerati.

Le valutazioni, stime e considerazioni effettuate, unitamente alle correlate analisi ambientali e socio-economiche nonché la valutazione della congruità economica dell'offerta presentata dalla S.A.T. S.p.A. di Vado Ligure, avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione, consentono di constatare la coerenza e conformità della modalità di espletamento in house providing prescelta per l'espletamento del "SERVIZIO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI CON SERVIZI ACCESSORI PER IL COMUNE DI ALASSIO".

Alassio, 15.05.2020

Il Dirigente del 4° Settore
F.to Ing. Enrico PALIOTTO