

**Relazione**  
**per l'affidamento del servizio di raccolta rifiuti solidi urbani e**  
**assimilati a Pedemontana Patrimonio e Servizi s.r.l.**  
**per il periodo dal 01.08.2015 al 31.07.2020**  
redatta per gli effetti dell'art. 34, comma 20 del D.L. 18.10.2012 n. 179

Nove, aprile 2015

## Sommario

1. Obiettivo del documento e approccio metodologico .....	2
2. Contesto di riferimento .....	2
2.1. La normativa incidente .....	2
2.1.1. La normativa nazionale.....	2
2.1.2. La normativa comunitaria.....	4
2.1.3. La normativa regionale.....	11
2.2. Il quadro gestionale del servizio nel Comune di Nove .....	13
2.3. La società Pedemontana Patrimonio e Servizi .....	16
2.3.1. Breve descrizione della società e dei servizi gestiti.....	16
2.3.2. Il rispetto dei criteri dell'in house providing .....	18
3. Scenari di affidamento del servizio .....	22
3.1. Premessa .....	22
3.2. L'affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica .....	23
3.3. L'affidamento tramite un partenariato pubblico privato istituzionalizzato.....	24
3.4. L'affidamento in house a PPS .....	26
3.5. L'affidamento in house a ETRA S.p.A.....	27
4. Indicazioni per l'affidamento del servizio.....	27
5. Conclusioni e prossimi passi .....	29

## 1. Obiettivo del documento e approccio metodologico

Come anticipato in premessa, il documento ha come obiettivo generale quello di fornire al Comune di Nove e alla società Pedemontana Patrimonio e Servizi s.r.l. un supporto alla decisione in merito a modalità, tempi e strumenti per la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani e assimilati, alla luce della scadenza, avvenuta in data 31 Marzo 2015, dell'attuale contratto con il gestore INUFF S.r.l.

Più in specifico, il documento intende definire:

- se e a quali condizioni è possibile l'affidamento in house providing del servizio a Pedemontana Patrimonio e Servizi;
- i profili di opportunità dell'affidamento in house a PPS rispetto agli altri modelli di affidamento ai sensi della normativa comunitaria vigente;
- possibili percorsi di regolazione del servizio anche alla luce del contesto di riferimento e dell'imminente costituzione del Consiglio di Bacino;
- una prima valutazione economica del servizio alla luce dei dati storici relativi allo stesso, agli investimenti da effettuare e degli obiettivi dell'Ente affidante

Dal punto di vista metodologico, la presente relazione intende unire all'analisi giuridica e normativa, una valutazione di carattere organizzativo ed economico, non limitandosi a fornire un parere rispetto alla fattibilità di una determinata scelta di politica pubblica, ma piuttosto accompagnando l'amministrazione nella definizione del modello gestionale che meglio risulta essere coerente con i desiderata della stessa, secondo una logica per cui non esiste in assoluto una modalità di affidamento migliore di un'altra, ma la scelta deve essere fatta alla luce delle esigenze specifiche del territorio locale.

Nei prossimi capitoli si illustrano, dopo una contestualizzazione del caso, le valutazioni alla luce di quanto analizzato e dei dati raccolti.

## 2. Contesto di riferimento

### 2.1. La normativa incidente

#### 2.1.1. La normativa nazionale

#### **La normativa nazionale generale**

Il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata (anche con differenziazioni settoriali rilevanti) e dinamiche particolari, contrassegnate negli ultimi anni da elementi di forte trasformazione, che in parte costituiscono una rimodulazione progressiva di quanto delineato, a livello di descrizione generale, dall'originaria disciplina organica contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), particolarmente negli articoli 112 e 113.

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

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

La necessità di ricomporre per i servizi pubblici un dato normativo sistemico in rapporto all'ordinamento comunitario e di prima traduzione degli esiti referendari ha condotto alla composizione di una norma-chiave, nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011.

La disposizione è stata successivamente integrata più volte (con la legge n. 183/2011, con la legge n. 27/2012 e con il d.l. n. 83/2012). Tuttavia l'articolato quadro normativo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012, in quanto definito in termini replicativi dell'abrogato art- 23-bis e, quindi, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost. secondo quanto già riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Il quadro di riferimento generale, pertanto, viene ad essere costituito dai principi comunitari ed è integrato da alcune norme specifiche (sopravvissute ai vari passaggi), nonché da discipline settoriali per alcune attività (principalmente servizi "a rete") incidenti nel caso di specie in quanto esplicitamente riferite anche al servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e assimilati (cfr. Art. 3bis, comma 1bis e 6bis introdotti dalla L. 190/2014).

Rispetto a questo quadro, quindi, risulta necessaria la configurazione di alcuni elementi essenziali, per poter analizzare efficacemente il sistema dei servizi pubblici locali (cfr. sez. 3.1.2.), per il quale si rinviene un elemento definitorio generale nel d.lgs. n. 267/2000.

#### **La normativa nazionale relativa ai servizi a rete e la relazione ex Art. 34**

A livello nazionale, dopo l'abrogazione dell'Art. 4 del D.L. 138/2011, il legislatore nazionale ha delineato un quadro regolamentare differenziato dagli altri i servizi pubblici locali a rilevanza economica cosiddetti "a rete", tramite l'articolo 3bis del D.L. 138/2011 stesso, non toccato dal giudice delle leggi con la già citata sentenza abrogativa dell'Art. 4 del medesimo disposto normativo n. 199 del 17-20 luglio 2012.

L'Art. 3bis, che come anticipato nella sottosezione precedente, si applica esplicitamente anche al servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati, definisce le modalità attraverso cui affidare, gestire e controllare tali servizi, al netto di specifiche regolazioni settoriali, come, ad esempio, quella relativa alla distribuzione del gas naturale.

L'Art. 3bis incide nel caso oggetto della presente relazione, in quanto:

- Assegna alle Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano la potestà di definire gli ambiti/bacini di affidamento dei servizi e di istituire/designare gli Enti di governo di tali ambiti di affidamento;
- Assegna conseguentemente agli enti di gestione la competenza esclusiva di determinare le tariffe all'utenza, di affidare la gestione del servizio e del relativo controllo;
- Obbliga gli enti locali alla partecipazione/adesione agli Enti di bacino entro sessanta giorni dall'istituzione degli enti stessi con conseguente assegnazione del potere sostitutivo, previa diffida, al Presidente della Regione;
- Assegna agli Enti di bacino il compito di predisporre la relazione prevista dall'Art. 34, commi 20 e 21 del D.L. 179/2012;

L'art. 34 del D.L. 179/2012, come già accennato nel precedente punto elenco, prevede che gli Enti affidatari di servizi pubblici locali (a rete e non) predispongano, contestualmente all'affidamento, una relazione che illustri la sussistenza dei requisiti comunitari nell'ambito dell'affidamento stesso. In particolare, il comma 20 dell'art. 34 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”*.

Come esplicitato nel successivo capitolo relativo alla normativa comunitaria incidente, nella suddetta relazione, da inviarsi, ai sensi dell'Art. 13 comma 25bis del D.L.145/2013 anche all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il Ministero per lo sviluppo economico, deve essere esplicitato il rispetto della normativa sulla modalità di affidamento (affidamento in house, affidamento in PPPI, affidamento tramite gara) e della normativa relativa alle compensazioni per obblighi di servizio pubblico eventualmente concesse all'affidatario/concessionario del servizio.

Da ultimo è opportuno citare come, proprio in merito alle compensazioni e alla remunerazione del gestore di servizi pubblici locali, il comma 553, Art. 1 della Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014), preveda che *“a decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato”*.

### 2.1.2. La normativa comunitaria

#### **La normativa in materia di servizi di interesse economico generale**

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 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 concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico (punto 17 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. Tale concetto è stato sviluppato per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità, i servizi postali). Stabilisce il diritto di ciascuno di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che prevedono fra l'altro una completa copertura territoriale. In un contesto di liberalizzazione, un obbligo di servizio universale garantisce che tutte le persone all'interno dell'Unione europea abbiano accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e che la qualità del servizio sia mantenuta e, se del caso, migliorata (sez. 1.1. punto 2 Allegato Libro Verde).

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 particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"<sup>1</sup>.

Il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza (punto 4 del considerando della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002).

---

<sup>1</sup> Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica

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», come riconosciuto dalla stessa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso comma 1 dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 (oggetto dell'esame di legittimità da parte della Corte costituzionale)– nel dichiarato intento di disciplinare i "servizi pubblici locali di rilevanza economica" per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di servizi di interesse generale in ambito locale di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che:

- a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44);
- b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV).

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.

A livello comunitario è possibile individuare tre modalità per l'affidamento di suddetti servizi:

- L'affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica del servizio;
- L'affidamento tramite la cosiddetta "gara a doppio oggetto" attraverso cui creare un partenariato pubblico privato istituzionalizzato ai sensi di quanto delineato nella Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) (2008/C 91/02);
- L'affidamento tramite il modulo in house providing a un soggetto in possesso dei requisiti del cosiddetto controllo analogo (l'ente deve avere un controllo sulla società come quello che ha sui suoi uffici) e della cosiddetta attività prevalente (la società deve svolgere la parte prevalente della sua attività per l'Ente/gli Enti soci).

## Riferimenti giurisprudenziali comunitari in materia di 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:

- a) 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;
- b) 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 (punto 50) 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 locale 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". I requisiti principali evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria e italiana (Corte costituzionale) sono specificamente individuati nelle due tabelle riportate di seguito.

Tabella 1 - Requisiti per il controllo analogo

Requisito	Riferimenti
<b>Titolarietà pubblica integrale del capitale sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03. (punti 49 e 50);</li><li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04. (punto 31);</li><li>• Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punti 50 e 51);</li><li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37);</li><li>• Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007,</li></ul>

	causa C-295/05 (punto 57)
<b>Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici, anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 2008, causa C-324/07 (punti 50 e 54);</li> <li>• Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punto 63)</li> <li>• Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)</li> </ul>
<b>Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. II, sentenza 17 luglio 2008, Causa C-371/05. (punto 26)</li> </ul>
<b>Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 67, lett. e e sintesi in punto 72)</li> </ul>
<b>Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72)</li> </ul>
<b>Effettività del controllo analogo.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. III, sentenza 13 novembre 2008, Causa C-324/07. (punto 46);</li> <li>• Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 13-25 marzo 2013. (punto 6.4.).</li> </ul>
<b>Funzione del controllo analogo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 65)</li> </ul>

Tabella 2 - Requisiti per l'attività prevalente

Requisito	Riferimenti
<b>Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63)</li> </ul>

### **L'in house providing nelle nuove direttive comunitarie in materia di concessioni e di appalti**

Nella Direttiva Concessioni (art. 17 Direttiva 23/2014/UE) e nella Direttiva Appalti (art. 12 Direttiva 24/2014/UE) è per la prima volta “codificato” il modello dell'in house providing.

Le disposizioni (che hanno identico contenuto configurativo del modello) per la prima volta traducono in un dato normativo gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla sentenza Teckal e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, fornendo elementi specificativi dei requisiti de controllo analogo e dell'attività prevalente a favore dell'ente affidante.

Le due norme delle direttive stabiliscono infatti che non rientra nell'ambito di applicazione del nuovo corpus di regole per gli appalti e del nuovissimo complesso normativo in materia di concessioni un affidamento di servizio tra un'amministrazione aggiudicatrice e una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato quando la prima eserciti sulla seconda proprio un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi.

Rispetto al secondo elemento costitutivo dell'in house, le norme gemelle delle direttive 23/2014 e 24/2014 introducono la prima rilevante novità, stabilendo che l'attività è prevalente quando oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice "affidante".

La seconda innovazione rispetto agli orientamenti giurisprudenziali consolidati è data dalla previsione di un terzo elemento necessario per la definizione del rapporto inter organico, quale l'assenza nella persona giuridica controllata di partecipazioni dirette di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

La norma permette l'ingresso dei privati negli organismi affidatari in house, a condizione che questi non possano incidere sulle decisioni strategiche.

Proprio l'affermazione della sussistenza del controllo analogo sulla persona giuridica affidataria da parte dell'amministrazione quando essa esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, costituisce il fondamento anche per l'ulteriore grande novità: il controllo tramite holding.

Le norme delle due direttive stabiliscono infatti che l'amministrazione può esercitare il controllo sull'organismo affidatario per mezzo di una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice.

La disciplina codifica anche la situazione in cui l'organismo affidatario sia partecipato da più enti, anche con quote minoritarie, determinando la sussistenza del controllo analogo quando questo sia esercitato in forma congiunta.

La situazione si concretizza quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Peraltro, singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.

Le direttive definiscono per la prima volta anche i parametri per escludere dal loro ambito applicativo le forme di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, quando il contratto definisce un rapporto collaborativo finalizzato a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune.

Di seguito, per chiarezza espositiva, si riporta integralmente la codificazione inserita nelle due direttive comunitarie del 2014 in materia di in house providing:

*1. Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e*

- c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

*Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. [...]*

*3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) *l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;*
- b) *oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e*
- c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

*Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- i. *gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;*
- ii. *tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e*
- iii. *la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.*

### **Il Pacchetto SIEG e la normativa comunitaria in materia di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato**

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 mediante:

- a) *la Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli 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 [notificata con il numero C(2011) 9380] - (2012/21/UE) pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 7 del giorno 11 gennaio 2012;

- b) la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione - (2012/C 8/02), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
- c) la Comunicazione della Commissione - Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) - (2012/C 8/03), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
- d) il Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 114 del giorno 26 aprile 2012.

In particolare, tale Pacchetto prevede che, ove siano previste forme di contribuzione pubblica per i gestori di servizi, il valore complessivo di tale contribuzione sia commisurato agli obblighi di servizio pubblico che l'impresa è chiamata a gestire e ai relativi costi, sulla scorta di quanto definito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza Altmark<sup>2</sup>.

Il richiamo alla suddetta sentenza è rilevante, poiché nell'ambito della stessa vengono definiti i quattro criteri che si debbono rispettare affinché le compensazioni per obbligo di servizio pubblico non siano da considerarsi aiuti di Stato. In particolare, i quattro criteri sono:

- a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- d) infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di 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.

### 2.1.3. La normativa regionale

In adempimento a quanto richiesto dalla normativa nazionale di settore (cfr. Art. 3bis del DL 138/2011 descritto nel paragrafo 3.1.1.) la Regione Veneto, con Legge Regionale 31 dicembre 2012, n. 52, recante "Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186-bis della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 – Disposizioni per la formazione del

---

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0280:IT:HTML>

bilancio annuale e pluriennale dello stato (Legge Finanziaria 2010)-“, modificata, dapprima dalla LR 7 febbraio 2014, n. 3 e, successivamente, dalla LR 2 aprile 2014, n. 11, ha dettato nuove norme in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché di leale collaborazione tra gli enti locali.

Tale legge ha individuato in Veneto, ai sensi dell'art. 199, comma 3, lettera f), del D.lgs. 152/2006, un unico Ambito Ottimale Territoriale (ATO), coincidente con l'intero territorio regionale, ed ha assegnato a nuovi Enti, denominati “consigli di bacino”, le funzioni prima esercitate dalle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale ovvero dai soppressi Enti responsabili di bacino di cui alla LR 21 gennaio 2000, n. 3.

L'individuazione di detti Consigli di Bacino è stata soggetta a livello regionale a diverse modifiche normative, in termini sia di numero complessivo e di comuni appartenenti, sia di estensione provinciale, infraprovinciale e interprovinciale (DGRV n. 13 del 21 gennaio 2014, LR n. 3 del 7 febbraio 2014 e infine la LR n. 11 del 2 aprile 2014). Alla data odierna fa fede in tal senso, salvo ulteriori modifiche e/o integrazioni future, la Deliberazione di Giunta n. 13 del 21 gennaio 2014, che ha provveduto al riconoscimento di 12 bacini territoriali (di estensione provinciale, infraprovinciali o interprovinciali).

Sempre nella stessa legge regionale viene stabilito altresì che gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali esercitino in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino. Per quanto riguarda le modalità di costituzione e funzionamento dei Consigli di Bacino, all'art. 4 della LR 52/2012 la Regione Veneto ha scelto nella “Convenzione” (di cui all'art. 30 del D.lgs. n.267/2000) la forma di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo bacino territoriale. Da parte degli stessi si stabilisce l'obbligo di sottoscrivere un'apposita Convenzione sulla scorta di quella tipo approvata dalla Giunta regionale con DGRV n. 1117 del 1 luglio 2014.

Il Comune di Nove, ai sensi dell'Allegato A alla DGRV13/2014, fa parte del Bacino “Brenta”, comprendente 73 Comuni appartenenti alle Province di Vicenza e Padova. Nell'ambito del processo di organizzazione e istituzione del Consiglio di Bacino, le amministrazioni comunali coinvolte hanno avviato il percorso previsto dalla legislazione regionale e, sulla base della stessa e in particolare della bozza di convenzione predisposta dalla Giunta regionale (All. A alla DGRV 1117/2014) stanno procedendo a dare piena attuazione al processo di riforma.

Tuttavia è da rilevare come alla data odierna il Consiglio di bacino non risulti ancora istituito, in quanto i Consigli Comunali degli Enti appartenenti allo stesso non hanno ancora approvato la convenzione istitutiva dello stesso.

Alla luce della normativa incidente si ritiene pertanto che fino alla costituzione del Consiglio di Bacino, gli Enti locali rimangono titolari della funzione di affidamento del servizio. In tal senso è opportuno rilevare come l'Art. 5, comma 8 della Legge regionale evidenzia che *“al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni connesse all'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani e fino al subentro nei rapporti giuridici attivi e passivi da parte dei consigli di bacino ai sensi del comma 6, gli enti locali, già ricadenti nell'ambito degli enti responsabili di bacino e delle autorità d'ambito, subentrano nella posizione dei medesimi rispetto alle concessioni ed ai contratti di servizio in essere, di affidamento della gestione operativa relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, rilasciate e stipulati dagli stessi enti responsabili di bacino ed autorità d'ambito, qualora le concessioni ed i contratti di servizio in essere siano compatibili con la normativa europea vigente in materia di affidamenti della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nonché con la vigente normativa nazionale in materia di riduzione della spesa, con particolare riferimento alle modalità di affidamento del servizio”*.

Infine è opportuno citare come anche la Corte dei Conti sezione Lombardia (deliberazione 20/2014) abbia affermato come *“nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione del*

*servizi di igiene ambientale (nei termini la Sezione con deliberazioni 531/2012; 362/2013; 457/2013). Tuttavia, l'affidamento in concreto di detto servizio (anche nell'ipotesi di gestione già instaurata) dovrà avvenire secondo i principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza e, in ogni caso, tramite procedure di selezione comparativa, escluso ogni automatico rinnovo in favore degli attuali affidatari”.*

## 2.2. Il quadro gestionale del servizio nel Comune di Nove

La gestione del servizio nel Comune di Nove risulta attualmente frammentata fra diversi soggetti affidatari separatamente di diverse fasi della filiera.

In particolare, attualmente il quadro gestorio risulta essere il seguente:

- Per quanto riguarda la fase di spazzamento strade, il servizio risulta affidato attualmente a Pedemontana Patrimonio e Servizi s.r.l. sulla base del contratto di servizio stipulato dalla stessa con il Comune di Nove secondo il modulo dell'in house providing. Il contratto, stipulato in data 11/06/2013 e con decorrenza dal 1 Maggio 2013 al 30 Aprile 2021, prevede che per il servizio, il Comune riconosca un corrispettivo omnicomprendente a PPS pari a 360.000 € oltre IVA per l'intero periodo di affidamento, pari a 45.000 € annui. Nel PEF TARI 2014 emerge che nel 2014 il costo effettivo di tale servizio per il Comune è risultato pari a 36.072 € + I.V.A.
- Per quanto riguarda la fase di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti, la gestione è principalmente in capo alla ditta I.N.U.F.F. S.r.l. con sede a Bassano del Grappa, la quale è risultata aggiudicataria di una procedura ad evidenza pubblica ed ha pertanto stipulato con l'ente un contratto di servizio per il periodo 01/04/2007-31/03/2012, prorogato con delibera di Giunta comunale n. 185 del 30/11/2010 fino al 31 Marzo 2015. Per tale attività, il contratto prevedeva un corrispettivo fisso annuo di 90.964 € + I.V.A., rivalutato negli anni a causa dell'andamento inflattivo e pari, nel 2014, a 99.403,75 €<sup>3</sup>;
- Sempre nell'ambito della raccolta, ma con riferimento alla raccolta differenziata del rifiuto non umido, è stata affidata a Pedemontana Patrimonio e Servizi la gestione dell'eco centro di Via Nodari per il periodo 01/01/2015-31/12/2026 per un corrispettivo annuo pari a 37.000 € annui;
- Lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati è direttamente remunerato dal Comune alle società che gestiscono gli impianti di smaltimento e recupero delle diverse frazioni di rifiuto, ed in particolare:
  - Per lo smaltimento della frazione indifferenziata (residuo secco e frazione derivante dallo spazzamento delle strade), il conferimento avviene presso gli impianti di ETRA S.p.A.. Dal PEF del servizio del 2014 emerge un costo gravante sulla TARI del 2014 pari a 42.462,46 + I.V.A.;
  - Per la gestione dei rifiuti differenziati, dal PEF 2014 emergono ricavi dalla vendita ai consorzi di recupero e ad altri soggetti locali pari a 44.272 €, mentre costi per lo smaltimento e il trasporto di tali rifiuti effettuato da diversi soggetti a seconda della tipologia di rifiuto, per circa 89.000 €

---

<sup>3</sup> Fonte: PEF della TARI Comunale 2014

Come emerge dal quadro appena delineato, la filiera dei rifiuti nel Comune di Nove risulta particolarmente frammentata con diversi soggetti che si interfacciano direttamente con il Comune per la gestione delle singole fasi operative e con il mantenimento, in capo al Comune, dei rapporti economici con tali soggetti.

Dal punto di vista economico, è possibile, da un'analisi del PEF del servizio, desumere il costo, per i cittadini novesi, della gestione del ciclo integrato ed effettuare una comparazione con il contesto nazionale e regionale.

In particolare, il PEF 2014 di Nove evidenzia i seguenti macro dati:

Voce di costo	Valore (IVA esclusa)	Valore (IVA inclusa)	Valore €/abitante	Valore €cent/Kg <sup>4</sup>
<b>CGIND (Costi di gestione dei rifiuti indifferenziati)</b>	158.726,38 €	175.242,82 €	34,57 €/ab	10,22 €cent/Kg
<b>CGD (Costi di gestione differenziata)</b>	82.230,82 €	93.346,06 €	18,42 €/ab	5,44 €cent/Kg
<b>CC (Costi Comuni)</b>	60.319,32 €	64.470,85 €	12,72 €/ab	3,76 €cent/Kg
<b>CK (Costi d'uso del capitale)</b>	9.812,56 €	10.837,38 €	2,14 €/ab	0,63 €cent/Kg
<b>TOTALE</b>	<b>311.089,08 €</b>	<b>343.897,10 €</b>	<b>67,84 €/ab</b>	<b>20,06 €cent/Kg</b>

I dati di costo riportati nella tabella, permettono, la comparazione dei dati di Nove con i dati di costo a livello nazionale, regionale e locale. In particolare, per tale comparazione si utilizzato nella presente relazione i dati forniti da ISPRA nell'ambito del "Rapporto Rifiuti Urbani", Edizione 2014, nel quale sono riportati i costi relativi all'anno 2012 e 2013. Nel capitolo 5 di tale rapporto, è riportata un'analisi del Piano economico e finanziario dei Comuni e degli Enti affidanti il servizio che hanno inviato i dati ad ISPRA.

I dati del Rapporto significativi nel caso di specie sono i seguenti:

Voce di costo	Media Italia 2013	Media Nord Italia 2013	Media Veneto 2013	Comuni fra i 5.000 e i 15.000 ab. (media Italia) 2013
<b>CGIND</b>	• 118,64 €/ab • 32,26 €cent/Kg	• 57,67 €/ab • 21,51 €cent/Kg	• 63,57 €/ab • 25,69 €cent/Kg	• 56,2 €/ab • 25,34 €cent/Kg
<b>CGD</b>	• 35,1 €/ab • 17,63 €cent/Kg	• 33,64 €/ab • 13,34 €cent/Kg	• 41,57 €/ab • 14,41 €cent/Kg	• 42,15 €/ab • 13,7 €cent/Kg
<b>CC</b>	• 43,11 €/ab • 7,46 €cent/Kg	• 66,49 €/ab • 12,77 €cent/Kg	• 46,21 €/ab • 8,02 €cent/Kg	• 30,65 €/ab • 5,81 €cent/Kg
<b>CK</b>	• 14,41 €/ab • 2,43 €cent/Kg	• 11,87 €/ab • 2,28 €cent/Kg	• 13,42 €/ab • 2,33 €cent/Kg	• 9,85 €/ab • 1,92 €cent/Kg
<b>TOTALE</b>	• 211,26 €/ab • 35,72 €cent/Kg	• 169,67 €/ab • 31,99 €cent/Kg	• 164,77 €/ab • 29,12 €cent/Kg	• 138,85 €/ab • 25,77 €cent/Kg

<sup>4</sup> Al fine di utilizzare dati ufficiali e certificati si fa riferimento al dato di produzione di rifiuti 2013 disponibile sul sito di ARPA Regione Veneto

Come emerge dalla tabella sopra riportata, il PEF del Comune di Nove si colloca ad un livello inferiore di costo rispetto ai dati ISPRA, pertanto già allo stato attuale è possibile affermare l'elevata efficienza del servizio nel comune vicentino.

Ulteriore elemento di interesse da rilevare è relativo al dato contenuto nel rapporto ISPRA relativo al PEF 2013 dei Comuni gestiti da ETRA S.p.A., società di gestione di cui il Comune di Nove è socio e alla quale potrebbe essere percorribile l'affidamento in house (cfr. paragrafo 4.5.). Nel rapporto ISPRA si riporta il dato di ETRA S.p.A. con riferimento alle gestioni in provincia di Padova per l'anno 2013 e per l'anno 2012:

Voce di costo	ETRA – gestioni Padova 2012	ETRA – gestioni Padova 2013
<b>CGIND</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 41,29 €/ab</li> <li>• 28,2 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 47,26 €/ab</li> <li>• 31 €cent/Kg</li> </ul>
<b>CGD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 37,53 €/ab</li> <li>• 12,89 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 39,61 €/ab</li> <li>• 13,47 €cent/Kg</li> </ul>
<b>CC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6,24 €/ab</li> <li>• 1,43 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8,78 €/ab</li> <li>• 1,83 €cent/Kg</li> </ul>
<b>CK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,84 €/ab</li> <li>• 0,87 €cent/Kg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4,35 €/ab</li> <li>• 1,03 €cent/Kg</li> </ul>
<b>TOTALE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>88,9 €/ab</b></li> <li>• <b>20,31 €cent/Kg</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>100,00 €/ab</b></li> <li>• <b>22,41 €cent/Kg</b></li> </ul>

Anche in questo caso l'attuale sistema gestionale del Comune di Nove risulta meno oneroso per la collettività rispetto al caso di comparazione preso in esame. Solo i cosiddetti costi comuni emergono come leggermente maggiori rispetto alle gestioni ETRA, ma sia il valore al Kg prodotto che ad abitante si attesta sotto al dato della stessa.

Da ultimo si riportano, come ulteriori fonti di comparazione, le analisi effettuate dai Comuni di Mason Vicentino, Molvena e Pianezze nell'ambito della relazione predisposta ai fini di ottemperare a quanto richiesto dall'Art. 34 del D.L. 179/2012 al momento dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati nel corso dell'anno 2014 (la relazione porta la data del 16 Aprile 2014, mentre l'aggiudicazione del servizio è avvenuta nel Settembre del medesimo anno).

In tale relazione, i tre Comuni riportano i dati ARPA Veneto relativi al costo del servizio di gestione dei rifiuti nel territorio regionale con un dettaglio specifico per il territorio vicentino. Di seguito si riportano i dati relativi ai Comuni compresi fra 5.000 e 15.000 abitanti (fascia di riferimento per il Comune di Nove):

	Veneto	Ambito VI1	Ambito VI2	Ambito V3
<b>Costo Totale €/ab Cm fra 5.000 e 15.000 abitanti</b>	95 €/ab	82,99 €/ab	78,98 €/ab	76,01 €/ab

Nei tre Comuni che hanno predisposto la relazione si ha un costo di gestione del servizio di:

- 68,74 € per il Comune di Mason Vicentino;
- 73,93 €/ab per il Comune di Molvena;
- 71,27 €/ab per il Comune di Pianezze.

Il servizio nei tre Comuni che hanno condotto lo studio è stato affidato, per la sola parte relativa alla raccolta, alla gestione dell'eco centro e al trasporto, tramite gara ad evidenza pubblica per un valore annuo al netto d'IVA di 292.236,04 €, pari a 35,41 €/ab. Considerando solo tali parti della filiera all'interno del PEF

del Comune di Nove, emerge un valore pari a circa 125.276 € annui al netto d'IVA dal quale consegue un costo ad abitante di circa 25 €/ab.

Come emerge dalle considerazioni esposte, il PEF del Comune di Nove (pari a 67,84 €/ab) risulta essere inferiore al dato dei tre Comuni considerati sia nello specifico caso dei soli servizi di raccolta, trasporto e gestione dell'eco centro, sia nel suo complesso.

## 2.3. La società Pedemontana Patrimonio e Servizi

### 2.3.1. Breve descrizione della società e dei servizi gestiti

La società Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. (PPS) è una società interamente partecipata dal Comune di Nove (VI) ed è soggetta all'indirizzo ed al controllo del Comune medesimo, nelle forme previste dagli articoli del Titolo 3° "Controllo analogo sulla Società e sui servizi pubblici ad essa affidati da parte dei soci" del suo Statuto. Come si evince dallo statuto, *"la società ha per oggetto l'organizzazione, la gestione amministrativa e tecnica delle reti, degli impianti e tutte le altre dotazioni destinate al soddisfacimento di esigenze pubbliche, di utilità sociale e di tutela ambientale e comunque esigenze connesse all'assetto del territorio"*.

La società deriva dalla trasformazione, nel Dicembre 2013, della ragione sociale della precedente società "Novelimpianti Srl" proprietaria delle reti e degli impianti di distribuzione del gas naturale nel territorio del Comune di Nove. PPS attualmente detiene il 90,9% del capitale sociale della società "Pedemontana Distribuzione gas S.r.l.", frutto del conferimento totalitario, da parte del Comune di Nove delle partecipazioni precedentemente detenute dallo stesso nella società Novenergia S.r.l.. Il restante 10% della società è detenuto dalla società Pasubio Distribuzione gas S.r.l.

PPS, alla data di predisposizione di questo studio (aprile 2015) risulta attiva nei seguenti settori:

- Gestione di servizi pubblici afferenti il ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani per il Comune di Nove tramite il modulo in house providing (cfr. par. 3.2.), con particolare riferimento:
  - alla gestione dell'eco centro comunale di Via Nodari;
  - alla gestione dello spazzamento delle strade comunali, del diserbo marciapiedi ed aree pubbliche, della pulizia delle caditoie comunali, compreso il trasporto del materiale di risulta ad impianto autorizzato;
  - alla gestione dello sportello "Tassa rifiuti solidi urbani"
- Distribuzione del gas naturale nei Comuni di Loreggio, San Giorgio in Bosco e Villaverla tramite aggiudicazione di una procedura ad evidenza pubblica in associazione temporanea di imprese con Pasubio Distribuzione Gas S.r.l.;
- Gestione dello "Sportello Energia" tramite contratto di agenzia per conto di ETRA S.p.A.;
- Concessione, su mandato dell'amministrazione comunale controllante, delle reti di distribuzione del gas naturale del Comune di Nove al concessionario del servizio, Pedemontana Distribuzione Gas S.r.l. per tutta la durata del servizio;
- Costruzione di una centrale di produzione di energia idroelettrica;

- Gestione del servizio idrico integrato per il Comune di Nove tramite affidamento diretto.

La gestione delle attività su indicate ha portato, nel corso dell'anno 2013 i seguenti risultati economici per Pedemontana Patrimonio e servizi:

<b>Conto Economico a Valore Aggiunto</b>	<i>euro</i>
Valore della produzione	€ 1.155.982
- Costi esterni	€ 491.918
<b>= Valore Aggiunto</b>	<b>€ 664.064</b>
- Costo del personale	€ 390.234
<b>= Margine Operativo Lordo MOL (EBITDA)</b>	<b>€ 273.830</b>
- Ammortamenti e accantonamenti	€ 175.104
<b>= Margine Operativo Netto (MON)</b>	<b>€ 98.726</b>
+ Proventi finanziari	€ 3.453
<b>= Risultato ante Oneri finanziari (EBIT)</b>	<b>€ 102.179</b>
- Oneri finanziari	€ 11.107
<b>= Risultato Ordinario</b>	<b>€ 91.072</b>
+ Proventi straordinari	€ 58.287
- Oneri straordinari	€ 26.099
<b>= Risultato ante-imposte (EBT)</b>	<b>€ 123.260</b>
- Imposte dell'esercizio	€ 27.973
<b>= Risultato Netto</b>	<b>€ 95.287</b>

A livello gestionale è opportuno rilevare alcuni eventi rilevanti che si stanno concretizzando nel periodo in cui si sta predisponendo il presente studio. In particolare, a seguito della sentenza del T.A.R. Veneto n. 85/2014, depositata in data 21 gennaio 2014, che disponeva lo scioglimento della gestione dell'attività di captazione, e dei servizi di adduzione e distribuzione dell'acqua da parte di Novenergia ed il trasferimento ad Etra S.p.A. della gestione di tali attività, si stanno perfezionando i documenti necessari al passaggio del ramo d'azienda relativo al servizio idrico di Pedemontana Patrimonio e Servizi a ETRA S.p.A. con decorrenza dal 1 Giugno 2015, termine di scadenza della gestione del servizio idrico transitoria di PPS prima del subentro di ETRA S.p.A. medesima.

E' inoltre da segnalare come la partecipazione all'ATI deputata alla gestione della distribuzione del gas naturale nei Comuni di Loreggia, San Giorgio in Bosco e Villaverla è in corso di razionalizzazione attraverso il trasferimento della stessa a Pedemontana Distribuzione Gas s.r.l. società controllata da PPS e a cui partecipa per circa il 9,1% anche l'altro soggetto dell'ATI aggiudicatosi il servizio di distribuzione del gas in tali territori, Pasubio Distribuzione Gas S.r.l.

Alla luce di tali evoluzioni, il perimetro di attività di Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. subirà una determinante ridefinizione. Come più avanti illustrato, tale ridefinizione, nella quale assumeranno ancora maggiore centralità i servizi gestiti tramite affidamento diretto per il Comune di Nove non muta il carattere in house providing della società, ma, anzi, permette di rendere maggiormente "unitario" e meno "frammentato" il business model della società fino ad ora basato su una serie di servizi differenti e di piccola entità.

### 2.3.2. Il rispetto dei criteri dell'in house providing

Nel presente capitolo si approfondiscono gli elementi configurativi dell'in house providing previsti dalla normativa comunitaria evidenziando se e come Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. rispetti tali criteri nei confronti del Comune di Nove. Il paragrafo è diviso in due sezioni coerenti con i due macro criteri previsti dalla normativa comunitaria illustrati nel dettaglio nel paragrafo 3.1.2. della presente relazione.

#### **Il rispetto del "controllo analogo"**

Per la verifica del rispetto del criterio del controllo analogo è necessario verificare quanto disciplinato dagli strumenti di governance societaria, con particolare riferimento allo statuto della società, il quale, nel caso di specie è stato recentemente modificato proprio per rafforzare il controllo analogo comunale sulla società. In particolare:

- **Il capitale sociale è interamente pubblico e non cedibile a privati, ai sensi dell'Art. 6 dello Statuto:**  
*"Il Capitale Sociale è detenuto totalmente dal Comune che, quale socio unico della Società, esercita sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Il Capitale Sociale è interamente pubblico e può essere aumentato o diminuito con deliberazione dell'Assemblea, purché sia rispettato il principio che la totalità delle quote sia in possesso esclusivo a soggetti pubblici. Ai fini dell'ammissione alla eventuale sottoscrizione dello stesso è pertanto essenziale il requisito di ente pubblico. E' da considerarsi inefficace nei confronti della società ogni trasferimento di quote di partecipazione idoneo a far venir meno la totale partecipazione pubblica del capitale sociale e, pertanto, l'acquirente non sarà ammesso all'esercizio dei diritti sociali".*
- **Ai soci sono conferiti speciali poteri di controllo della società superiori rispetto a quelli conferiti dal Codice Civile che impongono specifici obblighi di comunicazione agli stessi da parte degli organi gestionali della società. Inoltre, ove si dovesse ampliare la partecipazione ad altri Enti soci, sono previsti specifici strumenti per il rispetto del criterio del cosiddetto "Controllo analogo congiunto". Tali elementi sono riportati all'Art. 10bis dello Statuto:**  
*"Al fine dell'esercizio del Controllo Analogo sulla Società e sui servizi pubblici ad essa affidati, l'organo amministrativo è tenuto ad inviare tempestivamente ai soci il bilancio preventivo e le relazioni semestrali previsti dal presente statuto, e il bilancio d'esercizio, composto dai documenti previsti dalla legge e dal presente statuto e le deliberazioni dell'assemblea dei soci. Gli organi amministrativi e tecnici dei soci diretti e/o indiretti, in relazione all'esercizio di servizi in house providing, hanno diritto di richiedere informazioni in merito alla gestione dei servizi ad essi resi direttamente e/o indirettamente dalla società. Su richiesta dei soci diretti e/o indiretti, ai sensi di quanto previsto dal presente Statuto, l'organo amministrativo deve produrre agli stessi apposita relazione sulla gestione dei servizi ad essi resi direttamente e/o indirettamente dalla società. Per la gestione in regime di affidamento diretto di servizi per i soci diretti e/o indiretti, la società è soggetto gerarchicamente subordinato ai medesimi, quindi assoggettato ad un controllo funzionale, gestionale e finanziario analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi, che si esplica attraverso la conformazione delle attività di programmazione, gestione e rendicontazione, con le seguenti forme e modalità:*
  - a) *mediante le forme di controllo disciplinate dal presente statuto;*
  - b) *nel caso di una pluralità dei soci, a mezzo di un apposito organismo di controllo - assemblea di coordinamento - costituito dai legali rappresentanti dei soci che aderiscono alla convenzione stipulata dai medesimi ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 18.08.2000, n.267, che assicura, da parte dei soci, non solo il controllo congiunto sull'attività societaria, ma anche il controllo sull'attività gestionale, esprimendosi preventivamente sulle materie rimesse alla*

*decisione dei soci sulla base del presente statuto; prevede le designazioni dei componenti dell'organo amministrativo e del collegio sindacale, al fine di dare una adeguata rappresentanza ai soci;*

*c) mediante la definizione da parte dei soci diretti e/o indiretti, ai sensi di quanto previsto dal presente statuto di disciplinari per lo svolgimento del servizio che, nel rispetto delle discipline di settore, delle norme degli statuti comunali e del presente statuto, prevedano la regolamentazione dei servizi affidati direttamente alla società dai soci diretti e/o indiretti, definendo le modalità di vigilanza e di controllo sui servizi e sulla gestione”.*

- **E' previsto un esplicito obbligo di rendicontazione periodica al Consiglio comunale dell'Ente socio, ai sensi dell'Art. 12 dello Statuto:** *“Oltre a quanto previsto dal precedente, il Consiglio d'Amministrazione ha l'obbligo di relazionare di fronte al Consiglio Comunale una volta all'anno sull'attività svolta”.*

Come si evince dai punti appena elencati, il controllo del Comune di Nove non è limitato a quanto previsto dal Codice Civile, ma risulta rafforzato da specifiche disposizioni statutarie che non solo attribuiscono uno specifico ruolo ai soci, ma richiamano direttamente il Consiglio Comunale quale destinatario di una rendicontazione periodica obbligatoria degli organi amministrativi che, ai sensi dell'Art. 15 dello Statuto, è obbligato a presentare all'Assemblea dei soci (obbligatoriamente tutti pubblici), un programma di attività annuale e pluriennale che, fra l'altro, contenga:

- a) le linee di sviluppo delle diverse attività;
- b) le politiche generali delle tariffe per quanto di competenza della società e come proposta per le tariffe che rimangono di esclusiva competenza degli enti soci;
- c) il programma degli investimenti da attuarsi in conformità al programma pluriennale, con l'indicazione della spesa prevista nell'anno e delle modalità della sua copertura;
- d) la previsione del risultato economico rappresentata secondo lo schema di conto economico di cui all'art. 2425 codice civile;
- e) la relazione illustrativa sull'esercizio finanziario;
- f) il piano di assunzione del personale.

Il programma annuale e quello pluriennale vengono predisposti dall'organo amministrativo entro il trenta novembre di ciascun anno. Successivamente alla sua predisposizione, l'organo amministrativo lo presenta ai soci al fine di deliberare in merito all'approvazione entro il trentuno dicembre successivo.

Tale elemento costituisce, de facto una limitazione dei poteri dell'organo amministrativo della società, che a consuntivo deve rendicontare sull'effettivo rispetto del programma annuale e pluriennale all'organo assembleare.

### **Il rispetto dell'”attività prevalente”**

Come evidenziato nel paragrafo relativo alla normativa comunitaria, le recenti direttive in materia di appalti pubblici e concessioni (Direttive 23/2014/UE e 24/2014/UE) disciplinano in maniera chiara il requisito dell'attività prevalente. In particolare tali direttive identificano l'attività prevalente quando *“oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi”.*

Ai sensi di quanto disposto a livello comunitario è necessario verificare se l'attività sviluppata da PPS sia per più dell'80% effettuata per compiti ad essa affidati dal Comune di Nove. In questo senso, è opportuno sottolineare come l'analisi che si andrà ad effettuare non tiene in considerazione i ricavi di PPS effettuati nell'ambito del servizio idrico. Infatti, come anticipato nel paragrafo precedente, tale attività andrà a decadere dopo il 31/05/2015, sebbene la stessa sia stata fino ad ora svolta in quanto affidata dal Comune di Nove. Per l'analisi dell'attività prevalente non si prenderanno pertanto in considerazione i dati di bilancio del 2013 o del 2014 in quanto "falsati" da tale posta, ma in un'ottica fattuale e non meramente formale si andrà a verificare il rispetto del requisito in ottica prospettica, poiché, è utile ricordarlo, tale requisito deve essere mantenuto in futuro più che essere stato valido in passato.

Alla luce di ciò è necessario rispondere alla presente domanda: *"In caso di affidamento del servizio di gestione rifiuti a Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l., è rispettato il criterio dell'attività prevalente?"*

Per rispondere a tale domanda è necessario anticipare quanto sarà poi illustrato nel dettaglio nel proseguo del documento e cioè che, nel caso di specie, si propone l'affidamento a PPS della gestione dell'intero ciclo integrato dei rifiuti compresa la riscossione della TARI comunale, la quale costituirà la remunerazione del servizio. Pertanto, di seguito si effettuerà il calcolo del rispetto dell'attività prevalente in tale caso, sulla base del PEF del servizio 2014, a cui si applica una diminuzione di 2.000 (due mila) € alla luce del preventivo di PPS relativo alla gestione del servizio. Inoltre, nel caso di specie in ottica prudenziale, non si tiene in considerazione la cessione della partecipazione all'ATI aggiudicataria della distribuzione del gas naturale a Loreggia, San Giorgio in Bosco e Villaverla, che tuttavia dovrebbe avvenire nel corso dell'anno in corso.

Alla luce di tali assunzioni il quadro dei ricavi (attività) della società risulta essere il seguente:

<b>Attività</b>	<b>Ricavi stimati in val. assoluto</b>	<b>Val % dei ricavi stimati sul totale</b>
<b>Gestione del ciclo integrato dei rifiuti</b>	€ 309.089,08	50%
<b>Canoni di concessione delle reti di distribuzione del gas naturale</b>	€ 250.000,00	41%
<b>Sportello Energia</b>	€ 6.000,00	1%
<b>Distribuzione Gas naturale per altri Enti (partecipazione a ATI aggiudicataria)</b>	€ 50.000,00	8%
<b>TOTALE</b>	<b>€ 615.089,08</b>	<b>100,0%</b>

Come emerge chiaramente dalla tabella, al fine di poter affermare il rispetto dell'attività prevalente è necessario verificare se le attività "Gestione del ciclo integrato dei rifiuti" e "Canoni di concessione delle reti di distribuzione del gas naturale" siano qualificabili come *"effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi"*.

Per quanto riguarda la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, essa è l'oggetto della presente relazione, tesa appunto a verificare la possibilità e la profittabilità di tale affidamento a PPS. Tale affidamento, ove se ne verifichi la fattibilità, sarà effettuato tramite il modulo dell'in house providing direttamente su mandato Comune di Nove, pertanto è naturalmente un *"compito ad essa affidato dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi"*.

Per quanto riguarda la remunerazione che PPS riceve quale canone per l'utilizzo delle reti di distribuzione del gas naturale da parte di Pedemontana Distribuzione Gas S.r.l., lo stesso, sebbene non risulta essere un ricavo direttamente derivante dal Comune di Nove, tuttavia emerge come dallo stesso stabilito e assegnato. Infatti, il Comune di Nove ha stipulato un contratto di servizio con la società di distribuzione del gas naturale Pedemontana Distribuzione Gas ove si afferma:

- *“che il soggetto gestore, contestualmente all’avvio dell’attività di distribuzione, fruirà del diritto di accesso alle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali di proprietà dell’ente locale o della eventuale correlata società delle reti (come da relativo contratto di concessione amministrativa per l’accesso a dette infrastrutture)” (punto 22 delle premesse);*
- *“che sotto il profilo della snellezza e delle (viceversa) complesse necessità di coordinamento e di sostenibilità, si è preferito anettere al contratto di concessione del servizio in esame anche il relativo contratto di servizio, mantenendo invece distinto (alla luce della diversa natura patrimoniale dei relativi assets) il contratto di concessione amministrativa per l’accesso alle infrastrutture di proprietà dell’ente locale o della eventuale correlata società del patrimonio...” (punto 27 delle premesse)*

Inoltre nel medesimo contratto si esplicita come le infrastrutture in questione risultano preordinate allo specifico scopo per cui vengono concesse al concessionario (cfr. Art. 30, punto 5).

Pedemontana Distribuzione Gas S.r.l. e Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l., alla luce del contratto di servizio appena citato, hanno stipulato una convenzione amministrativa di concessione per l’accesso alle reti, che si regge, come emerge dai presupposti e dalle premesse alla stessa che le due parti sono, la società Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. proprietaria delle infrastrutture essenziali al servizio di distribuzione del gas naturale (punto III) e la società Pedemontana Distribuzione Gas S.r.l. la società aggiudicataria del servizio.

Da tale quadro emerge come il ricavo derivante dalla concessione delle reti discende da un obbligo imposto dal Comune di Nove alla società aggiudicataria del servizio, cioè quello di utilizzare le reti “preordinate e essenziali allo scopo” di proprietà della società del patrimonio, cioè Pedemontana Patrimonio e Servizi.

Alla luce di quanto evidenziato, è possibile affermare che i ricavi derivanti dalla concessione delle reti di distribuzione del gas naturale a Pedemontana Distribuzione Gas S.r.l. derivino dal compito affidato dal Comune di Nove a PPS di mettere a disposizione le suddette reti al soggetto affidatario del servizio di distribuzione del gas naturale, che, nel caso di specie, risulta essere, a seguito di aggiudicazione di procedura ad evidenza pubblica, Pedemontana Distribuzione Gas S.r.l.

Inoltre, è opportuno rilevare come il criterio dell’attività prevalente nasca da un’esigenza di tutela della concorrenza, al fine che le società in house non sfruttino il monopolio di cui sono titolari per assumere un vantaggio competitivo su altri mercati. Tale lettura conduce a ritenere che i settori da escludere dalla cosiddetta attività prevalente siano quelli ove le società possano competere in modo concorrenziale con altri operatori (nel o per il mercato). Risulta evidente che rispetto alla proprietà delle reti di distribuzione del gas naturale e al conseguente ricavo derivante dalla concessione al soggetto gestore del servizio di distribuzione, non ci si trova in tale situazione in quanto non è presente e non è configurabile un “mercato” relativo alla proprietà delle reti gas nemmeno “in potenza” in quanto tali infrastrutture risultano qualificabili come non duplicabili.

Alla luce di ciò è possibile affermare che tale ricavo sia da considerarsi incluso nell’ambito dei calcoli dell’attività prevalente effettuata dalla società per l’Ente socio.

Le altre attività effettuate da PPS (Sportello Energia e Distribuzione del Gas naturale per altri Enti) non risultano invece compatibili con il dettame comunitario in materia di attività prevalente, in quanto non affidate alla società esplicitamente o indirettamente dal Comune di Nove.

Tutto ciò considerato, emerge come la quota di attività “effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi” da parte di PPS risulterà, in caso di affidamento del

servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti pari al 91%, pertanto pienamente conforme alle disposizioni delle recenti direttive comunitarie. Inoltre tale quota salirà al 98,94% ove si verificasse effettivamente il passaggio a Pedemontana Distribuzione Gas S.r.l. della partecipazione all'ATI affidataria del servizio di distribuzione del gas naturale negli altri comuni (Loreggia, San Giorgio in Bosco e Villaverla).

### 3. Scenari di affidamento del servizio

#### 3.1. Premessa

Come anticipato nei capitoli precedenti, il presente documento è predisposto al fine di supportare il Comune di Nove e la società Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. nella definizione delle modalità gestionali del ciclo integrato dei rifiuti alla luce dei seguenti elementi:

- La scadenza, al 31 Marzo 2015, del contratto fra Comune di Nove e INUFF S.r.l. per la raccolta delle frazioni umide e secche;
- La necessità di consegnare al Consiglio di bacino in via di costituzione una gestione in essere legittima evitando di passare al Consiglio stesso dei rapporti sinallagmatici non conformi alla normativa vigente;
- La necessità di effettuare scelte non solo legittime, ma anche profittevoli per l'ente affidante.

Posto che, come evidenziato nel capitolo precedente, l'affidamento in house providing a PPS risulterebbe essere conforme ai requisiti comunitari illustrati in dettaglio nel paragrafo 3.1.2., nel presente capitolo si intende comparare tale ipotesi di affidamento rispetto alle altre modalità di affidamento possibili.

Tale comparazione prende in considerazione non solo gli elementi di carattere normativo e organizzativo, ma anche elementi di carattere economico, in quanto risulta evidente dalla normativa comunitaria e nazionale (Pacchetto SIEG, art. 34 del D.L. 179/2012 e comma 553 della Legge di Stabilità 2014) che l'affidamento dei servizi pubblici locali, oltre a profili di legittimità, deve seguire profili di profittabilità per l'ente affidante, il quale non deve erogare al soggetto gestore una compensazione superiore a quella ottenibile con percorsi differenti di affidamento. Nel caso dell'in house providing, poiché tale strumento non prevede un confronto diretto fra imprese operanti sul mercato a contendersi il servizio, tale analisi deve effettuarsi tramite un'analisi comparativa del mercato, andando ad individuare parametri di costo comparabili con il caso oggetto di analisi.

Nei paragrafi seguenti confronteremo pertanto le singole opzioni sotto un profilo sia di economicità, sia di opportunità alla luce, anche dell'evoluzione del contesto regolatorio di riferimento, con particolare attenzione all'evoluzione relativa all'istituzione del Consiglio di bacino "Brenta". In particolare, nell'analisi comparativa si terranno in considerazione i seguenti profili:

- **Profilo di legittimità:** l'affidamento deve risultare legittimo ai sensi della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia;
- **Profilo di profittabilità:** secondo le indicazioni dell'amministrazione comunale l'affidamento deve risultare profittevole e cioè meno oneroso rispetto all'attuale quadro e rispetto ad un benchmark di riferimento (cfr. cap. 3.2. della presente relazione);
- **Profilo temporale:** alla luce del fatto che uno degli obiettivi dell'amministrazione è lasciare al subentrante Consiglio di bacino un affidamento conforme e legittimo alla luce degli attuali limiti della gestione in virtù dell'avvenuta scadenza dell'affidamento a INUFF S.r.l., è necessario

completare l'affidamento nel minor tempo possibile e comunque prima di cedere i contratti al Consiglio di bacino in via di costituzione.

Di seguito si riporta invece un'overview generale sui pregi e sui difetti delle diverse modalità di affidamento:

Figura 1- Pro e contro delle forme di affidamento

	Prerequisiti dell'affidamento	Pro	Contro
<b>In house providing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controllo analogo;</li> <li>• Attività prevalente;</li> <li>• Totale partecipazione pubblica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controllo sul gestore;</li> <li>• Maggiore flessibilità nel corso in itinere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincoli di finanza pubblica;</li> <li>• Necessità di elevato know-how</li> </ul>
<b>PPPI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gara a doppio oggetto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servizio;</li> <li>• Partecipazione in equity</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acquisizione di know-how privato;</li> <li>• Mantenimento del controllo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complessità della procedura;</li> <li>• Necessità di determinazione dei patti fra i soci</li> </ul>
<b>Gara per il servizio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effettuazione di una gara per il servizio ai sensi del D.Lgs. 163/2006</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acquisizione di know how</b> specialistico;</li> <li>• Concorrenza per il mercato e ricerca della massimizzazione del «Value for money»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rischio di asimmetrie informative;</li> <li>• Rapporti fra Ente e gestore regolati una volta per tutte sulla base dei doc. di gara</li> </ul>

### 3.2. L'affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica

L'affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica del servizio, tramite una concessione o un appalto del servizio risulta essere una modalità che, ove si rispettino i criteri della normativa nazionale (codice degli appalti, D. Lgs. 163/2006) e comunitaria (Direttiva concessioni, 2014/23/UE), costituisce un percorso legittimo per la gestione del servizio. Tale modello gestionale, che risulta essere quello fino ad ora praticato dal Comune per la sola fase di raccolta e trasporto della frazione secca e umida dei rifiuti, come evidenziato nella Figura 1, ha il pregio di assicurare un confronto con il mercato e ricercare il miglior offerente rispetto ai profili di qualità e prezzo del servizio, tuttavia presenta alcuni limiti sotto il profilo temporale accennato nelle premesse del presente capitolo. In particolare, soprattutto ove l'affidamento comprendesse la gestione dell'intero ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani, comprensivo anche della riscossione della TARI e il conferimento presso i centri di smaltimento e recupero, si dovrebbe predisporre una gara sopra la cosiddetta soglia comunitaria, poiché, come evidenziato in precedenza, il valore presunto dell'appalto/concessione risulterebbe pari a circa 295 mila Euro annui, per un periodo comunque non inferiore a 15 anni. L'indizione di tale procedura richiederebbe tempistiche di definizione dei documenti di gara, di pubblicazione della gara, di valutazione delle offerte e di aggiudicazione eccessive rispetto al tempo necessario alla costituzione del Consiglio di Bacino, al quale non sarebbe opportuno passare l'onere di una gara in via di espletamento.

Pertanto, attraverso un percorso competitivo, sebbene si potrebbe riuscire, ove si definissero dei documenti di affidamento di qualità, a raggiungere i livelli di "qualità-prezzo" desiderati, tuttavia si rischierebbe di procedere ad una eccessiva proroga del contratto con INUFF S.r.l. .

Anche l'ipotesi di un "contratto ponte" con INUFF sotto soglia nell'attesa dell'affidamento non sembra essere opportuno, in quanto da una parte si perderebbero i vantaggi della procedura competitiva e la

profittabilità del confronto fra gli operatori del mercato per il servizio e dall'altro si avrebbero condizioni contrattuali assimilabili a quelle in essere, mentre, come si illustrerà in seguito, altre modalità di affidamento (l'affidamento in house a PPS) hanno evidenziato potenziali risparmi futuri, con particolare riferimento proprio alla fase di raccolta.

Inoltre è da rilevare come emerga una sofferenza dell'amministrazione comunale dal punto di vista della struttura amministrativa deputata al controllo, in virtù della diminuzione delle risorse umane a disposizione dell'Ente medesimo. L'affidamento a un privato con gara richiede, naturalmente, un maggior livello di controllo rispetto all'affidamento in house providing che può contare anche sul controllo analogo esercitato dal lato societario dei rapporti fra Ente e società.

Infine, quale ultimo elemento è necessario rilevare come l'affidamento tramite gara sia subottimale in un contesto nel quale l'Ente dovrà qualificare l'affidamento come "provvisorio e interinale" come previsto dalle premesse della bozza di convenzione per la costituzione del Consiglio di Bacino approvata dalla conferenza dei servizi. Infatti, tramite la procedura ad evidenza pubblica si andranno a definire rapporti sinallagmatici immutabili con il gestore, mentre l'affidamento in house ha in sé maggiore capacità di essere modificato alla luce del rapporto inter organico fra ente e gestore e pertanto meglio risulta conformante rispetto al quadro di provvisorietà in cui si trova l'Amministrazione rispetto all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani.

### 3.3. L'affidamento tramite un partenariato pubblico privato istituzionalizzato

Il partenariato pubblico privato istituzionalizzato è una particolare forma di affidamento di servizi di interesse economico generale che prevede la creazione di una società a capitale pubblico privato, nella quale il socio privato è scelto tramite procedura ad evidenza pubblica cosiddetta "a doppio oggetto".

In questo senso, si richiama in primo luogo la Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati<sup>5</sup>. La Comunicazione regola le modalità attraverso le quali sviluppare un PPPI nell'ambito di affidamento di servizi pubblici locali utilizzando lo strumento della cosiddetta "gara a doppio oggetto", con la quale contestualmente si bandisce la creazione del veicolo societario a capitale misto-pubblico privato e si affida la gestione del servizio e di specifici compiti operativi al socio privato. In particolare nell'ambito della Comunicazione *"la Commissione ritiene che una doppia procedura (la prima per la selezione del partner privato del PPPI, e la seconda per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto) sia difficilmente praticabile. Per costituire un PPPI in modo conforme ai principi del diritto comunitario evitando nel contempo i problemi connessi ad una duplice procedura si può procedere nel modo seguente: il partner privato è selezionato nell'ambito di una procedura trasparente e concorrenziale, che ha per oggetto sia l'appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all'esecuzione di tali prestazioni e/o il suo contributo amministrativo alla gestione dell'entità a capitale misto. La selezione del partner privato è accompagnata dalla costituzione del PPPI e dall'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto"*.

Di seguito un riepilogo dei pro e dei contro del modello del PPPI:

---

<sup>5</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) (2008/C 91/02): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:091:0004:0009:IT:PDF>

**Vantaggi della gestione tramite PPPI:**

- È considerata una forma che garantisce la concorrenza tanto quanto la gara;
- Garantisce ai Comuni una buona capacità di indirizzo e controllo;
- Consente flessibilità nella configurazione del ruolo dei Comuni rispetto al privato;
- Dà la possibilità di selezionare un soggetto privato con un elevato know-how specialistico;
- Stabilità della compagine societaria

**Svantaggi della gestione tramite PPPI:**

- La procedura per la creazione della società o la cessione di quote è complessa e richiede elevate capacità di previsione degli eventi futuri per il mantenimento dell'equilibrio dei ruoli e dei rapporti fra pubblico e privato;
- Il controllo sulle scelte societarie è meno forte rispetto che con il modulo dell'in house providing;
- E' necessario determinare da subito le condizioni di uscita del socio privato al termine dell'affidamento senza conoscere gli eventi futuri della gestione;
- E' necessaria un maggior monitoraggio sull'andamento qualitativo del servizio.

Come si evince dalla già riportata comunicazione della Commissione, lo strumento del PPPI, pur costituendo uno strumento innovativo e che se ben governato permette di unire alcuni vantaggi dell'in house providing (controllo della società) e alcuni vantaggi della gara ad evidenza pubblica (possibilità di una effettiva "concorrenza per il mercato e possibilità di individuare know how specialistico sul mercato), tuttavia richiede, al fine di essere sviluppato in conformità con la normativa vigente, richiede competenze specialistiche e tempistiche lunghe al fine di:

- Individuare o creare la società veicolo oggetto di parziale privatizzazione;
- Valorizzare le quote sociali in vista dell'affidamento del servizio e al fine di definire la base d'asta della procedura ad evidenza pubblica;
- Definire le condizioni di uscita del socio privato dal capitale sociale della società al momento della conclusione dell'affidamento;
- Definire i compiti operativi del socio privato;
- Procedere alla predisposizione dei documenti di gara, indire la procedura di rilevanza comunitaria ed affidarla;
- Procedere, con atto notarile, alla costituzione con il socio privato della società, dopo l'aggiudicazione definitiva della gara;
- Procedere alla stipula del contratto di servizio con la società mista per la gestione del servizio.

Appare chiaro come la scelta del partenariato pubblico privato istituzionalizzato, seppur affascinante dal punto di vista tecnico, tuttavia risulta inadatta nel caso di specie poiché richiederebbe tempistiche eccessive rispetto al tempo necessario alla costituzione del Consiglio di Bacino, al quale non sarebbe opportuno passare l'onere di una gara in via di espletamento di tale complessità.

Infine, ancor più in questo caso rispetto al caso della gara per il servizio, la scelta in esame non risulta conforme a un affidamento “provvisorio e interinale”, alla luce del fatto che si giunge fino alla creazione di una nuova società mista per la gestione del servizio.

### 3.4. L'affidamento in house a PPS

L'affidamento in house a PPS risulta, a parere di chi scrive, quello che meglio risponde alle tre esigenze di legittimità, profittabilità e brevità del percorso di affidamento stesso indicate in premessa al presente capitolo:

- Dal punto di vista della legittimità si è già illustrato nel paragrafo 3.3.2. come l'affidamento della gestione del ciclo integrato dei rifiuti non leda i principi e le condizioni comunitarie in materia di in house providing;
- Dal punto di vista della profittabilità, la società Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. ha effettuato una simulazione sulla base dell'attuale PEF del servizio dalla quale risulta come sarebbe possibile un affidamento del servizio alla stessa per un valore inferiore ai costi complessivi dello stesso per il 2014 del Comune di Nove. Tale analisi, in particolare, ha evidenziato la possibilità di ottimizzare la gestione dell'eco centro e dello spazzamento stradale e di assumere in gestione la fase di raccolta e trasporto a costi inferiori rispetto all'attuale gestore<sup>6</sup>. Come evidenziato nel paragrafo 3.2, già l'attuale PEF del servizio evidenzia costi per i cittadini di Nove inferiori rispetto al dato 2013 su base nazionale e regionale, ma anche rispetto al dato medio della gestione di ETRA S.p.A., gestore del servizio presso Comuni limitrofi a Nove. In tale contesto, emerge dunque che, con i dati a disposizione, l'affidamento a Pedemontana Patrimonio e Servizi risulta essere più profittevole rispetto all'attuale gestione e ancor di più rispetto alla gestione di ETRA S.p.A.. Al fine di evitare che tale aspetto di profittabilità rimanga solo stimato, il Comune potrà stabilire specifiche formule contrattuali tese a garantire un livello di costo del servizio sempre inferiore ad un determinato benchmark di riferimento definito in sede di contratto di servizio.
- Dal punto di vista temporale, l'affidamento a PPS risulta essere idoneo a garantire un affidamento precedente all'entrata in effettiva funzione del Consiglio di bacino, in quanto risulta necessario solamente deliberare l'affidamento, predisporre e stipulare il contratto di servizio, avendo di fatto già con la presente relazione espletato la necessaria analisi di profittabilità del servizio stesso. Inoltre l'affidamento a PPS risulta anche conforme alla richiesta espressa dai Sindaci del Bacino, in sede di approvazione della bozza di convenzione per l'istituzione del Consiglio di bacino, di un affidamento “provvisorio e interinale”. Infatti lo strumento dell'in house providing, ancor di più quando si tratta di una società interamente partecipata dall'Ente affidante permette di intervenire sul contratto in corso di affidamento.

Oltre a questi punti giova ricordare come PPS già gestisca parte dei servizi afferenti al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani (spazzamento ed eco centro) e come, pertanto, l'investimento necessario alla società per assumere la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti sia minimale (un compattatore), con impatti positivi sia sul PEF sia sulla durata dell'affidamento stesso e, conseguentemente, sulla possibilità e onerosità di una successiva anticipata interruzione dello stesso da parte del Consiglio d'ambito.

Come meglio illustrato nel capitolo 5 della presente relazione, al fine di superare la gestione frammentaria attuale del servizio, si propone di effettuare un affidamento integrato dello stesso, anche attraverso il

---

<sup>6</sup> In particolare, applicando i dati di costo forniti da PPS emerge un PEF del servizio pari a 309 mila € annui al netto d'IVA pari a 67,4 €/ab IVA inclusa contro gli attuali 67,8 €/ab annui.

trasferimento in continuità dei contratti con i soggetti presso cui vengono conferite le diverse frazioni di rifiuto.

### 3.5. L'affidamento in house a ETRA S.p.A.

L'analisi degli strumenti di affidamento a disposizione del Comune di Nove non può evitare di approfondire la possibilità di affidamento in house providing ad una società differente da Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. che rispetti, nei confronti del Comune medesimo, i criteri del controllo analogo e dell'attività prevalente.

Nel caso di specie l'unica alternativa a PPS per l'affidamento in house è individuare ETRA S.p.A. quale affidataria del servizio. Da una prima analisi dei rapporti fra Comune di Nove e ETRA, risultano rispettati i criteri dell'in house providing, anche con riferimento al cosiddetto "controllo analogo congiunto", pertanto tale strumento di affidamento risulta essere legittimo sotto il profilo della conformità alla normativa comunitaria e nazionale in materia.

Anche dal punto di vista delle tempistiche, l'affidamento in house a ETRA presenta una sostanziale uguaglianza rispetto all'affidamento in house a PPS, anche se trattandosi di società pluricomunale di dimensioni decisamente superiori a PPS, il Comune ha una minor capacità di definire in autonomia il contratto di servizio e di definire i profili regolatori dello stesso, alla luce del minor controllo "fattuale" esercitato su ETRA rispetto a quello esercitato su Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l..

Sotto il profilo della profittabilità dell'affidamento l'affidamento ad ETRA risulta invece peggiorativo rispetto all'affidamento a PPS. Infatti, alla luce dei dati di cui al capitolo 3.2. riferiti alla gestione della società ETRA S.p.A., fonte ISPRA 2014, e alle analisi effettuate dai Comuni di Mason Vicentino, Molvena e Pianezze, emerge come, al contrario che nel caso dell'affidamento a PPS, emergerebbe un valore di costo del servizio superiore rispetto a quello attuale. In particolare, si ricorda che i dati ISPRA riferiti alla gestione ETRA nel bacino di Padova (su cui ETRA gestisce il servizio per 37 contro i 6 gestiti nel territorio vicentino come riportato sul sito internet <http://www.etraspa.it/index.php?pid=acff46b161a3b7d6ed01ba79a032acc9>) indicano un costo di gestione medio di 100 €/ab, contro i 67 €/ab previsti per la gestione di PPS.

A tale quadro è comunque necessario aggiungere come l'affidamento ad ETRA comporterebbe un cambiamento più drastico nelle modalità gestionali, mentre l'affidamento a PPS permetterebbe un passaggio più "controllato" della fase transitoria di gestione fino all'affidamento unitario su tutto il bacino da parte del Consiglio di Bacino.

## 4. Indicazioni per l'affidamento del servizio

Dopo aver delineato i possibili scenari di affidamento del servizio sotto il profilo della legittimità e della profittabilità degli stessi, si riporta, nel presente capitolo, un'indicazione sulle caratteristiche dell'affidamento da effettuare in considerazione del contesto di riferimento, dei vincoli normativi e dell'evoluzioni stimabili. In particolare, si suggeriscono di seguito gli elementi definitori del contratto di servizio per la gestione del servizio:

- **Perimetro di affidamento:** come evidenziato nel capitolo 3.2., il servizio risulta attualmente frammentato fra diversi soggetti che, per le diverse fasi del ciclo integrato dei rifiuti hanno direttamente un rapporto con il Comune di Nove. Al fine di razionalizzare la modalità gestionale del servizio e per avere, come Ente affidante, un unico attore di riferimento per l'intero ciclo dei rifiuti si propone di effettuare un affidamento unitario a PPS per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, dalla riscossione della TARI fino allo smaltimento/recupero del rifiuto. Ovviamente, PPS non svolgerà direttamente tutte le attività affidate, ma sarà responsabile, di fronte al Comune e, in

futuro, davanti al Consiglio di Bacino della corretta esecuzione delle stesse. In particolare, PPS conferirà i rifiuti presso gli impianti di smaltimento dei rifiuti autorizzati e pagherà quanto dovuto alla luce delle tariffe “al cancello” previste per tali impianti come adesso fa il Comune a seguito del conferimento di INUFF presso gli impianti. In questo modo tutti i costi del servizio, al netto dei costi di controllo del gestore (PPS appunto), saranno a carico della società, compresi i costi di accertamento e riscossione della TARI. Come evidenziato più avanti, pertanto, i proventi della TARI saranno, al netto dei costi di controllo del gestore stesso, di competenza di PPS per la copertura integrale, ai sensi di legge, dei costi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

- **Durata del servizio:** la definizione della durata del servizio deve essere coerente da una parte con gli obblighi di legge, e dall'altra con il contesto di riferimento ed in particolare con gli investimenti necessari all'effettuazione del servizio e all'ammortamento degli stessi. Nel caso di specie si dovrà considerare inoltre come la convenzione di costituzione del Consiglio di Bacino in via di approvazione preveda, nelle premesse, come *“i consigli comunali hanno proceduto a ridefinire l'affidamento in essere specificandone la natura provvisoria e interinale fino al momento in cui il Consiglio di Bacino procederà ad affidare il servizio stesso in conformità al modello di gestione prescelto”*. Il Comune di Nove, come già evidenziato, dovrà muoversi sul solco delle decisioni che si stanno prospettando, ed anzi, sta affidando il servizio tramite il modulo dell'in house providing anche per non lasciare al subentrante Consiglio di Bacino un contesto di affidamento frammentato e illegittimo, alla luce della scadenza, al 31 Marzo 2015, della gestione di INUFF. Alla luce di quanto evidenziato, si propone che la durata dell'affidamento adeguata al fine di permettere al Consiglio di Bacino una più agevole presa in carico dell'affidamento e una successiva ridefinizione dell'affidamento unitario, per tutti i Comuni convenzionati, del servizio stesso.
- **Forma e modalità di remunerazione:** al fine di lasciare al Consiglio di bacino un affidamento unico del servizio, di razionalizzare i rapporti con i diversi attori attualmente presenti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel Comune di Nove e di “far crescere” la società PPS, attraverso una piena responsabilizzazione e un'assunzione del rischio operativo e gestionale connesso al servizio, si suggerisce di affidare il ciclo integrato dei rifiuti tramite un modello concessorio che preveda la riscossione da parte della società della TARI, che il legislatore definisce quale la forma di remunerazione del servizio a totale copertura dei costi. La possibilità che PPS gestisca la TARI è resa possibile in quanto la stessa risultava gestrice, al 31 Dicembre 2013, di una parte del ciclo integrato dei rifiuti<sup>7</sup>, sia dal fatto che risulta qualificabile come società in house del Comune, pertanto risulta titolare della riscossione dei rifiuti<sup>8</sup>. PPS potrà riconoscere al Comune e, in futuro al Consiglio di Bacino, una parte del valore riscosso, in virtù del fatto che, tra i costi comuni del servizio previsti dal PEF è possibile prevedere una quota relativa al controllo del gestore. Tale quota parte è da calcolarsi sull'effettivo impiego di risorse (umane, economiche e strumentali) che Comune e Consiglio di Bacino impiegheranno nello svolgimento del controllo. Da ultimo è ovviamente

---

<sup>7</sup> la legge 147/2013, così come modificata dal D.L. 66/2014, introduce la possibilità che, oltre alle forme classiche di riscossione dei tributi locali, *“I comuni possono, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, affidare, fino alla scadenza del relativo contratto, la gestione dell'accertamento e della riscossione della TARI, anche nel caso di adozione della tariffa di cui ai commi 667 e 668, ai soggetti ai quali, alla data del 31 dicembre 2013, risulta affidato il servizio di gestione dei rifiuti o di accertamento e riscossione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi di cui all'articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”*.

<sup>8</sup> Art. 52, comma 5, lett. b., punto 3 del D. Lgs. 446/1997

necessario affermare come PPS dovrà/potrà curare la riscossione volontaria in proprio agendo come agente contabile del Comune, con tutti gli adempimenti che questo ruolo comporta, mentre la riscossione coattiva dovrà essere dalla stessa PPS affidata a un agente della riscossione con poteri ingiuntivi nelle forme definite dalla legge in materia, trattandosi, nel caso di specie, di un tributo e non di una tariffa, come nel caso della precedente TIA.

- **Strumenti di controllo e rendicontazione del gestore al Comune:** da ultimo, si intende evidenziare come sia di particolare importanza che il nuovo contratto di servizio preveda una specifica sezione relativa agli strumenti di rendicontazione del gestore e di controllo del Comune/Consiglio di bacino. L'introduzione di strumenti innovativi permetterebbe, in particolare, di lasciare un contratto di elevata qualità al Consiglio di bacino, dotato di strumenti, anche informatici di comunicazione fra soggetto gestore e soggetto affidante e controllore, sia per la parte relativa alla qualità del servizio e agli standard di qualità previsti dal contratto sia per la parte afferente al quadro economico del servizio, necessario sia per verificare eventuali sovra compensazioni erogate al gestore, sia per la definizione del PEF della TARI, il quale continuerà essere competenza del consiglio comunale e, in futuro del consiglio di bacino. Si consiglia pertanto di porre particolare attenzione a questa sezione del futuro contratto con l'introduzione di strumenti di rendicontazione utili, ma che non "ingessino" la struttura della società "burocratizzando" la gestione del servizio.

## 5. Conclusioni e prossimi passi

Alla luce del quadro normativo in vigore e del contesto di riferimento, è possibile affermare che:

- a) Alla luce della scadenza, avvenuta in data 31 Marzo 2015, dell'affidamento a INUFF Srl del servizio di raccolta delle frazioni secca e umida dei rifiuti solidi urbani risulta necessario effettuare un nuovo affidamento del servizio;
- b) Fino alla effettiva costituzione del Consiglio di Bacino "Brenta" il Comune di Nove rimane titolare della funzione di affidamento del servizio e compete all'Ente medesimo regolarizzare il quadro della gestione del ciclo integrato dei rifiuti sul territorio comunale;
- c) Appare necessario che prima dell'attivazione del Consiglio di Bacino, previsto dalla legge regionale 52/2012 quale ente di gestione del bacino di affidamento del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti ai sensi dell'Art. 3bis del D.L. 138/2011, la quale sarà effettiva a seguito dell'approvazione da parte di tutti i 73 Consigli dei Comuni appartenenti al Bacino "Brenta", il Comune di Nove:
  - Adegui l'affidamento del servizio alla normativa vigente al fine di non lasciare al Consiglio di bacino la gestione di un affidamento illegittimo e al fine di non rischiare di proseguire una gestione in proroga fino a quando il Consiglio di bacino stesso non sia subentrato a tutti i rapporti delle Autorità d'ambito e non sia in grado di effettuare un affidamento unitario del servizio;
  - Effettui un affidamento esplicitamente "provvisorio e interinale" come previsto dalle premesse della bozza di convenzione per la costituzione del Consiglio di Bacino approvata dalla conferenza dei Sindaci, attraverso la definizione di un periodo di affidamento che, seppur conforme alla legge, sia della durata più breve possibile così da rendere possibile il passaggio successivo ad una gestione unitaria del servizio;

- d) Pedemontana Patrimonio e Servizi s.r.l. risulta essere conforme ai criteri dell'attività prevalente e del controllo analogo previsti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria e ridefiniti dalle direttive 24/2014/UE e 23/2014/UE in materia di appalti e concessioni e pertanto l'affidamento diretto senza previo esperimento di procedura ad evidenza pubblica risulta legittimo e conforme all'ordinamento comunitario;
- e) Alla luce delle prime analisi di benchmark effettuate sul contesto nazionale, regionale e locale, i costi del servizio di igiene urbana stimati per l'affidamento a PPS risultano inferiori a tutti i valori individuati, come indicato in dettaglio nei capitoli 3.2. e 4.4. della presente relazione; pertanto non emerge, ad oggi, il rischio di sovra compensazioni al gestore ai sensi del cosiddetto Pacchetto SIEG (cfr. capitolo 3.1. della presente relazione), così come non risulta il rischio di effettuare scelte diseconomiche per il Comune di Nove da parte degli amministratori, con conseguente rischio di responsabilità patrimoniale;
- f) L'affidamento in house risulta la modalità più confacente alla luce della necessità di adeguare l'affidamento in un periodo di tempo il più limitato possibile per evitare di prolungare il più possibile la proroga a INUFF S.r.l. e al tempo stesso, affidando il servizio come Comune di Nove, lasciare la possibilità al Consiglio di bacino di impegnarsi verso un affidamento unitario del servizio su tutto il bacino come auspicato nelle premesse della convenzione approvata dalla Conferenza dei servizi di Bacino, senza dover prima occuparsi di "correggere" uno specifico affidamento;
- g) Risultati più efficace, nel caso di specie, un affidamento unitario del servizio che vada dall'accertamento e riscossione della TARI fino al conferimento presso gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti solidi urbani al fine di:
- Razionalizzare la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti solidi urbani;
  - Responsabile il gestore attraverso lo strumento concessorio;
  - Trasferire al Consiglio di Bacino un unico contratto e non una serie frammentata di rapporti con soggetti differenti che intervengono a diverso titolo nella gestione del rifiuto nel Comune di Nove.
- h) Oltre ad essere legittimo e profittevole, l'affidamento a Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l. della gestione del ciclo integrato dei rifiuti risulta coerente con il percorso di razionalizzazione degli ambiti di attività della società, anche in un'ottica più generale di riconfigurazione integrata delle società del territorio.

Alla luce di quanto sopra esposto si esprime parere affermativo in merito all'affidamento in house providing a PPS del servizio di gestione unitaria del ciclo integrato dei rifiuti, per il quale si suggerisce:

- lo strumento della concessione con riscossione diretta del tributo titolato alla copertura dei costi del servizio;
- l'affidamento dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
- una durata dell'affidamento adeguata alla necessaria gestione transitoria prima dell'affidamento unitario da parte dei Consigli di Bacino;

- la previsione nell'ambito del contratto di servizio di adeguati strumenti di controllo del gestore e di rendicontazione da parte dello stesso sulla qualità del servizio erogato e sui profili economici del servizio.

I prossimi passi che si suggeriscono all'amministrazione comunale risultano essere i seguenti:

- Adozione di un atto deliberativo per il conferimento del servizio a Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l.;
- Redazione, approvazione e stipula del contratto di servizio per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani fra il Comune di Nove e Pedemontana Patrimonio e Servizi S.r.l..

\*\*\*\*\*