



CITTA' DI ALBANO LAZIALE

Città Metropolitana di Roma Capitale

SETTORE IV – SERVIZIO VI

SERVIZIO DI IGIENE URBANA

GESTIONE DEL SERVIZIO DI NETTEZZA URBANA, RACCOLTA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E SERVIZI COLLEGATI E PER LA GESTIONE DEL CENTRO DI CONFERIMENTO COMUNALE DI RIFIUTI IN MODO DIFFERENZIATO SITO IN VIA CANCELLIERA KM 2,200.

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(ai sensi dell'art. art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012)

Il Dirigente del IV Settore
Ing. Filippo VITTORI

Via Alcide De Gasperi, n. 64

P.I. 02144461007 - C.F. 82011210588 – c.a.p. 00041

Tel. 06/93 295 283, 06/93 295 278 – Fax. 06/93 295 282

e-mail: filippo.vittori@comune.albanolaziale.rm.it; dirigente.tecnico@comune.albanolaziale.rm.it;

PEC: dirigente.tecnico@pec.comune.albanolaziale.it

Informazioni di sintesi	
Oggetto dell'affidamento	Servizi di igiene urbana
Ente affidante	Comune di Albano Laziale
Tipo di affidamento	Contratto di Servizio
Durata del contratto	Sei anni
Tipo di affidamento	Adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato	Ambito territoriale del Comune di Albano Laziale

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo	Ing. Filippo Vittori
Ente di riferimento	Comune di Albano Laziale
Area	Settore IV e V
Telefono	06/93 295 283 - 06/93 295 278
Telefax	06/93 295 282
E. mail	<u>dirigente.tecnico@comune.albanolaziale.rm.it</u>

PREMESSA

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, *in house providing*, dei servizi di igiene urbana in adempimento alle indicazioni fornite dall'Amministrazione comunale che, da ultimo con Delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 26 gennaio 2016, ha dettato regole per la definizione di nuove specifiche tecniche relative allo svolgimento dei suddetti servizi: dette regole sono finalizzate all'affidamento pluriennale dei servizi alla società VOLSCA AMBIENTE E SERVIZI S.p.A., società a capitale interamente pubblico partecipata, oltre che dal Comune di Albano Laziale, dai Comuni di Velletri, Anzio e Lariano.

Il principio fondamentale che ha ispirato la decisione dell'Amministrazione Comunale consiste principalmente nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

Si ritiene, inoltre, che la gestione della materia dei rifiuti per mezzo di un soggetto pubblico possa godere favorevolmente della circostanza che le attività siano guidate non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da strategie operative che pongano come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi ed innovativi, la ricerca di nuovi scenari afferenti al percorso che compie il rifiuto (privilegiando la strada del riciclo e del riutilizzo a quella tradizionale del conferimento in discarica), l'educazione della collettività a nuove forme di comportamento che sono imposte dalla legge ma, soprattutto, richieste dalle mutazioni sociali ed ambientali che determinano la necessità di nuovi approcci alla materia della gestione dei rifiuti.

Al riguardo va precisato che l'affidamento oggetto della presente relazione non costituisce la traslazione, in capo al Gestore, dell'intero ciclo dei rifiuti in quanto, per varie ragioni, l'affidamento comprende, almeno nella presente fase di attuazione, solo alcuni segmenti dell'intero ciclo.

Si auspica che nel giro di alcuni anni ed in funzione delle direttive che saranno emanate al riguardo dalla Regione Lazio, si possa addivenire al compimento del trasferimento per intero del ciclo dei rifiuti, in modo da poter conseguire sia economie di scala che perseguire un unico indirizzo gestionale nella trattazione della materia. A tal fine sarà necessario stimolare tutti i soggetti interessati a farsi parte attiva in un processo di cambiamento che deve essere prima accettato da tutti, poi condiviso e infine perseguito. Ciò in quanto, senza un cambiamento complessivo di tipo culturale e comportamentale da parte di tutti i soggetti coinvolti (apparato burocratico, cittadini, tessuto produttivo, addetti al servizio e politica) l'obiettivo non potrà essere raggiunto.

FINALITÀ DELLA RELAZIONE

Alla luce di quanto sopra, la presente relazione si pone l'obiettivo di verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, *in house providing*, del servizio di igiene urbana 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; essa è stata elaborata con riferimento:

a) all'art. 34 – comma 20 – del D.L. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, che testualmente dispone quanto segue: *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;*

b) agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone che “ *ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*”;

c) all'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, come risultante dalle successive modifiche ed integrazioni, che pone a carico delle Regioni l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica mediante la definizione “*degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio*”, attribuendo agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei “*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*”, ambiti che a tutt'oggi Regione Lazio non ha definito.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

A.1 - Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto *in house* dei servizi

1.1. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento *in house*

La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica.

In generale, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VI, n. 5532/2013 fornisce al riguardo le seguenti indicazioni:

a) la nozione del servizio pubblico locale comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

b) tale nozione si fonda su due elementi: la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;

c) il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto

I servizi di raccolta, trasporto, spazzamento e smaltimento dei rifiuti rientrano nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, come peraltro stabilito anche dai pareri dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato. Il ciclo dei rifiuti, inoltre, è individuato esplicitamente quale servizio oltre che da previgenti disposizioni legislative (tra le quali si cita l'art. 23 bis - comma 10 - del D.L. n. 112/2008 nella sua versione originale) anche dall'art. 200, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006.

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso la scelta dell'Amministrazione comunale di ricorrere all'affidamento del servizio in oggetto ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica (gara d'appalto) risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario e nazionale.

Tuttavia, il quadro normativo europeo e, attualmente, la legislazione italiana in materia (D. Lgs. n. 50/2016) consentono la possibilità di prevedere affidamenti diretti dei suddetti servizi a favore di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo (c.d. affidamento *in house providing*), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Albano Laziale intende perseguire per l'affidamento dei servizi in oggetto.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso lo stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

1.1.1 - Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione³. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”

1.1.2 - Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2000 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)

“79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati) .

80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati ; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta ; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza.”

Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, “nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) 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”; in quest'ultimo caso si ritiene plausibile l'affidamento diretto.

1.1.3 - Giurisprudenza costituzionale

“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”

1.1.4 - Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);

- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000;
- D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale);
- Legge n. 244 del 24 dicembre 2007, art. 2, c. 38 - Principi generali di governo degli ambiti;
- Legge n. 191 del 23 dicembre 2009, art. 2, c. 186 bis - Soppressione delle Autorità d'Ambito;
- D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, art. 14 - Attribuzione funzioni fondamentali ad enti territoriali;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012;
- D.P.R. n. 113/2011 – D.L. n. 138/2011;
- D.M. 13 febbraio 2014 - Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Raccolta;
- D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012, art. 25, c. 4 Gestione rifiuti: possibilità di affidamento disgiunto del ciclo integrato;
- D. L. n. 78 del 19 giugno 2015, art. 7 - Mancati ricavi per redditi inesigibili tra le componenti di costo della tariffa;
- Legge n. 68 del 2 maggio 2014 - Modifiche ai tributi per i servizi indivisibili (TASI) e tassa sui rifiuti (TARI);
- Legge n. 147 del 27 dicembre 2013, art. 1, c. 639-706 - Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e Tassa sui rifiuti (TARI);
- D. Lgs. n. 36 del 13 gennaio 2003, n. 36, art. 15 - Determinazione dei costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche
- D. Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- Legge Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della Gestione dei Rifiuti);
- DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE LAZIO 18 gennaio 2012 , n. 14 - Approvazione del piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio ai sensi dell'articolo 7, comma 1 della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della Gestione dei Rifiuti).

A.2 - Sussistenza dei requisiti

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni del D. Lgs. n. 175/2016, si seguito si rappresentano le condizioni, come previste dalla legge, che nel caso dei servizi in oggetto consentono di procedere all'affidamento del servizio *in house providing* a favore della società VOLSCA AMBIENTE E SERVIZI S.p.A.:

a) struttura societaria (Capitale interamente pubblico): la società risulta interamente partecipata da enti locali; in particolare, il Comune di Albano Laziale detiene una quota pari al 46,517% del capitale sociale; il Comune di Velletri detiene una quota pari al 46,520% del capitale sociale; il Comune di Lariano detiene una quota pari al 6,00% del capitale sociale; il Comune di Anzio detiene una quota pari al 0,963% del capitale sociale. Occorre altresì evidenziare che lo statuto della società Volsca Ambiente e Servizi S.p.a. all'art. 4 specifica che la stessa società può essere partecipata esclusivamente da enti locali.

b) prevalenza dell'attività a favore dei soci: la società svolge servizi esclusivamente a favore dei Comuni soci;

c) esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Albano Laziale e degli altri Comuni soci; essa si svolge nel rispetto di specifiche disposizioni contenute nel documento denominato: "Convenzione tra i Comuni di Velletri, Albano Laziale, Anzio, Lariano", approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 54 del 03 agosto 2011, che prevede:

art. 1 - *è costituita una Commissione intercomunale di vigilanza (CIV) avente lo scopo di esercitare il controllo sui servizi e attività svolti dalla Società Volsca Ambiente e Servizi SPA (di seguito "Società), onde assicurare che la Società persegua, nell'esercizio di tali servizi e attività, finalità di interesse pubblico e di corretta gestione societaria e garantisca la tutela degli utenti che utilizzano le prestazioni dalla medesima erogate;*

art 11, comma 1 - *la Commissione esprime motivato parere preventivo su tutte le questioni sottoposte all'approvazione dell'Assemblea della Società;*

art. 12, comma 1 - *la Commissione vigila sull'applicazione del contratto di servizio e della carta di qualità dei servizi, nonché sulla gestione della società e sull'operato del Consiglio di Amministrazione e, se nominati, del Comitato Esecutivo, dell'Amministratore Delegato e del Direttore Generale;*

art. 12, comma 2 - *ai fini del precedente comma, la Commissione può procedere ad atti di ispezione e richiedere agli amministratori documenti e notizie utili all'esercizio del controllo;*

art. 12, comma 3 - *è facoltà della Commissione delegare ad uno o più commissari il compimento degli atti di ispezione;*

art. 13, comma 1 - *la Commissione comunica, con periodicità almeno trimestrale, ai Comuni-soci, le verifiche e i controlli eseguiti sulla Società e l'esito degli stessi;*

art. 13, comma 2 - *nel caso in cui si accerti che, nell'esercizio della propria attività, la Società non ottemperi alle disposizioni del contratto di servizio e della carta di qualità dei servizi e, comunque, non persegua le finalità di cui all'art. 1 della presente convenzione, la Commissione propone ai Comuni-soci le iniziative e le misure da adottare nei confronti della Società stessa per porre tempestivo rimedio agli inadempimenti riscontrati.*

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge 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.

B.1 - Caratteristiche del Servizio

B.1.1 – Dati Generali

Albano Laziale è uno dei comuni più importanti dei Castelli Romani ed il centro più animato commercialmente.

Sede suburbicaria fin dal V secolo, storico principato della famiglia Savelli e, dal 1699 al 1798, possesso inalienabile della Santa Sede, ospita anche la sezione distaccata del Tribunale circondariale di Velletri.

Il territorio di Albano Laziale è in parte incluso nel Parco Regionale dei Castelli Romani e comprende anche le popolose frazioni di Pavona e Cecchina.

Situato ad una quota di circa 400 metri s.l.m. e con una superficie territoriale di 23,93 kmq, Albano Laziale confina ad est con Rocca di Papa, a sud-est con Ariccia, a nord con Castel Gandolfo, a ovest con Roma e a sud con Ardea.

La cima più elevata del comune è il Colle dei Cappuccini, posto a 615 m s.l.m.. Dal colle, che ospita una pineta pubblica adiacente il Convento dei Cappuccini, si ha una notevole panoramica sul Lago di Albano, l'Agro Romano e Monte Cavo.

L'altura della località "Castel Savello" è posta ad una quota di 280 m s.l.m., mentre la sottostante frazione di Pavona è edificata ad una quota di 110 m s.l.m.. La frazione di Cecchina, all'altezza della stazione ferroviaria, è posta ad una quota di 212 m s.l.m.

Il santo patrono della città è San Pancrazio, la cui ricorrenza cade il 12 maggio, celebrato con una processione per le strade cittadine ed una fiera.

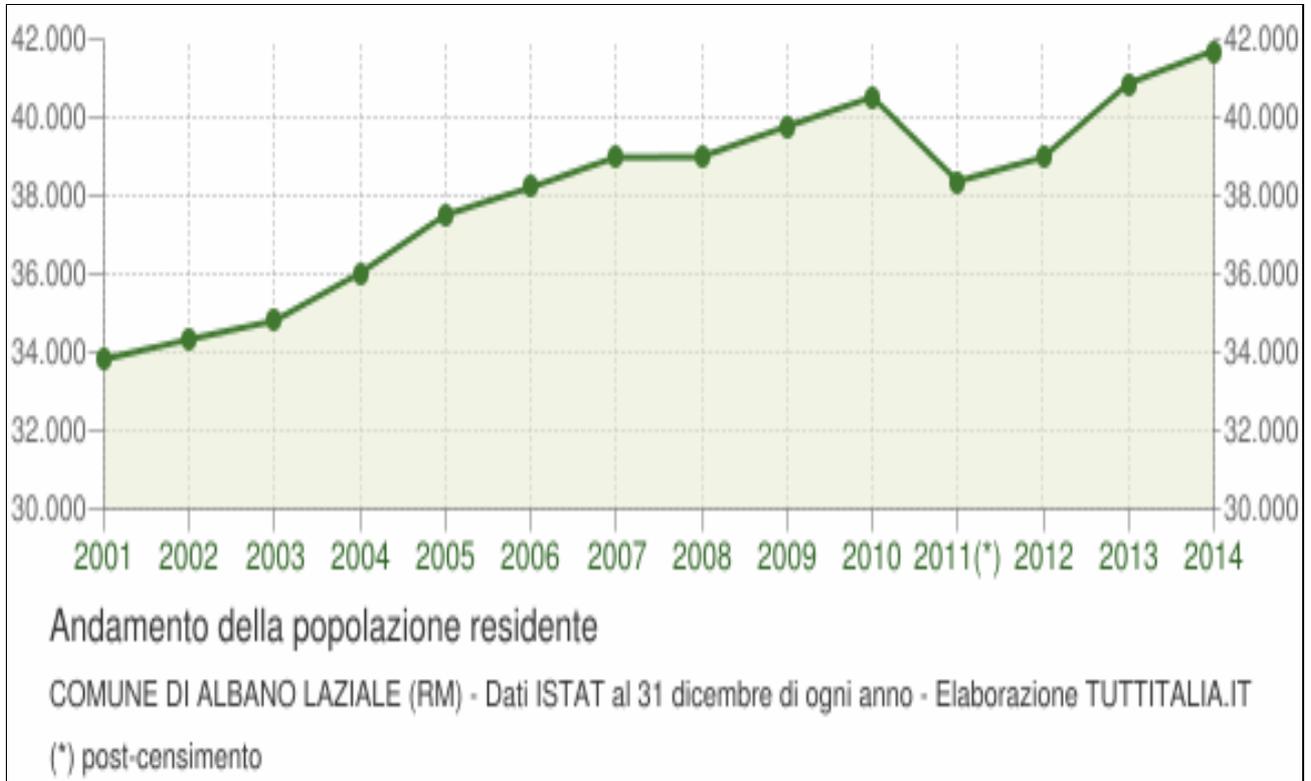
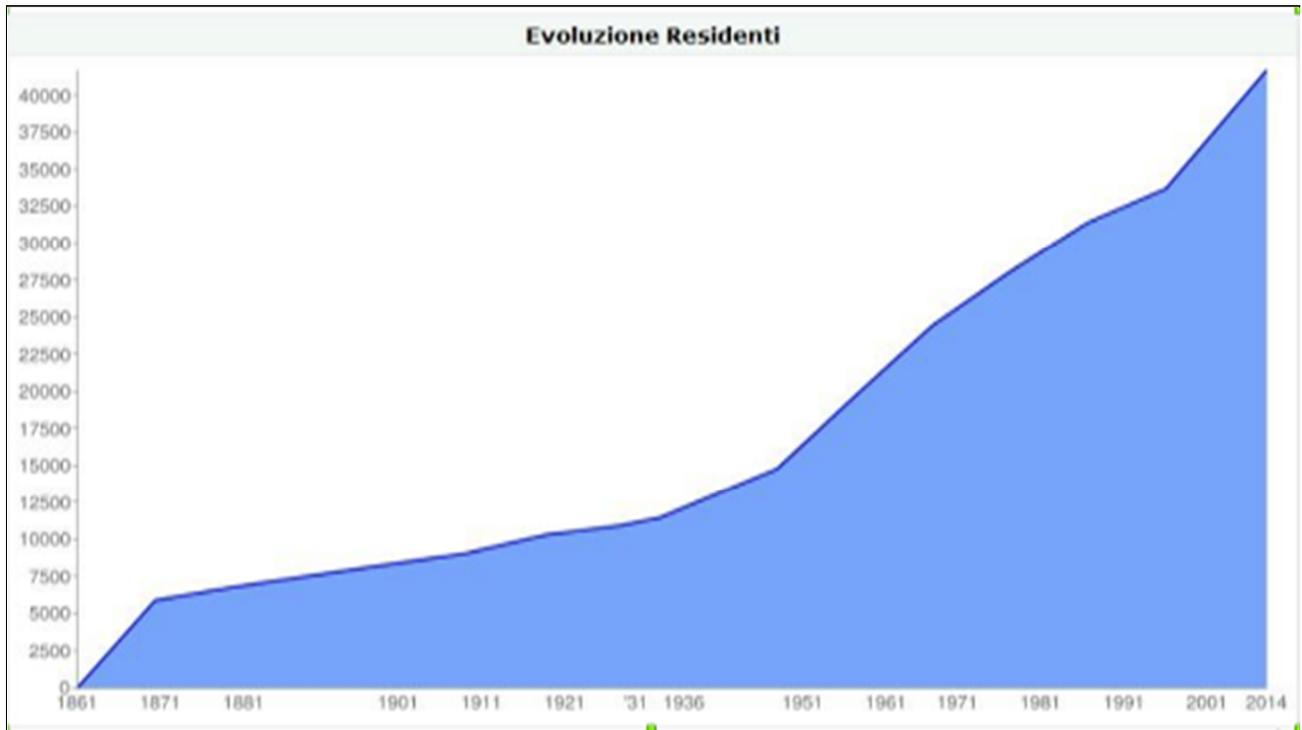
B.1.2 – Popolazione residente

La popolazione residente è pari a 41.715 abitanti (dato aggiornato al 31 dicembre 2015) ed è, di massima, così suddivisa:

- Albano, n. 19.858 abitanti circa;
- Cecchina, n. 12.388 abitanti circa;
- Pavona n. 9.469 abitanti circa.

La densità media di popolazione è pari a circa 1.752,73 abitanti/Kmq.

Il numero dei residenti ha subito una notevole impennata a partire dagli anni '50, come dimostrano i seguenti grafici:



Sulla base del quantitativo mensile dei rifiuti si evidenzia che la fluttuazione della popolazione, nei vari periodi dell'anno, non subisce particolarissime variazioni. La punta massima di produzione si registra, comunque, nel mese di maggio in concomitanza con attività tipiche della primavera quali la ri-apertura delle case di vacanza, lo sfooltimento delle fronde vegetali, le "pulizie di primavera".

B.1.3 – Analisi dei rifiuti

L'analisi dei rifiuti prodotti (fonte piano industriale Volsca) mostra una produzione pro-capite pari a:

- anno 2015: 515,39 Kg/abitante;

- anno 2016: 507,50 Kg/abitante.

La suddivisione dei rifiuti prodotti per tipologia è riportata nelle seguenti tabelle

Anno 2015				
CODICE CER	DESCRIZIONE	Totali (kg)	kg/ab*anno	%
15.01.01	Imballaggi in Carta e Cartone	215.360	5,16	1,002%
15.01.02	Imballaggi in Plastica	459.670	11,02	2,138%
15.01.06	Imballaggi Misti in Vetro e Metalli	472.980	11,34	2,200%
15.01.07	Imballaggi in Vetro	124.100	2,97	0,577%
17.04.05	Ferro e Metalli	15.260	0,37	0,071%
16.01.02	Soluzioni Acquose di Scarto	8.770	0,21	0,041%
20.01.01	Carta e Cartone	648.380	15,54	3,016%
20.01.08	Rifiuti Biodegradabili – Umido	1.415.820	33,94	6,585%
20.01.21	Tubi Fluorescenti – Lampadine	290	0,01	0,001%
20.01.23	Apparecchiature contenenti CFC	26.980	0,65	0,125%
20.01.31	Medicinali Citotossici Citostatici	3.400	0,08	0,016%
20.01.33	Accumulatori al piombo per autoveicoli	5.471	0,13	0,025%
	Batterie e Accumulatori	2.558	0,06	0,012%
20.01.35	Rifiuti Elettr. Elettr. contenenti componenti pericolosi	40.067	0,96	0,186%
20.01.36	Rifiuti Elettr. ed Elettr. (Grandi Bianchi)	21.890	0,52	0,102%
	Rifiuti Elettr. ed Elettr. (Piccoli Elettrodomestici)	24.690	0,59	0,115%
20.01.39	Plastica	12.680	0,30	0,059%
20.01.40	Metallo	38.180	0,92	0,178%
20.02.01	Rifiuti Biodegradabili	217.320	5,21	1,011%
20.03.01	Rifiuti Urbani non Differenziati	17.008.900	407,74	79,113%
20.03.03	Residui della pulizia stradale	316.620	7,59	1,473%
20.03.07	Rifiuti Ingombranti	419.060	10,05	1,949%
20.01.10	Abito	1.120	0,03	0,005%
Totale Risultato		21.499.566	515,39	100%

Anno 2016				
CODICE CER	DESCRIZIONE	Totali (kg)	kg/ab*anno	%
15.01.01	Imballaggi in Carta e Cartone	353.200,00	8,47	1,668%
15.01.02	Imballaggi in Plastica	629.640,00	15,09	2,974%
15.01.06	Imballaggi Misti in Vetro e Metalli	666.800,00	15,98	3,150%
15.01.07	Imballaggi in Vetro	75.920,00	1,82	0,359%
17.04.05	Ferro e Metalli	13.900,00	0,33	0,066%
16.01.02	Soluzioni Acquose di Scarto	10.010,00	0,24	0,047%
20.01.01	Carta e Cartone	820.400,00	19,67	3,875%
20.01.08	Rifiuti Biodegradabili – Umido	2.148.960,00	51,52	10,151%
20.01.21	Tubi Fluorescenti – Lampadine	590,00	0,01	0,003%
20.01.23	Apparecchiature contenenti CFC	34.140,00	0,82	0,161%
20.01.25	Oli Vegetali	0,00	0,00	0,000%
20.01.31	Medicinali Citotossici Citostatici	3.708,00	0,09	0,018%
20.01.33	Accumulatori al piombo per autoveicoli	2.468,00	0,06	0,012%
	Batterie e Accumulatori	6.337,00	0,15	0,030%
20.01.35	Rifiuti Elettr. Elettr. contenenti componenti pericolosi	50.422,00	1,21	0,238%
20.01.36	Rifiuti Elettr. ed Elettr. (Grandi Bianchi R2)	34.600,00	0,83	0,163%
	Rifiuti Elettr. ed Elettr. (Piccoli Elettrodomestici R4)	28.310,00	0,68	0,134%
20.01.38	Legno		0,00	0,000%
20.01.39	Plastica	13.500,00	0,32	0,064%
20.01.40	Metallo	53.720,00	1,29	0,254%
20.02.01	Rifiuti Biodegradabili	321.750,00	7,71	1,520%
20.03.01	Rifiuti Urbani non Differenziati	15.061.120,00	361,05	71,143%
20.03.03	Residui della pulizia stradale	278.780,00	6,68	1,317%
20.03.07	Rifiuti Ingombranti	558.200,00	13,38	2,637%
20.01.10	Abito	3.830,00	0,09	0,018%
Totale Risultato		21.170.305,00	507,50	100%

Si rappresenta che nell'anno 2016 è stata completata l'estensione della raccolta differenziata, con il metodo PaP, all'intero territorio comunale: i dati delle tabelle su indicate, pertanto, sono suscettibili di significative variazioni soprattutto per quanto riguarda il quantitativo dei "Rifiuti Urbani non Differenziati (CER 20.03.01) destinato a subire una significativa riduzione.

Nella seguente tabella, inoltre, viene indicata la fluttuazione del rifiuto indifferenziato nel corso degli anni 2013 -2016: essa fornisce un quadro esaustivo del movimento dei rifiuti nel corso degli anni dovuto sia all'incremento della popolazione residente che alla graduale estensione della raccolta differenziata con il metodo Porta a Porta (PaP) che, attualmente, è estesa all'intero territorio comunale

Mese	2013 (Kg)	2014 (kg)	2015 (kg)	2016 (kg)	Δ (kg)	Δ (%)
Gennaio	1.686.320	1.578.090	1.587.560	1.253.600	-333.960	-26,64%
Febbraio	1.476.880	1.479.520	1.347.640	1.224.460	-123.180	-10,06%
Marzo	1.798.180	1.667.700	1.524.740	1.363.120	-161.620	-11,86%
Aprile	1.955.420	1.743.400	1.560.480	1.458.780	-101.700	-6,97%
Maggio	2.052.400	1.853.480	1.610.980	1.528.440	-82.540	-5,40%
Giugno	1.850.980	1.843.060	1.494.280	1.515.880	21.600	1,42%
Luglio	1.868.940	1.889.810	1.385.300	1.476.920	91.620	6,20%
Agosto	1.626.600	1.666.340	1.339.900	1.399.620	59.720	4,27%
Settembre	1.617.480	1.766.660	1.297.700	1.313.900	16.200	1,23%
Ottobre	1.711.000	1.716.540	1.331.060	1.100.520	-230.540	-20,95%
Novembre	1.645.440	1.600.200	1.242.860	829.520	-413.340	-49,83%
Dicembre	1.616.900	1.713.220	1.286.400	596.360	-690.040	-115,71%
Totale	20.906.540	20.518.020	17.008.900	15.061.120	1.947.780	-11,45%
Media Mensile	1.742.212	1.709.835	1.417.408	1.255.093	-324.803	-22,92%

L'analisi evidenzia come si sia raggiunta una progressiva riduzione del rifiuto indifferenziato con conseguente risparmio di gestione legato alle minori somme legate al trattamento ed al successivo smaltimento della suddetta tipologia di rifiuto.

La percentuale di raccolta differenziata, per l'anno 2016, si attesta al 28,86% sull'intero territorio ed al 55,90% nelle aree interessate da PaP: tale dato, se paragonato con i dati ufficiali (Fonte Ispra Rapporto Rifiuti Anno 2015) evidenzia come il dato sia in linea con la media della Provincia di Roma.

A partire dall'anno 2017, con il completamento dell'estensione del servizio di raccolta PaP all'intero territorio, la percentuale di raccolta differenziata ha avuto un netto incremento e si attesta, attualmente, intorno al 67% circa.

B.1.4 – Descrizione dei servizi affidati

Il servizio oggetto della presente relazione riguarda le prestazioni ordinarie di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, i connessi servizi accessori di igiene urbana, l'avvio dei rifiuti urbani agli specifici trattamenti e i servizi di informazione e sensibilizzazione.

Nella carta dei servizi e successivi aggiornamenti saranno enunciate le regole di organizzazione e di erogazione dei servizi e saranno stabiliti i livelli di qualità delle prestazioni e individuati gli strumenti messi a disposizione degli utenti per le comunicazioni con il Gestore e con il Comune, anche con riguardo alla presentazione di eventuali reclami o alla segnalazione di disservizi. La carta rappresenta, quindi, un irrinunciabile elemento di trasparenza nel rapporto con i cittadini. Essa dovrà contenere disposizioni in merito alla qualità dei servizi pubblici, alle condizioni di tutela degli utenti, nonché alle procedure di indennizzo per il mancato rispetto dei livelli qualitativi previsti. Essa dovrà comprendere almeno la trattazione dei seguenti argomenti:

- validità e diffusione della carta;
- profilo aziendale;
- principi fondamentali;
- standard di qualità del servizio;
- raccolta dei rifiuti indifferenziati;
- raccolta dei rifiuti differenziati;
- comportamento del personale;
- tutela dell'utente e procedure di reclamo e di rimedio;
- valutazione del grado di soddisfazione dell'utente

Le modalità di erogazione del servizio sono articolate in un apposito Disciplinare tecnico-prestazionale, elaborato dal Comune ed approvato dagli Organi competenti.

Al fine di conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e valorizzazione alla base del presente affidamento, sarà sempre garantita l'informazione alle utenze circa le finalità e le modalità di esecuzione dei servizi di raccolta e trasporto RU ed assimilati, anche mediante la redazione e distribuzione di materiale informativo e l'attività di sensibilizzazione, in cui saranno fornite indicazioni sulle tipologie di rifiuti da separare, sulle modalità di conferimento, sulla destinazione delle stesse, sulle motivazioni, sulle esigenze di collaborazione fra i diversi soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Le attività di informazione e sensibilizzazione saranno riferite a tutte le fasce di utenze (utenze domestiche ed utenze non domestiche), in attuazione del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

Il concessionario dovrà svolgere tutti i servizi di igiene urbana afferenti alle competenze del Comune; a titolo esemplificativo si citano i seguenti:

- raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati (secco residuo) per le utenze domestiche
- raccolta domiciliare dei rifiuti urbani indifferenziati (secco residuo) per le utenze non domestiche
- raccolta domiciliare e trasporto dei rifiuti urbani di natura organica (frazione umida) per le utenze domestiche e non domestiche
- raccolta domiciliare dei rifiuti urbani costituiti da carta e da cartone per le utenze domestiche e non domestiche
- raccolta dei rifiuti urbani costituiti da imballaggi in plastica e imballaggi metallici per le utenze domestiche e non domestiche
- raccolta dei rifiuti urbani costituiti da vetro per le utenze domestiche e non domestiche
- gestione isola ecologica.

Il servizio di igiene e decoro urbano comprenderà, sostanzialmente:

- lo spazzamento delle strade
- il taglio e diserbo dell'erba stradale
- le operazioni di raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani
- servizi vari accessori.

Il corrispettivo stabilito in sede di contratto di servizio e relativi allegati retribuirà l'azienda *in house* per lo svolgimento complessivo dei servizi elencati del disciplinare tecnico e nel piano industriale. Potranno essere stabilite, a norma di Legge, delle forme di adeguamento dello stesso o forme compensative per fronteggiare situazioni di carattere emergenziale e temporaneo o maggiori retribuzioni per ulteriori servizi deliberati dall'Ente, ma, in ogni caso, vale il principio che l'importo del contratto rimane fisso e invariabile.

Rispetto alla tipologia dei servizi svolti nell'ambito dei contratti attualmente in corso, va osservato che quelli attualmente previsti sono interamente confermati.

B.1.5 – Obblighi di servizio pubblico e universale

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 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, commi da 1 a 4, del D.L. n. 138/2011 (ora dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 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 del D.Lgs. n. 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, comma 2 e seguenti, del D. Lgs. n. 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-sanitari a 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 essi richieste;

3. sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione, da parte della Regione, dei progetti di bonifica dei siti inquinati.

Il marcato profilo ambientale del servizio si accompagna ad altre caratteristiche di servizio pubblico. Innanzi tutto, il servizio di igiene urbana deve essere continuo, in quanto fondamentale per tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: se i cittadini sono obbligati a collaborare per il corretto svolgimento del servizio da parte del soggetto gestore, tuttavia è necessario garantire loro che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa adeguata misura. Dal punto di vista del finanziamento, la recente normativa ha introdotto la copertura tariffaria integrale dei costi del servizio. La nuova impostazione tariffaria distingue un contributo fisso, orientato a coprire i costi comuni, e un contributo variabile, in ragione della produzione effettiva o presunta di rifiuti, che nel tempo dovrebbe commisurare parte della spesa dei cittadini al loro contributo effettivo ai costi. Il rispetto del principio di corrispondenza della spesa ai costi, finalizzato ad incentivare comportamenti virtuosi in termini di prevenzione, riduzione e differenziazione dei rifiuti, è attenuato da alcune disposizioni per l'esenzione parziale o totale dalla tariffa destinate alle famiglie in disagio economico, al fine di non trascurare il principio di equità. Infine, va promossa la qualità del servizio offerto dal gestore, sia dal punto di vista del rispetto dei criteri di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, sia per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale di contenitori e mezzi, sia - anche - dal punto di vista dei canali di contatto rivolti ai cittadini (*contact center*). Nel corso del Piano Industriale vengono approfonditi tutti questi aspetti.

Quanto alle altre possibili attività ambientali di igiene urbana non oggetto, almeno in questa fase, di affidamento *in house*, quanto segue è da considerarsi già liberalizzato alla luce delle attuali disposizioni normative:

- selezione / trattamento dei rifiuti speciali non pericolosi;

- trattamento dei rifiuti pericolosi prodotti da aziende;
- noleggio di attrezzature di raccolta e trasporto rifiuti;
- bonifiche di manufatti contenenti amianto;
- rimozione di graffiti da superfici orizzontali e verticali;
- analisi di laboratorio limitatamente alla composizione del rifiuto;
- studio dei parametri quali/quantitativi per la definizione degli indici di produzione specifica dei rifiuti da parte delle diverse categorie di produttori;
- raccolta e demolizione di carcasse di auto;
- rimozione, radiazione e rottamazione di autoveicoli;
- pronto intervento discariche abusive;
- derattizzazione e disinfestazione;
- asporto rifiuti in ossequio ad ordinanza di sgombero.

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.

B.2 – Aspetti progettuali del servizio

Gli aspetti progettuali del servizio sono illustrati nel “Piano Industriale” redatto dalla società VOLSCA AMBIENTE E SERVIZI S.p.A. (prot. 29308 del 12 giugno 2017) e nel “Disciplinare Tecnico e Prestazionale” redatto dagli Uffici comunali, cui si rimanda *ad relationem*.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

In relazione all'affidamento diretto *in house providing* dei servizi in oggetto alla società VOLSCA AMBIENTE E SERVIZI S.p.A., ricorrono tutte le condizioni previste dall'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016.

C.1 – Integrale partecipazione pubblica

La totale partecipazione pubblica nella società affidataria distingue il fenomeno dell'*in house providing* da quello delle società miste (forma di partenariato pubblico-privato): in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

Nel caso in esame, come già rappresentato in precedenza, sussiste la partecipazione del Comune di Albano Laziale nella composizione societaria di VOLSCA AMBIENTE E SERVIZI S.p.A. che è una società a capitale interamente pubblico senza alcuna partecipazione di capitali privati.

C.2 – Controllo analogo

Si è già detto, al riguardo, al precedente paragrafo A.2.

Questo requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'*in house providing* e quello di più difficile individuazione.

La nozione di “controllo analogo” impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico controllante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca. Il controllo analogo sul soggetto comporta “un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti”.

Poiché VOLSCA SERVIZI E AMBIENTE S.p.A. è partecipata solamente da Comuni ed è affidataria di servizi pubblici locali da parte degli stessi comuni la società è già rispondente ai criteri del controllo analogo.

Parimenti si ritiene opportuno che il controllo preveda la verifica degli standard qualitativi del Servizio come previsti dagli atti che regoleranno l'esecuzione del contratto: durante lo svolgimento del contratto, detto controllo potrà essere effettuato da un ente terzo che possieda i requisiti di Ente Certificatore e che provveda a verificare, secondo specifiche puntualmente definite, la qualità dei processi aziendali, la rispondenza dei servizi erogati agli standard previsti dal contratto di servizio e, preferibilmente, anche il livello di soddisfazione dell'utenza.

Una siffatta tipologia di controllo presenta requisiti di imparzialità e terzietà, nonché di oggettività, lasciandosi preferire rispetto ad una forma di controllo gestita direttamente dal personale tecnico dell'Ente partecipante, ovvero il Comune.

C.3 – Svolgimento delle attività della società partecipata.

La società VOLSCA AMBIENTE E SERVIZI S.p.A. svolge l'intera sua attività come affidataria di servizi pubblici da parte dei Comuni proprietari del capitale sociale.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Il principio fondamentale che ha ispirato la decisione del Consiglio Comunale consiste principalmente nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. In tal modo, si concretizza il proposito di gestire la materia dei rifiuti per mezzo di un soggetto pubblico la cui attività non sia dettata solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da finalità che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

Con l'affidamento *in house providing* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata i flussi dei rifiuti di varia natura che si movimentano sul territorio; si crea incremento dell'attività di una azienda che opera sul territorio e per il territorio con conseguenti benefici sociali per lo stesso anche in termini occupazionali. Per contro, la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara ad evidenza pubblica, non garantisce tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta affidataria e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento *in house* che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo. In sostanza, l'affidamento *in house* dei servizi in oggetto offre maggiori garanzie al fine di evitare il sorgere di contestazioni e contenziosi di natura contrattuale i quali, come ad esempio accade nell'ambito degli appalti di lavori pubblici, possono pregiudicare la stessa prosecuzione della esecuzione contrattuale, con pesanti ripercussioni sull'igiene e salute pubblica.

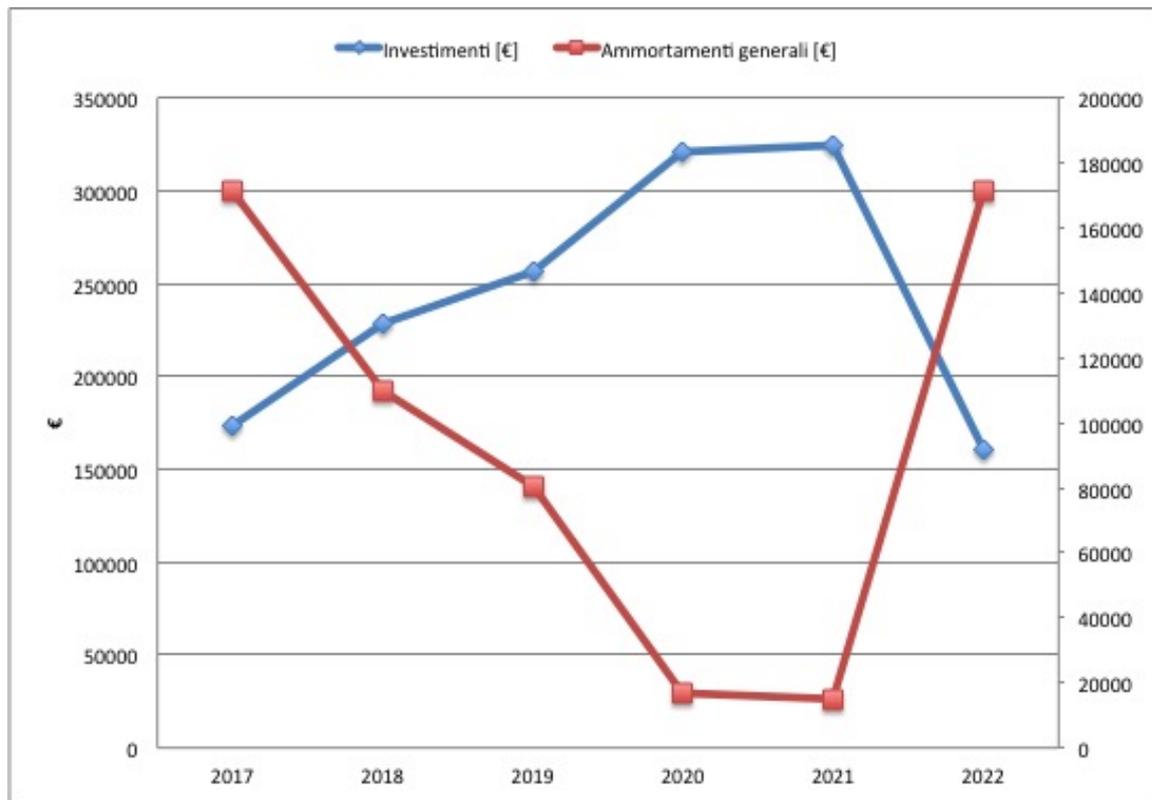
Dall'esame degli elaborati progettuali forniti dal concessionario (Piano Industriale assunto al protocollo del Comune in data 12 giugno 2017 al n. 29308) si rilevano le modalità tecniche ed operative per la gestione dei servizi trasferiti, dall'esame dell'Allegato Economico si rilevano le modalità finanziarie con cui il concessionario intende sostenere la propria attività. In particolare si richiamano, nel suddetto elaborato, le tabelle predisposte dalla società affidataria relativamente ad ogni tipologia di servizio analizzato: in tali tabelle viene riportata per ognuno di tali servizi le analisi di costo relative al fabbisogno di risorse umane, dotazione di automezzi ed attrezzature necessarie per il corretto svolgimento del servizio. Contestualmente vengono fornite informazioni circa l'articolazione del servizio nell'arco settimanale e una stima della dotazione di attrezzature di consumo da fornire periodicamente.

Costo del Servizio

Il Piano Industriale prodotto dal concessionario evidenzia un costo complessivo annuo dei servizi pari ad €5.119.282,50 (euro cinquemilionicentodiciannovemiladuecentottantadue/50) cui deve aggiungersi la somma annua di €3.400,00 (tremilaquattrocento/00) per costi finalizzati all'eliminazione dei rischi legati alle attività interferenti, come stimati nel DUVRI.

Il canone annuo, pertanto, ammonta a complessivi €5.122.682,50 (euro cinquemilionicentoventiduemilaseicentottantadue/50), oltre IVA.

L'arco temporale dell'affidamento è stabilito in sei anni: tale durata è determinata mediante il confronto tra l'andamento degli investimenti e degli ammortamenti generali che trova il bilanciamento dopo sei anni, come mostrato nel seguente grafico



Valutazione della congruità dell'offerta economica

L'art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 impone che l'affidamento *in house* del contratto, sia preceduto dalla valutazione della congruità economica dell'offerta.

Volendo valutare l'economicità della soluzione prescelta rispetto agli eventuali modelli alternativi, occorre formulare le considerazioni di seguito esposte.

L'impianto fondamentale del costo del servizio è basato sul costo del personale e delle attrezzature utilizzate. Tali costi rappresentano circa il 60% del piano economico finanziario e sono condizionati dall'esigenza di applicare i CCNL, di impegnare nel servizio automezzi adeguati alle vigenti normative (anche di tipo ambientale) e di fornire all'utenza le attrezzature necessarie per il sistema di raccolta porta a porta. Tali costi non possono essere oggetto di comportamenti speculativi, anche nell'ipotesi di procedere reperendo un operatore economico tra quelli esistenti sul mercato. In particolare, il costo del personale, in una attività particolarmente *labour intensive*, è dettato dai CCNL di categoria o comparto ed è immodificabile e potrebbe essere inferiore, nella forma dell'*in house*, in ragione del minore tasso di assenteismo, della minore incidenza di infortuni, conseguenti alla maggiore coesione sociale tra una società radicata sul territorio ed una invece esterna allo stesso. Parimenti immodificabili, salvo variazioni di pochi millesimi di Euro, sono i costi per i carburanti.

Con l'affidamento *in house*, per contro, si determinano sicuramente riduzioni dei costi legate:

- a) all'eliminazione dei costi di appalto, ossia ai costi di selezione e ricerca dell'impresa che verrebbero generati da tale modalità di selezione;
- b) all'eliminazione dei costi per le attività di controllo che vengono svolte interamente all'interno dell'Ente e della società partecipata che è un'emanazione diretta dello stesso Ente;
- c) all'abbattimento dei costi del ricorrente contenzioso tipico della gestione dei contratti di appalto;
- d) all'eliminazione dei rischi legati al mancato pagamento degli stipendi od oneri dovuti agli Istituti, che sono invece molto spesso presenti nelle gestioni affidate al mercato;

e) all'abbattimento dell'utile di impresa: la società *in house*, pur essendo a tutti gli effetti "Impresa", non ha lo scopo principale di realizzare un consistente utile, quanto invece di rispondere ai bisogni della collettività di cui è espressione nel quadro di una corretta e trasparente gestione economico finanziaria.

Dal Piano Industriale e dai relativi allegati emergono una serie di indicazioni operative relative alle modalità di svolgimento dei servizi ed ai costi da porre in carico alla collettività per lo svolgimento degli stessi dalle quali si può rilevare che:

a) le modalità di esecuzione del servizio consentono di perseguire l'obiettivo formulato dall'Amministrazione Comunale di innovare profondamente la materia del conferimento e della raccolta dei rifiuti solidi urbani;

b) l'impostazione dell'affidamento e la durata dello stesso non precludono il raggiungimento dell'obiettivo finale del processo intrapreso, che è e rimane quello della gestione unitaria dell'intero ciclo (produttivo) dei rifiuti in capo a un unico soggetto;

c) i servizi, come progettati in termini di impiego di risorse umane, automezzi e attrezzature, sono potenzialmente idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge in termini di raccolta differenziata nonché i livelli di qualità richiesti dall'Amministrazione Comunale in termini di spazzamento, igiene degli spazi pubblici e servizi collaterali;

d) l'articolazione delle risorse umane tra i vari servizi e la valutazione sulle modalità di funzionamento degli automezzi, come evidenziati nelle tabelle esplicative dei vari servizi, consentono di avere un adeguato margine di flessibilità da utilizzare in caso di criticità temporanee e imprevedibili;

e) il piano di gestione proposto dall'azienda può, a richiesta dell'Amministrazione Comunale o a seguito dei successivi *step* procedurali, essere soggetto di modifiche correttive finalizzate a determinare ulteriori livelli di economicità, con sufficiente margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti.

Come già rappresentato, il costo complessivo annuo dei servizi risulta pari ad € 5.119.282,50 (euro cinque-milionicentodiciannovemiladuecentottantadue/50), oltre IVA. Tale dato, rapportato alla popolazione, porta ad una spesa media annua pro-capite di € ab 122,72 (euro ad abitante centoventidue/72), oltre IVA: tale spesa è di gran lunga concorrenziale rispetto al mercato esistente ed è suscettibile di ulteriori miglioramenti eventualmente conseguibili con un incremento (a parità di costo) dei servizi affidati al concessionario.

Al riguardo si segnala che l'ultimo rapporto ISPRA (Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale) "Rifiuti Urbani Edizione 2016" evidenzia, per la Regione Lazio, i seguenti dati relativi ai costi totali pro-capite (€ ab per anno) della gestione dei servizi di igiene urbana, comprendenti il ciclo di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, le raccolte differenziate, lo spazzamento ed il lavaggio delle strade e gli altri servizi connessi in generale con la nettezza urbana (Tabella 6.5):

- **Costo totale (CTOT): € ab x anno 218,13;**
- Costi di raccolta e trasporto (CRT): € ab x anno 32,76;
- Costi di trattamento e smaltimento (CTS): € ab x anno 41,83;
- Altri costi (CAC): € ab x anno 3,09;
- **Costi di gestione indifferenziato (CGIND): € ab x anno 77,68 (CRT+CTS+CAC);**
- Costi di raccolta differenziata (CRD): € ab x anno 53,50;
- Costi di trattamento e riciclo (CTR): € ab x anno 3,57;
- **Costi di gestione differenziata (CGD): € ab x anno 57,07 (CRD+CTR);**
- Costo di spazzamento e lavaggio (CSL): € ab x anno 36,44;
- Costi comuni (CC): € ab x anno 32,79;
- Costi d'uso capitale (CK): € ab x anno 14,14;

nel caso dei servizi oggetto del presente affidamento risulta:

$$\text{€ ab x anno } 122,72 < \text{CRT} + \text{CAC} + \text{CRD} + \text{CSL} + \text{CC} = \text{€ ab x anno } 158,58$$

Si ritiene opportuno, inoltre, evidenziare ulteriormente quanto segue:

a) la modalità esecutiva basata sul modello *in house* consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi;

b) i costi medi per lo svolgimento del servizio, come rilevato dall'affidatario nel Piano Industriale e relativi allegati sono compatibili con gli standard qualitativi richiesti e comparabili con realtà cittadine similari;

c) sussistono i presupposti tecnico-giuridici per la scelta della modalità di gestione *in house* dei servizi in oggetto, rispettando la disciplina europea, l'economicità della gestione e la parità di trattamento tra gli operatori economici;

d) la gestione dei servizi in oggetto, infine, non può essere valutato esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, di educazione civica, di rispetto per gli ecosistemi e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Infine non bisogna trascurare che gli strumenti che l'affidamento *in house* mette a disposizione consentono:

a) l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;

b) il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;

c) la possibilità di modificare, in tempo reale, le modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato, consentendo di adattare i servizi affidati alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;

d) di garantire i risultati che si intendono raggiungere, secondo un comune progetto, attesa l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house*;

laddove, ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune.

Il Dirigente del IV Settore
Ing. Filippo VITTORI

