

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO NONCHÉ DAL D.LGS. 50/2016 PER L' AFFIDAMENTO IN HOUSE ALLA SOCIETÀ S.A.T. SERVIZI AMBIENTALI TERRITORIALI S.P.A., DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE CON RILEVANZA ECONOMICA DI SPAZZAMENTO, LAVAGGIO E PULIZIA DELLE STRADE E DELLE AREE PUBBLICHE, DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, TRASPORTO E CONFERIMENTO A DISCARICA DEI RIFIUTI O A RECUPERO, E DI SERVIZI AFFINI ATTINENTI L'IGIENE URBANA, AI SENSI DELL'ART. 34, COMMI 20-21 DEL D.L. N. 179/2012 CONV. IN L. N. 221/2012

Parte prima

1. Quadro di sintesi e finalità generali della relazione illustrativa.

1.1. Finalità generali della relazione illustrativa.

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 finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali s.p.a. (d'ora in poi individuata anche come "S.A.T. s.p.a." o come "Società"), secondo il criterio dell'in house providing, del servizio pubblico locale di spazzamento, lavaggio e pulizia delle strade e delle aree pubbliche, di raccolta differenziata, trasporto e conferimento a discarica dei rifiuti o a recupero, e di servizi affini attinenti l'igiene, di seguito individuato per ragioni di sintesi anche come "servizio di gestione rifiuti".

La Società gestisce servizi analoghi anche per altri Comuni della Provincia di Savona, appartenenti ad un contesto territoriale di area vasta, individuabile come sub-ambito nell'ambito provinciale.

1.2. Quadro di sintesi relativo all'affidamento del servizio di gestione di gestione rifiuti da parte del Comune di Bergeggi alla società S.A.T. s.p.a. e delle particolarità della società stessa.

Il Comune di Vado Ligure ha costituito nel 1992 una società per la gestione di servizi pubblici locali, la quale, a seguito di alcune trasformazioni, ha dato vita alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali s.p.a., costituita nel 2007 ed affidataria da quell'anno del servizio di gestione dei rifiuti.

Le varie fasi che hanno condotto alla genesi di S.A.T. e gli assetti sociali coinvolgenti il Comune di Vado Ligure ed altri Comuni della Provincia di Savona sono illustrati di seguito.

In data 29/04/1992 viene costituita tra i Comuni di Vado Ligure, Comune di Quiliano e la Società Ecofar S.r.l. una Società per Azioni denominata S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.a. con capitale sociale di Lire 2.248.048.000 suddiviso in n. 2.248.048 azioni del valor nominale di Lit 1.000 ciascuna.

COMUNE DI VADO LIGURE LIRE 1.079.063.000

COMUNE DI QUILIANO LIRE 67.442.000

SOCIETA' ECOFAR S.R.L. LIRE 1.101.543.000

In data 28/02/1996 con atto Notaio Brundu n. 26026 di rep. n. 11023 di raccolta la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto al Comune di Spotorno n. 67.441 azioni.

In data 18/04/1996 con atto Notaio Ruegg n. 14150 di rep. n. 4581 di raccolta la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto al Comune di Bergeggi n. 67.441 azioni.

In data 14/04/2000 con atto Notaio Ruegg n. 21660 di rep. n. 7894 di raccolta il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 22.480 azioni al Comune di Noli.

In data 14/11/2001 con atto Notaio Brundu n. 30918 di rep. n. 15003 di racc. la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto n. 22.480 azioni alla Società SO.GE.CI.S. S.r.l.

In data 04/12/2001 per conversione all'euro il C.d.a della Società ha arrotondato il valore nominale di ogni singola azione in € 0,52 attingendo la differenza tra l'attuale capitale sociale e il nuovo deliberato dalla riserva Straordinaria per Lire 15.422.508.

In tale data il capitale risulta così ripartito:

COMUNE DI VADO LIGURE AZIONI 1.056.583 € 549.423,16

COMUNE DI QUILIANO AZIONI 67.442 € 35.069,84

SOCIETA' ECOFAR S.R.L. AZIONI 944.181 € 490.974,12
COMUNE DI SPOTORNO AZIONI 67.441 € 35.069,32
COMUNE DI BERGEGGI AZIONI 67.441 € 35.069,32
COMUNE DI NOLI AZIONI 22.480 € 11.689,60
SOCIETA' SO.GE.CI.S. S.R.L. AZIONI 22.480 € 11.689,60
AZIONI 2.248.048 € 1.168.984,96

In data 02/02/2006 con atto notaio Brundu n. 35921 di rep. n. 18142 di rep. la Società SO.GE.CI.S. S.R.L. ha ceduto n. 22.480 azioni alla Società Ecofar S.r.l.

In data 27/06/2006 con atto Notaio Brundu n. 36332 di rep. e n. 18508 di racc. la Società S.A.T. S.P.A. ha proceduto alla scissione parziale proporzionale della stessa costituendo così una nuova Società beneficiaria:

Società scissa: S.A.T. S.P.A. valore di ogni singola azione € 0,15

COMUNE DI VADO LIGURE AZIONI 1.056.583 € 158.487,45

COMUNE DI QUILIANO AZIONI 67.442 € 10.116,30

SOCIETA' ECOFAR S.R.L. AZIONI 966.661 € 144.999,15

COMUNE DI SPOTORNO AZIONI 67.441 € 10.116,15

COMUNE DI BERGEGGI AZIONI 67.441 € 10.116,15

COMUNE DI NOLI AZIONI 22.480 € 3.372,00

2.248.048 € 337.207,20

Società beneficiaria: I.L.S.A.T. S.P.A. valore ogni singola azione € 0,37

COMUNE DI VADO LIGURE AZIONI 1.056.583 € 390.935,71

COMUNE DI QUILIANO AZIONI 67.442 € 24.953,54

SOCIETA' ECOFAR S.R.L. AZIONI 966.661 € 357.664,57

COMUNE DI SPOTORNO AZIONI 67.441 € 24.953,17

COMUNE DI BERGEGGI AZIONI 67.441 € 24.953,17

COMUNE DI NOLI AZIONI 22.480 € 8.317,60

2.248.048 € 831.777,76

In pari data (27/06/2006) si è proceduto ad aumentare il Capitale Sociale portando da € 337.207,20 ad € 517.051,04 rideterminando quindi il valore nominale di ogni singola azione ad € 0,23

In data 28/09/2006 con atto rogito Notaio Brundu n. 36477 di rep. e n. 18633 di racc. la Società EcofarSr.l. ha ceduto tutte le proprie azioni ai Soci pubblici in modo proporzionale. Quindi dopo tale vendita la compagine sociale risulta essere:

COMUNE DI VADO LIGURE AZIONI 1.853.654 € 426.340,42

COMUNE DI QUILIANO AZIONI 118.319 € 27.213,37

COMUNE DI SPOTORNO AZIONI 118.318 € 27.213,14

COMUNE DI BERGEGGI AZIONI 118.318 € 27.213,14

COMUNE DI NOLI AZIONI 39.439 € 9.070,97

2.248.048 € 517.051,04

In data 06/05/2008 con atto Notaio Brundu n. 37764 di rep. n. 19757 di rac. il Comune di Vado Ligure ha ceduto:

n. 11.240 azioni al Comune di Vezzi Portio

n. 10.341 azioni al Comune di Cengio

n. 6.070 azioni al Comune di Altare

n. 9.217 azioni al Comune di Millesimo

In data 13/05/2008 con atto Notaio Brundu n. 37780 di rep. n. 19770 di rac. Il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 5.395 azioni al Comune di Dego.

Quindi in tale data il Capitale Sociale risulta essere così suddiviso:

COMUNE DI VADO LIGURE AZIONI 1.811.391 € 416.619,93

COMUNE DI QUILIANO AZIONI 118.319 € 27.213,37

COMUNE DI SPOTORNO AZIONI 118.318 € 27.213,14

COMUNE DI BERGEGGI AZIONI 118.318 € 27.213,14

COMUNE DI NOLI AZIONI 39.439 € 9.070,97

COMUNE DI VEZZI PORTIO AZIONI 11.240 € 2.585,20

COMUNE DI CENGIO AZIONI 10.341 € 2.378,43

COMUNE DI ALTARE AZIONI 6.070 € 1.396,10
COMUNE DI MILLESIMO AZIONI 9.217 € 2.119,91
COMUNE DI DEGO AZIONI 5.395 € 1.240,85
2.248.048 € 517.051,04

In data 25/06/2012 con atto Notaio Firpo n. 57154 di rep. e n. 31806 di racc. la S.A.T. S.p.A. ha incorporato per fusione la Società Servizi Tecnologici S.p.A.. La fusione per incorporazione ha determinato un aumento di capitale sociale da € 517.051,04 ad € 612.616,04 ed è così detenuto:

COMUNE DI VADO LIGURE AZIONI 1.811.391 € 416.619,93
COMUNE DI QUILIANO AZIONI 118.319 € 27.213,37
COMUNE DI SPOTORNO AZIONI 118.318 € 27.213,14
COMUNE DI BERGEGGI AZIONI 118.318 € 27.213,14
COMUNE DI NOLI AZIONI 39.439 € 9.070,97
COMUNE DI VEZZI PORTIO AZIONI 11.240 € 2.585,20
COMUNE DI CENGIO AZIONI 10.341 € 2.378,43
COMUNE DI ALTARE AZIONI 6.070 € 1.396,10
COMUNE DI MILLESIMO AZIONI 9.217 € 2.119,91
COMUNE DI DEGO AZIONI 5.395 € 1.240,85
COMUNE DI ALBISSOLA M. AZIONI 252.562 € 58.089,26
COMUNE DI CELLE LIGURE AZIONI 162.938 € 37.475,74
AZIONI 2.663.548 € 612.616,04

La società originaria è risultata affidataria dal 1996 del Servizio pubblico di spazzamento dei rifiuti solidi urbani da vie, piazze ed aree pubbliche e private di pubblica pertinenza nonché il Servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, con decorrenza

Tali affidamenti sono stati successivamente prorogati o rinnovati, con vari atti del Consiglio Comunale, in correlazione alle trasformazioni societarie ed ai mutamenti del quadro normativo di riferimento.

Gli ultimi atti di proroga dell'affidamento sono stati adottati con deliberazione consiliare n. n. 34 del 22/09/2012 , 35 del 22/09/2012 , 27 del 24/12/2015 e con deliberazione della giunta comunale n. 95 del 17/12/2016.

Il Comune ha pertanto affidato alla società S.A.T. s.p.a., secondo il criterio dell'in house providing, il servizio pubblico locale comprensivo delle attività di spazzamento, lavaggio e pulizia delle strade e delle aree pubbliche, nonché delle attività di raccolta, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti, nonché di servizi affini all'igiene urbana.

La scelta è stata attuata mediante ricorso al modello prefigurato dalla normativa allora vigente (legge n. 142/1990), con modulazioni successivamente rispondenti all art. 113, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 267/2000, all'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 ed all'art. 4 del d.l. n. 138/2011 conv. In l.n. 148/2011 per l'organizzazione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica. Gli atti di affidamento hanno condotto alla qualificazione dei servizi di gestione dei rifiuti del Comune di Bergeggi come attività con rilevanza economica, nonché l'affidamento al particolare organismo in quanto società a capitale interamente pubblico, sottoposta alle condizioni per cui l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e per cui la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Tale assetto è caratterizzato dalla presenza dei due parametri essenziali per il modulo "in house providing", definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C- 107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La decisione del Comune nella conferma, nei vari passaggi di trasformazione societaria, è stata peraltro determinata considerando:

- a) le possibili opzioni esercitabili per la gestione del servizio rifiuti, tenendo conto del quadro di contesto e del mercato di riferimento;
- b) la maggiore economicità del modello "in house" per una gestione complessiva (gestione unitaria) dei servizi rispetto ad altre alternative che avrebbero comportato una partizione gestionale (es. affidamento in appalto delle varie attività).

In oggi il Comune intende procedere ad un nuovo affidamento tramite una significativa rimodulazione del servizio con l'adozione di un piano di raccolta differenziata; l'affidamento avrà durata a far data circa dal 01.08.2017 al 31.12.2020 e sarà puntualmente disciplinato dal contratto di servizio sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio Comunale al Responsabile del Procedimento contenuti nell'allegato A approvato contestualmente alla presente relazione.

Il quadro dei profili economici si fonda su un sistema tariffario approvato dal Comune con deliberazione consiliare n. 7 del 30.03.2017 ed aggiornabile periodicamente entro limiti prefissati.

Il nuovo contratto di servizio dovrà definire anche gli obblighi di servizio universale (in attuazione di quanto previsto dagli artt. 177 e 178 del d.lgs. n. 152/2006), nonché gli obblighi di servizio pubblico.

2. Elementi di riferimento.

2.1. Quadro normativo di riferimento per i servizi pubblici locali e finalità specifica della relazione illustrativa.

Appare anzitutto necessario operare la distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni (strumentali) al fine di collocare il gestore delle soste a pagamento in una delle due famiglie. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. V 9/9/2011 n. 5068 evidenzia come la distinzione non concerna il titolo provvedimentale, né il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato ma si sia di fronte ad una concessione di servizio allorché “ le modalità di remunerazione pattuite consistano nel diritto del prestatore di sfruttare economicamente la propria prestazione ed implicano che questi assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione (spesso con tariffa a carico degli utenti)”. Sono pertanto da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono uti singuli e come componenti la collettività, perché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali.

2.1.2. Quadro generale di riferimento per l'affidamento dei servizi pubblici locali di gestione dei rifiuti urbani.

La gestione dei rifiuti urbani è un servizio pubblico di rilevanza economica caratterizzato dall'obbligatorietà della prestazione, rientrando nella definizione comunitaria di servizio di interesse economico generale (SIEG), con riferimento descrittivo nell'art. 177, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, il quale stabilisce che “ la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse”.

In merito all' "obbligatorietà della prestazione", si deve rilevare che il servizio di gestione dei rifiuti urbani non può essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico sanitari.

Il servizio deve inoltre essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

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).

Sulla base della disciplina comunitaria, l'ente pubblico può quindi affidare il servizio in “house”, a società mista con socio privato operativo o tramite gara, a società pubbliche o private, aggiornando il quadro dei modelli di gestione a suo tempo definito dall'art. 202 del d.lgs. n. 152/2006.

Secondo la linea elaborata dalla Conferenza delle Regioni nella posizione interpretativa ufficiale sull'eventuale applicabilità al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani del regime degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, tradotta nel documento 13/019/CR12/C5 del 7 febbraio 2013, la gestione dei rifiuti urbani non ricade nella fattispecie di “concorrenza nel mercato”: infatti il singolo utente non può scegliere il gestore del servizio, in quanto l'utilizzo contemporaneo delle attrezzature e delle infrastrutture da parte di più gestori non è possibile (come invece avviene per la telefonia o per il gas), né è praticabile la moltiplicazione delle attrezzature funzionali alla raccolta dei rifiuti e delle infrastrutture; si ritiene invece che il servizio possa rientrare nella fattispecie di “concorrenza per il mercato” che si concretizza fino al momento della gara/affidamento del servizio tra più concorrenti.

Individuato il gestore conformemente ai dettami della disciplina UE, lo stesso opera in virtù di quanto stabilito nel contratto di servizio, in condizioni di “monopolio legale”; quindi non potendosi inserire altri gestori proprio per le caratteristiche del servizio, non si verifica alterazione della concorrenza.

Il rispetto delle direttive europee in materia di rifiuti (da ultimo la Direttiva 2008/98/CE) e delle norme nazionali di recepimento (il d.lgs. n. 205 del 10 dicembre 2010 di modifica del d.lgs. n. 152/2006) impone il raggiungimento di specifici obiettivi di riutilizzo, di raccolta differenziata, di riciclaggio (art 11 commi 1 e 2 della Direttiva 2008/98/CE), di recupero e di smaltimento, nonché di specifiche caratteristiche di qualità del servizio che, per essere concretizzati, comportano una riorganizzazione complessiva del sistema che necessita di significativi investimenti, con conseguente aumento del costo del servizio. Il finanziamento pubblico finalizzato alla realizzazione di infrastrutture ed all'acquisto di attrezzature necessarie per una corretta gestione dei rifiuti urbani, concorre a ridurre le tariffe applicate agli utenti, in quanto contribuisce ad abbattere i costi vivi e/o quelli di ammortamento delle attrezzature e/o infrastrutture.

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

1) dall'art. 25, comma 4 del d.l. n. 1/2012 conv. in l. n. 27/2012, il quale stabilisce che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

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

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

2) dall'art. 3-bis, comma 1-bis del d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011 (introdotto dall'art. 34, comma 23 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012), il quale prevede che 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 dello stesso articolo.

La Regione Liguria ha prodotto, in attuazione delle norme contenute nel d.lgs. n.152/2006:

a) un complesso di norme specifiche, contenute nella l.r. n. 30/2006;

b) disposizioni di disciplina degli ATO nella l.r. n. 39/2008.

c) in ultimo la l.r. n. 1/2014

2.1.3. Quadro di riferimento relativo all'individuazione dell'ente affidante tenuto a predisporre la relazione illustrativa.

L'art. 3-bis, comma 1 del d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011 prevede che:

a) a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012;

b) la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Il comma 1-bis dello stesso art. 3-bis stabilisce inoltre che 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 dello stesso articolo.

Con L.R. 1/2014 è stato rivisto l'intero assetto delle competenze in materia di gestione integrata rifiuti. Il modello di *governance* proposto per il settore rifiuti prevede: l'istituzione di un ambito Regionale, l'individuazione dell'Autorità d'ambito per il ciclo dei rifiuti che tramite il Comitato d'Ambito, rappresentativo dei diversi livelli di governo locali, è competente a definire gli indirizzi strategici della gestione settoriale e a disporre in merito agli aspetti aventi rilievo generale, e forme associative anche obbligatorie fra Comuni previste dalla normativa sulle Autonomie locali, alle quali sono assegnate le funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo dei servizi definiti in corrispondenza di aree territoriali omogenee, tali da consentire economie di scala ed efficienza dei servizi.

2.1.4. Elementi di definizione del servizio pubblico e del servizio universale in rapporto ai parametri dell'ordinamento comunitario.

Al fine di poter correttamente definire i parametri per il riscontro della coerenza del modello di gestione dei servizi oggetto della presente relazione con i requisiti dell'ordinamento comunitario è necessario individuare alcune definizioni di riferimento, potendo assumere gli elementi precisati dalla Commissione Europea nel Libro Verde sui servizi di interesse generale COM(2003)270 del 21 maggio 2003, peraltro successivamente sviluppati dalla giurisprudenza comunitaria.

L'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel Trattato dell'Unione Europea, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico (Punto 16 Libro Verde).

L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato UE. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

Il termine "servizio pubblico" può avere significati diversi nell'ordinamento comunitario, poiché in alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell'interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell'ente che presta il servizio (punto 19 Libro Verde).

L'espressione "obblighi di servizio pubblico" si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale (punto 20 Libro Verde).

Tale definizione è stata successivamente sviluppata dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il concetto di "servizio universale" fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile.

Il concetto di "servizio universale" è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori (sez. 1.1. punto 3 Allegato Libro Verde).

Il servizio universale è caratterizzato da alcuni requisiti fondamentali (sez. 1 e 2 Libro Verde):

- a) continuità;
- b) qualità del servizio;
- c) accessibilità dei prezzi;
- d) protezione degli utenti e dei consumatori;
- e) sicurezza della fornitura;
- f) accesso alla rete.

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

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente 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 un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

2.1.5. Elementi di definizione dei servizi pubblici locali (con rilevanza economica) e dei servizi di interesse (economico) generale – SIEG.

Per poter comprendere la correlazione tra la nozione di servizio di interesse generale in ambito comunitario e quella di servizio pubblico locale nell'ordinamento nazionale, è necessario individuare gli elementi essenziali per la definizione di quest'ultima, in chiave ricostruttiva.

Aderendo alla nozione c.d. oggettiva, il servizio si qualifica come "pubblico" perché l'attività in cui esso consiste si indirizza istituzionalmente al pubblico, mirando a soddisfare direttamente esigenze della collettività in coerenza con i compiti dell'amministrazione pubblica, che possono essere realizzati direttamente o indirettamente, attraverso l'attività di privati; quindi, il servizio pubblico è caratterizzato da un elemento funzionale, ossia il soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale, che non si rinviene nell'attività privata imprenditoriale, anche se indirizzata e coordinata a fini sociali (cfr. sul punto Cassazione civile, Sez. un., 30 marzo 2000, n. 71; Cassazione civile, Sez. un., 19 aprile 2004, n. 7461).

La nozione di servizio pubblico va quindi riferita ad attività che di per sé sono di interesse pubblico, perché intrinsecamente dotate di rilevanza pubblicistica, attesa la generalità degli interessi che sono dirette a soddisfare, a prescindere dalla qualificazione del soggetto cui va imputata tale attività (cfr. sulla necessità di ravvisare nell'interesse pubblico in quanto tale l'elemento caratterizzante la nozione di servizio pubblico si veda, tra le altre, Tar Lazio Roma, sez. III, sent. n. 4845 del 20 giugno 2006).

Tale approccio specifica, quindi, che il servizio pubblico attiene ad un'attività direttamente erogata nei confronti della generalità degli utenti (cfr. Cassazione civile, Sez. un., 12 maggio 2006, n.10994; Cassazione civile, Sez. un., 12 novembre 2001, n. 14032; Cass. civile, Sez. un., 30 marzo 2000, n. 71; Tar Campania Napoli, Sez. I, 11 dicembre 2006, n. 10455; Tar Lazio Roma, Sez. III, 20 giugno 2006, n. 4845).

La valorizzazione della dimensione oggettiva del servizio pubblico è coerente con la disciplina comunitaria, nell'ambito della quale è il concetto di servizio di interesse generale quello che più si avvicina alla nozione di servizio pubblico formata in base all'ordinamento nazionale. La correlazione tra la configurazione del servizio alla collettività reso dall'ordinamento comunitario e quella stabilita dalla normativa nazionale è stata definita dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 325 del 3-17 novembre 2010.

La Consulta evidenzia come -in ambito comunitario- non venga mai utilizzata l'espressione

"servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul

funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la

nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo».

Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

2.1.6. Elementi di definizione degli obblighi di servizio pubblico.

L'articolo 2, comma 1, lett. e) del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, consente di individuare la definizione della nozione di obbligo di servizio pubblico.

La disposizione stabilisce infatti che per obbligo di servizio pubblico deve intendersi l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso.

L'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato UE, stabilisce infatti che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono imprese cui è stata affidata una "specifica missione" e, in generale, l'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico implica appunto la prestazione di servizi che un'impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni. Applicando il criterio dell'interesse generale, gli Stati membri o l'Unione possono collegare obblighi specifici a tali servizi.

L'obbligo di servizio pubblico è direttamente legato all'esigenza di assicurare l'universalità e l'accessibilità dei servizi pubblici: qualora il servizio che si ritenga necessario fornire non possa essere garantito in maniera adeguata dal mercato, l'autorità pubblica (l'ente affidante il servizio), al fine di assicurare la tutela dell'interesse generale, interviene prevedendo, a carico del soggetto gestore (affidatario del servizio), specifici obblighi di servizio pubblico.

Ad esempio, nella gestione dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico possono riguardare la necessità di garantire la piena continuità della raccolta a tutela della salute dei cittadini o la realizzazione di attività specifiche volte a garantire la massima fruibilità di contesti particolari, ad elevata frequentazione (con conseguente connotazione dell'obbligo di replica delle prestazioni con frequenza maggiore rispetto a quella individuabile come standard ottimale).

In simile caso al soggetto gestore possono essere assicurate delle compensazioni economiche, che gli consentano di assolvere gli obblighi di servizio pubblico ad esso imposti dall'ente affidante, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza, d'altra parte, assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi.

2.1.7. Elementi di riferimento per l'applicazione della normativa comunitaria in materia di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico e modalità di remunerazione del servizio di gestione dei rifiuti.

La remunerazione del soggetto gestore di un servizio pubblico proviene, in genere, non già dall'autorità pubblica interessata (ente affidante), bensì dagli importi versati dai terzi per la fruizione del servizio stesso.

Tale forma di remunerazione, che può essere anche soltanto parziale rispetto agli introiti complessivamente conseguiti dal soggetto gestore, implica che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione, delineando in tal modo una concessione di pubblici servizi (Corte di Giustizia CE, sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, ParkingBrixen, punto 40).

L'imposizione al soggetto gestore del servizio di obblighi di servizio pubblico può determinare l'erogazione, da parte dell'ente affidante, di una compensazione, da intendersi come qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo.

Le compensazioni garantiscono al soggetto gestore la possibilità di assolvere agli obblighi di servizio pubblico nella gestione ordinaria, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza che questa situazione lo porti ad assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi.

La compensazione dell'obbligo di servizio pubblico deriva da situazioni nelle quali la gestione del servizio, condizionata dall'imposizione di alcuni vincoli prestazionali (ad es. orari di apertura di una struttura dedicata al servizio in fasce a bassa frequenza da parte degli utenti) o economici (ad es. tariffe particolarmente basse rispetto ai valori di copertura dei costi) da parte dell'ente affidante non risulta sempre profittevole o appetibile: la compensazione consente alle imprese che gestiscono tali suddetti servizi, di far fronte alle passività subite a fronte dei vincoli gestionali.

Pertanto, affinché taluni servizi di interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti, può rendersi necessario un sostegno finanziario da parte dello Stato (o, comunque, dall'autorità pubblica affidante) destinato a coprire interamente o in parte i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico.

Nella sentenza emessa nella causa «Altmark» (sentenza 24 luglio 2003, Causa C-280/00), la Corte di Giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del trattato se sono rispettate le seguenti quattro condizioni cumulative:

a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;

b) in secondo luogo, i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

c) in terzo luogo, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto

dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto;

d) in quarto luogo, quando in un caso specifico la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare.

La qualificazione di un servizio pubblico come servizio pubblico locale con rilevanza economica, corrispondente alla qualificazione di servizio di interesse economico generale (SIEG) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall'Unione Europea .

Nel caso del servizio di gestione dei rifiuti, peraltro, il servizio pubblico locale di rilevanza

economica è configurabile non solo quando l'amministrazione adotti un atto di concessione fondato su un sistema di remunerazione a tariffa o misto (tariffa e corrispettivo parziale), ma anche nel caso in cui ponga in essere un contratto nel quale la remunerazione del gestore sia interamente a corrispettivo (con uno schema tipico del rapporto bilaterale, versamento di un importo da parte dell'amministrazione) sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza – e non all'ente appaltante in funzione strumentale all'amministrazione - e l'utenza sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 2537 del 3 maggio 2012).

Pertanto, qualora il Comune incassi direttamente il tributo legato al servizio e versi poi un corrispettivo al soggetto affidatario del servizio sulla base delle risorse alimentate dal

flusso economico in entrata, il servizio di gestione dei rifiuti svolto dall'affidatario è comunque qualificabile come servizio pubblico locale (con rilevanza economica), in quanto fruito dai cittadini.

2.1.8. Elementi particolari relativi all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nei servizi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti – servizi di igiene urbana.

La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha espresso una posizione interpretativa ufficiale sull'eventuale applicabilità al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani del regime degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, tradotta nel documento 13/019/CR12/C5 del 7 febbraio 2013.

La Conferenza ritiene che i finanziamenti pubblici in materia di rifiuti rispettino le condizioni per non determinare "aiuti di stato" quando:

a) l'affidamento del servizio, effettuato secondo le norme comunitarie, contenga gli obblighi del servizio pubblico da svolgere, come previsto dall'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006, il quale dispone che i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato siano regolati da contratti di servizio;

b) la tariffa copra integralmente i costi del servizio;

c) i finanziamenti per le infrastrutture non eccedano il costo di acquisto delle attrezzature e/o il costo di realizzazione delle infrastrutture; in caso di copertura parziale, la restante quota è garantita dal beneficiario del finanziamento, con risorse proprie;

d) nel caso di affidamento del servizio non effettuato mediante gara, per l'individuazione del costo del servizio l'ente affidante prenda come riferimento i costi di un'impresa media efficiente e comparabile del settore.

3. Requisiti comunitari per i modelli di gestione dei servizi pubblici locali – riferimenti principali.

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

L'espressione in house providing serve per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato

L'attenzione per soluzioni volte a privilegiare le società partecipate dall'Ente Locale negli

affidamenti, soprattutto in forza del controllo esercitato dalle Amministrazioni socie, ha indotto frequentemente le stesse a formalizzare rapporti di servizio "diretti", assimilabili al modello "in house" descritto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ritenuto che l'amministrazione pubblica (soggetto aggiudicatore per definizione) possa procedere all'affidamento "diretto" del servizio ad una società partecipata in presenza di specifiche e speciali condizioni (soggette a rigorosa verifica) quali:

1) la dipendenza finanziaria, organizzativa e gestionale del soggetto gestore rispetto all'amministrazione aggiudicatrice e, quindi, la possibilità di un effettivo controllo dell'amministrazione sul gestore del servizio equiparabile a quello esercitabile sui propri organi;

2) lo svolgimento dell'attività economica oggetto del servizio pubblico ad un livello dimensionale tale da risultare, in via di fatto, di prevalente e circoscritto beneficio dell'autorità controllante.

I due parametri essenziali per il modulo "in house providing" sono stati definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La sentenza evidenzia infatti come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra da una parte, un ente locale e, dall'altra, una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r.) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente ocale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

I requisiti dell'in house providing, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto

comunitario, vanno peraltro interpretati restrittivamente (Corte di Giustizia CE, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04, punto 26).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (peraltro sistematicamente recepita dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il c.d. "controllo analogo" sia la c.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario in un modello "in house".

Per quanto concerne la legislazione italiana che disciplina i servizi pubblici locali, il **Decreto Legislativo di riforma del Codice dei Contratti pubblici D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** 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.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

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

Parte seconda

4. Coerenza con i requisiti comunitarie con la normativa di cui all'art. 5 del D.lvo N. 50 del 18.04.2016 del modulo di affidamento adottato per i servizi pubblici locali oggetto della relazione illustrativa. Rilevazione degli elementi attestanti la sussistenza dei requisiti comunitario del controllo sulla società S.a.T. S.p.A. in quanto affidataria in house.

La scelta operata dal Comune per il modello in house providing di affidamento della gestione del servizio in argomento è legata alla valutazione operata dall'Amministrazione dell'opportunità politico – istituzionale che un servizio di elevato impatto sulla qualità della vita dei cittadini permanga sotto il controllo pubblico in un contesto cittadino oltre che alla valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni affidate, nel tempo a S.a.t. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A. sul territorio.

Dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali a fronte dei più complessi equilibri che si debbono realizzare nelle società miste con socio operativo e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo da parte del soggetto pubblico sull'affidatario individuato con gara. Dal punto di vista economico l'affidamento in house risulta consentire il mantenimento di equilibri di economicità, al netto del canone di affidamento al Comune, sia sul fronte del finanziamento/investimento per le infrastrutture necessarie al servizio, sia sul fronte dell'esercizio/gestione delle soste. La scelta operata consente il mantenimento del delicato equilibrio proprio della concessione in gestione del servizio : ove l'intero rischio imprenditoriale è trasferito al concessionario ma -congiuntamente ad esso – gli è trasferito anche il potere reale di incidere sui fattori produttivi (risorse umane, innovazione e manutenzione impianti, relazioni con l'utenza).

Il modello gestionale prescelto sulla base delle motivazioni di cui sopra deve essere pertanto sottoposto a verifica in ordine alla rilevazione dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario nonché dall'intervenuta normativa di cui all'art. 5 del N. 50 del 18.04.2016 per l'in house providing. La presente relazione evidenzia gli elementi di analisi volti a riscontrare la sussistenza dei requisiti in particolare secondo il criterio di effettività del controllo analogo e della prevalenza dell'attività svolta a favore di tutti i Comuni soci della società affidataria.

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

- a) nello statuto della società S.a.T. S.p.A. ;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (visura camerale rilasciata dalla Camera di Commercio IAA di Savona);
- c) nel sistema dei controlli esercitati dal Comune e dagli altri comuni associati sulla società S.a.T. S.p.A. . ;
- d) nel sistema di verifiche delineato dalla deliberazione di affidamento del servizio e dallo stipulando contratto di servizio tra il Comune di Bergeggi e la società S.a.T. S.p.A per la gestione dell'attività in parola.

La verifica e le risultanze della stessa 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 Vado Ligure e la società S.a.T. S.p.A., 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 Vado Ligure. e la società S.a.T. S.p.A. in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in house providing dei servizi affidati. La terza colonna evidenzia sinteticamente il riferimento dell'atto (amministrativo, societario, contrattuale) 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 Bergeggi e la società S.a.T. S.p.A.			
Requisito comunitario	ordinamento	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Bergeggi e società S.a.T. S.p.A 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 S.a.T. S.p.A. contiene norme che prevedono la trasferibilità delle quote solo a soggetti pubblici (enti locali) Titolo II.	Art. 1 Statuto della società Titolo II dello Statuto della società, Capitale Sociale ed Azioni, in particolare art. 7 e art. 8. La visura della Camera di Commercio

	Il capitale sociale della società S.a.T. S.p.A. è interamente detenuto da soggetti pubblici, quali, nello specifico, anche dal Comune di Bergeggi.	IAA di Savona consente di rilevare che il Comune di Bergeggio gli altri comuni soci detengono in proprietà la totalità del capitale sociale della società S.a.T. S.p.A.
Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.	I Comuni soci della società S.a.T. S.p.A hanno la facoltà di nominare gli amministratori mediante l'intervento in assemblea (Titolo III).	Il Titolo III dello statuto della società S.a.T. S.p.A. 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
Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	L'oggetto sociale della società S.a.T. S.p.A. è circoscritto alle attività previste dall'oggetto sociale statutario.	L'art. 5 dello statuto della società S.a.T. S.p.A. stabilisce l'oggetto sociale della stessa.
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.	Lo statuto della società S.a.T. S.p.A delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci. L'attività è potenzialmente ampliabile mediante la partecipazione della società a gare per l'affidamento di servizi di gestione di raccolta rifiuti e spazzamento. L'attività della società S.a.t. S.p.A. è quindi limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.	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.
Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di gestione).	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. 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	L'art. 15 delinea i profili del controllo analogo che i soci di esercitano sulla società. L'art. 18 dello statuto della società S.a.t. S.p.A. stabilisce la composizione e le attività del Consiglio di Gestione I poteri del Consiglio possono essere, pertanto, limitati dall'atto di nomina adottato dall'assemblea (anche sulla base di specifici indirizzi dei Comuni soci). Agli artt. 28-30 è previsto e disciplinato il Consigli odi Sorveglianza. La scelta per il modello duale di gestione societaria implica di per sé la presenza di un organo di controllo amministrativo che concorre, con

	bilancio	l'assemblea, all'effettività del controllo c.d. "analogo". Da tali elementi risulta il contenuto margine di autonomia dell'organo amministrativo della società.
Effettività del controllo analogo.	<p>Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali ed effettivi dal Comune di Bergeggi (SV) sulla società S.a.T. S.p.A. 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;</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 del Comune di Bergeggi</p> <p>Il Comune di Bergeggi 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>a) Il Comune di Bergeggi (SV) esercita il controllo analogo sulla società S.a.t. S.p.A., mediante:</p> <p>b) 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>c) I controlli, la formazione di indirizzi strategici alla società, l'acquisizione di informazioni e di reportistica nonché la formulazione di puntuali direttive sul rispetto della normativa pubblicitaria relativa alle gestioni in house trovano riscontro nelle deliberazioni sul controllo analogo. In particolare si vedano le deliberazioni nn. :</p> <p>d) la deliberazione del C.C. n. 17/2006, con cui l'Ente ha approvato il progetto di scissione e pubblicizzazione della S.A.T. S.p.A.;</p> <p>e) la deliberazione del C.C. n. 14/2010, con cui venivano formulate le direttive finalizzate al "controllo analogo", ai sensi dell'art. 113 del D. Lvo n. 267/2000;</p> <p>f) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 16 del 2011 relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2011;</p> <p>g) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 29 del 2011 relativa a "Aggiornamento dell'attività di controllo analogo su S.A.T. s.p.a. ex art. 113 d. lvo n. 267/2000 - Espressione di indirizzo favorevole all'avvio del processo di fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a.";</p> <p>h) la deliberazione Consiliare n. 8 del 2012 ad oggetto "Fusione</p>

		<p>per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a. - approvazione del progetto di fusione e del nuovo statuto di S.A.T. s.p.a.”</p> <p>i) la deliberazione Consiliare n. 33/2012 ad oggetto: “S.A.T. S.P.A. - espletamento del controllo analogo anno 2012 “.</p> <p>j) la deliberazione Consiliare n. 8 del 2013 di approvazione del piano industriale 2013 di S.A.T.</p> <p>k) la deliberazione Consiliare n. 28 del 2013 di risposta ad una interpellanza del gruppo consiliare “Valore Bergeggi” in merito alla gestione del parcheggio a pagamento</p> <p>l) la deliberazione Consiliare n. 2 del 2014 “S.A.T. S.P.A. - espletamento del controllo analogo anno 2013“.</p> <p>m) la deliberazione Consiliare n. 8 del 2014 “S.A.T. S.P.A. - controllo analogo – direttive e limiti in merito al reclutamento del personale“.</p> <p>n) la deliberazione Consiliare n. 26 del 2015 ad oggetto “CONTROLLO ANALOGO SU S.A.T. SPA - PIANO INDUSTRIALE 2016 - ATTO DI INDIRIZZO SUI CRITERI E MODALITA' DI ATTUAZIONE DEI PRINCIPI DI CONTENIMENTO DEI COSTI DEL PERSONALE - ESAME ED APPROVAZIONE”</p> <p>o) la deliberazione Consiliare n. 11 del 2017 ad oggetto: “CONTROLLO ANALOGO SU S.A.T. SPA - ATTO DI INDIRIZZO IN MATERIA DI SPESE DIFUNZIONAMENTO AI SENSI DELL'ART 19 C. 5 DEL DECR. LGS. 175/2016 ED ADEGUAMENTI NORMATIVI - ESAME ED APPROVAZIONE”.-</p> <p>p) la deliberazione Consiliare n. 12 del 2017 ad oggetto “CONTROLLO ANALOGO SU S.A.T. SPA - PIANO INDUSTRIALE 2017 - ESAME</p>
--	--	--

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra l'ente affidante, e la società S.a.T. S.p.A., quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione delle soste a pagamento del Comune stesso, risulta che la società concessionaria è soggetta ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di condizionarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

6. Rilevazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale dei servizi pubblici oggetto della relazione illustrativa. Coerenza con la normativa di cui all'art. 192 del D.lvo N. 50 del 2016 del modulo di affidamento adottato per i servizi pubblici locali oggetto della relazione illustrativa.

6.1 Ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta

CONSIDERATE le caratteristiche del servizio in argomento che è parte del ciclo integrato dei rifiuti e che si presenta come:

- Obbligatoriamente correlato al raggiungimento di obiettivi di legge nazionale (65% raccolta differenziata entro il 2020) e regionale (45% in termini di peso di frazione di rifiuto avviata a recupero entro il 31.12.2016 e 65% entro il 31.12.2020);
- Strettamente connesso con le caratteristiche morfologiche del territorio comunale e delle sue frazioni;
- Correlato alla popolazione residente sul territorio comunale (densità, caratteristiche, età);
- Collegato alle caratteristiche delle utenze non domestiche e le loro diversificate esigenze (dimensioni, tipologia);
- Mutevole nel tempo in relazione alle variabili caratteristiche del tessuto produttivo e residenziale del comune;
- Dipendente da un adeguato sistema di comunicazione istituzionale e di veicolazione delle informazioni sulle sue modalità di erogazione;
- Strettamente connesso al sistema dei controlli da attivare e mantenere attivo sul territorio;
- Strettamente correlato al sistema dell'imposizione TARI attivato e gestito direttamente dal Comune tramite i propri uffici;

RITENUTO

che, prese in esame le caratteristiche di cui sopra, il ricorso al modello gestionale in house sia preferibile in quanto:

- consente un costante controllo dell'Amministrazione sul servizio nonché l'effettuazione di verifiche con cadenza predefinita che garantiscono una maggiore possibilità di raggiungimento degli obiettivi di legge di differenziazione dei rifiuti;
- consente all'Amministrazione di intervenire direttamente sull'organizzazione del soggetto che rende il servizio che - pur giuridicamente e formalmente terzo rispetto all'Ente affidante - si configura come sua *longa manus*: l'Ente controllante può attraverso l'esercizio dei propri poteri influenzare in maniera determinante l'attività dell'affidatario e migliorare la qualità del servizio che esso rende alla collettività di riferimento;
- consente una gestione flessibile del servizio ed idonea a garantire l'adeguamento dello stesso alle esigenze espresse dal territorio e dalla popolazione serviti nel corso del periodo di affidamento (dal 23.08.2016 al 31.12.2020) che riguarda l'affidamento d'ambito;
- nell'ambito del territorio comunale ove, oltre alle utenze domestiche risultano presenti differenti tipologie di utenze non domestiche è necessaria, per il raggiungimento degli obiettivi di differenziazione imposti dalla legge, l'articolazione puntuale di un servizio progettato sulle specifiche caratteristiche degli insediamenti ed erogato a costi sostenibili : altri comuni analoghi per dimensioni che hanno optato per l'attivazione di un modello di raccolta altrettanto puntualmente articolato sulle esigenze del territorio e della popolazione insediata lo hanno ottenuto con affidamenti a soggetti terzi (individuati con gara pubblica) a costi superiori;
- che la vocazione turistica del comune comporta la necessità di adeguare i sistemi di raccolta alle oscillazioni delle presenze, particolarmente concentrate in alcuni periodi stagionali;
- l'avvio di un progetto di raccolta differenziata, determinando una profonda rivisitazione di un servizio essenziale già operante e radicato sul territorio quale quello della raccolta rifiuti e igiene urbana, richiede obbligatoriamente di prevedere adeguamenti del servizio "in corso d'opera" (es. spostamento cassonetti, modifiche alla frequenza della raccolta nei *range* previsti dal capitolato, modifiche dei confini delle zone di raccolta, cambiamento dei calendari di raccolta) difficilmente configurabili nel contesto di un affidamento in appalto a soggetto terzo individuato con gara a meno di sostenere costi elevati o comunque non preventivamente quantificabili con precisione

RITENUTO altresì che la collettività possa trarre dall'affidamento in house del servizio in oggetto i seguenti benefici in termini di **universalità e socialità**, in particolare nel progetto del servizio e nel relativo capitolato d'onori di affidamento del servizio dovranno essere previsti i seguenti obblighi al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale rivolto alla collettività indistintamente:

- Obbligo di garantire lo svolgimento del servizio con continuità e divieto di abbandono o sospensione dello stesso;
- Obbligo per l'affidatario di mettere a disposizione con apertura quotidiana un ufficio di direzione - amministrazione e servizio tecnico nonché un responsabile del servizio reperibile per 12 ore al giorno per eventuali interventi di emergenza;

- Obbligo di predisporre ed attuare adeguata campagna informativa e comunicativa sul metodo di raccolta prescelto attraverso diversi strumenti;
- Obbligo dell'attivazione della gestione diretta della raccolta di legno, ferro, AEE nonché degli ingombranti nelle aree dedicate e del servizio di ritiro ingombranti su appuntamento
- Possibilità di modulare la frequenza dei passaggi previsti per la raccolta delle diverse tipologie di rifiuti in funzione della stagione o delle necessità specifiche del Comune;
- Previsione di un eco – ausiliario con funzioni di controllo sul funzionamento del sistema ed eventuale applicazione sanzioni previste dal nuovo regolamento comunale sul servizio rifiuti.

7. Congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house"

Per quanto concerne la valutazione in ordine congruità economica dell'offerta, si rileva che per poter effettuare la predetta valutazione occorre:

- la predisposizione del progetto del servizio, in coerenza con gli indirizzi di cui all'allegato A alla presente delibera
- la formulazione di una offerta economica da parte della società.

Pertanto la valutazione predetta dovrà essere formulata con successivo apposito provvedimento a seguito dell'espletamento delle fasi sopraelencate.