



## COMUNE DI MORINO

Provincia di L'Aquila

### VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 21 DEL 01/07/2022

**OGGETTO:** Servizi Di Igiene Urbana Del Comune Di Morino - Approvazione Relazione Ex Art. 34 C.20 Del D.L. 179/2012 - Regolamentazione Ed Affidamento In House Alla Soc. Segen Spa

L'anno duemilaventidue addì uno del mese di Luglio alle ore 17:37, presso la SALA CONSILIARE, in seguito a rituale convocazione, contenente anche l'elenco degli argomenti da trattare, notificato ai Consiglieri in carica del Comune, comunicato al Sig. Prefetto e pubblicato all'Albo Pretorio del Comune stesso nei termini di legge, si è riunito in sessione ordinaria pubblica di prima convocazione, il Consiglio Comunale, del quale all'appello risultano:

COGNOME E NOME	PRESENTE
D'AMICO ROBERTO - SINDACO	SI
BIANCHI MARCO	SI
D'AMICO ROBERTO	SI
PETRICCA GIOVANNI WALTER	SI
MASTRODDI RAOUL ANTONIO	SI
MANNI IVANO	SI
SEVERA MARTINA	SI
MANNI LOREDANA	SI
GIOVARRUSCIO RAMONA	SI
DI BRIZIO MAURA	SI
DI FRANCESCO CINZIA	SI

Presenti n° 11 Assenti n° 0

Ai sensi dell'art 39, comma 3, del T.U 18,08,2000, n.267 presiede il Presidente D'AMICO ROBERTO - SINDACO

Partecipa il Segretario Comunale DOTT.SSA MASTROIANNI SARA, che provvede alla redazione del presente verbale.

La seduta è pubblica. Risultato che il Collegio è costituito in numero legale (ai sensi dell'art. 38, comma 2, del D.lgs. 267/2000), il Presidente, introduce l'argomento iscritto nell'ordine del giorno.

## IL CONSIGLIO COMUNALE

**Ricordato** che l'art.198 del D. Lgs. 03.04.2006, n.152, nel testo in vigore, attribuisce ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti urbani assimilati con particolare riferimento alle modalità del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento, sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'art.202 dello stesso Decreto n.152/2006;

### **Premesso:**

- Che con delibera del Consiglio Comunale n. 66 del 25/11/1998 il Comune di MORINO ha aderito all'A.CO.S. (Azienda Consortile di Servizi che ha tra i fini istituzionali la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti dei singoli comuni facenti parte del Consorzio) oggi SEGEN S.p.A, procedendo all'affidamento in house del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti;
- Che con Convenzione n. 25 registrata in data 18.01.2001 il Comune procedeva a regolare in capo all'affidataria SEGEN spa il servizio per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti del Comune;
- Che con le deliberazioni consiliari successive il Consiglio comunale, ribadendo l'affidamento in house, in continuità con le precedenti determinazioni di cui sopra, e tenendo fermo l'impianto della convenzione originaria (e il relativo affidamento) ha introdotto nel testo contrattuale tutta una serie di integrazioni ed addenda con riguardo alle modalità di prestazione del servizio (ad es. la modalità porta a porta), e in generale finalizzate all'adeguamento ai sopravvenuti mutamenti della normativa ambientale, in applicazione della previsione contrattuale di cui all'art. 3 del contratto del 18.01.2001;
- Che con Delibera dell'Assemblea dei soci del 28/03/2014 il costo del servizio è stato ridotto del 10%;
- Che nel 2015 sono state introdotte delle ulteriori migliorie ai servizi in essere, come da nota prot. 1148 del 20/03/2015;
- che il Comune è socio di SEGEN HOLDING srl, società a capitale pubblico dei Comuni, con una quota del 7,80%;
- che SEGEN HOLDING srl è strumento organizzativo degli enti locali soci in house providing mediante il quale gli stessi partecipano in società di scopo rispondenti ai vari modelli previsti dalla normativa interna e comunitaria, al fine di garantire l'attuazione coordinata ed unitaria dell'azione amministrativa, nonché un'organizzazione efficiente, efficace ed economica nell'ordinamento dell'ente locale, nel perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui gli enti locali sono portatori;
- che la SEGEN HOLDING srl detiene il 53,16% della SEGEN SpA, società a capitale pubblico, che ha in affidamento in house il servizio di igiene urbana di raccolta e smaltimento rifiuti urbani e assimilati per i Comuni Soci ed in conformità alle norme vigenti ed in virtù della sua natura di soggetto a totale partecipazione pubblica in house providing, può ricevere affidamenti diretti da parte dei Soci ed è soggetta al controllo analogo da parte dei Soci;
- che il Comune di Morino, attraverso la SEGEN HOLDING srl detiene una partecipazione indiretta in SEGEN SpA pari a 4,15%;

**Considerato** che la già menzionata società ha per oggetto la gestione dei rifiuti nel territorio dei Comuni soci, comprendente tutte le attività e le fasi del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati;

**Considerato** che, giusta deliberazione n.35 del 28.12.2018, la società Segen S.p.A, società partecipata dal Comune, è affidataria della gestione dei rifiuti nel territorio del Comune di Morino, comprendente tutte le attività e le fasi del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati;

**Vista** la scadenza del contratto in essere, in data 31.12.2021, con la Soc. Segen S.p.A per il servizio di raccolta trasporto e smaltimento dei rifiuti nel territorio del Comune di Morino;

**Tenuto conto** che , in relazione alla scadenza del mandato elettorale e alla necessità di verificare l'effettiva convenienza del servizio , si è richiesto alla società , con nota Prot. 5367 del 17.12.2021, ai sensi dell'art. 10 del contratto, nelle more dell'espletamento della predisposizione di operazioni finalizzate all'individuazione del nuovo gestore, di disporre la proroga di sei mesi agli stessi patti e condizioni

**Che** la società ha comunicato il proprio nulla osta all'espletamento del servizio

**Rilevato** che elemento essenziale richiesto per il rinnovo dell'affidamento è l'invarianza dei costi a fronte di servizi aggiuntivi

**Effettuate** le necessarie verifiche per accertare la permanenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale per l'affidamento "in house" e per dimostrare la permanenza della congruità economica dell'offerta del soggetto in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, nonché i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, condizioni e ragioni che devono sussistere per il mancato ricorso al mercato;

**Dato** atto che l'art.34 del D.L. 18.10.2012, n.179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla Legge 17.12.2012, n.221, al comma 20, nel testo in vigore, 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"*;

**Considerato** che, per quanto riguarda specificatamente il servizio di igiene urbana, la cui nozione è desumibile dall'art.183, comma 1, lettera d) del D. Lgs. 03.04.2006, n.152, nel testo in vigore, recante «*Norme in materia ambientale*» (c.d. *Codice dell'ambiente*), come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa ad esso applicabile;

**Visto** che:

- l'art.200 del D. Lgs. n.152/2006, nel testo in vigore, stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), delimitati dal piano regionale di gestione dei rifiuti;
- l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti a livello di ATO trova la propria regolamentazione nel combinato disposto di cui all'art.34, commi 20-26, del D.L. n.179/2012, convertito dalla Legge n.221/2012, e all'art.3 bis del D.L. n.138/2011, convertito dalla Legge n.148/2011, nei testi in vigore;
- la Regione Abruzzo, con L.R. 21.10.2013, n.36, nel testo in vigore, ha previsto che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sia organizzato in un Ambito Territoriale Ottimale unico regionale, denominato "ATO Abruzzo", con l'istituzione di un'Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani, denominata AGIR ABRUZZO , ente rappresentativo di tutti i Comuni dell'ATO Abruzzo, a cui gli stessi partecipano obbligatoriamente;
- in data 31 maggio 2018 si è insediata l'AGIR e in data 30 luglio 2018 son stati nominati gli organismi occorrenti al suo funzionamento. Ad oggi, l'AGIR è insediata, sono stati nominati gli organismi per il funzionamento della stessa, ma allo stato attuale non è ancora pienamente operativa e non risultano individuati i soggetti gestori per ambito , per cui il legislatore regionale ha recepito la previsione statale

sopra ricordata. Infatti, l'art. 13 della già citata L.R. n.36/2013, prevede che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è affidato secondo le norme vigenti in materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Il successivo art. 17 prevede, inoltre, al comma 10, che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani avviene, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale, secondo ambiti o bacini territoriali ottimali definiti dal piano d'ambito.

**Visto**, in particolare, che l'affidamento "in house" è una modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica amministrazione acquisisce gli stessi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere a terzi tramite gara e, dunque, al mercato; è pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che l'organismo "in house" di un'amministrazione pubblica corrisponda alla figura che, seppur soggettivamente distinta, presenta caratteristiche tali da poterla qualificare come derivazione o "longa manus" di quest'ultima, ossia come figura incaricata di una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni, secondo un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione inter-organica (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 03.03.2008);

**Tenuto** conto che l'ordinamento europeo e nazionale ammettono l'affidamento di servizi ad organismo "in house" solo a condizione che:

- la società sia interamente partecipata da capitale totalmente pubblico;
- sussista il c.d. controllo analogo, anche congiunto, dell'amministrazione affidante;
- l'attività svolta dalla società sia rivolta in via prevalente in favore degli enti soci che la controllano;

**Considerato** che la SEGEN HOLDING srl e le società del Gruppo, tra queste appunto SEGEN SpA, applicano il modello in house, in una gestione che da sempre ha visto sussistenti tutti i requisiti europei ed interni sull'istituto in house che si sono sopra evidenziati, e svolgono la propria attività nei riguardi dei Comuni Soci e sono soggette ad un controllo analogo da parte del Comune avendo approvato un Regolamento del Controllo Analogo ed un Regolamento di Gruppo che consente anche un "controllo infragruppo";

**Dato atto** che lo schema legale di riferimento per l'affidamento diretto in questione, è quello di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs 50/2016, secondo cui " *Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, 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 o dall'ente aggiudicatore.* "

**Visti**, in particolare, il D. L.gs. 18.04.2016, n.50, di "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" ed il D.Lgs. 19.08.2016, n.175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";

**Considerato** che, a mente dell'art.192 del D.Lgs.n.50/2016, nel testo in vigore, " *ai fini dell'affidamento "in house" di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti "in house", avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.* "

**Dato** atto che il sopra menzionato art.192 del D.Lgs. n.50/2016, nel testo in vigore, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici:

- ha istituito, presso l'ANAC, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house" di cui all'articolo 5;
- ha stabilito che l'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto;
- ha stabilito che la domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale;

**Tenuto** conto che la delibera dell'ANAC n.235 del 15.02.2017, di approvazione delle "Linee guida n.7, di attuazione del D.Lgs. 18.04.2016, n.50" per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house" previsto dal citato art.192 del D.Lgs. n.50/2016, come aggiornate al D.Lgs. n.56/2017 con deliberazione del Consiglio n.951 del 20.09.2017, al punto 3 stabilisce che:

*"3.1 Sono tenuti a richiedere l'iscrizione nell'Elenco le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che, al ricorrere dei presupposti previsti dall'art. 5 del Codice dei contratti pubblici ovvero dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. 175/2016, intendano operare affidamenti diretti in favore di organismi in house in forza di un controllo analogo diretto, invertito, a cascata o orizzontale sugli stessi.*

*3.2 Con riferimento ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, gli enti di governo degli ambiti ottimali istituiti o designati ai sensi dell'art. 3-bis, comma 1, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, devono richiedere l'iscrizione nell'Elenco, indicando nella domanda di iscrizione gli enti locali partecipanti ai sensi del comma 1-bis del citato art. 3-bis."*

**Precisato** che il predetto obbligo di iscrizione è operativo sul portale dell'ANAC dal 15.01.2018;

**Evidenziato** che, ai sensi del punto 4.3 delle menzionate linee guida n.7 dell'ANAC, "Nel caso in cui il controllo su un organismo "in house" sia esercitato congiuntamente da più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, ai sensi dell'art.5, commi 4 e 5, del Codice dei contratti pubblici, deve essere presentata una sola domanda riferita a tutti i soggetti interessati all'iscrizione";

**Dato** atto che il Comune di Tagliacozzo(AQ ), socio della partecipata " SEGEN S.p.A", ha presentato in data 16.05.2018 domanda di iscrizione all'Elenco presso l'ANAC di cui all'art.192 del D. Lgs. n.50/2016, e che, ai sensi di quanto previsto dalla stessa norma e sopra ricordato, ciò consente, a questo Ente, sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti nei confronti della società di che trattasi;

**Rilevato** inoltre che la società Segen spa , con provvedimento dell'Anac , risulta iscritta all'elenco delle società a cui affidare i servizi in house

**Accertato** che la SEGEN SpA ha approvato la propria Carta dei servizi con Delibera del Consiglio di Amministrazione del 23.04.2020, successivamente inviata ai comuni, con la quale individua i principi, le regole, gli standard qualitativi dei servizi, al fine di tutelare le esigenze dei Cittadini-Utenti nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità;

**Vista** la proposta tecnico economica formulata dalla Segen spa ed acclarata al prot. 1381 del 23.03.2022

**Vista** la Relazione ex art.34, comma 20, del D.L. n.179/2012, nel testo in vigore, redatta dal Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Morino in data 27.06.2022

**Ritenuto** che la predetta relazione attesta che l'affidamento "in house" del servizio di igiene urbana del Comune di MORINO a SEGEN S.p.A., risulta soluzione:

- pienamente conforme alla disciplina europea e nazionale, con particolare riferimento ai presupposti indicati dall'ordinamento europeo e oggi codificati dagli art.16 del D.Lgs.n175/2016 e art.5 del D.Lgs.n.50/2016, nei testi in vigore;
- adeguata sotto il profilo dell'efficacia rispetto alle finalità di interesse generale dell'Ente;
- adeguata sotto il profilo dell'efficienza ed economicità nell'erogazione del servizio, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- adeguata sotto il profilo della qualità del servizio;

**Dato** atto, altresì, che la predetta relazione contiene una valutazione di tipo concreto, riscontrabile, controllabile, intellegibile sui profili della convenienza della gestione prescelta, recando motivazioni adeguate circa la congruità economica della soluzione, il mancato ricorso al mercato e i benefici per la collettività, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità, di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;

**Ritenuto**, per tali ragioni, di far propri gli esiti della verifica contenuti nella relazione ex art.34, comma 20, del D.L. n.179/2012, redatta dal Responsabile , in data 27.06.2022;

**Dato atto** che il corrispettivo per l'espletamento dei servizi di raccolta e trasporto proposto è pari ad € 136.767,99 annui per un rateo mensile di € 11.397,33 a fronte degli attuali 11.213,99 come da tabella e che i corrispettivi di smaltimento, per le frazioni soggette a pagamento, saranno comunicati mensilmente secondo preventivo annuale

||

	COSTO	IVA
Raccolta, Trasporto, Servizi accessori	€ 124.334,54	€ 12.433,45
Lo Smaltimento sarà fatturato a consuntivo ogni fine mese in seguito ai servizi di raccolta svolti, pertanto non riportato in questa casella		
	<b>COSTO TOTALE SERVIZI</b>	<b>€ 136.767,994</b>

Nella proposta progettuale si prevede di affidare in house i seguenti servizi:

- Raccolta e trasporto dei rifiuti come descritti nel presente progetto;
  - Lo Smaltimento sarà fatturato a consuntivo ogni fine mese in seguito ai servizi di raccolta svolti.
- Eventuali maggiorazioni degli oneri di conferimento di rifiuto presso impianti autorizzati comporteranno una rivisitazione del canone da corrispondere per l'esecuzione del servizio.
- .Tutti i prezzi sono soggetti ad adeguamento annuale Istat a partire dall'anno 2023.
- I ricavi delle deleghe CONAI sono a carico della SEGEN SpA.

**Visto** il D. Lgs. n. 153/2006, nel testo in vigore;

**Visto** il D. Lgs. n.267 del 18.08.2000 "Testo unico sull'ordinamento degli Enti Locali", nel testo in vigore;

**Visto** il D.L. n.179/2012 convertito, con modificazioni, dalla Legge n.221/2012, nel testo in vigore;

**Visto** il D. Lgs. n.50/2016, nel testo in vigore;

**Visto** il D. Lgs. n.175/2016, nel testo in vigore;

**Vista** la delibera dell'ANAC n.235 del 15.02.2017 recante "Linee guida per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house" previsto dall'art.192 del D. Lgs. n.50/2016";

**Visti**, ai sensi dell'art.49 del Decreto Legislativo n.267/2000, i pareri di regolarità tecnica e contabile del Responsabile del servizio interessato e del Responsabile del servizio finanziario

**Udita** l'illustrazione dell'argomento da parte del Sindaco-Pro Tempore, il quale spiega che il servizio di raccolta effettuato dalla SEGEN SPA come di seguito:  
raccolta e smaltimento RSU:

RIFIUTO	ORARIO RACCOLTA	UTENZE DOMESTICHE		UTENZE NON DOMESTICHE	
		FREQUENZE	GIORNI	FREQUENZE	GIORNI
PLASTICA METALLI	6,00 - 12,20	1g /settimana	LUNEDI	1g /set	LUNEDI
ORGANICO	6,00 - 12,20	3g/settimana	MARTEDI-GIOVEDI-SABATO	3g/set	MARTEDI-GIOVEDI-SABATO
CARTA E CARTONE	6,00 - 12,20	1/15 Giorni	MERCOLEDI	1g /set	MERCOLEDI
VETRO	6,00 - 12,20	1g /settimana	GIOVEDI	1g /set	GIOVEDI
INDIFFERENZIATO	6,00 - 12,20	1/settimana	MERC	1g /set	MERC
VERDE	6,00 - 12,20	2g /settimana	MARTEDI-SABATO	1g /set	MARTEDI-SABATO

Servizi aggiuntivi:

**CALENDARIO SERVIZI COMPLEMENTARI**

	FREQUENZA
SERVIZIO A CHIAMATA RACCOLTA INGOMBRANTI E RAEE	1/30
SERVIZIO A CHIAMATA RACCOLTA RUP	1/30
SERVIZIO RACCOLTA OLI	1/7
SERVIZIO RACCOLTA TESSILI	1/30
SERVIZIO PRESSO I MERCATI	TUTTI I MARTEDI'
RACCOLTA SIRINGHE	SU SEGNALAZIONE
RACCOLTA CAROGNE ANIMALI	SU SEGNALAZIONE (max. 10)
RACCOLTA PANNOLINI E PANNOLONI	3/7
RACCOLTA RIFIUTI ABBANDONATI	N. 3 SERVIZI ANNUI
RACCOLTA PANNOLINI E PANNOLONI	Saranno raccolti con sacco separato insieme alla raccolta della carta, della plastica ed al secco indifferenziato

ed inoltre:

### 3.5.4. RACCOLTA RIFIUTI AI CIMITERI

#### Generalità del servizio

Segen spa provvederà a svuotare i cestini presenti all'interno dei cimiteri e al conferimento presso impianti autorizzati per lo smaltimento/recupero dei rifiuti raccolti.

Segen spa provvederà inoltre allo svuotamento dei contenitori per rifiuti posizionati all'esterno dei cimiteri e Raccolta e trasporto dei rifiuti cimiteriali. Si prevede la fornitura di contenitori presso il cimitero comunale e al conferimento presso impianti autorizzati per lo smaltimento/recupero dei rifiuti raccolti, e, per raccolta di rifiuti indifferenziati e degli scarti vegetali.

I contenitori posizionati all'esterno dei cimiteri saranno svuotati con la seguente frequenza:

Frazione	Intero anno
Fiori e sfalci	settimanale
indifferenziato	settimanale

Nel periodo dal 15 ottobre al 15 novembre dovrà essere assicurato il costante svuotamento dei contenitori anche con frequenza maggiore rispetto a quella prevista negli altri periodi dell'anno.

#### Attrezzature e contenitori

Bidoni 360/660 lt	totale
6	6

### 3.5.10 RACCOLTA RIFIUTI DA MERCATI, FIERE E MANIFESTAZIONI

#### Generalità del servizio

Servizio di raccolta e conferimento a trattamento dei rifiuti derivanti dai mercati settimanali e straordinari, fiere, manifestazioni, spettacoli viaggianti, nonché pulizia delle aree occupate.

#### MERCATI SETTIMANALI

Frequenze: tutte le settimane nella **giornata di martedì** a fine mercato stesso

#### MANIFESTAZIONI

SEGEN SpA provvederà allo svolgimento del servizio per tutte le manifestazioni che saranno comunicate dal Comune per ogni anno di svolgimento del servizio.

#### Modalità di servizio

Le operazioni di pulizia inizieranno non appena gli ambulanti, (o al termine della manifestazione), avranno liberato l'area. Gli addetti provvederanno all'asporto dei rifiuti più grossi suddividendo i rifiuti per tipologia (cassette, cartoni, ecc.). Detto personale, oltre a ripulire le aree direttamente interessate dai mercati, eseguirà anche la pulizia delle zone circostanti l'area mercatale, ove per effetto del vento possono spargersi parte dei residui più leggeri. Mediante l'impiego dell'autocompattatore, sul quale verranno caricati i rifiuti accumulati.

Le operazioni di carico dei rifiuti inizieranno appena dopo la conclusione del mercato/fiera/manifestazione e si concluderanno entro massimo due ore.

La pulizia e la raccolta dei rifiuti delle aree adibite a feste e manifestazioni verrà eseguita con gli stessi criteri descritti per i mercati.

Attrezzature e contenitori: Trespoli da 110 lt e buste in polietilene

#### Squadre di raccolta



### 4.1 SERVIZIO DI SPAZZAMENTO MECCANIZZATO SUL TERRITORIO COMUNALE

Segen Spa provvederà ad eseguire nel territorio comunale n. 15 servizi di spazzamento meccanizzati attraverso l'ausilio di autospazzatrice.

L'attività di spazzamento sarà svolta nel periodo di maggiore caduta delle foglie ovvero nel periodo compreso tra il mese di ottobre e di dicembre.



ed infine è comunque consentito accesso alle condizioni precedenti al CDR di Civitella Roveto

Non essendoci interventi da parte dei Consiglieri Comunali

Con la seguente votazione: Consiglieri presenti e votanti 11 voti favorevoli n. 11

### **DELIBERA**

Per quanto esposto nella premessa del presente atto:

Di procedere all'affidamento "*in house*" del servizio di igiene urbana del Comune di MORINO per la durata di anni 5, in favore della società partecipata " SEGEN S.p.A.", con sede legale in Civitella Roveto (AQ), Via Roma, 1, C.F. e P.I. 01364860666 stabilendo che per tutta la durata dell'affidamento, il prezzo del servizio resti invariato, fatto salvo l'adeguamento Istat già stabilito in sede di convenzione anche in presenza dei servizi aggiuntivi proposti dalla Società e qui riassunti:

- Raccolta rifiuti presso i mercati;
- raccolta rifiuti presso i cimiteri e servizi connessi
- Raccolta carogne;
- n° 15 spazzamenti meccanizzati delle strade

oltre a quanto altro previsto nella proposta tecnica allegata alla presente

Di dare atto, pertanto, che sono esplicitate le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;

Di demandare alla Giunta comunale, per quanto di competenza, l'adozione degli atti necessari, inerenti e conseguenti la presente deliberazione, sino alla sottoscrizione del relativo contratto di servizio, assicurando che lo stesso tenga conto della normativa in materia di A.T.O. per la gestione dei rifiuti urbani, nel caso di attivazione della gestione di detto servizio da parte del suddetto A.T.O.;

Di dare atto che la spesa complessiva annua risulta invariata per tutta la durata del servizio

Di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del d.Lgs. n. 267/2000 con voti favorevoli n. 11.



**COMUNE DI MORINO**  
**Provincia di L'Aquila**

**Pareri: ART. 49 D.Lgs. n. 267/2000**

**SETTORE PROPONENTE: AREA TECNICA**

<b>OGGETTO:</b>	Servizi Di Igiene Urbana Del Comune Di Morino - Approvazione Relazione Ex Art. 34 C.20 Del D.L. 179/2012 - Regolamentazione Ed Affidamento In House Alla Soc. Segen Spa
-----------------	---

---

**PARERE DI REGOLARITA' TECNICA**

Articolo 49, comma 1 D.Lgs. 267/2000

Si esprime il parere di regolarità tecnica ai sensi Art. 49, comma 1 D.Lgs. 267/2000 sulla deliberazione in oggetto:

**FAVOREVOLE**

**MORINO li 29/06/2022**

Il Responsabile del Servizio

**F.TO PETRICCA GIANNI**

---

**PARERE DI REGOLARITA' CONTABILE**

Articolo 49, comma 1 e 147 bis D.Lgs. 267/2000

Si esprime il parere di regolarità contabile ai sensi degli artt. 49, comma 1 e 147 bis, D.Lgs. 267/2000. sulla deliberazione in oggetto:

**FAVOREVOLE**

**MORINO li 29/06/2022**

Il Responsabile del Servizio

**F.TO DOTT.SSA LAURINI ANNAMARIA**

Il presente verbale viene sottoscritto come segue dal Presidente del Consiglio Comunale e dal Segretario Comunale

Il Presidente  
**F.TO D'AMICO ROBERTO - SINDACO**

Il Segretario Comunale  
**F.TO DOTT.SSA MASTROIANNI SARA**

---

**NOTA DI PUBBLICAZIONE N. 457**

Il **08/07/2022** viene pubblicata all'Albo Pretorio OnLine la delibera di di Consiglio N.ro **21** del **01/07/2022** con oggetto:

**Servizi Di Igiene Urbana Del Comune Di Morino - Approvazione Relazione Ex Art. 34 C.20 Del D.L. 179/2012 - Regolamentazione Ed Affidamento In House Alla Soc. Segen Spa**

e vi resterà affissa per **15** giorni ai sensi dell'art. 124 del T.U. 267/2000

Esecutiva ai sensi delle vigenti disposizioni di legge.

MORINO, lì 08/07/2022

Il Firmatario della Pubblicazione  
**F.TO DOTT.SSA MASTROIANNI SARA**

---

**CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'**

La presente deliberazione, è divenuta esecutiva il giorno **01/07/2022** in quanto dichiarata immediatamente eseguibile (Art. 134, 4° comma, D.lgs 267/2000)

MORINO, lì 01/07/2022

Il Firmatario dell'Esecutività  
**F.TO DOTT.SSA MASTROIANNI SARA**



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

## **Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house del servizio di igiene urbana (ex art. 34 del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012n.221)**

	INFORMAZIONI DI SINTESI
Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO DI RACCOLTA, TRASPORTO E SMALTIMENTO DI R.S.U.
Ente affidante	Comune di Morino (AQ) Provincia di l'Aquila Regione Abruzzo
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata dell'affidamento	5 anni
Nuovo affidamento	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio da affidare:	Il servizio oggetto dell'affidamento interessa il singolo Comune di Morino
Il responsabile della compilazione	Responsabile UTC
Data di redazione	27.06.2022



# Comune di Morino

Provincia di L'Aquila

## 1. **PREMESSA**

L'art. 34 del D.L. 18/10/2012 n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n. 221, al comma 20, prevede che: " *Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*".

La presente relazione è stata elaborata relativamente alla gestione del servizio di igiene urbana sul territorio del Comune di Morino, che assume il ruolo di ente affidante, e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in house providing in favore della società partecipata "SEGEN S.p.a.", con sede in Civitella Roveto (AQ), assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, la economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

## 2. **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

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

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

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

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

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal D.L. 30/09/2003, n. 269, convertito dalla L. 24/12/2003 n. 350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, non è corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo così necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato sia la dottrina che la giurisprudenza.



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

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

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (Corte di Giustizia Europea, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. (Parere Corte dei Conti Lombardia n. 195/2009; Cons. di Stato, Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2010 n. 6529). Si afferma che sono classificabili come servizi a rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'ente laddove la tariffa richiedibile all'utente sia potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa che non deve essere di modesta entità.

Quindi, la qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore (Cons. Stato, sentenza n. 5097/2009, Cons. Stato sez. V, sentenza 23/10/2012 n. 5409) e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività oggetto del servizio. Per quanto riguarda specificatamente il servizio di igiene urbana o di igiene ambientale che ci occupa, la cui nozione è desumibile dall'art. 183, c. 1, lett. d) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (C.d. Codice dell'ambiente), come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

I magistrati contabili riconoscono costantemente (Corte dei Conti Lombardia, sez. controllo, pareri n. 263/2013, n. 457/2013, n. 531/2012) che la giurisprudenza ritiene che "la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)"

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (Cons. Stato, sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. Stato sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), , nonché dall' Autorità Garante per la Concorrenza ed il



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

Mercato (pareri AS705 - AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - A5544 - AS530 - AS526 - AS562 - A5561 AS548 - AS594 - AS599 - A5601 - AS620 - A5627 - AS706 - A5708 - A5726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 AS743).

Ciò anche in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (cons. st., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

Per quanto attiene lo svolgimento del servizio va rimarcato che Il D. Lgs. n. 152/2006 individua gli A.T.O. (Ambiti territoriali Ottimali) quale "dimensione sovra comunale" di gestione del servizio di igiene urbana. Gli Enti Locali cooperano nella gestione del servizio stesso attraverso le Autorità d'Ambito.

L'art. 34, comma 23 del D.L. n. 179/2012, ha inserito, dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del D.L. 13/08/2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14/09/2011 n. 148, e successive modificazioni, il seguente comma: «1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo».

Tornando al citato D. Lgs. n. 152/2006, l'art. 200 stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), delimitati dal piano regionale di gestione dei rifiuti. La delimitazione degli ATO è adottata dalla regione sulla base di una serie di criteri, tra i quali il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali e la ricognizione degli impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti. L'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti a livello di ATO trova la propria regolamentazione nel combinato disposto di cui all'art. 34, commi 20-26, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla L. n. 221/2012, e all'art.3 bis del D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. n. 148/2011.

Quindi, l'Autorità d'Ambito disporrà l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti a fronte di una relazione, da pubblicarsi sul sito internet dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. Il rinvio alle previsioni dell'ordinamento europeo consente di affermare che l'autorità d'ambito potrà scegliere, discrezionalmente, la forma di gestione tra i modelli organizzativi ivi previsti, che si tratteranno in seguito, cioè: la procedura di evidenza pubblica, la società mista e la società cd. in house.

La Regione Abruzzo, con L.R. 21/10/2013 n. 36, ha previsto che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sia organizzato in un Ambito Territoriale Ottimale unico regionale, denominato "ATO Abruzzo", con l'istituzione di un'Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani, denominata AGIR, ente rappresentativo di tutti i 305 Comuni dell'ATO Abruzzo, a cui gli stessi partecipano obbligatoriamente.



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

Ad oggi, l'AGIR è insediata, sono stati nominati gli organismi per il funzionamento della stessa, ma allo stato attuale non è ancora stata disposta alcuna procedura per l'affidamento del servizio. A tal proposito il legislatore regionale ha recepito la previsione statale ed infatti, l'art. 13 della già citata L.R. n.36/2013, prevede che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è affidato secondo le norme vigenti in materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Il successivo art. 17 prevede, inoltre, al comma 10, che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani avviene, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale, secondo ambiti o bacini territoriali ottimali definiti dal piano d'ambito.

Ad oggi, non è stata ancora avviata l'organizzazione del servizio di che trattasi da parte dell'AGIR.

Pur essendo l'Autorità d'ambito titolare delle funzioni nella materia dei rifiuti e nell'affidamento della gestione del ciclo integrato, i Comuni, nelle more dell'operatività del nuovo regime organizzativo di gestione, conservano la competenza in materia e, quindi, la legittimazione ad affidare il servizio in conformità alla disciplina nazionale e comunitaria di settore.

Il ruolo del singolo Comune quale ente concedente/affidante, in attesa dell'istituzione di un ente d'ambito, è sancito dalla legge vigente: in base all'art.198, comma 1 secondo periodo, del D.Lgs n. 152/2006 (Competenze dei Comuni), sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La suddetta interpretazione trova, altresì conferma sia nei pareri espressi dalla Corte dei Conti, laddove i giudici contabili, chiamati a pronunciarsi in materia, hanno più volte sottolineato come nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione del servizio di igiene ambientale (Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 17/1/2014 n. 20). In termini AGCM, Parere AS 696 del 1 giugno 2010), sia nella giurisprudenza amministrativa (Tar Toscana, sez. I, del 3 giugno 2014 n. 991; in termini Tar Campania, sez. I, del 2 dicembre 2014 n. 6303).

Risulta, però, opportuno che gli atti di affidamento siano formulati in modo da contemperare le opposte esigenze, da un lato, di garantire la continuità del servizio anche nel periodo transitorio, dall'altro, di non effettuare nel corso del medesimo, operazioni in grado di compromettere l'avvio del nuovo sistema, ad esempio, prevedendo clausole risolutive che non ledano le competenze istituzionali in materia, aventi effetto dal momento in cui il servizio sarà affidato da parte dell'Autorità.

Trattando dei modelli astrattamente esperibili per la gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, inizialmente l'articolo 23-bis del D.L. 25/06/2008, n. 112, convertito dalla L. 06/08/2008, n. 133, esprimeva un'espressa pregiudiziale a favore della concorrenza e del mercato. Mirava a garantire l'applicazione della





# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

normativa comunitaria e a favorire il rispetto dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale.

In particolare, tra l'altro, era previsto che l'affidamento in house doveva avvenire solo in favore di società totalmente partecipate dall'ente pubblico concedente, limitatamente ai casi in cui l'attività societaria fosse svolta a beneficio dello stesso ente pubblico, e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società affidataria.

Sull'assetto così definito della disciplina della materia, è sopravvenuto il referendum popolare abrogativo del 12 giugno 2011.

L'effetto abrogativo si è realizzato con decorrenza dal 21 luglio 2011, a seguito della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113

Il primo effetto originato dall'abrogazione referendaria dell'articolo 23-bis e, di conseguenza, del regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 168/2010, è stato il fatto che il vuoto creatosi per la sopravvenuta assenza di norme specifiche di tutela della concorrenza nei servizi pubblici locali è stato immediatamente colmato dalla più generale normativa europea preesistente, in un rapporto di integrazione con le norme dell'ordinamento italiano.

Infatti, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26/01/2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo, ma, escludendo la riviviscenza delle norme precedenti, deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica. Detta disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria a cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione.

Per effetto, dunque, dell'abrogazione della disciplina di cui al già più volte richiamato art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, il modello dell'in house providing, previsto dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, è tornato ad essere una delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, non più "eccezionale", come sino ad allora previsto dal diritto interno.

A breve distanza temporale dalla pubblicazione del richiamato decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23 bis, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'art. 4 del D.L. 13/08/2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14/09/2011 n.148, poi, a varie riprese, modificato da successivi provvedimenti, tra cui il D. L. 24/01/2012 n. 1, convertito dalla L. 24/03/2012 n. 27, che, con l'art. 25, comma 1, lettera a), ha introdotto misure di organizzazione dei servizi a rete, attraverso l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome del compito di individuare ambiti o bacini territoriali per lo sfruttamento di economie di scala e di differenziazione.



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

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

L'articolo 4 del D. L. n. 138/2011, infatti, prevedeva che gli enti locali, prima di procedere al conferimento della gestione dei servizi, avessero l'obbligo di individuare in via preliminare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale e le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo. Esso prevedeva inoltre la verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando i diritti di esclusiva alle sole ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risultasse idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

L'affidamento "in house" del servizio a società interamente pubblica con i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo era un'eccezione limitata all'ipotesi in cui il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento fosse pari o inferiore a 200.000 euro annui.

La norma prevedeva anche l'impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe.

Sull'impianto normativo sopra delineato è intervenuta la sentenza n. 199/2012 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del D. L. n. 138/2011, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, così come sancito dall'art. 75 della Costituzione, e già oggetto di pronunciamenti della stessa Consulta, richiamati nella sentenza n. 199.

L'abrogazione dell'articolo 4 del D. L. n. 138/2011 ad opera della Corte Costituzionale ha reso non più operanti tutte le disposizioni in esso contenute, concernenti, essenzialmente, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, mentre ha lasciato intatte altre norme nella stessa materia, fra cui l'articolo 3-bis del D. L. n. 138/2011, inerente l'organizzazione territoriale dei suddetti a rete.

Con le ricordate abrogazioni dell'art. 23-bis della L. n. 133/2008 e dell'art. 4 della L. n. 148/2011, dunque, sono stati rimossi gli stringenti vincoli alla percorribilità del ricorso agli affidamenti diretti in house dei servizi di rilevanza economica. La Corte, nel pronunciamento di incostituzionalità relativo all'articolo 4 della Legge n. 148/2011, non si è limitata a rilevare il contrasto con l'articolo 75 della Costituzione a causa della sostanziale riproposizione di una norma soppressa dal Referendum popolare (vale a dire l'articolo 23-bis della Legge n. 133/2008), ma ha anche ricostruito i motivi della consultazione referendaria e, per alcuni versi, la volontà popolare che in essa si è manifestata, censurando misure che, in contraddizione con l'esito del Referendum, limitavano la facoltà di scelta degli enti locali impedendo loro di ricorrere a gestioni pubbliche; ciò in difformità con la stessa normativa comunitaria meno restrittiva, quanto meno per il ricorso all'affidamento diretto a



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

società cd. in house, rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte costituzionale. La pronuncia di incostituzionalità della Corte (che ha efficacia retroattiva fin dalla sua emanazione) ha determinato una situazione non molto difforme da quella successiva alla pubblicazione dell'esito referendario relativo all'articolo 23-bis della Legge n. 133/2008. Resta dunque attuale la sentenza della Corte Costituzionale stessa e sopra ricordata di ammissione dei quesiti referendari (Sentenza 24/2011) con riferimento a due aspetti: da un lato, la non reviviscenza delle norme abrogate, dall'altro, il fatto che "dall'abrogazione referendaria non deriva in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incolmabile, né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario". In seguito all'abrogazione dell'articolo 4, pertanto, il riferimento generale risulta costituito dalla disciplina europea (direttamente applicabile) e dalle norme settoriali in vigore a cui si sono aggiunte le Direttive europee da recepire dagli stati membri, da ultimo 2014/23/24/25UE, recepite con D.Lgs. 18/04/2016 n. 50.

Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D. L. n. 138/2011, in sede di uniformazione del diritto interno alla pronuncia della Corte Costituzionale, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza, in materia di servizi pubblici locali, prevedendo, con l'art. 34 del D. L. 18/10/2012 n. 179, convertito dalla 1-17/12/2012, n. 221, l'obbligo di predisporre apposita relazione in cui dare conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e a motivarne le ragioni, e di pubblicizzazione della scelta gestionale adottata. Da detta norma discende una maggiore autonomia degli enti locali nella scelta della tipologia organizzativa dei servizi pubblici locali a rilevanza economica: non è indicato un modello preferibile, ma un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti.

Attualmente, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono indifferentemente:

- 1) appalti e concessioni, mediante il mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario;
- 2) partenariato pubblico — privato, ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio;
- 3) affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

L'affidamento in house quindi è una modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica amministrazione acquisisce gli stessi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere a terzi tramite gara e, dunque, al mercato.

E' pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che l'organismo "in house" di un'amministrazione pubblica corrisponda alla figura che, seppur soggettivamente distinta, presenta caratteristiche tali da poterla qualificare come derivazione o "longa manu" di quest'ultima, ossia come figura incaricata di una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni, secondo un modello di



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione inter-organica (Cons. Stato Ad. Plenaria 03/03/2008).

E' un istituto di origine pretoria, delineato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee che, investita di numerose questioni pregiudiziali, ha specificato progressivamente i criteri in base ai quali si può considerare legittimo l'affidamento diretto di appalti e servizi pubblici.

Il modello "in house", come sopra delineato, è circoscritto ai casi di sussistenza delle seguenti condizioni:

- Che la società sia a capitale totalmente pubblico;
- Che sia esercitato sulla società un controllo analogo a quello che p.a. esercita sulle proprie strutture e servizi;
- Che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

I parametri essenziali per il modulo "in house providing" sono stati definiti, in modo significativo, dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998 con cui detta Corte ha escluso l'obbligatorietà dell'avvio di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente, quando:

- L'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi (elemento strutturale del rapporto in house);
- Il soggetto aggiudicatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (elemento funzionale del rapporto in house).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sistematicamente recepita dalla giurisprudenza amministrativa 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 nel modello "in house". Sui vari aspetti costituenti requisiti per l'affidamento in house si è registrata un'evoluzione delle regole comunitarie (come per la partecipazione privata di modesta entità), a seguito dell'emanazione delle direttive n. 2014/23/24/25/UE del 26/04/2014, recepite nella legislazione italiana con il D. Lgs. n. 50/2014, come in appresso indicato.

Il controllo analogo è la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo effettivo e strutturale analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Ciò in quanto manca un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo.

La giurisprudenza comunitaria è intervenuta negli ultimi anni a più riprese sul tema.

Si è ritenuto che solo quando l'ente pubblico detenga la totalità del capitale sociale può procedersi ad affidamento diretto, perché solo in tale caso c'è un controllo analogo (Corte di Giustizia sentenza 11/01/2005, causa C-26/03).

Ciò per l'assunto teorico secondo cui, in tanto il soggetto societario formalmente distinto dall'ente può considerarsi un tutt'uno dello stesso sul versante sostanziale, in quanto sussista un'affinità di interessi perseguiti. Tale affinità può ammettersi a condizione che la struttura societaria sia totalmente partecipata



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

dall'ente pubblico, essendo viceversa sufficiente che ci sia un privato anche in quota minoritaria perché quella società debba rispondere anche agli interessi egoistici rappresentati nella compagine azionaria dal privato socio.

Altra sentenza importante sul tema del controllo analogo è quella resa dalla Corte di Giustizia del 13/10/2005, nella quale si sostiene che, perché possa dirsi sussistente il controllo analogo, è necessario che il socio pubblico abbia la possibilità (da verificare in concreto tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti) di influire sulle decisioni più importanti, in specie quelle strategiche della società. I caratteri del controllo analogo necessari per la legittimità dell'affidamento di servizi in house, come elaborati nel tempo dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, anche contabile, sono in particolare:

- Il controllo deve configurarsi "in termini più intensi rispetto ai consueti controlli societari, quale attività di controllo forte che si traduce in un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività riferita a tutti gli aspetti di gestione straordinaria e agli aspetti che l'ente concedente ritiene opportuni di quella ordinaria" (Consiglio di Stato sezione V, sentenza n. 1181 del 13/03/2014);
- Il controllo deve svolgersi sia sugli organi societari che sulla gestione, attuato con modalità di tipo programmatico dell'attività, di tipo operativo-economico e di tipo economico-finanziario anche attraverso un sistema di reports;
- L'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo;
- Il controllo analogo si ritiene escluso dalla semplice previsione nello statuto della cedibilità delle quote a privati.

L'ipotesi del C.d. in house a cascata, che si ha quando il pacchetto azionario non sia detenuto direttamente dall'ente pubblico, ma indirettamente mediante una società per azioni capogruppo (holding), è stata considerata in astratto compatibile con il controllo analogo.

La giurisprudenza ha considerato sussistente il controllo analogo in caso di frazionamento del capitale tra più enti pubblici (cd controllo congiunto), perché, soddisfatta la condizione dell'esistenza di un capitale di azionaria partecipazione interamente in mano pubblica, non riveste rilevanza l'esiguità della quota partecipativa di alcuni soggetti (Corte di Giustizia CE, sez. III, sentenza 13/11/2008, causa C-324/07).

Sul tema del "controllo congiunto" si era più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenze nn. 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011, 1801/2014), sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché tale controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente.

Riguardo, invece, alla condizione del prevalente svolgimento dell'attività in favore dell'ente controllante, per l'orientamento dominante essa si realizza quando il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico, senza fornire i suoi servizi a soggetti terzi (diversi dall'ente affidante), oppure qualora li fornisca in misura esigua o saltuaria.

Gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998 e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, fornendo elementi specificativi dei requisiti del



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

controllo analogo e dell'attività prevalente a favore dell'ente affidante, sono stati tradotti in dato normativo con le Direttive 23/24/25/2014/UE, dove il modello in house viene codificato per la prima volta.

Nel diritto interno dette direttive sono state recepite dal D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 che ha introdotto diverse novità in tema di affidamenti diretti.

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

- Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il C.d. "controllo analogo indiretto");
- Oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile;
- Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. E' una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

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

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



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

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

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; \_ le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica; \_ la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti. Il nuovo Codice dei contratti pubblici, all'art. 192, prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. A tal proposito va rimarcato che la società Segen spa è iscritta presso l'elenco Anac dei soggetti verso cui poter procedere ad affidamenti in house

Lo stesso articolo 192 stabilisce che, ai fini del legittimo affidamento di un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

In merito alla posizione della giurisprudenza sulla legittimità di avvalersi dell' in house per affidare un servizio pubblico locale di rilevanza economica, è **ormai consolidato in materia l'orientamento secondo cui l'affidamento diretto in house - lungi dal configurarsi come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale - costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse**, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineati per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (Cons. St., sez. V, 30/09/2013, n. 4832; . sez. VI, 11/02/2013 n. 762, sez. V, 10/09/2014 n. 4599, Sez. V, sent., 22/01/2015, n. 257, sez. V 12.5.2016 n. 1900, Tar Lombardia- sez. Brescia, sent. 17/05/2016 n. 691).



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

Da ultimo, in materia di affidamento in house, rilevano le disposizioni contenute nel Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica, adottato con D. Lgs. 175/2016.

Il C.d. Decreto Partecipate definisce innanzitutto le società in house come società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto (art. 2, comma 1, lett. o).

La nozione di controllo analogo congiunto è definita mediante rinvio all'art. 5, comma 5, del D. Lgs. 50/2016. L'art. 4 comma, 4 indica poi le attività, rispondenti ad un interesse pubblico, che possono essere svolte dalle società in house: - produzione di un servizio di interesse generale; - progettazione e realizzazione di un'opera pubblica, nelle forme dell'art. 193 del Codice dei Contratti; - autoproduzione di beni e servizi strumentali; servizi di committenza.

In tutti i casi, la disposizione prescrive che tali società operino in via prevalente con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti.

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

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

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

Per quanto riguarda il requisito dell'attività prevalente, il comma 3 dell'art. 16 prescrive che gli statuti delle società in house debbano prevedere che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti affidati dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. La norma precisa che il superamento del predetto limite costituisce grave irregolarità sanabile con le modalità di cui ai commi 5 e 6.

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

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

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





# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

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

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

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

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

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

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo e regolare, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirla dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, l'art. 200 del D.Lgs. 152/2006 (Testo unico norme in materia ambientale) tratta del servizio come una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito.

Inoltre, sempre in ottica di contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico, in base allo stesso art. 198, commi 2 e seguenti del D.Lgs 152/2006 succitato (Competenze dei Comuni), viene previsto che:



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

"2. 1 comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito..., stabiliscono in particolare:

- le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- le modalità de/ conferimento, della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- le modalità di conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati a/ fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere i/ recupero degli stessi;
- le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ..., le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli a/ recupero e allo smaltimento;
- l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'art. 195, c. 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'art. 184, c. 2, lettere c) e d).
- I Comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani ad esse richieste.
- I Comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni. "

Sempre in tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l'art. 59, comma 2, D.Lgs. n. 507/1993: "Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex D.Lgs. 152/2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrare sopra menzionate".

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale, è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, questo ente locale deve imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga". A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità,



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

Per quanto sopra, al fine della tutela della salute e dell'ambiente, tutela che l'ente deve perseguire, è necessario che, con la stipulazione del contratto di servizio, siano garantiti determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Per quanto riguarda il concetto di compensazione economica, esso deriva, nel diritto comunitario, dall'articolo 106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Infatti, se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla "mission" particolare che la natura del servizio pubblico impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non operi in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che "la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento".

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.

#### **4. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Per la gestione del servizio di igiene urbana, il Comune di Morino intende optare per l'affidamento in house providing alla Società SEGEN S.p.A., controllata appunto dalla SEGEN HOLDING srl, cui partecipa direttamente il Comune

A tal fine, occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

In primis va ricordato che il Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza n. 1564/2020, ha chiarito le condizioni per la possibile applicazione dell'inhouse «a cascata».

Gli enti locali possono effettuare un affidamento in house a una società esercitando il controllo sulla stessa mediante una holding.



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

Nella sentenza si evidenzia la legittimità di un affidamento in house risultando sussistente il requisito del controllo analogo esercitato dal Comune rispettivamente sulla società holding e sulla società affidataria, come nel caso del Comune di Morino

Ancora di più, il Consiglio di Stato ha chiarito che, sulla base dell'articolo 4 del Dlgs 175/2016, non si determina alcun divieto per un Comune di partecipare a una holding. Dal comma 5 dello stesso articolo 4 del Tusp, infatti, si ricava anzi che le holding, purchè abbiano come oggetto sociale la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, possono acquisire (e mantenere) partecipazioni in altre società, determinando quindi le condizioni per l'in house a cascata.

### **1. La partecipazione pubblica totalitaria.**

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

SEGEN Spa è società a capitale interamente pubblico che eroga il servizio di igiene urbana in n.11 Comuni della Provincia di L'Aquila.

Il vigente Statuto della Società approvato dall'assemblea dei Soci nella seduta del 14.01.2022, garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo all' art. 1 che:

#### **Art. 1. Costituzione, denominazione, controllo analogo**

1. E' costituita, in attuazione delle disposizioni dell'Unione Europea e di quelle nazionali e regionali in materia di società a capitale interamente pubblico per la gestione dei servizi pubblici locali, una società per azioni partecipata esclusivamente da enti pubblici, ovvero da società a sua volta partecipate interamente da enti pubblici, denominata SE.GEN. SpA.

2. La società è soggetta alla direzione e coordinamento da parte degli Enti locali soci che esercitano il controllo nei confronti della società analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi interni anche attraverso società holding a capitale interamente pubblico locale.

3. Per i fini di cui al precedente comma gli Enti Locali Soci della SEGEN SpA e gli Enti Locali Soci della SEGEN HOLDING srl adottano un apposito patto parasociale per disciplinare i rapporti tra gli stessi enti locali e la società.

4. Tali atti sono modificabili solo previo espresso consenso di tutti gli enti locali.

#### **Ed inoltre, Art. 8 – Trasferimento delle azioni**

1. Le azioni, le obbligazioni convertibili e/o i diritti di opzione di cui all'art. 2441 del Codice Civile – di seguito nel presente articolo semplicemente azioni – sono trasferibili solo ad Enti locali soci o ad altri Enti locali che affidino alla società la gestione dei servizi pubblici di cui sono titolari.

#### **Conclusioni sulla partecipazione totalitaria**

Tenuto conto degli elementi che precedono, risulta che SEGEN Spa è interamente partecipata da capitali pubblici e non risulta ammesso l'ingresso di capitali privati.



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

## **2. Il C.d. controllo analogo**

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

Il Comune è socio di SEGEN HOLDING srl, società a capitale pubblico dei Comuni, con una quota del 5,93% e la SEGEN HOLDING srl detiene il 72,77% della SEGEN SpA, società a capitale pubblico, che ha in affidamento in house il servizio di igiene urbana di raccolta e smaltimento rifiuti urbani e assimilati per i Comuni Soci ed in conformità alle norme vigenti ed in virtù della sua natura di soggetto a totale partecipazione pubblica in house providing, può ricevere affidamenti diretti da parte dei Soci ed è soggetta al controllo analogo da parte dei Soci;

In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce a ciascun Ente locale socio che si avvalga di SEGEN Spa per lo svolgimento del servizio, adeguati strumenti per l'esercizio del C.d. controllo analogo sulla Società.

Lo Statuto riserva ai soci affidanti la designazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione/Amministratore unico (art. 12) e del Collegio Sindacale (art. 26).

Le menzionate previsioni statutarie prevedono inoltre, per l'esercizio del controllo analogo, l'adozione di un apposito patto parasociale per disciplinare i rapporti tra gli stessi enti locali e la società.

E tali previsioni per il controllo analogo sono particolarmente incisive.

Innanzitutto, gli obiettivi strategici e le decisioni più significative della Società sono sottratti alla competenza esclusiva del Consiglio di Amministrazione/Amministratore e sono sottoposti ad approvazione o, in alternativa, ad autorizzazione dell'Assemblea dei soci (Statuto).

Così, in particolare, sono inderogabilmente sottoposti alla approvazione dell'Assemblea ordinaria:

- a) piano previsionale a) e programmatico (piano di sviluppo aziendale) contenente anche la definizione dei piani finanziari e dei programmi di investimento da realizzarsi nel corso dell'esercizio;
- b) l'approvazione dei regolamenti di funzionamento della Società;
- c) costituzione di società di capitali aventi scopi strumentali o complementari a quello istituzionale della società, acquisto di partecipazioni, anche minoritarie, in dette società e dismissione di tali partecipazioni;
- d) assunzione di nuove attività o di nuovi servizi o dismissione di attività o servizi già esercitati;
- e) acquisti e alienazioni di immobili, di impianti e di rami di azienda;
- f) e, in generale, attraverso l'approvazione delle delibere assembleari che in qualsiasi modo attengano a materie eccedenti l'ordinaria amministrazione della Società

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 4, lett. c) del D. Lgs. 50/2016, si segnala che non emergono elementi per ravvisare il perseguimento, da parte di SEGEN Spa, di interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

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

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

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

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

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

Sotto tale profilo, lo Statuto di SEGEN Spa (art. 4) risulta conforme alla disciplina di riferimento, avendo previsto, conformemente all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016, che " Sotto pena di grave irregolarità in caso di mancato rispetto della seguente previsione, oltre 80% del fatturato della società dovrà essere effettuato nello svolgimento dei compiti alla stessa affidati dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto a tale limite di fatturato è consentita soltanto a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società".

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

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

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

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

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

Nel caso di SEGEN SpA risulta una percentuale di attività prevalente svolta in favore dei Comuni soci pari al 100 %.

Conclusioni sull'attività prevalente.

Per tali considerazioni il requisito dell'attività prevalente nel caso di specie è rispettato.



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

#### 4. ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITA' DELLA SCELTA

La proposta progettuale tecnico-economica presentata da "SEGEN S.p.A.", allegata al presente documento quale sua parte integrante e sostanziale, muove, in primis, dalla definizione di obiettivi e linee guida per l'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani nel territorio del Comune di Morino che si inseriscono all'interno degli obblighi previsti da pianificazioni e normative di carattere nazionale (D.Lgs 152/2006 e s.m.i.) e regionale (PRGR in vigore approvato dalla Regione Abruzzo).

Detti obiettivi della normativa di settore, in particolare, sono:

- ridurre la quantità di rifiuti urbani raccolti, sia agendo sulla prevenzione della produzione di rifiuti, sia sulla corretta allocazione dei flussi;
- promuovere l'innovazione tecnologica e la ricerca;
- promuovere l'utilizzo di strumenti fiscali e finanziari;
- massimizzare il riciclaggio, il recupero e la promozione di sistemi ambientalmente compatibili per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti;
- migliorare la qualità dei rifiuti conferiti agli impianti di trattamento e recupero;
- eliminare, ove possibile, dal suolo pubblico i contenitori per la raccolta dei rifiuti;
- contrastare, tramite politiche ambientali e piani di comunicazione, l'abbandono di rifiuti;
- raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata prescritti dalla normativa vigente (65% - D. Lgs. 03/04/2006 n. 152 e s.m.i.);
- abbattere la quota di rifiuto residuo non riciclabile, riducendo ulteriormente la quota di rifiuto da avviare a discarica;
- innalzare il livello di coinvolgimento della cittadinanza, anche adottando modalità operative che consentano una progressiva maggiore responsabilizzazione degli utenti.

La proposta si articola nella riorganizzazione dei servizi di raccolta differenziata nonché nell'attivazione di ulteriori servizi inerenti l'igiene urbana e consistenti in:

- raccolta domiciliare, per le utenze domestiche, delle frazioni riciclabili (carta e cartone, vetro/metalli, imballaggi in plastica), della frazione organica umida (FORSU) e del secco residuo non riciclabile, con relativi contenitori collocati permanentemente in aree private e poi esposti a bordo strada a cura degli utenti nei giorni di passaggio del personale addetto alla raccolta, secondo orari e frequenze stabiliti;
- raccolta domiciliare, per le utenze non domestiche, di tutte le frazioni riciclabili, della frazione organica e del secco non riciclabile;
- raccolta a chiamata dei rifiuti ingombranti e RAEE;
- raccolta pile e farmaci scaduti
- raccolta abiti usati
- raccolta domiciliare dei pannolini e pannoloni



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

- sviluppo delle pratiche di compostaggio domestico della frazione organica umida presso le abitazioni con disponibilità di giardino ed in aree omogenee del territorio;
- Raccolta olio esausto;
- Attivazione del servizio di spazzamento meccanizzato sul territorio comunale
- Raccolta rifiuti e pulizia dei cimiteri con cadenza settimanale
- Servizio di raccolta a termine mercato settimanale
- Raccolta di rifiuti abbandonati
- Raccolta carogne
- Svuotamento contenitori per raccolta deiezioni canine
- Accesso gratuito dei cittadini al cdr di Civitella Roveto

Il sistema proposto è del tipo domiciliare integrato, con l'esecuzione di servizi di raccolta differenziata "porta a porta" per tutte le tipologie di rifiuto prodotte, dalle utenze domestiche e non domestiche, e con frequenza di raccolta delle diverse tipologie di rifiuto identica per l'intero territorio.

Alla SEGEN SpA sono dovuti i corrispettivi del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti presso i siti di conferimento e smaltimento, e degli ulteriori servizi oggetto dell'affidamento; nonché gli oneri di smaltimento dei rifiuti, differenziati ed indifferenziati.

L'obiettivo di raccolta differenziata che la SEGEN SpA si impegna a conseguire nel corso della durata dell'affidamento è compreso in una forbice a salire oscillante dal 70/80%, a fronte degli obiettivi della Regione Abruzzo fissati al 2022 al 70%.

Rimandando per la specifica descrizione dei servizi da svolgere e le relative modalità al progetto allegato, si evidenzieranno, nel prosieguo, le peculiarità del progetto medesimo, anche rispetto alle attuali modalità di espletamento del servizio, e la sua rispondenza ai criteri di efficacia ed efficienza: si formulerà, altresì, una valutazione dell'offerta economica presentata.

L'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti, per come ipotizzata nel citato progetto, risulta, relativamente alla raccolta e al trasporto delle diverse tipologie di rifiuto, sostanzialmente allineata alle attuali modalità, ma più organica contemplando tutti i servizi, anche accessori, connessi al più generale ambito dell'igiene urbana.

I principali elementi che determinano la proposta di rilievo da un punto di vista tecnico ed economico sono:

- il servizio di raccolta della carta passerà da una volta a settimana ad una volta ogni 15 giorni, mantenendo inalterata la frequenza settimanale per le utenze commerciali. Restano invece invariati gli altri servizi di raccolta domiciliare
- Resta invariata la consegna delle buste ai cittadini
- La rivisitazione del servizio di raccolta differenziata porta a porta permetterà di inserire alcuni servizi aggiuntivi alla raccolta domiciliare, ovvero:





# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

- si provvederà al ritiro dei rifiuti prodotti nel mercato settimanale, di solito svolto di martedì);
- Si provvederà con frequenza settimanale allo svuotamento dei contenitori presenti nei cimiteri di Morino e di Rendinara;
- Si provvederà alla effettuazione di numero 15 spazzamenti nei periodi di maggiore caduta delle foglie, orientativamente un servizio di spazzamento meccanizzato a settimana con elenco delle strade da definire di comune accordo;
- Si provvederà alla realizzazione di una stazione ecologica nella frazione Rendinara con un servizio o di svuotamento nel periodo invernale di minimo 3 volte settimana, mentre nel periodo estivo la frequenza deve essere aumentata.
- Esecuzione nei cimiteri di Morino e Rendinara di numero 12 interventi di pulizia e sfalcio delle aree cimiteriali. Tali interventi saranno concentrati nei periodi di maggiore crescita delle erbe infestanti e per un massimo di mesi n. 6 (sei). (orientativamente un intervento ogni 15 giorni per un totale di mesi n. 6 (sei))

Si evidenzia che l'affidamento alla SEGEN Spa dei servizi di cui ai precedenti numeri consentirà di aumentare il ventaglio dei servizi offerti con l'obiettivo di produrre economie sul bilancio dell'Ente.

Il corrispettivo per la società è fissato come di seguito :

- Corrispettivo annuo di spesa di € 124.334,54, oltre IVA in ragione del 10,00% per € 12.433,45 per un somma complessiva di € 136.767,994 (lo smaltimento sarà fatturato a consuntivo ogni fine mese in seguito ai servizi di raccolta svolti), ossia un canone mensile pari a 11.397,33 I.V.A. compresa  
Tale corrispettivo per il servizio resterà invariato per l'intero periodo di durata dell'affidamento, salvo indicizzazione annua a decorrere dall'anno 2023 e con verifica alla scadenza di ogni triennio circa l'andamento del servizio con valutazione dei costi con eventuali correttivi da apportare.

Il costo sostenuto nell'affidamento 2018-2021 è pari ad € 134.567,88 iva compresa per un canone mensile di € 11.213,99. L'aumento proposto è pari a € 2.200,11 a fronte dei maggiori servizi richiesti.

Va sottolineato che la sola rivalutazione del canone al 75% del coefficiente di rivalutazione Istat restituisce un canone mensile di € 11.970,93

Si precisa che il corrispettivo per l'espletamento dei servizi di smaltimento dei rifiuti da raccolta porta a porta e dei rifiuti ingombranti sarà determinato in base ai quantitativi di rifiuti effettivamente smaltiti e successivamente fatturati al Comune, tenendo conto che eventuali maggiorazioni degli oneri di conferimento in impianti comporteranno una rivisitazione del canone da corrispondere per l'esecuzione del servizio.

Il suddetto canone comprende, oltre a tutte le spese dirette o indirette per il personale, compresi i contributi e gli accantonamenti, anche gli oneri di ammortamento dei materiali, delle attrezzature e degli impianti, le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, i consumi, gli oneri finanziari e fiscali e quant'altro



# Comune di Morino

Provincia di L'Aquila

necessario per l'espletamento del servizio, le spese generali, gli oneri accessori, le tasse e l'utile della società Gestore. In caso di avvio o cessazione del contratto in corso d'anno, il canone si intende da corrispondere per la frazione di anno di vigenza del contratto stesso, sulla base del numero dei mesi in cui il servizio è stato prestato dal Gestore.

I compensi riconosciuti dai Consorzi di filiera CONAI e/o da altri consorzi di recupero spettano al Gestore, il quale in cambio assumerà l'onere e la spesa, altrimenti di spettanza comunale, di provvedere ad effettuare tutte le attività di trattamento e conferimento degli stessi secondo quanto previsto e ordinato dai disciplinari dei suddetti Consorzi.

## Convenienza economica

Se, quindi, il dato combinato del contenimento dei costi e del valore quali — quantitativo dei servizi offerti consentirebbe di giudicare positivamente la proposta progettuale qui oggetto di esame, occorre evidenziare che la corretta valutazione della congruità di un'offerta economica, presentata in un procedimento finalizzato all'eventuale affidamento di un servizio "in house", non può prescindere da un raffronto con i dati economici di servizi paragonabili, per qualità e quantità, a quello oggetto di proposta progettuale, resi in Comuni che abbiano esternalizzato i servizi medesimi mediante procedura di evidenza pubblica e che presentino caratteristiche demografiche e territoriali analoghe

Se è vero, infatti, che la decisione di affidamento in house si sostanzia in una scelta di un modello gestionale, scelta eminentemente "politica" e, per ciò stesso, discrezionale, e se è altrettanto indubbio che tale decisione è retta da valutazioni ben più ampie di quelle riconducibili al mero dato attinente la convenienza economica, è pur vero che elemento fondante della scelta, come ribadito da costante giurisprudenza, è senz'altro la convenienza economica del modello, rispetto a quello alternativo dell'affidamento a mezzo evidenza pubblica. A tal proposito, su indicazione della Giunta comunale, questo Ufficio ha già provveduto ad uno studio di mercato riportato per sintesi nella tabella seguente prendendo a riferimento comuni con popolazione simile a quella del comune di Morino e valutando altresì i costi disponibili, per l'annualità 2019 (dato disponibile più recente) sul portale Ispra.

COMUNE	GESTORE	ANNO DI AFFIDAMENTO	SPESA MENSILE LORDA	ABITANTI ANNO DI AFFIDAMENTO	€/ABITANTE CALCOLATI	COSTO TOTALE PER ABITANTI DATO ISPRA 2019	SERVIZI COMPRESI NEL PREZZO
PETTORANO SUL GIZIO	COGESA	2017	€ 10.202,70	1385	€ 7,37	€ 136,36	
CERCHIO	TEKNEKO	2021	€ 18.231,98	1576	€ 11,57	€ 133,88	RACCOLTA P.P., TRASPORTO, TRATTAMENTO E SPAZZAMENTO



# Comune di Morino

Provincia di L'Aquila

ATELETA	COGESA	2018	€ 13.180,98	1104	€ 11,94	€ 189,40	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO COMPRESO AMMORTAMENTO ECOISOLA
OCRE	COGESA	2021	€ 9.430,63	1129	€ 8,35	€ 136,36	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
AIELLI	ACIAM	2020	€ 56.775,46	1453	€ 39,07	€ 68,28	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
MASSA D'ALBE	ACIAM	2021	€ 16.263,61	1391	€ 11,69	€ 122,53	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
PESCINA	GEA	2020	€ 25.808,51	3837	€ 6,73	€ 153,70	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
COLLELONGO		2021	€ 12.314,70	1146	€ 10,75	€ 236,91	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
VILVAVALLELONGA		2021	€ 8.624,84	857	€ 10,06	€ 163,79	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
GIOIA DEI MARSI		2021	€ 18.803,79	1739	€ 10,81	€ 137,73	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
CAPPADOCIA		2021	€ 19.567,20	552	€ 35,45	€ 403,63	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO
MORINO	SEGEN	2018	€ 16.708,33	1406	€ 11,88	€ 158,51	RACCOLTA P.P. , TRASPORTO, TRATTAMENTO

I dati di costo per abitante sono ricavati dalle determine di affidamento incarico mentre i costi Ispra tengono conto dell'intero costo della gestione rifiuti includendo anche i servizi svolti direttamente dall'Ente e che comunque vanno imputati al costo generale del servizio. E' altresì necessario tener conto della presenza di molte seconde abitazioni che aumentano chiaramente il costo del servizio per abitante . La valutazione effettuata evidenzia che i costi sostenuti risultano nella media complessiva.



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

La proposta tecnica di SEGEN SpA rappresenta condizioni economiche e operative vantaggiose e migliorative rispetto a quelle del servizio in essere, soprattutto in relazione ai punti che si evidenziano di seguito:

- Il servizio di raccolta della carta passerà da una volta a settimana ad una volta ogni 15 giorni, mantenendo inalterata la frequenza settimanale per le utenze commerciali.
- Restano invece invariati gli altri servizi di raccolta domiciliare
- Resta invariata la consegna delle buste ai cittadini
- La rivisitazione del servizio di raccolta differenziata porta a porta permetterà di inserire alcuni servizi aggiuntivi alla raccolta domiciliare, ovvero:
- Si provvederà al ritiro dei rifiuti prodotti nel mercato settimanale, di solito svolto di martedì;
- Si provvederà con frequenza settimanale allo svuotamento dei contenitori presenti nei cimiteri di Morino e di Rendinara;
- Si provvederà alla effettuazione di numero 15 spazzamenti nei periodi di maggiore caduta delle foglie, orientativamente un servizio di spazzamento meccanizzato a settimana con elenco delle strade da definire di comune accordo;
- Si provvederà alla realizzazione di una stazione ecologica con posizionamento di appositi contenitori per le utenze non residenti dell'abitato di Rendinara
- Esecuzione nei cimiteri di Morino e Rendinara di numero 12 interventi di pulizia e sfalcio delle aree cimiteriali. Tali interventi saranno concentrati nei periodi di maggiore crescita delle erbe infestanti e per un massimo di mesi n. 6 (sei).
- raggiungimento di un valore di raccolta differenziata (R.D.) oscillante tra il 70/80%, valore obiettivo che SEGEN SPA si impegna a raggiungere per ogni annualità di svolgimento del servizio di RD;

I costi totali medi di gestione pro capite (determinato dal rapporto tra il costo totale del servizio di raccolta senza lo smaltimento) richiesto da SEGEN S.p.A. è pari a circa € 103,00 (IVA compresa) per abitante che passa ad € 151,03 per abitante tenendo conto anche dello smaltimento, dato inferiore a quello medio della Regione Abruzzo pari ad € 179,7 ed Italiano che è pari a 185,6 (dati pubblicati dall'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca ambientale - nel "Rapporto Rifiuti - Edizione 2021").

(Il dato ISPRA 2019 sui Costi totali di gestione del servizio di igiene urbana (euro/abitante x anno) riporta per il Comune di Morino un costo totale di gestione del servizio di igiene urbana (euro/abitante x anno) pari a € 158,51)

Per quanto attiene alla convenienza economica dell'affidamento diretto della gestione del servizio integrato di igiene urbana a SEGEN S.p.A., è necessario ricordare che la forma dell'affidamento in house a SEGEN S.p.A. consente di ottenere un servizio "su misura" con una attività svolta nell'interesse esclusivo del



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

Comune, secondo principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale evitando pregiudizio alla redditività e al valore della partecipazione dell'Ente.

Il fine di SEGEN SPA è quello di gestire il Servizio integrato di igiene urbana con standard qualitativi elevati nell'interesse delle comunità locali di riferimento. SEGN SPA, pur garantendo i requisiti di imprenditorialità, persegue principalmente l'obiettivo del raggiungimento e del mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Tale approccio consente di creare un sistema efficiente, in cui le risorse derivanti dall'introito dei corrispettivi pagati dagli utenti per il tramite del Comune, attraverso l'applicazione e corresponsione della tariffa, sono totalmente destinate all'erogazione di un servizio efficace e di livello qualitativo elevato.

## **MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE URBANA IN HOUSE**

La gestione del servizio integrato di igiene urbana attraverso il modello della società in house consente agli Enti locali di svolgere sia le funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo del servizio e di partecipare concretamente alla "gestione" dello stesso, secondo le effettive esigenze manifestate dalle comunità locali di riferimento.

Si è quindi in presenza di un modello che si pone in alternativa a modelli gestionali in cui, al di là degli indirizzi espressi dagli Enti Locali, le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto imprenditoriale privato, che ha ricevuto l'affidamento del servizio con gara o che rappresenta il partner industriale di una società mista pubblico-privata.

Il modello in house è l'unico in grado di coniugare insieme:

- il perseguimento degli interessi delle comunità locali senza che questo venga anteposto alla logica del profitto;
- un approccio imprenditoriale necessario per garantire un livello qualitativo elevato e dal perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale, che portano ad un impiego ottimale delle risorse introitate dagli utenti attraverso la tariffa;

L'affidamento a SEGEN S.p.a. del servizio integrato di igiene urbana da parte del comune è motivato dalla sussistenza delle seguenti ragioni:

- convenienza economica;
- convenienza in termini di efficacia nella gestione del servizio;
- compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e dell'ordinamento interno.

La qualità e l'efficienza del servizio assicurato da SEGEN S.p.A. sono attestati, anche a livello regionale e nazionale, da riconoscimenti ricevuti anche da associazioni ambientaliste con riguardo al livello raggiunto nel campo della raccolta differenziata (LEGAMBIENTE , RICICLONI).



# *Comune di Morino*

## *Provincia di L'Aquila*

La normativa europea e nazionale chiedeva a tutti i Comuni di raggiungere il 65% di raccolta differenziata entro il 2012. In Abruzzo nel 2021 la percentuale media ha raggiunto il 65,00 e l'obiettivo di raccolta differenziata previsto dal piano regionale dei rifiuti in vigore al 2022 è il 70%.

I risultati ottenuti fino ad oggi dal nostro Comune sono già soddisfacenti e la raccolta differenziata nel nostro Comune ha raggiunto circa il 77,80% al 31.12.2021.

Giova ricordare, per di più, le tante attività di educazione ambientale offerte ai comuni serviti, senza aggravio ulteriore di costi. Il progetto pilota regionale dell'educazione ambientale inserita all'interno del percorso formativo degli studenti delle scuole primarie e secondarie del comprensorio, è solo un esempio di questo tipo. Non ultimo la consegna delle borracce alle scuole di ogni ordine e grado, anche senza costi aggiuntivi per i comuni serviti.

In ultimo, va evidenziato che la SEGEN SpA è attenta alle sollecitazioni proveniente non solo dalle amministrazioni, ma anche dalle tante associazioni del territorio, con le quali collabora attivamente nelle giornate di educazione ambientale e nelle attività di tutele del territorio.

La totalità dei servizi offerti, nonché le modalità tecnico-operative, anche innovative, ed i livelli di qualità previsti per l'esecuzione delle diverse prestazioni proposte nel progetto esaminato, delineano un quadro di idoneità e di qualità degli stessi, anche con riferimento alle caratteristiche di obbligatorietà ed universalità tipiche del ciclo dei rifiuti.

Dal punto di vista economico, l'affidamento ad "SEGEN S.p.a" produrrebbe per il Comune un costo complessivo inferiore a quello rinvenibile sul mercato: il modello dell'affidamento in house, oltre che un controllo diretto sul servizio e la possibilità di rimodulare l'affidamento in relazione a nuove esigenze sopravvenute per il Comune, consente di abbattere gli oneri a carico dell'Ente a livelli minimi sufficienti a garantire l'equilibrio finanziario dell'affidatario che, proprio per la derivazione pubblica che ne connota la natura, non ricerca il maggior profitto, come accade per i soggetti imprenditoriali di natura privatistica, ma la massimizzazione della qualità del servizio.

L'affidamento proposto determina una semplificazione del modello gestionale e delle stesse modalità di gestione, a vantaggio dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa dell'Ente.

Un ulteriore aspetto correlato all'eventuale affidamento del servizio di igiene urbana ad "SEGEN S.p.a." è la salvaguardia del valore patrimoniale della quota di questo Comune nella società. Infatti, la possibile crescita organizzativa del servizio medesimo, attraverso lo sviluppo di sinergie territoriali e dimensionali, tende a rafforzare la struttura organizzativa ed industriale della società, caratterizzata da una rete impiantistica sempre in sviluppo, e da un impegno pluriennale su molti territori, con risultati efficienti anche in termini economici, con esercizi sociali chiusi sempre in utile, senza bisogno di alcun intervento dei soci a ripiano delle perdite.

Infine, avuto riguardo all'oggetto e al valore dei servizi offerti, alla convenienza economica della proposta che giustificerebbe il mancato ricorso al mercato, si ritiene che la proposta progettuale presentata dalla società SEGEN SpA garantisce il perseguimento degli obiettivi di efficienza, di economicità e di qualità del



# *Comune di Morino*

*Provincia di L'Aquila*

servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, a beneficio della collettività, anche avuto riguardo alle riduzioni tariffarie che deriverebbero da valori contenuti, già inferiori ai correnti, dei costi del servizio di che trattasi.

Morino 27.06.2022

Il Responsabile del U.T.C.  
(Geom. Gianni Petricca)