



**COMUNE DI ARENZANO**  
CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA

**RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20, D.LGS. 179/2012**  
**CONVERTITO IN LEGGE 221/2012**

relativa all'affidamento *in house* dei servizi di **Raccolta e trasporto R.S.U. e assimilati e**

**Manutenzione del verde pubblico alla**

**AR.A.L. Arenzano Ambiente e Lavoro S.p.A.**

22 SET, 2017

**SALT**

IL RESPONSABILE DI AREA  
*Francesco Damonte*

### INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio rifiuti e igiene urbana e verde pubblico
Ente affidante	Comune di Arenzano
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società <i>in house</i>
Durata dell'affidamento	Sino al 31/12/2020
Nuovo affidamento o servizio già affidato	Rinnovo di servizio già affidato con nuova modalità
Territorio interessato	Comune di Arenzano

### SOGGETTO RESPONSABILE DEL SERVIZIO

Nominativo:	Geom. Francesco Damonte
Ente di riferimento:	Comune di Arenzano
Area/servizio:	Servizio Ambiente
Telefono:	(010) 913 8 208
E-mail	<a href="mailto:francesco.damonte@comune.arenzano.ge.it">francesco.damonte@comune.arenzano.ge.it</a>
Data di redazione:	31 marzo 2017

## PREMESSA

Il comma 1-*bis* dell'art. 3-*bis*, D.L. 138/2011, introdotto dall'art. 34, comma 23, del D.L. 179/2012, attribuisce agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei l'esercizio delle seguenti funzioni:

- organizzazione dei servizi pubblici locali di rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani;
- scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza, per quanto di competenza;
- affidamento della gestione e relativo controllo

Gli enti locali partecipano obbligatoriamente a tali enti di governo, fatto salvo quanto previsto dall'art. 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56, che consente l'attribuzione di funzioni ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale in base alla normativa di settore statale o regionale.

Gli enti di governo devono effettuare la relazione prescritta dall'art. 34, comma 20, D.L. 179/2012, e le loro decisioni sono validamente assunte presso i competenti organi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Detta relazione, sulla base della quale è effettuato l'affidamento, è finalizzata ad assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e a garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

La relazione è pubblicata sul sito *internet* dell'ente affidante, dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motiva le ragioni con riferimento agli obiettivi di:

- universalità e socialità;
- efficienza ed economicità;
- qualità del servizio.

Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere anche un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di

affidamento *in house*, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio.

Il piano economico finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al D.L. 385/1993, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della legge 1966/1939.

Nel caso di affidamento *in house* la legge prevede che gli enti locali proprietari procedano, contestualmente all'affidamento, ad accantonare *pro quota* nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*.

Questa Amministrazione, pur non costituendo Ente di governo nel senso inteso dal comma 1, art. 3-*bis*, D.L. 138/2011, rilascia la presente in esecuzione e per gli effetti di quanto previsto dalla citata disciplina in tema di affidamento di servizi pubblici a rilevanza locale. La relazione è divisa in quattro sezioni:

- A. normativa di riferimento: contiene i richiami alla normativa di settore, anche regionale;
- B. caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale: specifica gli obblighi di servizio pubblico e universale;
- C. modalità di affidamento prescelta: giustifica le ragioni della scelta in merito all'affidamento *in house* del servizio rifiuti e igiene urbana;
- D. motivazione economico-finanziaria della scelta: illustra il piano economico-finanziario per la durata dell'affidamento.

## SEZIONE A

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

SOMMARIO: A.1. Normativa di settore: autorità d'ambito, comuni e consorzi comunali - A.2. Normativa regionale e locale: definizione delle aree omogenee della Regione Liguria

#### A.1. Normativa di settore: autorità d'ambito, comuni e consorzi comunali

L'art. 25, comma 4, D.L. 1/2012, convertito in legge 27/2012 prevede che il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sia affidato ai sensi dell'art. 202, d.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambiente) -cioè mediante aggiudicazione per gara indetta dall'Autorità d'ambito- e nel rispetto della normativa nazionale ed europea. Il servizio oggetto di affidamento può comprendere le seguenti attività:

- a) gestione e realizzazione degli impianti;
- b) raccolta indifferenziata, raccolta differenziata, commercializzazione e avvio a smaltimento e recupero;
- c) ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento<sup>1</sup> completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti all'interno dell'area territoriale omogenea.

Nelle more dell'istituzione di un ente d'ambito, il ruolo di ente affidante è attribuito al Comune *ex art. 198, comma 1, d.Lgs 152/2006 (competenze dei comuni), a mente del quale "sino all'inizio delle attività del soggetto gestore individuato 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, ora abrogato ex art.12, c.1 DPR 168/2010"*.

La funzione del Comune può essere svolta anche mediante l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali di cui all'art. 19, D.L. 95/2012, convertito in legge 135/2012, posto che la lettera f) di tale

<sup>1</sup> Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.



disposizione richiama l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.

Sotto il profilo territoriale, la gestione del ciclo dei rifiuti è suddivisa in aree territoriali omogenee di dimensione -in linea di principio- non inferiore a quella del territorio provinciale<sup>2</sup>, a meno che la Regione definisca specifici bacini di dimensione diversa, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza.

Per quanto riguarda la gestione del verde pubblico, non vi sono analoghe restrizioni o vincoli regolatori come quelli esistenti per il servizio di gestione del ciclo dei rifiuti: si precisa, comunque, sin d'ora che i due servizi pubblici locali presentano forti connotazioni di contiguità in relazione alle modalità di esecuzione (beni strumentali adottati, competenze del personale, ecc.).

## 2. Normativa regionale e locale: definizione delle aree omogenee della Regione Liguria

Ai sensi degli artt. 13 e segg., l.r. 1/2014, la Regione Liguria definisce l'ambito regionale unico ed approva i criteri per l'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani rispondenti ai principi di efficienza efficacia ed economicità individuando di conseguenza, su proposta dei comuni, le aree territoriali omogenee. All'interno di ciascuna area organizza e affida unitariamente i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti.

Nell'attuazione della legge citata sono salvaguardate le scelte di gestione integrata o di gestione di parte del ciclo rifiuti, anche riguardanti più aree omogenee contigue, effettuate ai sensi della previgente normativa e rispondenti a criteri fissati dall'autorità d'ambito.

La Regione Liguria con successive leggi (l.r. 24/02/2014, n. 1; l.r. 07/04/2015, n. 12; l.r. l.r. 10/04/2015, n. 15, l.r. 01/12/2015, n. 20) ha dato attuazione alle disposizioni in tema di individuazione di aree omogenee, prevedendo un ambito unico regionale articolato in 4 aree, coincidenti con il territorio della Città metropolitana di Genova e delle tre province liguri.

Ai sensi dell'art. 14 della l.r. 24/02/2014, n. 1: *“la Città metropolitana provvede [...] alla strutturazione ed organizzazione dei servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle*

<sup>2</sup> Art. 3-bis, comma 1, D.L. 138/2011.

*infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, definendo i bacini di affidamento, nonché alla gestione dei rifiuti residuali indifferenziati ed al loro smaltimento, tramite uno specifico Piano metropolitano". Inoltre, sulla base di quanto previsto al comma 5, la Città metropolitana può individuare "all'interno del territorio di propria competenza, dei bacini di affidamento con caratteristiche di omogeneità territoriale [...]"*.

La Città Metropolitana di Genova, con delibera del C.M. n. 57 del 23/12/2015, "nelle more dell'adozione del Piano Metropolitano", ha individuato "i bacini di affidamento in ambito dei quali si rende necessario provvedere all'affidamento dei servizi di gestione e trasporto RSU previo espletamento delle procedure di gara", prorogando i contratti in essere per il tempo necessario all'espletamento delle gare e comunque "non oltre il 31/12/2016".

L'incertezza generata dal mutato quadro normativo sul ruolo e i poteri delle singole amministrazioni comunali in relazione all'affidamento del servizio ha condotto ad un rallentamento del procedimento che il Comune di Arenzano aveva già avviato per la scelta di un nuovo socio operativo della società A.R.A.L. Arenzano Ambiente e Lavoro S.p.A.

L'art. 6 della L.r. 01/12/2015 ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 24 della L.r. 12/2015, con il quale si concede la possibilità ai comuni di procedere ad un affidamento transitorio del servizio "non esteso oltre il 31 dicembre 2020" secondo gli indirizzi definiti dalla Città metropolitana. Questa, con delibera n. 22 del 11/05/2016 ha disposto che: "i nuovi affidamenti prevedano la clausola di salvaguardia relativa alla risoluzione contrattuale anticipata qualora la Città metropolitana individui il Gestore Unico prima della scadenza del 31/12/2020"; "i Comuni e/o Unioni di comuni, facenti parte di ogni singolo Bacino di Affidamento di cui all'allegato 1, che provvedono all'affidamento del servizio mediante gara possano fare ricorso all'istituto dell'accordo quadro [...], avvalendosi per l'espletamento delle procedure di gara della S.U.A. della Città metropolitana che sottoscriverà gli accordi quadro mentre i Comuni o le Unioni i singoli contratti derivati".

Il Comune di Arenzano è stato inserito nel Bacino di Affidamento 4, con i Comuni di Campomorone, Ceranesi, Mignanego, Busalla, Serra Riccò e Sant'Olcese, ovverosia con comuni con i quali non vi è alcuna contiguità territoriale: tale anomalia (che non si riscontra per nessun altro comune del territorio della Città metropolitana) è stata fatta rilevare nell'incontro tra i comuni appartenenti al Bacino nella riunione del 05/02/2016 ed è stata riconosciuta come tale dalla Città metropolitana che ne ha rilevato in effetti la sua unicità.

Con delibera del C.M. n. 25 del 19/05/2016 la Città metropolitana ha completato l'approvazione del Piano Metropolitano, nel quale si prevede<sup>3</sup> testualmente che *“in via residuale, i Comuni con contratto scaduto che risultino non contigui territorialmente agli altri Comuni del bacino interessati da procedure di affidamento, sentita la Città Metropolitana, possono provvedere autonomamente ad un affidamento con scadenza 31/12/2020 al fine di evitare che la mancata contiguità territoriale possa costituire ostacolo al raggiungimento degli obiettivi di economicità ed efficacia”*. La citata previsione è applicabile al caso del Comune di Arenzano, posto che il contratto di servizio risulta scaduto (prorogato per sei mesi con decorrenza 01/01/2017) e, come rilevato, non vi è alcuna contiguità territoriale con gli altri comuni facenti parte del bacino di affidamento individuato. Il Comune può pertanto procedere autonomamente all'affidamento nel rispetto degli indirizzi e delle altre prescrizioni stabilite dalla medesima Città metropolitana.

---

<sup>3</sup> V. § *“Gestione del servizio nel periodo transitorio ed affidamento di nuovi contratti”*.



## SEZIONE B

### CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

#### OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

SOMMARIO: B.1. Caratteristiche del servizio – B.1.1. Inquadramento – B.1.2. Standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio – B.2.1. Obblighi di servizio pubblico e universale – B.2.2. Finanziamento degli oneri del servizio universale (OSU)

##### B.1. Caratteristiche del servizio

Dal punto di vista sistematico è utile determinare se quello oggetto della presente relazione è qualificabile come servizio pubblico avente rilevanza economica e rispondente ad un interesse generale, tenendo presente che il discrimine non si rinviene tanto in aspetti di carattere oggettivo, ma soprattutto nella modalità con cui il servizio è erogato e nella soluzione organizzativa adottata dall'ente per soddisfare i bisogni dei cittadini.

Gli elementi caratterizzanti il servizio pubblico senza rilevanza economica sono riassumibili nei seguenti<sup>4</sup>:

- organizzazione d'impresa mancante e assenza dei relativi rischi;
- assenza di scopo di lucro prevalente;
- finanziamento pubblico in tutto o in parte dell'attività.

Il servizio pubblico a rilevanza economica *a contrario* è quello che in astratto è in grado di produrre un risultato di gestione positivo (utile) e che pertanto può influenzare la concorrenza. Il servizio pubblico *locale* a rilevanza economica<sup>5</sup> comprende quindi le attività che generano un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza nel suo complesso e che viene remunerata direttamente con una tariffa o indirettamente con un tributo

<sup>4</sup> V. Consiglio di Stato, sez. V, 5409/2012.

<sup>5</sup> V. Consiglio di Stato, sez. VI, 5532/2013, Consiglio di Stato, 13/2013 e Consiglio di Stato, ad. plen., 7/2014.

È materialmente svolto da un gestore, che possiede un'organizzazione d'impresa e che assume un insieme di obblighi nei confronti dell'ente affidante, quali quelli di esercizio e tariffari, quelli di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità.

Si ritiene pertanto che, *in primis*, quello di raccolta, trasporto, spazzamento e smaltimento dei rifiuti sia qualificabile come servizio pubblico a rilevanza economica, come peraltro stabilito anche dai pareri dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato<sup>6</sup> e dall'art. 200, comma 1, d.Lgs. 152/2006.

In seconda approssimazione, anche il servizio di manutenzione del verde pubblico, che sotto molteplici aspetti è analogo a quello di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, è un servizio pubblico a rilevanza economica, costituisce in linea di principio un servizio pubblico a rilevanza economica.

### **B.1.1. Inquadramento**

L'affidamento ha ad oggetto il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani ed assimilati e la manutenzione del verde pubblico. La delibera del Consiglio Comunale n. 235 ha dato mandato agli uffici tecnici di predisporre il testo del contratto di servizio che sarà stipulato con la A.R.A.L. Arenzano Ambiente e Lavoro S.p.A., contestualmente al perfezionamento delle altre condizioni per l'affidamento *in house*. Verosimilmente il contratto includerà le seguenti componenti:

#### **1.1. SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI**

##### **A) SERVIZI DI SPAZZAMENTO E COMPLEMENTARI:**

- a) pulizia delle strade e delle piazze pubbliche, dei giardini pubblici e delle aree gravate da servitù di pubblico passaggio mediante spazzamento manuale e/o meccanizzato;
- b) svuotamento e pulizia dei cestini porta rifiuti collocati sulle vie, piazze, giardini pubblici, spiagge pubbliche ed aree gravate da servitù di pubblico passaggio;
- c) pulizia di bocchette lupaie, caditoie, griglie e scoli;
- d) pulizia e diserbo dei bordi e delle cunette stradali;
- e) pulizia delle fontanelle e delle vasche pubbliche;

<sup>6</sup> V. Dec. AGCM AS705/2009, Dec. AGCM AS684/2010, Dec. AGCM AS678/2010, Dec. AGCM AS612/2009, Dec. AGCM AS604/2009, Dec. AGCM AS573/2009, Dec. AGCM AS570/2009, Dec. AGCM AS564/2009 e altre con riferimento al servizio di raccolta e trasporto rifiuti.

- f) pulizia area interessata dal mercato ambulante settimanale;
- g) interventi di pulizia dell'arenile (periodo invernale);
- h) pulizia ordinaria delle spiagge libere (periodo estivo);
- i) diserbo delle scarpate e dei bordi stradali all'esterno del centro abitato;
- j) pulizia e disinfezione aree di stazionamento contenitori RSU e "campane";
- k) servizio di derattizzazione e disinfestazione

**B) SERVIZIO DI RACCOLTA RIFIUTI E COMPLEMENTARI**

- a) raccolta dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilati agli urbani del territorio comunale;
- b) raccolta dei rifiuti ingombranti non riciclabili;
- c) trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati allo smaltimento presso impianti autorizzati;
- d) gestione del parco veicoli e delle attrezzature di dotazione;
- e) lavaggio, disinfezione e deodorizzazione dei cassonetti stradali e dei contenitori gettacarta;
- f) servizio raccolta rifiuti, lavaggio e disinfezione in occasione di feste, sagre, fiere e manifestazioni;
- g) lavaggio strade e piazze;
- h) disinfezione strade e piazze;

**C) SERVIZIO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA**

- a) raccolta differenziata dei materiali riciclabili con il sistema tradizionale delle "campane";
- b) raccolta differenziata dei materiali riciclabili con il sistema "porta-a-porta";
- c) istituzione e gestione del servizio di raccolta differenziata dei materiali riciclabili a mezzo di impianti mobili polifunzionali di raccolta;
- d) istituzione e gestione, in area comunale, di un centro di conferimento attrezzato per lo stoccaggio e/o la lavorazione dei rifiuti ingombranti, dei beni durevoli, degli imballaggi, della frazione organica, della frazione vegetale e degli inerti (detriti edili);
- e) raccolta differenziata dei rifiuti pericolosi, compresi quelli speciali cimiteriali, con annessi lo stoccaggio e lo smaltimento differenziato in impianti autorizzati dei rifiuti medesimi;

**1.2. SERVIZIO DI GESTIONE DEL VERDE PUBBLICO**

- a) manutenzione ordinaria delle specie vegetali costituenti il verde pubblico urbano;
- b) manutenzione straordinaria delle specie vegetali costituenti il verde pubblico urbano;

c) gestione e sviluppo dei vivai e delle serre ubicate nel Parco Comunale.

Ai servizi sopra descritti va aggiunta la gestione dell'isola ecologica, nella quale vengono conferiti i rifiuti destinati alla raccolta differenziata ed al riciclo (legno, plastica, elettrodomestici, metallo, ecc.)

Il servizio sarà reso interamente mediante personale e mezzi della società *in house*, cioè in linea di principio senza ricorso al subappalto. Le modalità di erogazione del servizio sono quella tradizionale di svuotamento dei cassonetti e trasporto dei rifiuti sino alla discarica e quella più moderna del "porta-a-porta".

Per quanto riguarda l'assetto gestionale e tecnico-economico, il servizio sarà reso a favore della Civica Amministrazione che è il committente della gestione del ciclo dei rifiuti e, solo per i servizi a fruizione individuale, la società instaurerà di volta in volta rapporti con singoli utenti (ad esempio si pensi alla rimozione ingombranti o al servizio disinfestazione/derattizzazione reso in unità immobiliari). Tale strutturazione del servizio consente, da un lato, di liberare la società dall'onere della riscossione dei crediti vantati verso gli utenti morosi, dall'altro, ne consente una maggiore economicità in quanto non è previsto il perseguimento di finalità lucrative, diversamente da quanto sottendono le logiche di *partnership* pubblico-privato o quelle della gara per l'affidamento a privati.

Il corrispettivo contrattuale deve essere, quindi, tale da remunerare né più né meno i costi che la società *in house* sosterrà per lo svolgimento complessivo dei singoli servizi elencati. Ciò non esclude che siano definite forme di remunerazione per far fronte a situazioni di carattere straordinario.

### **B.1.2. Standard qualitativi, tecnici e quantitativi del servizio**

---

La società *in house* dovrà predisporre, per definire standard qualitativi minimi, la carta dei servizi per il Comune, con la funzione di riassumere le regole di organizzazione e di erogazione del servizio e di stabilire i livelli di qualità delle prestazioni (ad esempio, la frequenza dei prelievi da cassonetto, il costo e la modalità della raccolta ingombranti, le regole di differenziazione per la raccolta differenziata e simili).

La carta dei servizi mette inoltre a disposizione dell'utente-consumatore gli strumenti utili per comunicare con il gestore e con la Civica Amministrazione (ad esempio per lamentare disservizi), indicando i livelli qualitativi minimi e le condizioni di tutela degli utenti.



Sotto il profilo degli standard tecnici, insieme con il contratto di servizio la Civica Amministrazione e la società *in house* dovranno stilare un disciplinare che descriva la programmazione dei servizi, gli obiettivi di raccolta differenziata e le applicazioni di penali in caso di inadempimento da parte della società di gestione.

Tra gli obiettivi dell'Amministrazione vi è quello di incrementare la raccolta differenziata dei rifiuti, anche mediante l'utilizzo dell'isola ecologica, il sistema di raccolta porta-a-porta e di prossimità, il sistema "Igenio" per il centro storico e il compostaggio domestico. I dati sono molto incoraggianti: nel 2014 si è registrato un volume di raccolta differenziata del 46% del totale nel 2014 e del 44% nel 2015, e nelle zone in cui è stata avviata la sperimentazione del "porta-a-porta" è stato superato il 65%.

Per quanto riguarda gli standard quantitativi, essi variano a seconda del singolo servizio rientrante nella gestione del ciclo dei rifiuti:

- **raccolta dei rifiuti solidi urbani (frequenza):** si svolge secondo una pianificazione che prevede la partenza dalla sede della società *in house* dalle 5.00 alle 11.00 circa, di cinque autocompattatori di portata variabile fra 3 t e 18 t, e di 4 furgoni di dimensioni inferiori che percorrono le vie del centro cittadino, prelevando i rifiuti dai cassonetti di capacità 240 l. Nello stesso arco temporale, gli operatori svuotano e puliscono i contenitori gettacarta e lavano e disinfestano i cassonetti stradali. Nel centro storico viene utilizzato il sistema innovativo "Igenio", che prevede due passaggi: dalle ore 6 alle ore 12, al mattino; e dalle 13 alle 20 al pomeriggio;
- **pulizia delle aree pubbliche (frequenza):** lo spazzamento delle strade e delle piazze pubbliche, dei giardini pubblici e delle aree private di uso pubblico viene effettuata in modo manuale o in modo meccanizzato con spazzatrice/i di medie dimensioni. Il servizio comprende anche la pulizia di bocchette, lupaie, caditoie, griglie, scoli, cunette urbane, fontanelle e vasche pubbliche e delle aree interessate dai mercati ambulanti. La superficie del Comune è stata suddivisa in 5 zone ben definite, nelle quali il lavoro avviene in modo tale da garantire la copertura settimanale di tutto il territorio. Il materiale recuperato viene depositato all'interno dei cassonetti di raccolta con particolare attenzione alla raccolta differenziata;
- **gestione dell'isola ecologica (orario):** è attiva dal lunedì al venerdì dalle ore 8 alle ore 13 e il sabato dalle 8 alle 12 e permette il conferimento di: materiali differenziati selezionati (legno, plastica, cartone, vetro, rifiuti biodegradabili); materiali ferrosi; frigoriferi, congelatori e



condizionatori piccole dimensioni; frigoriferi, congelatori e condizionatori medie/grandi dimensioni; altri elettrodomestici (RAEE);

- **raccolta differenziata (frequenza/orario):** gli orari e le modalità del servizio variano a seconda della zona. In alcune zone, il servizio è effettuato con il “porta-a-porta”;
- **gestione del verde pubblico (quantità/periodo):** il servizio viene svolto giornalmente ad opera di 5 addetti dedicati, che nel periodo estivo salgono a 7, più un coordinatore esterno;
- **il compostaggio (numero):** il servizio (distribuzione di compostiere) presuppone una produzione di rifiuti organici pari a circa 3.000.000 di kg (pari a circa un terzo della produzione totale annua), in cui sono compresi circa 750.000 kg di rifiuti da giardinaggio già avviati al riciclo, mentre la quantità rimanente, derivante da scarti della preparazione dei pasti ed avanzi vari di cucina, finisce tuttora fra i rifiuti indifferenziati smaltiti in discarica. I cittadini che si doteranno di compostiera domestica otterranno a fronte della produzione di *compost*, uno sconto sulla TARI.

Gli standard quantitativi -sopra indicati tra parentesi- sono di semplice applicazione e chiara comprensione per l'utenza e consentono di apprezzare, mediante parametri di misura che saranno definiti nella carta dei servizi e nel disciplinare tecnico, la conformità del servizio alle attese degli utenti ed agli impegni contrattuali.

### **B.2.1. Obblighi di servizio pubblico e universale**

L'art. 86 del Trattato di Roma definisce servizi di interesse economico generale o universali quelli che sono “*forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico*”.

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

Nel caso concreto, gli **obblighi di servizio pubblico e universale**<sup>7</sup> si rinvergono in primo luogo nell'impossibilità di interrompere il servizio per ragioni di tutela della salute della collettività igienico,

<sup>7</sup> V. art. 34, comma 20, D.L. 179/2012.

oltre che del decoro del contesto urbano. Lo svolgimento del ciclo dei rifiuti è inoltre obbligatorio ai sensi dell'art. 200 d.Lgs 152/2006. Ai sensi dell'art. 198, commi 2 e segg., dello stesso decreto, i comuni:

1. concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, stabiliscono in particolare:
  - a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
  - b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
  - c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
  - d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;
  - e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
  - f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento; l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani;
2. sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste;
3. sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

Il ciclo dei rifiuti è di norma gestito da un affidatario unico per territorio e durata di affidamento: non è contemplato il regime di concorrenza totale, in quanto, non si ritiene efficiente la convivenza di più gestori operanti contestualmente nel medesimo luogo (tipicamente, territorio comunale) e nello stesso tempo, in quanto causerebbero probabilmente problemi di traffico, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono facilmente risolvibili, come pure

risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi-gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Lo spazzamento stradale è anch'esso *naturalmente* svolto da un unico gestore in esclusiva sul medesimo spazio perché si tratta di un'attività che comporta l'accesso al suolo pubblico, il quale è evidentemente oggetto di regolamento da parte dell'ente locale.

I servizi di manutenzione del verde pubblico potrebbero essere gestiti da altro soggetto, ma l'attribuzione al gestore del ciclo dei rifiuti consente di conseguire maggiore economicità ed efficienza in ragione del realizzarsi di economie di scopo.

Per i motivi sopra indicati, si può affermare che il ciclo dei rifiuti è soggetto ad obbligo di svolgimento del servizio in forma di esclusiva da parte di un ente affidante -il Comune di Arenzano- ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.

#### **B.2.2. Finanziamento degli oneri di servizio universale (OSU)**

Il carattere universale dei servizi che comporta l'obbligo "*di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni quantitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni*"<sup>8</sup> può determinare oneri che gravano sul gestore e che devono essere compensati tramite trasferimenti in grado di garantire il principio di economicità e non in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

La compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, § 1, Trattato di Roma,<sup>9</sup> purché siano rispettati i seguenti quattro criteri cumulativi:

1. l'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
2. i parametri per il calcolo della compensazione devono essere definiti, in via preventiva, in modo obiettivo e trasparente;
3. la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;

<sup>8</sup> V. art. 3, direttiva 97/67/CE; Corte di Giustizia UE C-320/91, C-393/92.

<sup>9</sup> V., nell'attuale versione, art. 107, § 1, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

4. quando la scelta dell'impresa a cui affidare il servizio non venga effettuata nell'ambito di una procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività, il livello della compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Nella quarta sezione di questa relazione si espongono i dati economici previsionali della società affidataria che includono lo sviluppo per il periodo dell'affidamento dei ricavi per le prestazioni di servizi e tutti i costi distinti per natura. La compensazione prevista a carico dell'ente affidante non è distintamente indicata nel conto economico previsionale e consiste in una quota parte del corrispettivo contrattuale riconosciuto dal Comune ed ascrivibile alla clientela morosa.

Al riguardo giova rilevare che la morosità rappresenta uno dei temi più delicati nell'ambito dell'equilibrio economico dei gestori di servizi pubblici locali e discende dal fenomeno che, in economia pubblica, è noto come *free riding*: di tratta del costo -che diventa un costo della collettività- ascrivibile alla mancata partecipazione alla spesa di quegli utenti che confidano nella permanenza del servizio pur non sostenendone -deliberatamente o meno- gli oneri.

Nel caso in specie, la TARI deve tenere conto sia dei costi industriali, sia della morosità dei *free rider*. Anche nel settore dei rifiuti infatti vige il principio del *full cost recovery*: in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ivi inclusi quelli i costi di cui all'art. 15 d.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 (costi di smaltimento). Quelli di riscossione, ed eventuale contenzioso, sono costi comuni che devono essere inclusi nella determinazione del tributo.

<b>Costi di gestione (CG)</b>	Costi di gestione del ciclo della raccolta indifferenziata (CGIND)	Spazzamento e lavaggio strade (CSL)
		Costi di raccolta e trasporto (CRT)
		Costi di trattamento e smaltimento (CTS)
		Altri costi (AC)
<b>Costi comuni (CC)</b>	Costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata (CGD)	Costi di raccolta differenziata per materiale (CRD)
		Costi di trattamento e riciclo (CTR)
<b>Costi d'uso del capitale (CK)</b>	Costi amministrativi di accertamento, riscossione e contenzioso (CARC)	
	Costi generali di gestione (CGG)	
	Costi comuni diversi (CCD)	
<b>Costi d'uso del capitale (CK)</b>	Ammortamenti (AMM)	
	Accantonamenti (ACC)	
	Remunerazione del capitale investito (R)	



Il fatto che la riscossione non sia attribuita alla società *in house* e che questa non si faccia carico del rischio di inesigibilità degli utenti morosi comporta, da un lato, l'attenuazione del rischio d'impresa, dall'altro si traduce in una compensazione implicita dell'ente affidante a favore del gestore del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti.

In definitiva, con l'affidamento *in house* si ritiene che sia possibile eliminare una quota di remunerazione del capitale investito, legittimamente attesa, in ipotesi, da un operatore privato, destinando tale quota ulteriore di costo del servizio alla copertura della morosità, senza necessità di incrementi tariffari a carico della collettività.

In altri termini, sarebbero rispettati i vincoli di *full cost recovery* previsti dalla vigente legislazione in tema di rifiuti, a fronte di una compressione dell'utile di gestione. In aggiunta, il controllo totalitario consentirebbe, nell'ipotesi di conseguimento di utili, di destinarli all'Ente affidante senza dispersioni dovute alla partecipazione di terzi soggetti.



## SEZIONE C

### MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

SOMMARIO: C.1. Opzioni possibili e modalità prescelta - C.2.1. Partecipazione pubblica totalitaria - C.2.2. Controllo analogo

#### C.1. Opzioni possibili e modalità prescelta

---

I servizi pubblici locali possono essere gestiti in generale secondo uno dei seguenti alternativi modelli di affidamento:

- a **soggetto interamente pubblico *in house***<sup>10</sup>, purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati dalla sentenza "Teckal" della Corte di Giustizia UE e richiamati dall'art. 113, comma 5, lett. c), d.Lgs. 267/2000<sup>11</sup>;
- con **procedura di evidenza pubblica** ex art. 30 d.Lgs. 163/2006, nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (in via generale il TFUE si occupa del tema della concorrenza al Titolo VII (art. 101 - 109) e della disciplina del mercato unico rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 (mercato interno), 28 e 29 (libera circolazione delle merci), 45 - 66 - Titolo IV (libera circolazione di persone, servizi e capitali), 114, 115 e 118 (riavvicinamento delle legislazioni));
- a **società mista con socio appaltatore**, come da punto 2.2 e nota 18 della Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità europee 5/2/2008 n. C (2007) 6661

<sup>10</sup> A seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4, commi 13 e 32, lett. a), D.L. 138/2011, che ponevano il 31/12/2012 quale termine di cessazione degli affidamenti assegnati in assenza di evidenza pubblica e limitavano il valore contrattuale a Euro 200.000/anno.

<sup>11</sup> La disposizione è stata abrogata dall'art. 12, comma 1, d.P.R. 168/2010, ma il riferimento ai requisiti in menzione è tuttora valido.

sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI).<sup>12</sup>

La Civica Amministrazione ha ritenuto che fosse preferibile la soluzione dell'affidamento diretto a società *in house* in quanto scelta più vantaggiosa per la cittadinanza: da una ricerca comparativa effettuata su comuni limitrofi di analoghe dimensioni territoriali e simile popolazione è emerso che, in presenza di servizi equiparabili, il costo per abitante del ciclo dei rifiuti e dell'igiene ambientale per il Comune di Arenzano è inferiore a tutti gli altri, con la sola eccezione del comune di Cogoleto, di poco più virtuoso in termini di costo *pro capite* e di percentuale di raccolta differenziata:

Comune	Abitanti	Costo totale	<i>pro-capite</i> (l'anno)	Differenziata 2015	Costo per abitante
Arenzano	11.519	€ 3.121.889	0,672	44,22%	€ 271,02
Cogoleto	9.172	€ 2.272.600	0,516	47,98%	€ 247,77
Varazze	13.248	€ 4.158.000	0,752	29,94%	€ 313,85
Celle Ligure	5.260	€ 2.056.932	0,674	66,00%	€ 391,05
Abisola Marina	5.487	€ 1.679.241	0,641	20,67%	€ 306,04

In ogni caso la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello *in house* e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

- a) valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- b) individuazione del modello più efficiente ed economico;
- c) adeguata istruttoria e motivazione.

Il ricorso alla modalità dell'*in house providing* consentirebbe, venendo a mancare l'aspettativa di un socio privato ad una remunerazione del suo capitale investito, di continuare a svolgere il servizio secondo i criteri di economicità sopra indicati, a parità delle condizioni di efficacia ed efficienza gestionale.

L'*in house providing* è un modello di gestione dei servizi pubblici locali ampiamente diffuso<sup>13</sup>, che sotto il profilo giuridico interessa sia l'ambito pubblico sia quello privato, coerentemente a quanto previsto

<sup>12</sup> V. Risoluzione del Parlamento europeo del 18/05/2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici (2009/2175 - INI), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 31/05/2011; sentenza Corte di Giustizia UE 15/10/2009 C-196/08; sentenza Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 03/03/2008, n.1 e parere 18/04/2007, n. 456; Deliberazione Autorità Vigilanza Contratti Pubblici n. 309 del 06/12/2007.

dalla disciplina dettata in generale in tema di procedimento amministrativo, in base alla quale la pubblica amministrazione agisce secondo le norme del diritto privato, salvo che la legge non disponga diversamente<sup>14</sup>. Nell'ottica del diritto comunitario, inoltre, questo modello gestionale rappresenta una deroga al principio di concorrenza, contenuto nel Trattato di Roma<sup>15</sup>, tipicamente rilevabile nella gestione dei servizi pubblici locali<sup>16</sup>.

La disciplina legale dell'istituto non è particolarmente ricca e i suoi principi<sup>17</sup> fondamentali si rinvengono in buona sostanza nel trattato comunitario -in forma ablativa, posto che la fonte comunitaria riguarda e tutela la concorrenza- e si sono formati, nel tempo, nella giurisprudenza comunitaria e nazionale, per essere, ad ultimo, accolti nelle direttive UE in tema di appalti pubblici e contratti di concessione<sup>18</sup>.

Uno dei principi fondamentali dell'*in house* è l'alternatività con l'applicazione delle direttive su appalti e concessioni: per evitare distorsioni del mercato, peraltro, l'art. 34, D.L. 179/2012 ha previsto in maniera analoga a quanto previsto in tema di affidamento per gara o a soggetto misto pubblico-privato, la stesura di una 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.

La disciplina prevede inoltre che, in caso di mancanza di procedura ad evidenza pubblica, il valore delle compensazioni deve essere calcolato sulla base dei costi di un'azienda media gestita in modo efficiente, per evitare che compensazioni eccedenti si traducano in un vantaggio distorsivo della concorrenza e di fatto in un aiuto di Stato<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Ad esempio, in relazione al funzionamento delle società, che non è né quello tipico della società commerciale né quello dell'azienda pubblica.

<sup>14</sup> Art. 1, comma 1-*bis*, legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>15</sup> Oggi, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>16</sup> La diffusione dello *in house* ha avuto un nuovo impulso dalla sentenza della Corte Costituzionale 199/2012 che ha mitigato i vincoli legislativi in vigore sino ad allora.

<sup>17</sup> A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 11/2/2013 n. 762, e dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* D.L. 112/2008, è venuto meno il principio della eccezionalità del modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

<sup>18</sup> Cfr. direttiva 2014/24/UE in G.U.U.E. 28/03/2014 in tema di appalti pubblici; direttiva 2014/25/UE sulle procedure di appalto nei settori dell'acqua, energia, trasporti e servizi postali; direttiva 2014/23/UE in tema di contratti di concessione.

<sup>19</sup> Il modello operativo *in house* non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (Corte cost. 23 dicembre 2008, n. 439).



Infine, e con riguardo all'assetto proprietario e alla *governance*, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la giurisprudenza interna<sup>20</sup> considerano l'affidamento *in house* possibile:

1. la società è soggetta al controllo analogo<sup>21</sup> da parte degli enti soci;
2. l'attività è resa prevalentemente a favore dell'ente affidante;
3. il capitale della società è interamente a partecipazione pubblica.

Al ricorrere di queste condizioni, in definitiva, si stabilisce un rapporto tra due soggetti che solo formalmente sono distinti, ma nella sostanza coincidono. Il Comune di Arenzano ha ritenuto che "nelle condizioni date appare preferibile optare per la gestione del servizio rifiuti e igiene urbana secondo il modello *in house*, rendendo conforme la società Aral spa alle caratteristiche prescritte a livello comunitario per tale modello, nonché dall'art. 5, comma 1, del d. lgs. 18/4/2016, n. 5".

### C.2.1. Partecipazione pubblica totalitaria

Il Comune di Arenzano con delibera del Consiglio Comunale n. 235 del 29/12/2016 ha previsto il "riscatto" delle quote azionarie detenute dal socio privato, pari al 40% del capitale, quale condizione necessaria per procedere con il nuovo affidamento.

Presupposto per l'affidamento *in house* è infatti l'integrale partecipazione pubblica della società all'epoca dell'affidamento, come affermato da ormai risalente giurisprudenza comunitaria.<sup>22</sup> La giurisprudenza nazionale va oltre, escludendo che la partecipazione pubblica totalitaria possa venire meno anche in epoca successiva<sup>23</sup>.

La totale partecipazione pubblica differenzia le società *in house* da quelle cc.dd. miste, che rappresentano una forma di partenariato pubblico-privato<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> V. Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 2013, n. 4832.

<sup>21</sup> Si ha controllo analogo "nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano" (Sentenza "Teckal", Corte di Giustizia, 18 novembre 1999, causa C-107/98).

<sup>22</sup> Cfr. Corte di Giustizia, grande sezione, 8 aprile 2008, n. 337, "La partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società esclude, in ogni caso, che l'amministrazione aggiudicatrice abbia su detto ente un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi". In altri termini è sufficiente un solo socio privato all'epoca dell'affidamento ad inficiare l'assegnazione *in house* del servizio (C-371/05 e C-573/07 SEA).

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 3 febbraio 2009, n. 591.

<sup>24</sup> in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1

Nella fattispecie, all'epoca del nuovo affidamento, è previsto che il Comune di Arenzano sia socio unico della A.R.A.L. Arenzano Ambiente e Lavoro S.p.A. così venendosi a perfezionare il requisito della titolarità dell'intero capitale sociale in capo all'ente affidante.

### C.2.2. Controllo analogo

Il "controllo analogo" consiste nell'esercizio da parte dell'ente o degli enti soci di un'influenza sugli obiettivi strategici e sulle decisioni della società tale da rendere questa sostanzialmente dipendente dall'ente ed incapace di autonomia decisionale. Si traduce, in buona sostanza, in un modello di delegazione che conserva in capo all'ente o agli enti un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività della società.

In effetti è un controllo sostanziale "che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti"<sup>25</sup> più forte del controllo esercitabile dal socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario:<sup>26</sup> anche se non comporta l'annullamento di tutti i poteri gestionali dell'affidatario, è incompatibile con l'autonomia gestionale da parte dello stesso<sup>27</sup>.

A.R.A.L. Arenzano Ambiente e Lavoro S.p.A. è attualmente controllata dal Comune di Arenzano, che ne è il socio di maggioranza e, dopo l'acquisizione integrale delle quote di partecipazione e la modifica dello statuto sociale, sarà totalmente partecipata dal Comune, soggetta al controllo analogo di questo e, quindi, legittimata a ricevere l'affidamento del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti e dell'igiene urbana.

Dal punto di vista della *governance* societaria, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, a fronte del più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito della società mista con socio operatore (dove il principale appaltatore, soggetto privato, condivide il governo della società mista con la parte pubblica, in un sempre delicato equilibrio tra esercizio del controllo e soggezione al controllo dell'appaltatore stesso), e dell'altrettanto complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario

<sup>25</sup> Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen.

<sup>26</sup> V. Corte di Giustizia CE, 11 maggio 2006, C-340/04, Carbotermo c/Comune di Busto Arsizio. Consiglio di Stato n. 1181/2014.

<sup>27</sup> Corte Cost. 28 marzo 2013, n. 50.



individuato con gara, a mezzo del contratto di servizio, con indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

## SEZIONE D

### MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

SOMMARIO: D.1. Motivazioni della scelta tra concorrenza “nel mercato” e affidamento in esclusiva: - D.1.1. Dotazioni infrastrutturali e assetto proprietario - D.1.2. Piano degli investimenti - D.1.3. Modalità di esecuzione del servizio e dotazione di personale - D.1.4. Il costo del servizio secondo il PEF 2017 TARI e il contratto di gestione del verde pubblico - D.2. Piano economico finanziario 2017-2020 - D.2.1. Ipotesi sullo sviluppo dei costi di esercizio - D.2.2. Ipotesi sullo sviluppo dei ricavi - D.2.3. Piano economico pubblica - D.2.4. Piano finanziario e patrimoniale - D.3. Conclusioni

#### **D.1. Motivazioni della scelta tra concorrenza “nel mercato” e affidamento in esclusiva**

---

Il ricorso all'affidamento *in house* equivale, in buona sostanza, alla gestione diretta del servizio da parte di un soggetto non ispirato da logiche di profitto, per quanto con la forma della società commerciale, che rimane sotto il controllo sostanziale dell'Ente affidante. Tra i vantaggi dell'*in house providing* vi è inoltre il controllo sulla gestione dei flussi fisici dei rifiuti movimentati.

La scelta dell'esternalizzazione del servizio ad un'impresa terza individuata mediante gara comporta per l'Ente affidante solo un controllo *ex post* sulla base di un rapporto contrattuale, secondo un sistema privo di tempestività e massima trasparenza.

Il tema è di notevole rilievo se si considera la diffusa conflittualità che caratterizza gli appalti di servizi pubblici locali, la cui esecuzione è vista secondo ottiche diverse (se non addirittura speculari) dagli enti e dalle imprese affidatarie: un'interruzione del servizio di raccolta e trasporto rifiuti, ascrivibile anche a motivi contrattuali teoricamente degni di tutela, può avere conseguenze negative sulla salute pubblica.

Analoghe considerazioni possono svolgersi in relazione alla gestione del verde: l'interruzione del servizio potrebbe tradursi, in questo caso, in rischi per l'incolumità pubblica, oltre che per salute dei cittadini e decoro urbano.

#### **D.1.1. Dotazioni infrastrutturali e assetto proprietario**

---

L'affidamento oggetto della presente relazione prevede che la A.R.A.L. S.p.A., in continuità rispetto al passato, conservi la gestione dei beni attualmente condotti (perché di proprietà o in concessione). Di tratta, in estrema sintesi, dei seguenti:

- area di Val Lerone, impianto di raccolta (isola ecologica) e condotta raccolta acque, incluso impianto fotovoltaico;
- bidoni, cassonetti e cestini<sup>28</sup>: si tratta, tra altri contenitori, di 4250 pattumiere areate "Unimax" da 7,5 lt per la raccolta differenziata; 2900 ca. pattumiere da 30lt; 800 ca. bidoni da 240 lt; 300 ca. cassonetti da 1100 lt;
- automezzi per la raccolta e lo spazzamento: 18 autocarri (Iveco mod. "35", Isuzu K35, altri); 10 motocarri (Piaggio "Ape", "Porter"); 3 trattorini; 3 van; 3 spazzatrici;
- altri beni, quali mobili e arredi da ufficio e magazzino, macchine elettroniche ed elettromeccaniche, ecc.

La riassegnazione del servizio alla medesima società che lo ha svolto sinora, consente di evitare eventuali costi connessi con il trasferimento dell'azienda al nuovo operatore che, per ipotesi, risultasse aggiudicatario del servizio a seguito di gara ad evidenza pubblica

Infatti, se fosse indetto un bando per assegnare l'intero servizio il nuovo gestore dovrebbe corrispondere al gestore uscente un indennizzo per i beni trasferiti, che sarebbero gravati da oneri fiscali, determinati in base alle aliquote proprie delle categorie di beni (mobili o immobili).

Con riguardo allo stato di conservazione dei beni, che denota l'efficienza infrastrutturale, si segnala che, per quanto gli investimenti iniziali, effettuati in sede di inizio del servizio nel 2000 siano una parte consistente del capitale fisso, nel corso degli anni sono state effettuate sostituzioni, manutenzioni straordinarie e nuovi investimenti in infrastrutture, in misura tale da ritenere che, tutto sommato, la dotazione dei mezzi di trasporto e contenitori utilizzati per l'attività caratteristica sia in un buono stato di efficienza<sup>29</sup>.

Si riporta di seguito l'elenco dei beni strumentali raggruppati per categoria omogenea, con evidenza del costo storico di acquisto, del fondo di ammortamento al termine dell'esercizio chiuso al 31/12/2016<sup>30</sup> e

<sup>28</sup> Le quantità sono desunte dal libro dei cespiti ammortizzabili, ex art. 16, d.P.R. 600/1973.

<sup>29</sup> Dall'esame dell'elenco dei beni ammortizzabili si evince che circa un terzo degli automezzi sono stati acquistati nel periodo compreso tra il 2010 ed il 2013.

<sup>30</sup> Alla data di redazione della presente relazione, peraltro, va segnalato che il bilancio di esercizio della società che gestisce attualmente il servizio non è stato ancora approvato.

del contributo in conto impianti ricevuto dalla società per la realizzazione dell'isola ecologica di Via Pian Masino:

IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI				
Codice conto	Descrizione conto	Costo storico	Fondo di amm.to	Valore di libro
03/01/001	Area Val Lerone	174.349	0	174.349
03/01/001	1 Isola Ecologica Val Lerone	1.468.220	(451.478)	1.016.743
03/01/001	Rivalutazione	406.034	(121.946)	284.087
03/01/001	Condotta di raccolta acque	12.600	(2.058)	10.542
40/03/002	Contributi conto impianti	(897.349)	0	(897.349)
03/02/001	Impianti generici	134.614	(84.807)	49.807
03/02/002	Impianti specifici	76.060	(47.538)	28.523
03/02/006	Impianti e mezzi di sollevamento	4.600	(4.313)	288
03/03/001	Attrezzatura varia e minuta	706.546	(636.856)	69.689
03/04/001	Mobili e macchine ufficio	12.269	(12.269)	0
03/04/002	Macchine ufficio elettroniche	34.527	(28.573)	5.954
03/04/003	Autoveicoli da trasporto	1.343.139	(1.147.573)	195.566
03/04/004	Autovetture	409	(409)	0
03/04/010	Altri beni di modico valore	6.513	(6.513)	0
<b>TOTALI</b>		<b>3.482.531</b>	<b>(2.544.333)</b>	<b>938.198</b>

#### D.1.2. Piano degli investimenti

Nel corso del periodo di previsione esplicita si suppone che vengano effettuati investimenti relativamente modesti, consistenti nell'acquisto dei seguenti beni, il cui prezzo è espresso al netto dell'imposta sul valore aggiunto:

1) anno 2017:

- 1 stampante multifunzione: Euro 2.000,00;

2) anno 2018:

- *hardware* uso ufficio: Euro 3.000,00;
- attrezzatura consistente in n. 4 moduli per la raccolta differenziata: Euro 90.000,00;
- automezzo industriale con doppia vasca: Euro 65.000,00;

3) anno 2019:

- n. 2 mezzi piccoli: Euro 70.000,00.

Si suppone che gli investimenti effettuati nel 2018 e nel 2019 su attrezzatura e automezzi, rispettivamente per complessivi Euro 155.000,00 ed Euro 70.000,00 siano finanziati mediante ricorso all'indebitamento bancario, per una durata di anni 5, decorrenti dall'effettuazione dell'investimento, e ad un tasso di interesse del 2,5%.

### **D.1.3. Modalità di esecuzione del servizio e dotazione di personale**

Le modalità di esecuzione del servizio sono descritte nelle bozze di contratto elaborate con riferimento al periodo 01/10/2016-31/12/2016, nelle quali si prevede, per i servizi *in house* la quantificazione dei seguenti corrispettivi, quantificati su base annua:

- gestione del servizio di raccolta, trasporto e conferimento a discarica dei rifiuti urbani del territorio comunale ed attività collegate, compresi i servizi accessori, tra i quali, in particolare, il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti: Euro 2.840.577,00;
- servizio di manutenzione del verde pubblico: Euro 343.442,52.

Inoltre, il Piano Economico Finanziario della TARI per l'anno 2017 (PEF 2017), evidenzia che il servizio è organizzato come segue:

- servizi ordinari: raccolta RSU (domestici e speciali assimilati), con esclusione dei rifiuti da scavo, fanghi, radioattivi sanitari e di origine animale;
- servizi accessori: pulizia strade e aree pubbliche; diserbo; pulizia spiagge e acque marine; pulizia mercati, derattizzazione e disinfestazione.

La raccolta è svolta con il sistema "porta a porta" e con quello di "prossimità" con frequenze diversificate a seconda della zona cittadina.

Il personale sino al 2015 contava 24 unità, di cui un quadro, un impiegato e 22 operai. Nel corso del 2016 sono stati indetti concorsi per l'assunzione di 2 impiegati da adibire alla funzione di gestione "TARI/TIA/TARES", richiesta dal contratto di servizio; e di n. 3 operai (1 giardiniere, 1 operatore ecologico, 1 autista).



#### D.1.4. Il costo del servizio secondo il PEF 2017 TARI e il contratto di gestione del verde pubblico

Il costo del servizio di igiene ambientale, aumentato dell'imposta sul valore aggiunto, è formalizzato nel PEF 2017, il quale prevede la seguente scomposizione:

Costi di gestione (CG)	Costi di gestione del ciclo della raccolta indifferenziata (CGIND)	Spazzamento e lavaggio strade (CSL)	272.114
		Costi di raccolta e trasporto (CRT)	391.875
		Costi di trattamento e smaltimento (CTS)	547.388
		Altri costi (AC)	128.599
Costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata (CGD)	Costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata (CGD)	Costi di raccolta differenziata per materiale (CRD)	88.025
		Costi di trattamento e riciclo (CTR)	347.101
Costi comuni (CC)	Costi amministrativi di accertamento, riscossione e contenzioso (CARC)		112.567
	Costi generali di gestione (CGG)		554.196
	Costi comuni diversi (CCD)		338.348
Costi d'uso del capitale (CK)	Ammortamenti (AMM)		235.012
	Accantonamenti (ACC)		0
	Remunerazione del capitale investito (R)		0
Voci di ricavo diverse, a riduzione del costo del servizio			(174.649)
<b>TOTALE</b>			<b>2.840.577</b>
			Iva (10%) 284.058
			Add. Prov. (5%) 156.232
<b>TARI</b>			<b>3.280.866</b>

La gestione del verde pubblico è invece quantificata in Euro 343.444, oltre Iva. Parte dei costi stimati nello sviluppo del piano economico e finanziario qui contenuto non ricalcano esattamente quanto esposto nel PEF TARI in quanto relativi, per l'appunto, al servizio di manutenzione e gestione del verde.

#### D.2. Piano economico finanziario 2017-2020

Il piano economico finanziario è elaborato per il lasso compreso tra il 2017 e il 2020, periodo massimo previsto dalla legislazione regionale della Liguria<sup>31</sup> e regolamentare della Città Metropolitana di Genova per l'affidamento diretto da parte di un Comune.

Sotto il profilo quantitativo è stata acquisita l'elaborazione dell'Ufficio Amministrativo della società sinora titolare della gestione del servizio di igiene ambientale e di manutenzione del verde pubblico, la Ar.A.L. Arenzano Ambiente e Lavoro S.p.A. Detta elaborazione, che si sviluppa dal 2016 al 2021, è

<sup>31</sup> V. art. 24 l.r. 12/2015 e delibera della Città Metropolitana n. 22 del 11/05/2016.

stata considerata per il più breve periodo di verosimile assegnazione del servizio, che non può superare il 31/12/2020.

Le previsioni sono svolte sulla base di un insieme di ipotesi, che vengono di seguito riepilogate, le quali attengono principalmente alla dinamica delle componenti reddituali (costi e ricavi).

#### D.2.1. Ipotesi sullo sviluppo dei costi di esercizio

In generale, si ipotizza una progressione generalizzata e in senso aumentativo dei costi, pari al 2%. L'assunto è prudenziale e non esclude che vengano sempre negoziate le migliori condizioni economiche per le forniture di beni e servizi, coerentemente con la natura pubblicistica dell'operatività sociale: fanno eccezione le seguenti voci che sono oggetto di stima specifica:

- lavorazioni esterne per servizio di pulizia mare e spiaggia<sup>32</sup>;
- consulenze tecniche<sup>33</sup>;
- spese di trasporto, recupero e smaltimento quantificate come da PEF 2017 e, successivamente, aumento del trasporto e recupero del 5% annuo e riduzione dello smaltimento del 2% annuo;
- manutenzioni quantificate come da PEF 2017 e, successivamente, incremento annuo del 2%;
- elaborazione dati stimato in misura costante;
- consulenza legale come da PEF 2017;
- canoni di locazione in aumento del 2%;
- canoni di noleggio "Igenio" solo per il 2017. Successivamente, acquisto attrezzatura;
- il costo del personale comprende, tra altre variazioni, aumenti per il rinnovo contrattuale e, dal 2017, la previsione di ulteriori costi per n. 3 persone di III livello in forza per 4 mesi ciascuna e, dal 2018, anche di n. 2 persone III livello da adibire a nuovi servizi di manutenzione del verde pubblico;
- costi di formazione e rimborsi spese a dipendenti stimati;
- gli ammortamenti tengono conto del piano di investimenti;

<sup>32</sup> L'importo si suppone ridursi significativamente e rimanere costante per tutto il periodo di durata dell'affidamento.

<sup>33</sup> Anche gli importi in oggetto sono in riduzione rispetto al passato e rimangono costanti per la durata dell'affidamento.

- la svalutazione dei crediti riguarda le posizioni in corso di recupero: si ipotizza il sostenimento di perdite per inesigibilità;
- gli oneri diversi di gestione sono stimati in base all'andamento passato, normalizzato per tenere conto di fatti aziendali non ordinari;
- gli interessi passivi sono stimati in ragione dello scoperto e dei mutui bancari in corso di ammortamento.

### D.2.2. Ipotesi sullo sviluppo dei ricavi

Per quanto riguarda i ricavi delle prestazioni, si ipotizza per la gestione del ciclo dei rifiuti un importo per il 2017 pari a quello esposto nel PEF 2017, mentre per la gestione del verde pubblico si assume un incremento del 2%, connesso all'ampiamiento dell'offerta di servizi a vantaggio della collettività. Con riguardo a quest'ultima voce, dal 2018 è ipotizzato un incremento di ricavi di Euro 100.000,00 anno per manutenzione del verde del parco di "Villa Figoli".

Le altre voci di ricavo sono soggette anch'esse stime specifiche prudenziali.

### D.2.3. Piano economico

Lo sviluppo del piano economico per il periodo 2017-2020 è riassumibile come segue:

BUDGET ECONOMICO PER IL PERIODO 2017-2020 (€)				
	2017	2018	2019	2020
Ricavi netti	3.299.742	3.440.472	3.483.892	3.528.061
Costi esterni	1.596.107	1.557.650	1.552.763	1.568.503
Materie prime consumo e	141.666	145.337	146.934	151.588
Servizi	1.273.632	1.307.692	1.320.653	1.331.174
Godimento beni di terzi	109.390	32.855	33.184	33.516
Oneri di gestione	71.420	71.765	51.993	52.225
<b>Valore aggiunto</b>	<b>1.703.635</b>	<b>1.882.822</b>	<b>1.931.128</b>	<b>1.959.557</b>
Costo del lavoro	1.424.046	1.516.795	1.629.197	1.649.197
<b>Margine operativo lordo</b>	<b>279.589</b>	<b>366.027</b>	<b>301.931</b>	<b>310.360</b>
Amm.ti, sval.ni e acc.ti	306.050	345.061	274.146	279.063
<b>Risultato operativo</b>	<b>(26.461)</b>	<b>20.966</b>	<b>27.785</b>	<b>31.297</b>

Proventi diversi	66.933	67.160	57.942	56.124
Proventi e oneri finanziari	(7.695)	(10.717)	(11.879)	(11.029)
<b>Utile ante-imposte</b>	<b>32.776</b>	<b>77.409</b>	<b>73.848</b>	<b>76.392</b>
Oneri fiscali	22.143	35.249	34.483	35.198
<b>Risultato d'esercizio</b>	<b>10.634</b>	<b>42.160</b>	<b>39.366</b>	<b>41.194</b>

Si segnala che, tra gli ammortamenti e le svalutazioni sono incluse svalutazioni per TIA inesigibile di anni pregressi per complessivi Euro 600.000 nel quadriennio, che si ritengono riassorbibili nell'ordinario corso della gestione.

Il margine operativo lordo in progressivo miglioramento consente di prevedere, anche in ipotesi di conclamate situazioni di inesigibilità, che la società sarà in grado di fare fronte ai propri impegni di pagamento e conservare un buon equilibrio finanziario ed economico.

#### D.2.4. Piano finanziario e patrimoniale

Di seguito si riporta lo sviluppo del piano finanziario ed economico per il periodo di previsione esplicita, pari alla durata dell'affidamento de servizio:

PIANO FINANZIARIO PER IL PERIODO 2017 – 2020 (€)				
	2017	2018	2019	2020
Risultato d'esercizio	10.634	42.160	39.366	41.194
Imposte sul reddito	22.143	35.249	34.483	35.198
Gestione finanziaria	7.695	10.717	11.879	11.029
Accantonamenti ai fondi	70.720	75.534	82.619	83.659
Ammortamenti delle immobilizzazioni	177.050	167.061	139.146	121.063
Utilizzo imposte anticipate	13.939	24.651	5.137	0
Variazione delle rimanenze	(331)	500	(800)	900
Variazione dei crediti verso clienti	44.173	192.552	169.321	162.186
Variazione dei debiti verso fornitori	(125.000)	(100.000)	(200.000)	(180.000)
Variazione ratei e risconti attivi	(1.126)	0	0	0
Variazione ratei e risconti passivi	(63.080)	(63.080)	(53.831)	(51.981)
Altre variazioni del CCN e rettifiche	(63.263)	(178.049)	(31.451)	(27.177)
Interessi incassati/pagati	(7.695)	(10.717)	(11.879)	(11.029)
Utilizzo dei fondi	0	0	0	0
Investimenti in immobilizzazioni	(2.000)	(158.000)	(70.000)	0



Accensione finanziamenti	0	155.000	70.000	0
Rimborso finanziamenti	(15.000)	(30.259)	(46.675)	(47.918)
<b>Flusso di cassa</b>	<b>68.859</b>	<b>163.318</b>	<b>137.314</b>	<b>137.125</b>

Si fa notare, anche con riguardo all'evoluzione finanziaria della gestione, che quando anche la redditività venisse a ridursi per motivi non prevedibili, il *cash flow* generato sarebbe comunque sufficiente a garantire la conservazione di una struttura finanziaria solida.

L'andamento della gestione reddituale e finanziaria conduce, negli anni, a stimare le seguenti situazioni patrimoniali della società *in house*:

STATO PATRIMONIALE PER IL PERIODO 2017 - 2020				
ATTIVITA'	2017	2018	2019	2020
B) IMMOBILIZZAZIONI				
IMMATERIALI	2.952	441	-0	-
MATERIALI	1.687.742	1.559.006	1.490.301	1.369.238
FINANZIARIE	-	-	-	-
<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI</b>	<b>1.690.694</b>	<b>1.559.447</b>	<b>1.490.301</b>	<b>1.369.238</b>
C) ATTIVO CIRCOLANTE				
RIMANENZE	28.769	28.769	28.769	28.769
CREDITI VERSO CLIENTI	764.775	531.775	351.775	178.775
CREDITI VERSO CONTROLLANTI	888.004	928.452	939.131	949.945
CREDITI TRIBUTARI	50.000	55.000	65.000	58.000
CREDITI PER IMPOSTE ANTICIPATE	35.308	10.657	-	-
CREDITI VERSO ALTRI ENTRO 12 MESI	4.800	4.900	4.750	4.800
CREDITI VERSO ALTRI OLTRE 12 MESI	1.500	1.800	1.600	1.900
ALTRI TITOLI	2.744	2.744	2.744	2.744
DEPOSITI BANCARI E POSTALI	152.842	316.161	453.475	590.599
VALORI IN CASSA	1.500	1.500	1.500	1.500
<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE</b>	<b>1.930.242</b>	<b>1.881.758</b>	<b>1.848.744</b>	<b>1.817.033</b>
D) RATEI E RISCONTI	30.000	30.000	30.000	30.000
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>3.650.936</b>	<b>3.471.205</b>	<b>3.369.045</b>	<b>3.216.271</b>
PASSIVITA'	2017	2018	2019	2020
A) PATRIMONIO NETTO	1.015.874	1.026.508	1.068.668	1.108.033
B) FONDI PER RISCHI E ONERI	-	-	-	-

C) FONDO T.F.R.	571.769	647.304	729.923	813.583
D) DEBITI				
DEBITI VERSO BANCHE	-	128.013	155.672	111.138
DEBITI VERSO FORNITORI	736.160	636.160	436.160	256.160
DEBITI TRIBUTARI	266.083	35.249	34.483	35.198
DEBITI V/ ISTITUTI DI PREVIDENZA E SICUREZZA	100.000	100.000	100.000	100.000
ALTRI DEBITI	220.000	220.000	220.000	220.000
TOTALE DEBITI	1.322.243	1.119.422	946.315	722.496
E) RATEE E RISCONTI	741.051	677.971	624.140	572.159
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>3.650.936</b>	<b>3.471.205</b>	<b>3.369.045</b>	<b>3.216.271</b>

### D.3. Conclusioni

Si ritiene conclusivamente, in base agli assunti sopra esposti che:

- a) il servizio RSU e gestione del verde, svolto secondo le modalità esposte, consente di raggiungere gli obiettivi che si pone l'Amministrazione in termini di qualità della vita dei suoi cittadini (maggiore differenziata, decoro del verde urbano, fruizione del parco di "Villa Figoli");
- b) le infrastrutture e la dotazione di personale sono idonee al raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione;
- c) le modalità di svolgimento del servizio postulano la necessità di effettuare nuovi investimenti, ma questi appaiono relativamente contenuti, pur non pregiudicando la capacità produttiva in conformità alle esigenze della collettività e nel rispetto di quanto richiesto alla società affidataria dall'Amministrazione;
- d) il piano di gestione può comunque essere soggetto ad adattamenti, a seconda di mutamenti di scenario o di nuove esigenze dell'Amministrazione margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti;
- e) con l'affidamento *in house* si riesce ad ottenere un elevato livello qualitativo del servizio, senza pregiudizio per l'economicità della gestione e, di conseguenza, per il costo del servizio in capo alla cittadinanza;
- f) i costi medi per lo svolgimento del servizio rimarranno comunque tra i più bassi della zona;
- g) sono rispettate le condizioni per la gestione *in house* dei servizi oggetto della presente relazione.

L'affidamento *in house* permette all'Amministrazione di disporre di uno strumento flessibile, anche modificabile in ragione delle mutate esigenze della collettività, con costi verificabili e sempre sotto controllo.

22 SET. 2017

  
IL RESPONSABILE DI AREA  
Francesco Damonte