



COMUNE DI VALLE SALIMBENE

Provincia di Pavia

Comune di VALLE SALIMBENE

**Relazione sulla motivazione del ricorso all'affidamento diretto secondo
il modello dell'*in house providing*, ai sensi dell'articolo 17 del D.lgs. 23
dicembre 2022, n. 201 (*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali
di rilevanza economica*)**



Indice

1.	Premessa.....	5
2.	Analisi Normativa	5
2.1.	La gestione dei rifiuti urbani: servizio pubblico locale di rilevanza economica	6
3.	La competenza del Comune per l'affidamento	8
4.	Caratteristiche del servizio e oggetto affidamento	10
5.	Definizioni	13
6.	Obiettivi	15
6.1.	Obiettivi di servizio pubblico universale	15
6.2.	Obiettivi di tutela dell'ambiente	15
6.3.	Ulteriori obiettivi qualificanti del servizio proposto	16
6.3.1.	Continuità e regolarità del servizio	16
6.3.2.	Dotazioni di veicoli, personale e attrezzature.....	16
6.3.3.	Coordinamento costante del personale e programmazione dei servizi.....	16
6.3.4.	Retrocessione dei ricavi da valorizzazione dei rifiuti.....	16
6.3.5.	Attività di controllo sul rifiuto esposto	16
6.3.6.	Campagne di informazione e comunicazione sulla raccolta differenziata dei rifiuti.	
6.3.7.	17	
6.3.8.	Compostaggio domestico	17
6.3.9.	Supporto nell'applicazione della normativa emanata dall'ARERA	17
6.3.10.	Analisi merceologiche sui rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche	17
6.3.11.	Realizzazione di una banca dati accessibile via web	17
6.3.12.	Misurazione puntuale dei rifiuti indifferenziati	18
7.	Ipotesi di affidamento	19
8.	Valutazione della scelta.....	20
8.1.	Il possesso dei requisiti e l'iscrizione nell'elenco delle società in house della ASM Pavia S.p.A.	20
8.2.	Verifica dei requisiti dell'ASM Pavia S.p.A.....	21
8.2.1.	Partecipazione pubblica	21
8.2.2.	Modalità del controllo analogo.....	22
8.2.3.	Svolgimento dell'attività prevalente.....	23
8.3.	Valutazioni modelli possibili di affidamento e scelta del Modello In house	24
9.	Analisi comparativa dei Modelli Gestionali consentiti, criteri di scelta e verifica congruità dell'offerta.	26
9.1.	S.W.O.T. analysis dei modelli gestionali consentiti	26
9.1.1.	In house providing.....	27
9.1.1.1.	Punti di forza	27



9.1.1.2. Punti di debolezza.....	28
9.1.1.3. Opportunità.....	28
9.1.1.4. Minacce.....	28
9.1.2. Società mista.....	29
9.1.2.1. Punti di forza	29
9.1.2.2. Punti di debolezza.....	29
9.1.2.3. Opportunità.....	29
9.1.2.4. Minacce.....	30
9.1.3. Esternalizzazione.....	30
9.1.3.1. Punti di forza	30
9.1.3.2. Punti di debolezza.....	30
9.1.3.3. Opportunità.....	31
9.1.3.4. Minacce.....	31
9.2. I risultati della <i>S.W.O.T. analysis</i>	31
9.3. Punti di forza.....	32
9.4. Punti di debolezza.....	33
9.5. Opportunità	34
9.6. Minacce	35
9.6.1. Commento ai risultati dell'analisi economica e della <i>S.W.O.T. analysis</i>	36
9.6.2. Conclusioni sulla correttezza della scelta	36
9.7. Congruità e economicità dell'affidamento in house	37
9.8. Confronto del costo dell'affidamento con quello medio del settore	38
9.8.1. – Verifica offerta secondo il parametro del costo medio per abitante servito / per Kg rifiuto prodotto	38
9. Conclusioni.....	39
10. Informazioni di sintesi.....	40
11. Soggetto Responsabile della Compilazione	40



COMUNE DI VALLE SALIMBENE

Provincia di Pavia

Informazioni di sintesi

Oggetto dell'affidamento	Gestione del servizio di igiene ambientale e dei servizi complementari
Ente affidante	Comune di Valle Salimbene, di seguito indicato come "Comune"
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società <i>in house</i>
Durata del contratto	Dieci anni ?
Soggetto affidatario	ASM Pavia S.p.A., Via Donegani 2, 27100 Pavia (PV), codice fiscale e partita IVA 01747910188, di seguito indicato anche come "ASM"
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune in forma singola

Soggetto responsabile della compilazione

Nominativo	Simona Benazzo
Ente di riferimento	Comune di Valle Salimbene
Area/servizio	Responsabile del Servizio Tecnico
Telefono	0382/485036
e-mail	tecnico@comune.vallesalimbene.pv.it
Data di redazione	5 marzo 2025



COMUNE DI VALLE SALIMBENE

Provincia di Pavia

1. Premessa

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto alla ASM Pavia S.p.A. dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani per il Comune di Valle Salimbene secondo il modello dell'*in house providing*.

Nel Comune di Valle Salimbene il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani è attualmente gestito da ASM Pavia S.p.a., società a capitale interamente pubblico, partecipata dal Comune di Valle Salimbene, che detiene lo 0,01115% delle partecipazioni della suddetta società.

Il Comune di Valle Salimbene, in considerazione della prossima scadenza dell'affidamento in essere, intende procedere ad un nuovo affidamento del servizio di igiene urbana alla società ASM Pavia S.p.A., in quanto società operante secondo il modello *in house providing*.

I servizi di cui si tratta sono **servizi pubblici locali di rilevanza** la cui titolarità è del Comune che è competente a procedere all'affidamento.

I costi del servizio sono integralmente coperti con una specifica entrata tributaria comunale, la TARI (tassa sui rifiuti), come previsto dalla L. 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

Come richiesto dall'articolo 17, D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*), la presente relazione fornisce una **qualificata motivazione** per l'affidamento secondo il modello dell'*in house providing*.

Alla presente relazione sono allegati, quali sue parti integranti e sostanziali:

- *sub A*), il **disciplinare tecnico** presentato da ASM per la gestione del servizio di igiene urbana che contiene la descrizione dettagliata delle modalità organizzative delle prestazioni sotto i profili quantitativo e qualitativo, gli obiettivi gestionali attesi anche per gli aspetti ambientali, i costi e i ricavi;

- *sub B*), il modello di **contratto di servizio**.

2. Analisi Normativa

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi utili alla definizione della presente relazione:

Obbligo di predisposizione e pubblicazione degli atti inerenti la scelta dell'affidamento:

- artt. 14 e 17 del D. Lgs. 201/2022 in merito alla necessità di predisporre la presente relazione contenente le motivazioni circa le modalità organizzative del servizio;
- art. 31, c. 2 del D. Lgs. 201/2022 relativamente agli obblighi di trasparenza e pubblicazione della delibera di affidamento del servizio e delle motivazioni che la sottendono.

Servizi pubblici locali:

- art. 3-bis, co. 1 e 1-bis rubricato, del D.L. 138/2011 in materia di " Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali"
- art. 14, co. 27 let. b) e f), del D.L. 78/2010 in relazione alle funzioni fondamentali dei comuni



- artt. 112 e 113 del D.lgs. 267/2000 in materia di gestione dei servizi pubblici locali
- art. 2 del D.lgs. 175/2016 riportante la definizione di servizi di interesse generale

Gestione del servizio di igiene ambientale:

- Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti come aggiornata dalla Direttiva di modifica (UE) 2018/851
- art. 1, co. 1 e 2, let. a), della L. 146/1990 che riconduce la gestione dei rifiuti tra i servizi pubblici essenziali
- D. Lgs. 152/2006 ad oggetto “Norme in materia ambientale”, in particolare la “Parte quarta Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati”
- art. 14, co. 27 let. f), del D.L. 78/2010 in materia di competenze comunali sul servizio rifiuti
- art. 25, co. 4, del D.L. 1/2012 in materia di gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti
- Legge Regione Lombardia n. 26/2003 ad oggetto “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”
- Delibera di Giunta Regionale n. 6408 del 23 maggio 2022 ad oggetto “Approvazione dell’aggiornamento del Programma regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), comprensivo del Programma regionale di bonifica delle aree inquinate (PRB) e dei relativi documenti previsti dalla Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) “piano verso l’economia circolare” - (atto da trasmettere al consiglio regionale)”

2.1. La gestione dei rifiuti urbani: servizio pubblico locale di rilevanza economica

I servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani sono **fasi della gestione dei rifiuti**. Ciò si desume chiaramente dalla definizione legale di **gestione dei rifiuti** che è contenuta nell’art. 183, comma 1, lettera n), del D.lgs. 03 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*) e che così dispone: «“**gestione**”: *la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammati a altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».*

Riguardo all’inquadramento giuridico dei servizi oggetto dell’affidamento nel *genus* dei **servizi pubblici locali**, si consideri quanto segue:

a) è necessario muovere dal dato di diritto positivo dell’art. 112 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) che ha definito i servizi pubblici locali come quelli aventi “per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”, con espressione che, in sostanza, rinvia l’individuazione degli scopi sociali e di sviluppo a scelte di carattere politico amministrativo (Consiglio di Stato, sezione V, 13 dicembre 2006, n. 7369);



b) la nozione di servizio pubblico si fonda sui seguenti elementi:

- la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti (Consiglio di Stato, sezione V, 14 febbraio 2013, n. 911);

- la sottoposizione del gestore a una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità (Consiglio di Stato, sezione V, 14 febbraio 2013, n. 911);

c) la dottrina e la giurisprudenza accordano comunemente la qualifica di servizio pubblico locale a quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopportano i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, (Consiglio di Stato, sezione V, 1° aprile 2011, n. 2012);

d) il servizio pubblico locale perciò, in quanto volto al perseguitamento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socioeconomico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, e è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico perché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe (Consiglio di Stato, sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

I servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani integrano tutti i requisiti prescritti dal D.lgs. 267/2000 nonché quelli enucleati dal Consiglio di Stato citati sopra per i **servizi pubblici locali** e, quindi, sono giuridicamente qualificabili come tali.

I servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, in quanto sono fasi della gestione dei rifiuti, devono essere eseguiti nel rispetto delle finalità, dei principi e dei criteri dettati dal D.lgs. 152/2006 che all'art. 177, comma 2, attribuisce alla gestione dei rifiuti la caratteristica di **attività di pubblico interesse**.

In merito alla natura di **servizi di rilevanza economica** un angolo visuale imprescindibile dal quale osservare la questione è quello offerto dalla giurisprudenza amministrativa. In particolare, in materia, è utile considerare quanto espresso dal Consiglio di Stato, sezione V, nella sentenza n. 5409 del 23 ottobre 2012. In essa, si chiarisce quanto di seguito riportato. *"In via di principio va considerato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al 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 dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno è ragionevole pensare che si debba prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione di cui si sta parlando può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato nel caso di specie, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme*



privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica".

Alla luce di quanto indicato nella suddetta sentenza, osserviamo che lo svolgimento dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani richiede, tra le altre cose, un'**adeguata organizzazione** di mezzi e di persone e, come si evince dall'art. 1, commi 654, 667, 668, della L. 147/2013, l'**istituzione di una tariffa** che ne copra integralmente i costi. Da ciò consegue la loro natura di **servizi di rilevanza economica**.

Un'ulteriore qualificazione legale della gestione dei rifiuti è contenuta nell'art. 1, comma 2, lettera a), della L. 2 giugno 1990, n. 146 (*Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge*). La norma in questione definisce la gestione dei rifiuti come **servizio pubblico essenziale** di fronte al quale occorre contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, quali il diritto alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione.

Da quanto sopra esposto, si conclude che i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani **oggetto del presente affidamento** sono sussumibili nella categoria giuridica dei **servizi pubblici locali (essenziali) di rilevanza economica**.

La gestione dei rifiuti urbani necessita di collegamenti funzionali tra i vari soggetti che ne attuano le singole fasi. Così la raccolta si integra con il trasporto e il successivo trattamento dei rifiuti. Inoltre, la gestione dei rifiuti urbani è sottoposta alla regolazione di un'autorità indipendente, l'ARERA.

La gestione dei rifiuti urbani può essere assunta nei **servizi pubblici locali a rete**, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d), del D.lgs. 201/2021.

3. La competenza del Comune per l'affidamento

La principale norma legislativa della Regione Lombardia sulla gestione dei rifiuti urbani è la L.R. 12 dicembre 2003, n. 26 (*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*) e successive modificazioni e integrazioni. Nel prosieguo vi si fa riferimento indicandola come "legge regionale".

La legge regionale, all'art. 23, comma 1, lettera b), stabilisce che entro il 2010 devono essere conseguiti i seguenti obiettivi:

1) riciclaggio e recupero complessivo, tra materia e energia, pari a almeno il 60% in peso dei rifiuti prodotti; il 40% in peso dei rifiuti prodotti deve essere finalizzato al riciclo e al recupero di materia;

2) recupero dei residui prodotti dall'incenerimento o dall'utilizzo dei rifiuti come mezzo di produzione di energia per una percentuale pari a almeno il 60 %;

3) riduzione delle quantità di rifiuti urbani, calcolate sul pro capite, avviate a smaltimento in discarica pari a almeno il 20% rispetto a quelle avviate nel 2005.



COMUNE DI VALLE SALIMBENE

Provincia di Pavia

Essa definisce altresì, all'art. 23, comma 1, lettera a), gli obietti di raccolta differenziata pari al 50% entro la fine del 2009 e al 60% entro la fine del 2011.

Tali obiettivi di raccolta differenziata sono oggi superati da quello stabilito dall'art. 205 del D.lgs. 152/2006 che prescrive una percentuale minima di raccolta differenziata del 65%.

L'art. 15 della legge regionale, che disciplina le funzioni dei Comuni, dispone che essi affidino il servizio di gestione dei rifiuti urbani con le modalità di cui all'articolo 2, comma 6, della medesima legge regionale.

L'art. 2, comma 6, prevede che l'erogazione dei servizi sia affidata a imprenditori o a società, in qualunque forma costituite, scelti con procedura a evidenza pubblica o procedure compatibili con la disciplina nazionale e comunitaria in materia di concorrenza.

A livello nazionale, l'art. 3 bis, comma 1, del D.L. 138/2011 e s. m. e i., stabilisce che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine del 30 giugno 2012:

- a) organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio;
- b) istituiscono o designano gli enti di governo degli stessi.

La medesima disposizione prevede, inoltre, che la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare, tuttavia, specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza e efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio.

L'art. 3 bis, comma 1 bis, del D.L. 138/2011 e s. m. e i., dispone, poi, che i suddetti enti di governo sono legittimati a esercitare in via esclusiva le seguenti funzioni in merito ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani:

- a) organizzazione;
- b) scelta della forma di gestione;
- c) determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza;
- d) affidamento della gestione e relativo controllo.

Agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati dalle Regioni o dalla Province autonome gli enti locali partecipano obbligatoriamente.

La Regione Lombardia a oggi non ha scelto la via delineata all'art. 3 bis del D.L. 138/2011 e s. m. e i., sopra richiamato, in merito alla definizione degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei per la gestione dei rifiuti urbani e alla relativa istituzione o designazione dell'Ente di governo di ATO. Ciò, in quanto, la stessa Regione ha esercitato la facoltà di organizzare secondo altro modello la gestione dei rifiuti urbani, prevista dall'art. 200, comma 7, del D.lgs. 152/2006 che così recita: *"Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195"*.



A tal proposito, occorre rilevare che con la D.G.R. n. 1990 del 20 giugno 2014 *“Approvazione del programma regionale di gestione dei rifiuti (P.R.G.R.) comprensivo di piano regionale delle bonifiche (P.R.B.) e dei relativi documenti previsti dalla valutazione ambientale strategica (V.A.S.); conseguente riordino degli atti amministrativi relativi alla pianificazione di rifiuti e bonifiche – (Atto da trasmettere al Consiglio Regionale)”*, la Regione Lombardia ha approvato il nuovo Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti (P.R.G.R.) comprensivo del Piano Regionale delle Bonifiche. Il Piano, che concorre all'attuazione dei programmi comunitari di sviluppo sostenibile, rappresenta lo strumento di programmazione attraverso il quale la Regione Lombardia definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare. In merito alla non definizione degli ATO, nel paragrafo 3.6.1 della relazione generale del P.R.G.R. è chiarito quanto segue: *«la norma nazionale di riferimento e di settore in materia di organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è il D.lgs. 152/06 che, ai sensi dell'art. 200 comma 7, consente alle Regioni di adottare “modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali”, rispetto al modello proposto dall'art. 200 comma 1 subordinando, tale facoltà, alla predisposizione da parte delle medesime regioni di “un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri e alle linee guida riservati, in materia allo Stato, ai sensi dell'art. 195” del medesimo codice ambiente. Tutto ciò premesso, Regione Lombardia già dal 2003 ha organizzato il proprio sistema integrato di gestione dei rifiuti in modo alternativo rispetto all'organizzazione per ATO, approvando la Legge Regionale n. 26 del 2003 e il Programma Regionale Rifiuti (PRGR) di cui alla D.g.r. n. 220 del 27 giugno 2005, redatto nel rispetto degli obiettivi strategici previsti dalla norma a suo tempo vigente, il D.lgs. 22/97. La L.r. 26/03, attribuisce ai Comuni la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale e dai piani provinciali. L'impostazione consolidata in Regione Lombardia è perciò in linea con l'art. 200 comma 7 del D.lgs. 152/06 e viene confermata nel presente Programma»*.

Con la D.G.R. n. 6408 del 23 maggio 2022 è stato approvato l'Aggiornamento del P.R.G.R. della Lombardia, comprensivo del Programma delle Aree Inquinate (PRB). Nella relativa relazione di Piano è specificato che *“L'impostazione consolidata in Regione Lombardia è perciò in linea con l'art. 200 comma 7 del D.lgs. 152/06 e viene confermata nel presente Programma”*.

Anche nel recente aggiornamento del P.R.G.R., quindi, è confermata l'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani diversa da quella per ambiti territoriali ottimali sovracomunali.

Di conseguenza, si deve ritenere che continui a trovare applicazione l'art. 198, comma 1, del D.lgs. 152/2006 secondo il quale, non essendo stati istituiti a oggi in Regione Lombardia gli ambiti territoriali ottimali sovracomunali, i **Comuni** continuano a gestire i rifiuti urbani avviati allo smaltimento **in regime di privativa** nelle forme consentite dalla legge.

Si rileva, quindi, la **competenza del Comune** a procedere in autonomia con l'affidamento de quo, come previsto dall'art. 198 del D.lgs. 152/2006.

4. Caratteristiche del servizio e oggetto affidamento

La presente relazione riguarda lo svolgimento di tutte le attività inerenti e conseguenti alla gestione dei servizi di raccolta, trasporto, trattamento dei rifiuti urbani e di igiene urbana e dei connessi servizi informativi nel territorio del Comune di Valle Salimbene.

a) Raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati

Relazione sulla motivazione dell'affidamento della gestione del servizio di igiene ambientale e dei servizi complementari secondo il modello dell'in house providing



COMUNE DI VALLE SALIMBENE

Provincia di Pavia

Il servizio viene effettuato mediante l'esposizione e la raccolta a ciglio strada di sacchi e/o contenitori.

La frequenza e la modalità di raccolta sono indicate nella Tabella 1.

b) Raccolta e trasporto dei rifiuti differenziati

Nello specifico si tratta di rifiuti costituiti da carta e cartone, plastica, vetro/banda stagnata e umido.

- Carta e plastica vengono raccolti con il tradizionale sistema a sacchi / bidoni , mentre la raccolta dell'umido viene effettuata con sistema secchielli e bidoni, secondo la frequenza e modalità indicate nella Tabella 1.
- Per la raccolta del vetro/banda stagnata vengono utilizzate le campane del vetro posizionate in numero di 17 e svuotate con frequenza mensile.
- E' attivo inoltre un servizio mensile (2° sabato del mese) di raccolta degli INGOMBRANTI e dei RAEE a domicilio (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche in genere, frigoriferi, TV, PC e monitor, ecc..) previa prenotazione telefonica.

La frequenza e la modalità di raccolta sono indicate nella Tabella 1.



COMUNE DI VALLE SALIMBENE

Provincia di Pavia

Tabella 1 – Frequenza servizi

Servizi a corpo				
Frazione merceologica	Utenza servita	Tipologia di servizio	Frequenze di raccolta passaggi/anno	Tipologia di contenitore
RUR	Domestica singola e condominiale	Domiciliare	Frequenza bisettimanale	Sacco 110 l.
	Domestica condominiale			Sacco 110 l.
	Non Domestica			Sacco/carrellato
Organico	Domestica singola e condominiale	Domiciliare	bisettimanale	Mastello 20 l.
	Non Domestica			Mastello/carrellato
Vegetale	Domestica	Domiciliare	settimanale	carrellato
	Domestica condominiale			
	Non Domestica			
Vetro	Domestica	Stradale	mensile	
	Domestica condominiale			Campane stradali
	Non Domestica			
Carta e cartone	Domestica	Domiciliare	settimanale	Borse di carta/cartoni
	Domestica condominiale			carrellato
	Non Domestica			
Plastica e metalli	Domestica	Domiciliare	settimanale	Sacco trasparente
	Domestica condominiale			carrellato
	Non Domestica			
Ingombranti e RAEE	Tutte	Domiciliare	Quindicinale	prenotazione
Pile/farmaci	Tutte	Stradale		contenitori

Sia per la raccolta del rifiuto indifferenziato che per quella del rifiuto differenziato, il servizio viene espletato mediante l'utilizzo dei seguenti mezzi:

Tipologia veicoli impiegati

Tipologia
COMPATTATORE 7 m ³
VASCA 7 m ³
COMPATTATORE POSTERIORE 16 - 18 m ³
PIANALE MULTI-USO con sponda caricatrice
FURGONE RUP



c) Raccolta e trasporto di tipologie particolari di rifiuto

Il Servizio di raccolta di tali frazioni dei rifiuti urbani, quali i farmaci, viene effettuato mediante lo svuotamento (periodico o su chiamata) di contenitori dedicati posizionati nella farmacia.

d) Spazzamento e lavaggio delle strade.

Il servizio viene effettuato a richiesta mediante autospazzatrice dotata di sistema di spazzole e abbattimento delle polveri, tre volte anno.

e) Gestione del centro di raccolta Comunale / Ecostazione di Montebellino

Il Comune non è provvisto di Centro Comunale di raccolta.

I cittadini di tutti i Comuni serviti da ASM Pavia Spa possono conferire i rifiuti alla Ecostazione di Montebellino previa consultazione dei rifiuti autorizzati alla ricezione.

f) Servizi accessori

La società annualmente assiste il Comune nella predisposizione dei dati da trasmettere all'osservatorio e nella compilazione del MUD.

Le caratteristiche e modalità di svolgimento di ogni singolo servizio sono descritte nel Capitolato e nella relativa scheda tecnica che costituiscono, a tutti gli effetti, allegati integrali e sostanziali al Contratto di servizio.

Ogni eventuali aggiunta, integrazione o modifica alle attività elencate negli allegati del contratto, dovranno essere concordate per iscritto da ASM Pavia Spa e dal Comune di Valle Salimbene.

Potranno essere effettuate variazioni o modifiche contrattuali, quantitative o qualitative, per adeguare le pattuizioni iniziali rispetto a cambiamenti normativi, condizioni sociali o economiche ed alla diffusione di innovazioni tecnologiche inerenti il settore di igiene urbana.

Le modifiche che comporteranno variazioni economiche e dei costi dovranno essere dettagliate per le risorse utilizzate.

Si prevede che il contratto **entrerà in vigore il 1° luglio 2025 per una durata di anni 10 (dieci).**

Il servizio svolto in esecuzione del contratto dovrà garantire, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa vigente, l'assolvimento di standard di qualità come da schema regolatorio adottato, ai sensi della Deliberazione 15/2022/R/rif di ARERA, dal Comune di Valle Salimbene.

5. Definizioni

Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera b) ter, del D.lgs. 152/2006, per "rifiuti urbani" si intendono:

- a) i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
- b) i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater al D.lgs. 152/2006 prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies al D.lgs. citato;



- c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
- d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade e aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette a uso pubblico;
- e) i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
- f) i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni e estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti c), d) e e);
- g) i rifiuti accidentalmente pescati o volontariamente raccolti, anche attraverso campagne di pulizia, in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune.

La **gestione dei rifiuti**, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera n), del D.lgs. 152/2006, consiste in:

- raccolta
- trasporto;
- recupero, compresa la cernita;
- smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento;
- nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari.

Non costituiscono, invece, attività di gestione dei rifiuti:

- le operazioni di prelievo;
- raggruppamento;
- selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti a altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati.

Lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono altresì soggetti, ai sensi dell'art. 182 bis del D.lgs. 152/2006, ai principi di autosufficienza e di prossimità, al fine rispettivamente di:

- a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

A tal proposito, si ricorda che per "rifiuto urbano indifferenziato" si intende il rifiuto residuo non proveniente da "raccolta differenziata".



La gestione pubblica dei rifiuti costituisce, altresì, come già detto, un servizio essenziale anche ai sensi della L. 146/1990. Essa, dunque, deve essere assicurata con continuità per la salvaguardia della collettività.

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani non può pertanto essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico sanitari.

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

6. Obiettivi

6.1. Obiettivi di servizio pubblico universale

Tenuto conto delle specifiche competenze attribuite ai comuni dall'art. 198 del D. Lgs. 152/2006 richiamato nella presente relazione, considerato altresì che il c. 1-bis dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011 conv. dalla L. 148/2011 riconduce i servizi inerenti i rifiuti urbani nell'ambito dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, emerge, sulla base dei suddetti disposti normativi, come il servizio di raccolta dei rifiuti urbani presenti caratteristiche di servizio pubblico universale da garantirsi a tutta la collettività amministrata, la cui regolazione è assoggettata al potere amministrativo dell'Autorità pubblica competente per territorio.

Gli obiettivi di **universalità, socialità e accessibilità** si concretano nella prestazione dei servizi alla totalità della popolazione stanziate su un dato territorio, senza discriminazioni, nel rispetto del principio costituzionale di uguaglianza, a un prezzo equo e proporzionato alla quantità e alla qualità dei servizi stessi.

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

6.2. Obiettivi di tutela dell'ambiente

I servizi oggetto dell'affidamento consentono il raggiungimento dei seguenti obiettivi premianti:

- **differenziazione** dei rifiuti in frazioni merceologiche omogenee;
- contribuire a dare attuazione alla gerarchia dei rifiuti definita dall'art. 179 del D.lgs. 03 aprile 2006, n. 152 e s. m. e i.;
- erogare un servizio rispondente ai criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica e economica, nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali, come prescritto dall'art. 178 del D.lgs. 152/2006;
- curare con attenzione e diligenza le necessità degli utenti, instaurando con gli stessi una comunicazione costante e costruttiva;
- cooperare alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela della salute pubblica;
- ridurre lo spreco di risorse e la quantità di rifiuti urbani prodotti;
- ridurre la quantità di rifiuti urbani da avviare alle operazioni di smaltimento;
- ridurre il più possibile la presenza di rifiuti urbani recuperabili tra i rifiuti urbani da avviare alle operazioni di smaltimento;



- migliorare la qualità dei rifiuti urbani conferiti alle operazioni di recupero;
- ridurre all'essenziale il posizionamento sul suolo pubblico di contenitori per la raccolta dei rifiuti urbani;
- assicurare la pulizia del suolo pubblico o soggetto a uso pubblico;
- migliorare il decoro urbano;
- ridurre le discariche abusive e l'abbandono di rifiuti;
- conseguire una raccolta differenziata media annua pari almeno al 65% per tutta la durata del contratto.

Inoltre l'affidatario è **vincolato** a operare a gestire i servizi senza pericolo per la salute umana e senza pregiudizio per l'ambiente avendo riguardo di evitare:

- a) rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la fauna e la flora;
- b) inconvenienti da rumori o odori;
- c) danni al paesaggio e ai siti di particolare interesse tutelati in base alla normativa vigente.

6.3. Ulteriori obiettivi qualificanti del servizio proposto

Con il nuovo affidamento il Comune di Valle Salimbene intende incrementare la percentuale di raccolta differenziata, promuovendo forme di miglioramento complessivo del sistema di erogazione dei servizi di igiene ambientale, introducendo i seguenti obiettivi qualificanti e di indirizzo.

6.3.1. Continuità e regolarità del servizio

Il gestore si impegna a dare continuità al servizio di raccolta e smaltimento evitando disservizi per gli utenti e per il comune.

6.3.2. Dotazioni di veicoli, personale e attrezzature

Il gestore si impegna ad eseguire il servizio con personale, attrezzatura e numero di mezzi idonea al servizio da svolgere in funzione delle frequenze stabilite, adottando soluzioni green al momento della sostituzione dei mezzi della propria flotta aziendale e nei limiti del rapporto tecnico/funzionale del servizio a cui viene adibito il mezzo.

6.3.3. Coordinamento costante del personale e programmazione dei servizi

Il Gestore si impegna all'inizio di ogni anno contrattuale ad inviare al Comune i programmi di raccolta distinti per tipologia di rifiuto in modo che gli stessi possano essere validati ed approvati dal Comune, di detti programmi va data adeguata informazione all'utenza. Il personale del gestore deve essere aggiornato dei programmi e delle eventuali variazioni richieste.

6.3.4. Retrocessione dei ricavi da valorizzazione dei rifiuti.

Nella gestione del contratto relativamente alla retrocessione dei ricavi si applica quanto deliberato dal Comune in qualità di Ente territorialmente competente, ai sensi della Deliberazione dell'ARERA 03 agosto 2021, n. 363/2021/R/rif (Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025).

6.3.5. Attività di controllo sul rifiuto esposto

Il gestore, su richiesta, metterà a disposizione personale formato per l'attività di "ispettore ecologico", che può affiancare la Polizia Locale nella verifica dei corretti conferimenti di rifiuti



(giorni e orari di esposizione, tipologia di contenitori utilizzati, qualità del rifiuto). Per l'attività di ispettorato è consentito l'uso di fototrappole.

6.3.6. Campagne di informazione e comunicazione sulla raccolta differenziata dei rifiuti.

Quasi tutti i rifiuti, se correttamente separati e differenziati, possono essere recuperati. Solo pochissimi rifiuti, circa il 10%, non possono essere riciclati e devono essere smaltiti attraverso specifici impianti. Svolgendo correttamente la raccolta differenziata, ogni cittadino può dare il proprio contributo per il riciclo di materiali preziosi evitando, così, lo spreco di materie prime e energia e riducendo sensibilmente il fabbisogno e le emissioni di discariche e inceneritori. Il gestore, su richiesta, affiancherà il Comune al fine di fornire ai cittadini adeguata informazione che si pone l'obiettivo di sensibilizzare i cittadini sull'importanza di rispettare l'ambiente e svolgere correttamente la raccolta differenziata dei rifiuti, aumentare la percentuale e la qualità dei materiali raccolti in modo differenziato, ridurre la quantità di rifiuti conferiti in discarica, ridurre gli sprechi, consentire a ogni cittadino di contribuire fattivamente al mantenimento del decoro del proprio paese.

Per ottenere tali obiettivi potranno essere messi a disposizione diversi strumenti quali, per esempio, calendario della raccolta differenziata contenente tutte le informazioni utili agli utenti per conoscere modalità e tempi di esposizione dei rifiuti e ricevere consigli utili per non incorrere in errori, guida al corretto conferimento dei rifiuti da pubblicare sul sito internet del gestore, campagne informative su specifici argomenti (per esempio, variazioni degli orari di raccolta, modalità di raccolta, sensibilizzazione su tematiche ambientali) o di educazione ambientale, pagina dedicata sul sito internet del gestore contenente informazioni sulla raccolta differenziata, il calendario della raccolta, la guida alla raccolta differenziata, la sezione "dove lo butto", sezione dedicata su app per smartphone (iOS o Android) in cui siano disponibili informazioni sul calendario della raccolta, le istruzioni per il corretto conferimento dei rifiuti, informazioni sui centri di raccolta, sezioni per reclami e segnalazioni.

6.3.7. Compostaggio domestico

Il gestore, su richiesta, incentiverà l'uso della compostiera domestica per il recupero della frazione verde e della frazione organica, con materiale informativo.

6.3.8. Supporto nell'applicazione della normativa emanata dall'ARERA

Il gestore, attraverso i propri tecnici, sarà a disposizione, su richiesta, per supportare il Comune di Valle Salimbene nell'applicazione della normativa in materia di servizi di igiene ambientale e delle deliberazioni emanate dall'ARERA sulla gestione dei rifiuti urbani.

6.3.9. Analisi merceologiche sui rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche

Il gestore provvederà a predisporre analisi merceologiche periodiche sui rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche finalizzate alla caratterizzazione dei rifiuti che producono. Gli esiti delle analisi potranno essere utili per superare errori di raccolta differenziata e per dimensionare in modo ottimale il servizio in relazione alle esigenze specifiche delle utenze. I risultati saranno messi a disposizione del Comune Socio.

6.3.10. Realizzazione di una banca dati accessibile via web

Il gestore provvederà a predisporre una banca dati accessibile via *web*, costantemente aggiornata, che permetterà al Comune di reperire le principali informazioni sulla gestione utili al fine di poter monitorare l'andamento dell'esecuzione del contratto.



6.3.11. Misurazione puntuale dei rifiuti indifferenziati

Il gestore provvederà, su richiesta, alla misurazione dei rifiuti, almeno dei rifiuti indifferenziati.

Ai fini della misurazione puntuale è fondamentale l'**identificazione delle utenze** alle quali sono abbinati i rifiuti conferiti.

La materia è disciplinata dal Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 20 aprile 2017 che stabilisce che le utenze siano identificate in **modalità diretta e univoca**, attraverso una delle seguenti modalità:

- idonei **dispositivi elettronici di controllo** integrati nel contenitore rigido (mastello, cassonetto, ecc.) o nel sacco con cui il rifiuto è conferito;
- idonee **attrezzature installate in appositi punti di conferimento** quali per esempio i contenitori con limitatore volumetrico.

Il riconoscimento, ai sensi del Decreto citato, avviene mediante il codice utenza o attraverso altre modalità di univoca identificazione che permettano di risalire al codice utenza anche attraverso, per esempio, il codice fiscale dell'utente titolare dell'utenza e dei suoi familiari conviventi.

I sistemi di **misurazione puntuale** previsti nell'affidamento de quo utilizzano contenitori rigidi nei quali è integrato un transponder passivo a alta frequenza. Essi consentono di:

- a) **identificare l'utenza** che conferisce mediante un codice univocamente associato al contenitore che le è stato assegnato;
- b) **registrare il numero dei conferimenti** attraverso la rilevazione delle esposizioni dei contenitori rigidi. I dispositivi e le modalità organizzative adottate garantiscono la registrazione di ciascun singolo conferimento, associato all'identificativo del contenitore, con indicazione del momento del prelievo;
- c) **misurare la quantità di rifiuti conferiti** attraverso la pesatura indiretta.

La pesatura indiretta è effettuata partendo dal volume del contenitore oggetto di svuotamento. Tale volume si intende interamente occupato dai rifiuti, all'atto dell'esposizione da parte dell'utente, secondo la regola del "**vuoto per pieno**".

Il peso dei rifiuti si ottiene, quindi, moltiplicando il volume (in litri) del contenitore per il pertinente peso specifico (in kg per litro).

La pesatura indiretta così strutturata è definita, di conseguenza, pesatura con sistema volumetrico.

Il peso specifico medio è dato dal rapporto tra il peso dei rifiuti registrato in un dato lasso di tempo e il volume complessivo svuotato.

Nel caso di attivazione del prelievo finanziario puntuale (TARI puntuale o tariffa corrispettiva), con il **sistema volumetrico** all'utente viene addebitata una tariffa commisurata al volume del contenitore utilizzato, anche qualora tale volume sia solo parzialmente pieno di rifiuti. Di qui, la convenienza per l'utente di esporre il contenitore **solo quando è pieno**. Ciò implica un **minore tasso di esposizione** con conseguenti ottimizzazioni dei circuiti di raccolta e risparmi in termini economici e ambientali.

Il sistema volumetrico sopra descritto consente di attivare un prelievo finanziario puntuale (TARI puntuale o tariffa corrispettiva). Esso è un **sistema di finanziamento** della gestione dei rifiuti urbani basato sulla misurazione dei conferimenti di rifiuti. L'obiettivo è far pagare ai cittadini un importo commisurato all'**effettiva quantità** di rifiuti urbani consegnati al servizio pubblico.

La misurazione puntuale è svolta almeno per i **rifiuti indifferenziati** allo scopo di contenerli quanto più possibile.

Se l'utente è consapevole che la tariffa da pagare aumenta con il crescere dei rifiuti indifferenziati, si instaurano **comportamenti attenti e virtuosi** a tutto vantaggio di una maggiore



e più efficace differenziazione dei rifiuti riciclabili e, quindi, di un aumento della percentuale di raccolta differenziata.

Le esperienze italiane e europee di prelievo finanziario puntuale (TARI puntuale o tariffa corrispettiva) e gli studi scientifici di settore dimostrano che la tariffa puntuale determina un **sensibile miglioramento** gestionale in termini sia di riduzione di produzione totale di rifiuti urbani sia di incremento della raccolta differenziata per arrivare anche oltre l'80 – 85%.

I **vantaggi** associati alla tariffazione puntuale possono essere così schematizzati:

- a) coscienza degli **effetti economici** della produzione di rifiuti;
- b) **riduzione** della produzione totale;
- c) **riduzione** della produzione di rifiuti indifferenziati;
- d) **aumento** della raccolta differenziata;
- e) **incremento** del tasso di purezza dei rifiuti riciclabili conferiti per frazioni omogenee distinte;
- f) **contenimento delle spese** per lo smaltimento;
- g) **massimizzazione dei ricavi** dalla vendita dei rifiuti riciclabili (contributi CONAI o altro).

La tariffazione puntuale è considerata, quindi, il **principale strumento economico** con il quale i Comuni possono concorrere all'attuazione della **gerarchia europea della gestione dei rifiuti** che privilegia la prevenzione dei rifiuti e il loro recupero quale presupposto dell'economia circolare

7. Ipotesi di affidamento

Con il referendum del 12 e 13 giugno 2011 è stato abrogato l'art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, in L. 6 agosto 2008, n. 133 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*) che dettava la disciplina per l'affidamento dei servizi pubblici locali.

In esito al predetto referendum, il legislatore ha emanato una nuova disciplina per l'affidamento dei servizi pubblici locali inserendola nell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, in L. 14 settembre 2011, n. 148 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*).

La Corte Costituzionale con la **sentenza n. 199 del 20 luglio 2012** ha dichiarato l'illegittimità del predetto art. 4. La medesima Corte, in sede di valutazione sull'ammissibilità del referendum per l'abrogazione dell'art. 23 bis sopra citato, con la sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011, aveva anticipatamente chiarito che «*all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica*».

Il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*) individua le seguenti forme di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15 del medesimo D.lgs., nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16 del medesimo decreto, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;



c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea, secondo le modalità previste dall’articolo 17 del medesimo D.lgs.;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all’articolo 114 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*).

Pertanto, i tre modelli gestionali consentiti dall’ordinamento giuridico per i servizi pubblici locali di rilevanza economica (di seguito, per brevità, “modelli gestionali consentiti”), come già chiarito in precedenza, sono:

- a) l’esternalizzazione attraverso l’affidamento a terzi con procedure competitive di evidenza pubblica, ai sensi delle disposizioni normative relative agli appalti e alle concessioni pubblici;
- b) la società mista pubblica e privata con selezione del socio privato operativo tramite procedure competitive di evidenza pubblica, ai sensi delle disposizioni normative relative agli appalti e alle concessioni pubblici;
- c) la gestione *in house* attraverso società in possesso dei prescritti requisiti.

8. Valutazione della scelta

Fra le soluzioni possibili la scelta ricade sull’affidamento **in house providing** per le motivazioni indicate nei paragrafi successivi.

8.1. Il possesso dei requisiti e l’iscrizione nell’elenco delle società *in house* della ASM Pavia S.p.A.

Con provvedimento dell’11 gennaio 2021, protocollo n. 1706, l’Ufficio qualificazione delle stazioni appaltanti dell’ANAC ha disposto l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all’articolo 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”, del Comune di Pavia in proprio e per gli altri enti partecipanti al capitale sociale della società, in relazione agli affidamenti in regime di *in house providing* alla società ASM Pavia S.p.A.

Dagli esiti dell’attività istruttoria svolta dall’ANAC è emerso che:

- a) sussiste il requisito della totale partecipazione pubblica in ASM Pavia S.p.A., alla luce di quanto previsto dagli articoli 1 e 10 dello statuto sociale, nonché dalla visura camerale, dai quali si deduce l’assenza di partecipazioni private ai sensi dell’art. 5, comma 1, lettera c) del D.lgs. 50/2016, dall’articolo 16, comma 1, del D.lgs. 175/2016, nonché dal punto 6.3.2 delle Linee guida n. 7 dell’ANAC;
- b) risulta presente il requisito strutturale del controllo analogo di cui all’articolo 5 del D.lgs. 50/2016, dell’art. 16 del D.lgs. 175/2016, nonché dal punto 6.3 delle Linee guida n. 7 dell’ANAC, alla luce delle previsioni degli articoli 1, 18, 20 e 34 dello statuto della società partecipata e che dunque il Comune di Pavia congiuntamente agli Enti di seguito elencati esercita su ASM Pavia S.p.A. un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, stante l’indicazione delle modalità di esercizio dei poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario;
- c) risulta sussistere, in relazione al requisito oggettivo dell’attività prevalente, la clausola dell’80% dell’attività prevista svolta nei confronti degli Enti soci così come previsto dall’art. 16, comma 3, del D.lgs. 175/2016 e dal punto 6.5 delle Linee guida n. 7 dell’ANAC, attese le previsioni dell’art. 1 dello statuto sociale.

**8.2. Verifica dei requisiti dell'ASM Pavia S.p.A.**

Per affidare la gestione del servizio di igiene ambientale secondo il modello dell'*in house providing* alla Società ASM Pavia S.p.A., è stato verificata la sussistenza in concreto di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

8.2.1. Partecipazione pubblica

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda il requisito della partecipazione pubblica totalitaria. L'ASM Pavia S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, con capitale sociale pari a € 44.862.826,00 così ripartito:

Situazione capitale sociale ASM Pavia S.p.A.		
	capitale sociale sottoscritto ASM Pavia SpA	percentuale
Comune di Pavia	42.945.514,00	95,72628%
Comune di Albuzzano	4.500,00	0,01003%
Comune di Battuda	5.000,00	0,01115%
Comune di belgioioso	5.000,00	0,01115%
Comune di Bereguardo	5.164,00	0,01151%
Comune di Borgarello	27.544,00	0,06140%
Comune di Bornasco	5.000,00	0,01115%
Comune di Carbonara al Ticino	5.164,00	0,01151%
Comune di Casorate Primo	1.005.000,00	2,24016%
Comune di Cava Manara	37.185,00	0,08289%
Comune di Ceranova	5.000,00	0,01115%
Comune di Certosa di Pavia	409.060,00	0,91180%
Comune di Cura Carpignano	5.164,00	0,01151%
Comune di Giussago	111.298,00	0,24809%
Comune di Landriano	15.000,00	0,03344%
Comune di Lardirago	5.164,00	0,01151%
Comune di Linaloro	5.000,00	0,01115%
Comune di Marcignago	5.164,00	0,01151%
Comune di Marzano	5.000,00	0,01115%
Comune di Mezzana Rabattone	5.000,00	0,01115%
Comune di Pieve Porto Morone	250,00	0,00056%
Comune di Rognano	5.000,00	0,01115%
Comune di Roncaro	5.164,00	0,01151%
Comune di San Genesio	94.571,00	0,21080%
Comune di San Martino Siccomario	17.428,00	0,03885%
Comune di San Zenone Po'	250,00	0,00056%
Comune di Sant'Alessio	5.164,00	0,01151%
Comune di Sommo	250,00	0,00056%
Comune di Torre d'Isola	5.000,00	0,01115%
Comune di Travaco' Siccomario	38.000,00	0,08470%
Comune di Trivolzio	5.000,00	0,01115%
Comune di Trovo	5.000,00	0,01115%
Comune di Valle Salimbene	5.000,00	0,01115%
Comune di Vellezzo Bellini	5.164,00	0,01151%
Comune di Vidigulfo	40.000,00	0,08916%
Comune di Villanova d'Ardenghi	5.000,00	0,01115%
Comune di Zerbo	131,00	0,00029%
Comune di Costa de Nobili	119,00	0,00027%
Unione Comuni Badia Pavese, Monticelli Pavese e Santa Cristina e Bissone	250,00	0,00056%
Comune di Zeccone	5.164,00	0,01151%
Comune di Zerbolo	5.000,00	0,01115%
Totale capitale sociale	44.862.826,00	100,0000%

Il vigente statuto della società approvato dall'Assemblea dei Soci nella seduta del 22 dicembre 2020, garantisce il permanere di questa condizione prevedendo che è vietata la partecipazione di capitali privati alla società. L'art. 1, comma 3, dello statuto sociale dispone, infatti, che *"Stante la natura a totale capitale pubblico locale della Società, possono essere soci di ASM Pavia gli enti locali individuati dal T.U.E.L., nonché, se la legge lo consente ed in quanto compatibile con il modulo sopra richiamato, altri enti pubblici, e pertanto con esclusione della partecipazione di*



capitali privati, ad eccezione di quella eventualmente consentita da specifiche norme di legge e purché in coerenza con la regolamentazione propria delle società in house providing”.

8.2.2. Modalità del controllo analogo

La seconda condizione posta dall’ordinamento riguarda la sussistenza del così detto “controllo analogo” di ciascuna delle amministrazioni socie, così come esercitato secondo la disciplina statutaria che ha superato il vaglio dell’ANAC, determinando l’iscrizione dell’ASM Pavia S.p.A. nell’elenco delle società *in house*.

Il controllo analogo si esplica con funzioni di indirizzo e di controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante da parte dell’ente pubblico partecipante sulla società partecipata, tale da realizzare un modello di delegazione inter-organica, nel quale la società opera come una *longa manus* del socio pubblico.

Il controllo analogo determina, quindi, in capo alle amministrazioni controllanti, un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell’attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione. L’ente affidante esercita sulla società *in house* un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

Nel caso di pluralità di soggetti pubblici con la qualifica di socio, essi garantiscono un controllo congiunto, tale da assicurare l’espressione di forme di indirizzo e controllo unitarie, ancorché provenienti da distinti soggetti, non solo per il tramite degli organi della società cui i soci pubblici partecipano, ma altresì attraverso appositi organismi di coordinamento tra i vari soci pubblici.

La modalità del controllo analogo è specificata nella sua portata dalla sentenza sotto indicata, della quale si riporta la parte topica per la quale *“Nel caso di affidamento in house, conseguente all’istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata [...] il requisito del controllo analogo deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull’ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente”*. (Consiglio di Stato, Sezione V, 18 luglio 2017, n. 3554).

Si ha “controllo analogo congiunto” quando vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- a) 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. In alternativa, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti, costituendo, in questo modo, un comitato ristretto alla cui elezione partecipano tutti i soci, denominato convenzionalmente “Comitato del controllo analogo congiunto”;
- b) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Il Comune di Valle Salimbene è socio di ASM Pavia S.p.A., con una partecipazione corrispondente allo 0,1115% del suo capitale sociale. In aggiunta, ai diritti derivanti dalla qualità



di socio, lo statuto della società garantisce a ciascun ente locale socio, che si avvalga di ASM Pavia S.p.A. per lo svolgimento del servizio, adeguati strumenti per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla società, in particolare per mezzo delle previsioni dell'art. 16 del D.lgs. 175/2016.

Le previsioni a tal fine contenute nello statuto sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti, essenzialmente riconducibili ai seguenti tre macro-ambiti.

Un primo ambito comprende le disposizioni statutarie che regolano la presenza, all'interno degli organi decisionali, di rappresentanti dei soci. L'art. 34 dello statuto, infatti, riserva ai soci, per il tramite del comitato per il controllo analogo congiunto, la designazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale; per entrambi gli organi, la riserva di designazione include anche la figura del presidente. Il menzionato potere di designazione risulta confermato dalle previsioni degli art. 19 e 26 dello statuto.

Un secondo ambito include le clausole dello statuto in deroga all'art. 2380 bis del codice civile. In conformità all'art. 16, comma 2, lettera a), del D.lgs. 175/2016, infatti gli obiettivi strategici e le decisioni più significative della società sono sottratti alla competenza esclusiva dell'organo amministrativo, che risulta invece essere un organo subordinato rispetto al comitato per l'esercizio del controllo analogo congiunto, come previsto dal combinato disposto degli articoli 1, 17, 18, 19, 20, 34 dello statuto.

Un terzo e ultimo ambito del controllo analogo congiunto riguarda il divieto per la persona giuridica controllata di perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti. In tal senso l'art. 15, comma 3, dello statuto prevede espressamente che *"Tenuto conto che la partecipazione azionaria è rivolta all'affidamento alla Società di servizi nell'interesse dei cittadini degli Enti Soci, che la controllano congiuntamente, e non può pertanto perseguire interessi contrari a quelli dei medesimi, si dà atto che l'esercizio dei poteri di controllo analogo non può configurare un'ipotesi di conflitto di interessi"*. Sempre in questa direzione operano le disposizioni degli articoli 1 e 34 dello statuto, che riconoscono al singolo socio un potere di voto relativamente alle decisioni che riguardano la gestione del servizio da esso affidato nonché sulla costruzione e gestione di opere funzionali alla gestione del servizio conferito; le relative deliberazioni infatti richiedono, per l'approvazione, il consenso esplicito e vincolante del Comune interessato a tali opere o gestioni locali. Infine, il dissenso eventualmente manifestato dal socio interessato ha carattere vincolante sull'operato del Consiglio di Amministrazione e impedisce l'adozione dell'atto. Nella sostanza, la società non può in alcun modo compiere atti contrari all'interesse del socio affidante, proprio perché ne costituisce, in relazione al singolo servizio da questi affidato, la *longa manus*.

In tale quadro, è possibile concludere nel senso che il Comune di ... unitamente agli altri soci esercita sull'ASM Pavia S.p.A. un controllo analogo congiunto a quello esercitato sui propri uffici, particolarmente articolato e incisivo, che si realizza sia attraverso il controllo sugli organi, sia attraverso il controllo sugli atti.

8.2.3. Svolgimento dell'attività prevalente

La terza condizione prevista dall'ordinamento riguarda il requisito dell'attività svolta dalla società in via prevalente in favore degli enti soci. La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80% delle attività, ai sensi del già citato art. 16, comma 3, del D.lgs. 175/2016.



COMUNE DI VALLE SALIMBENE

Provincia di Pavia

A tal proposito si rileva che la società ASM Pavia S.p.A. ha attestato la sussistenza del suddetto *requisito* con propria nota del ..., protocollo n.

Il dato è stato confermato dall'ASM Pavia S.p.A. sulla base delle risultanze del bilancio dell'esercizio _____ approvato con la deliberazione dell'Assemblea dei soci del e del bilancio dell'esercizio ... approvato con la deliberazione dell'Assemblea dei soci del

Sulla base delle considerazioni sopra riportate e alla luce dell'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, con provvedimento Ufficio qualificazione delle stazioni appaltanti dell'11 gennaio 2021, protocollo n. 1706, dell'ANAC, la ASM Pavia S.p.A. presenta congiuntamente tutti i requisiti necessari per l'affidamento *in house* del servizio in oggetto.

8.3. Valutazioni modelli possibili di affidamento e scelta del Modello In house

In considerazione dell'attuale contesto normativo come in premessa illustrato, verificato che l'ASM Pavia S.p.A. ha pienamente i requisiti della società *in house*, vengono analizzate di seguito le possibili opzioni che si presentano al Comune di Valle Salimbene per l'affidamento del servizio di igiene ambientale nel proprio territorio:

- a) gara finalizzata a selezionare il gestore tra gli operatori del settore;
- b) società mista pubblico-privata il cui socio privato operativo sia scelto tramite una gara a doppio oggetto, in capo al quale siano affidati compiti operativi connessi alla gestione del servizio oltre alla qualità di socio;
- c) affidamento diretto del servizio a una società interamente pubblica secondo il modello dell'*in house providing*.

La scelta dell'opzione per l'affidamento della dei servizi di igiene ambientale deve tener conto, oltre che del quadro normativo in essere, anche degli obiettivi principali che il Comune socio ha da sempre perseguito, quali, per esempio, la presenza capillare sul territorio al fine di monitorare attentamente le specifiche esigenze dei cittadini e poter esercitare un controllo che garantisca la bontà dei servizi offerti, e, ancora, nel dettaglio, vanno tenuti in debita considerazione:

- a) la qualità del servizio ambientale offerto con attenzione all'economicità della gestione e ai livelli tariffari gravanti sugli utenti;
- b) le competenze e l'elevato *know-how* acquisiti dalla ASM Pavia S.p.A. nell'attività di gestione del servizio di igiene ambientale;
- c) i livelli occupazionali garantiti attualmente dalla ASM Pavia S.p.A.

Ciò premesso, le tre diverse modalità di affidamento del servizio, come sopra descritte, vanno analizzate considerando le peculiarità che ognuna di esse presenta.

L'affidamento del servizio tramite gara, pone di fronte a una forte incertezza sul risultato finale che non permette di salvaguardare *a priori* né il livello occupazionale né il *know-how* acquisito nel tempo, né tanto meno la gestione diretta da parte del Comune di Valle Salimbene e la necessaria flessibilità di modifica del servizio e di adeguamento delle modalità del suo svolgimento in casi particolari connessi alla peculiarità dell'ambiente, alla conformazione orografica, alla sicurezza pubblica. Non va peraltro trascurato l'aspetto valutativo della partecipazione oggi detenuta dal Comune di Valle Salimbene nella sua partecipata ASM Pavia S.p.A., che nel caso della gara non può essere garantito.



Il modello di gestione della società mista prevede l'ingresso, nella compagine azionaria dell'ASM Pavia S.p.A., di un soggetto terzo, scelto tramite una procedura di gara a evidenza pubblica, a cui, oltre al ruolo di socio, sono attribuiti anche compiti operativi (preventivamente definiti nell'ambito del bando di gara). Il servizio deve comunque determinare l'oggetto della gara per l'individuazione dell'effettivo affidatario, con la conseguenza che si riproduce lo schema precedentemente evidenziato, cui si somma il fatto che l'ASM Pavia S.p.A. perderebbe la propria qualificazione di società *in house*, determinando a sua volta la risoluzione di tutti i precedenti contratti di servizio *in house* in essere e il divieto di assumerne di nuovi secondo tale modello operativo. Alla base della scelta di tale forma di gestione vi è il presupposto che il nuovo soggetto possa, potenzialmente, apportare nella società in cui entra il *know-how* e le competenze acquisite in precedenti esperienze. L'ingresso di un socio, se avviene attraverso un aumento di capitale, permette inizialmente l'apporto di denaro utile per finanziare il programma di sviluppo della società. Quest'ultimo aspetto rappresenta, in sede di ingresso del socio privato operativo, un punto di forza tanto più quanto il piano degli investimenti è consistente, ma, per contro, diventa un punto di debolezza in sede di uscita dello stesso. I termini e le modalità di tale uscita devono essere previsti già nel bando di gara originario. Il tutto richiede, quindi, da parte dei Comuni, una previsione finanziaria, alla scadenza del contratto, non trascurabile e, a oggi, neppure ragionevolmente prevedibile.

Il modello di gestione *in house* presuppone che la società affidataria abbia internamente le competenze necessarie per gestire autonomamente il servizio di igiene ambientale nel territorio di riferimento, garantendo un livello di servizio in linea con le aspettative dell'utente e dei livelli di tariffa sostenibili per la collettività, così come risultanti dal piano economico finanziario *pro anno*. La gestione *in house* non pone problemi di *governance* essendo la compagine costituita interamente da soci pubblici. Va inoltre considerato che anche la gestione *in house* permette di recuperare efficienza nell'arco della durata del contratto di servizio, sia attraverso il piano di nuovi investimenti, sia in termini di miglioramento e efficientamento operativo nei servizi offerti. L'attenzione da sempre prestata dai Comuni alle esigenze del territorio, all'impegno profuso nel raggiungere una maggior sensibilizzazione del cittadino in tema di raccolta differenziata, all'attento monitoraggio del servizio reso, che richiede continua flessibilità nella gestione dello stesso, fanno credere alla bontà dell'affidamento *in house*.

A tutto ciò vanno inoltre sommate le caratteristiche dell'ASM Pavia S.p.A., che diventerebbe la l'affidataria secondo il modello dell'*in house providing*. La società opera nella gestione dei servizi ambientali della Città di Pavia e di diversi Comuni soci da sempre e ha acquisito una profonda conoscenza del proprio settore operativo grazie alla quale riesce a erogare i servizi di buon livello all'utenza con una specifica attenzione agli obiettivi di raccolta differenziata, dotandosi, su sollecitazione delle diverse amministrazioni che si sono succedute negli anni, di un piano gestionale che tiene conto anche della necessità di contenimento dei costi.

L'ASM Pavia S.p.A. è proprietaria e gestisce, inoltre, l'impianto di trasferimento di Montebellino, nodo cruciale per la trasferenza dei rifiuti e del sistema di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti dell'area pavese. L'ASM Pavia S.p.A. ha predisposto, poi, un progetto tecnico specifico avente per oggetto anche l'ampliamento e la modernizzazione dello stesso impianto di Montebellino. La società possiede al suo interno un elevato livello di competenze e *know-how* sull'intera filiera ambientale, che le permette di gestire le diverse attività in termini efficaci e efficienti.

Vista la solidità del bilancio aziendale e sulla base degli indirizzi dei soci, sono previsti investimenti sugli impianti esistenti finalizzati a migliorarne l'efficienza e la capacità produttiva



e, dalle ipotesi fatte, emerge che la loro realizzazione non richiederà l'apporto di denaro da parte dei soci.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, tenuto conto dell'elevato *know-how* interno esistente, della possibilità della gestione diretta, l'opzione che maggiormente soddisfa gli obiettivi considerati prioritari per il Comune di Valle Salimbene è quella della società *in house* con affidamento diretto del servizio all'ASM Pavia S.p.A.

Nel capitolo seguente, a positiva conclusione della presente relazione, si tratterà dell'economicità complessiva della gestione offerta dall'ASM Pavia S.p.A. relativamente al ciclo di igiene ambientale.

9. Analisi comparativa dei Modelli Gestionali consentiti, criteri di scelta e verifica congruità dell'offerta.

Al fine di scegliere il modello di affidamento da applicare si è proceduto nel seguente modo:

- è stata sviluppata una **S.W.O.T. analysis** con l'obiettivo di scegliere il modello più conveniente;
- scelto il modello, è stata valutata l'offerta presentata confrontandola con il mercato sulla base di due indicatori:
- **“fabbisogno standard”**
- **Costo standard** per paesi di pari dimensione e geograficamente paragonabili immaginando che i servizi prestati siano equivalenti.

Successivamente viene verificata la congruenza economica del modello adottato.

9.1. S.W.O.T. analysis dei modelli gestionali consentiti

I diversi modelli gestionali consentiti sono esposti nel tempo a eventi che possono influenzare la bontà di alcuni assunti iniziali definiti per la scelta dei modelli stessi.

A tale proposito, l'analisi comparativa dei diversi modelli gestionali consentiti secondo i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce (*S.W.O.T. analysis*) assume il ruolo di punto di partenza imprescindibile e fondamentale per la valutazione dei fabbisogni e per la determinazione degli obiettivi da conseguire e rappresenta una fase di diagnosi a sé stante.

La *S.W.O.T. analysis* fornisce un quadro conoscitivo all'interno del quale gli interventi proposti possono essere valutati in termini di pertinenza e di efficacia e permette di identificare chiaramente i fabbisogni più importanti e gli strumenti più adeguati a soddisfarli.

Al fine di addivenire alla scelta del modello gestionale, si elabora una *S.W.O.T. analysis* di ciascuno dei modelli gestionali consentiti individuando per ciascuno di essi:

- a) punti di forza (*strengths*);
- b) punti di debolezza (*weaknesses*);
- c) opportunità (*opportunities*);
- a) minacce (*threats*).

I suddetti elementi sono tutti riferiti al modello gestionale in sé.

Si ritiene che l'analisi *S.W.O.T.* sia uno strumento efficace per le valutazioni sul tipo di affidamento scelto.

Nel prosieguo, si fornisce un'analisi comparativa dei punti di forza e debolezza dei tre modelli gestionali rispetto agli obiettivi avuti di mira dall'amministrazione comunale nello svolgimento



del servizio di igiene urbana. Nell'ambito di questa analisi, si sottolineano i vantaggi della scelta del modello *in house*, dati, tra l'altro, dalla riserva in capo al Comune di Valle Salimbene della direzione strategica e dalla maggiore capacità di controllo sulla gestione, dall'esperienza maturata dalla società *in house* nella gestione del servizio, tale da consentirle di offrire un progetto maggiormente rispondente alle esigenze dello stesso, dalla maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'*in house providing*. Non manca al riguardo una disamina delle criticità insite nel modello in questione, individuate tra l'altro nei maggiori vincoli agli investimenti in risorse umane e strumentali, nell'assenza di competizione sul prezzo quale vi sarebbe stata in gara e nell'impossibilità di applicare penali in caso di inadempienze contrattuali. La presente relazione svolge quindi un'analoga analisi per il modello del ricorso al mercato, del quale sono individuati quali punti di forza la professionalità e l'esperienza nel settore, l'assunzione di responsabilità per l'esecuzione del servizio in via esclusiva in capo all'operatore privato, la competizione sul prezzo in sede di gara, una maggiore capacità di investimenti, cui però si contrappone l'assenza delle sinergie tipiche dell'*in house providing* derivanti dall'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'amministrazione affidante e i rischi di contenzioso tra le due parti. La scelta finale tra i diversi modelli, ivi compresa la società mista, viene, quindi, espressa mediante l'attribuzione di punteggi in relazione ai singoli punti di forza e debolezza. A tal proposito, le **valutazioni** devono considerarsi **analitiche** nella misura in cui i **singoli indicatori** sono **a uno a uno valorizzati**, nella comparazione, con l'**attribuzione** del **punteggio numerico** e perché, in questa forma, tali **indicatori** esprimono il **giudizio** di **convenienza economica** formulato per ciascun modello di gestione del servizio *de quo*.

9.1.1. In house providing

9.1.1.1. Punti di forza

I **punti di forza** sono di seguito sinteticamente indicati.

- a) La gestione è ispirata dall'obiettivo di innovare e di efficientare il servizio e non dalla volontà di accrescere il volume d'affari e l'utile. La società *in house* non computa l'utile tra i costi a carico del Comune.
- b) Il Comune, attraverso il controllo analogo, ha la direzione strategica della società *in house* e una maggiore capacità di controllo sulla sua gestione.
- c) Il monopolio, di fatto e diritto, nel quale la società *in house* opera.
- d) Il sostegno politico e amministrativo dell'Ente affidante alla società *in house*.
- e) La possibilità, partendo dall'esperienza *in loco* e dal *know-how* maturati, di realizzare nel territorio interessato un progetto, inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione necessaria per conseguirlo, più adeguato e su misura, maggiormente rispondente alle esigenze del Comune, rispetto a quello ottenibile da un soggetto esterno.
- f) La maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività e nell'adeguarsi al cambiamento delle esigenze operative del servizio rispetto alle previsioni contrattuali.
- g) La maggiore trasparenza gestionale derivante dal controllo analogo dell'Ente affidante, controllo che si esplica non solo attraverso il normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione.
- h) La sinergia della società *in house* con l'Ente affidante anch'essa derivante dal controllo analogo, con conseguenti vantaggi di snellimento delle procedure per il conseguimento degli obiettivi.
- i) La riduzione delle possibilità di contenzioso tra l'Ente affidante e la società *in house*.



- j) La prevedibilità di costi di servizio più bassi per il contenimento di utili di impresa e per la possibile riduzione delle spese generali.
- k) Risultati conseguiti nella pregressa gestione *in house*, tenuto conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche.

9.1.1.2. Punti di debolezza

I punti di debolezza sono di seguito sinteticamente indicati.

- a) Maggiori vincoli nell'investimento in risorse umane e strumentali necessarie per il conseguimento degli obiettivi per la particolarità della società *in house* che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico.
- b) Impossibilità di applicare clausole penali nel caso di inadempimenti contrattuali, in quanto la coincidenza tra soggetto sanzionatore e azionista finisce per trasformare il pagamento delle penali in una specie di semplice giroconto.
- c) L'assenza di ribasso sull'importo posto alla base dell'affidamento e, quindi, assenza di competizione sul prezzo.
- d) L'obbligo di onorare il contratto di servizio stipulato per l'intera durata anche se le condizioni successivamente determinatesi suggeriscono una modifica delle stesse, fatti salvi i limitati casi di variazione previsti dalla legge.
- e) L'impossibilità di gestire pienamente la società *in house* secondo i canoni di un'impresa privata che opera scelte autonome da parte del *management* basate sull'intuito e su convinzioni personali.

9.1.1.3. Opportunità

Le **opportunità** sono di seguito sinteticamente indicate.

- a) I cittadini hanno la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività.
- b) Il soggetto gestore può contare oltre che sulla propria efficienza e sulla propria efficacia anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni utili alla collettività stessa. Di qui, la possibilità di accrescere la sinergia tra il soggetto gestore e la collettività.
- c) Il *management* può crescere a livello professionale e a livello personale e sentirsi orgoglioso di prestare la propria attività lavorativa per un soggetto gestore efficiente nel quale i cittadini si identificano.
- d) L'Ente affidante può contare su un centro di risorse dal quale si possono originare nuove progettualità che a loro volta possono generare nuove opportunità anche finanziarie.
- e) Maggiore confronto tra l'Ente affidante e la società *in house* sulla qualità dei servizi da cui scaturisce la possibilità di apportare i necessari correttivi e migliorare i risultati.
- f) La possibilità di prevedere che agli esiti del controllo sulla esecuzione del servizio conseguano anche valutazioni negative sulla *performance* del *management*.

9.1.1.4. Minacce

Le **minacce** sono di seguito sinteticamente indicate.

- a) Il possibile venire meno del sostegno politico. Un cambio di visione politica può generare una turbativa del clima aziendale e la perdita di efficienza o, in casi estremi, portare alla dismissione della società *in house*.
- b) La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggiore costo per l'Ente affidante rispetto al reale valore dei servizi offerti.



- c) Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite nell'organigramma aziendale e che potrebbero non risultare adeguate sotto il profilo professionale alle reali esigenze.
- d) La minore capacità di adattamento a eventuali rimodulazioni in riduzione del corrispettivo dell'affidamento, soprattutto, nei primi anni di esercizio, che determinerebbe una limitazione della capacità del soggetto gestore di investire e di eseguire i servizi.
- e) L'eventuale non ottenuto raggiungimento delle percentuali di legge di raccolta differenziata e di produzione *pro capite* di rifiuti indifferenziati determinerebbe un incremento dei costi per lo smaltimento in discarica, per sanzioni, per minori ricavi di cessione dei rifiuti valorizzabili, senza possibilità di rivalsa sulla società *in house*.

9.1.2. Società mista

9.1.2.1. Punti di forza

I **punti di forza** sono di seguito sinteticamente indicati.

- a) La presenza per obbligo normativo di un socio privato con esperienza di gestione industriale nel settore di attività specifico con maggiore capacità nell'affrontare le problematiche riferite alla progettazione e all'esecuzione dei servizi.
- b) Il monopolio, di fatto e di diritto, nel quale la società opera.
- c) La possibilità, partendo dal *know-how* maturato, di realizzare nel territorio interessato un progetto, inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione necessaria per conseguirlo, più adeguato e su misura rispetto a quello ottenibile da un soggetto esterno.
- d) L'apporto di capitale privato con un conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Ente affidante rispetto al modello gestionale dell'*in house providing* e l'obbligo di ribasso offerto sull'importo a base di gara.

9.1.2.2. Punti di debolezza

I **punti di debolezza** sono di seguito sinteticamente indicati.

- a) La impegnativa attività di controllo e di verifica sui requisiti di legge dei partecipanti alla gara e, in particolare, degli affidatari.
- b) La bassa sinergia con le funzioni dell'Ente affidante con conseguenti svantaggi e aggravii delle procedure finalizzate al raggiungimento degli obiettivi.
- c) L'impossibilità di gestire pienamente la società mista secondo i canoni di un'impresa privata che opera scelte autonome da parte del *management* basate sull'intuito e su convinzioni personali.
- d) L'obbligo di onorare il contratto di servizio stipulato per l'intera durata anche se le condizioni successivamente determinatesi suggeriscono una modifica delle stesse, fatti salvi i limitati casi di variazione previsti dalla legge.
- e) I maggiori costi riferiti alla necessità di prevedere l'utile di impresa secondo *standard* di mercato seppur in misura più contenuta rispetto all'esternalizzazione per la presenza del socio pubblico.

9.1.2.3. Opportunità

Le **opportunità** sono di seguito sinteticamente indicate.

- a) I cittadini hanno la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività.



- b) La possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno.
- c) La possibilità di un maggiore controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione delle clausole penali al soggetto gestore.
- d) La possibilità di generale maggiori utili rispetto alla società *in house* con conseguenti maggiori dividendi a favore dell'Ente affidante.

9.1.2.4. Minacce

Le **minacce** sono di seguito sinteticamente indicate.

- a) Il fallimento del socio privato può determinare problemi finanziari, organizzativi e gestionali.
- b) La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggiore costo per l'Ente affidante rispetto al reale valore dei servizi offerti.
- c) Il possibile instaurarsi di contenziosi tra il socio privato e l'Ente affidante e tra l'ente affidante e la società mista.
- d) L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società mista da parte di soggetti interni all'Ente affidante, ma diversi dal responsabile del procedimento o dal direttore dell'esecuzione del contratto.

9.1.3. Esternalizzazione

9.1.3.1. Punti di forza

I **punti di forza** sono di seguito sinteticamente indicati.

- a) La professionalità e la competenza nel settore specifico con una conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione e dall'esecuzione del servizio confrontabile con quella di una Società pubblica avente i requisiti per l'affidamento *in house*.
- b) Il monopolio, di fatto e di diritto, su cui l'affidatario opera.
- c) Le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara (se previste nel bando).
- d) La possibilità di gestire pienamente la società secondo i canoni di un'impresa privata che opera scelte autonome da parte del *management* basate sull'intuito e su convinzioni personali.
- e) La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Ente affidante.
- f) L'obbligo di ribasso sull'imposto posto a base di gara.
- g) Maggiore flessibilità e la elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal contratto.

9.1.3.2. Punti di debolezza

I **punti di debolezza** sono di seguito sinteticamente indicati.

- a) La impegnativa attività di controllo e di verifica sui requisiti di legge dei partecipanti alla gara e, in particolare, degli affidatari.
- b) La bassa sinergia con le funzioni dell'Ente affidante con conseguenti svantaggi e aggravi delle procedure finalizzate al raggiungimento degli obiettivi.
- c) L'obbligo di onorare il contratto di servizio stipulato per l'intera durata anche se le condizioni successivamente determinatesi suggeriscono una modifica delle stesse, fatti salvi i limitati casi di variazione previsti dalla legge.



- d) I maggiori costi riferiti alla necessità di prevedere l'utile di impresa secondo *standard* di mercato.

9.1.3.3. Opportunità

Le **opportunità** sono di seguito sinteticamente indicate.

- a) La possibilità di un maggiore controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione delle clausole penali al soggetto gestore.

9.1.3.4. Minacce

Le **minacce** sono di seguito sinteticamente indicate.

- a) Il fallimento del soggetto gestore può determinare problemi finanziari, organizzativi e gestionali.
- b) Il possibile instaurarsi di contenziosi tra l'Ente affidante e il soggetto gestore.
- c) L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società mista da parte di soggetti interni all'Ente affidante, ma diversi dal responsabile del procedimento o dal direttore dell'esecuzione del contratto.
- d) La possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione.

9.2. I risultati della *S.W.O.T. analysis*

Una volta individuati i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce riferiti a ciascuno dei modelli gestionali consentiti, si attribuiscono i valori attribuiti rientranti negli intervalli indicati di seguito.

- a) Punti di forza da +1 a +3;
b) punti di debolezza da -3 a -1;
c) opportunità da +1 a +3;
d) minacce da -3 a -1.

Nelle tabelle che seguono, sono sintetizzati i suddetti valori.

9.3. Punti di forza

In house providing	Società mista	Esternalizzazione
La gestione è ispirata dall'obiettivo di innovare e di efficientare il servizio e non dalla volontà di accrescere il volume d'affari e l'utile. La società <i>in house</i> non computa l'utile tra i costi a carico del Comune.	La presenza per obbligo normativo di un socio privato con esperienza di gestione industriale nel settore di attività specifico con maggiore capacità nell'affrontare le problematiche riferite alla progettazione e all'esecuzione dei servizi.	La professionalità e la competenza nel settore specifico con una conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione e dall'esecuzione del servizio confrontabile con quella di una Società pubblica avente i requisiti per l'affidamento <i>in house</i> .
Il Comune, attraverso il controllo analogo, ha la direzione strategica della società <i>in house</i> e una maggiore capacità di controllo sulla sua gestione.	Il monopolio, di fatto e di diritto, nel quale la società opera.	Il monopolio, di fatto e di diritto, su cui l'affidatario opera.
Il monopolio, di fatto e di diritto, nel quale la società <i>in house</i> opera.	Il monopolio, di fatto e di diritto, nel quale la società opera.	Le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara (se previsto dal bando)
Il sostegno politico e amministrativo dell'Ente affidante alla società <i>in house</i> .	La possibilità, partendo dall'esperienza <i>in loco</i> e dal <i>know-how</i> maturati, di realizzare nel territorio interessato un progetto, inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione necessaria per conseguirlo, più adeguato e su misura, maggiormente rispondente alle esigenze del Comune, rispetto a quello ottenibile da un soggetto esterno.	La possibilità di gestire pienamente la società secondo i canoni di un'impresa privata che opera scelte autonome da parte del <i>management</i> basate sull'intuito e su convinzioni personali.
La maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività e nell'adeguarsi al cambiamento delle esigenze operative del servizio rispetto alle previsioni contrattuali.	La possibilità di capitale privato con un conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Ente affidante rispetto al modello gestionale dell' <i>in house providing</i> e l'obbligo di ribasso offerto sull'importo a base di gara.	La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Ente affidante.
La maggiore trasparenza gestionale derivante dal controllo analogo dell'Ente affidante, controllo che si esplica non solo attraverso il normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione.	L'obbligo di ribasso sull'imposto posto a base di gara.	L'obbligo di ribasso sull'imposto posto a base di gara.
La sinergia della società <i>in house</i> con l'Ente affidante anch'essa derivante dal controllo analogo, con conseguenti vantaggi di snellimento delle procedure per il conseguimento degli obiettivi.		Maggiore flessibilità e la elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal contratto.
La riduzione delle possibilità di contenzioso tra l'Ente affidante e la società <i>in house</i> .		
La prevedibilità di costi di servizio più bassi per il contenimento di utili di impresa e per la possibile riduzione delle spese generali.		
Risultati conseguiti nella pregressa gestione <i>in house</i> , tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche		
Totale	21	13
	Totale	8

9.4. Punti di debolezza

9.5. Opportunità

In house providing	Società mista	Esternalizzazione
I cittadini hanno la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una “buona entità” che genera valore e lavora per la collettività.	I cittadini hanno la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una “buona entità” che genera valore e lavora per la collettività.	La possibilità di un maggiore controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione delle clausole penali al soggetto gestore.
Il soggetto gestore può contare oltre che sulla propria efficienza e sulla propria efficacia anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni utili alla collettività stessa. Di qui, la possibilità di accrescere la sinergia tra il soggetto gestore e la collettività.	La possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno.	
Il management può crescere a livello professionale e a livello personale e sentirsi orgoglioso di prestare la propria attività lavorativa per un soggetto gestore efficiente nel quale i cittadini si identificano.	La possibilità di un maggiore controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione delle clausole penali al soggetto gestore.	
L'Ente affidante può contare su un centro di risorse dal quale si possono originare nuove progettualità che a loro volta possono generare nuove opportunità anche finanziarie.	La possibilità di generale maggiori utili rispetto alla società <i>in house</i> con conseguenti maggiori dividendi a favore dell'Ente affidante.	
Maggiore confronto tra l'Ente affidante e la società <i>in house</i> sulla qualità dei servizi da cui scaturisce la possibilità di apportare i necessari correttivi e migliorare i risultati.		
La possibilità di prevedere che agli esiti del controllo sulla esecuzione del servizio conseguano anche valutazioni negative sulla <i>performance</i> del management.		
Totale	Totale	Totale
7	5	2

9.6. Minacce

In house providing	Società mista	Esternalizzazione	
Il possibile venire meno del sostegno politico. Un cambio di visione politica può generare una turbativa del clima aziendale e la perdita di efficienza o, in casi estremi, portare alla dismissione della società <i>in house</i> .	-2	Il fallimento del socio privato può determinare problemi finanziari, organizzativi e gestionali.	-2
La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggiore costo per l'Ente affidante rispetto al reale valore dei servizi offerti.	-3	La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggiore costo per l'Ente affidante rispetto al reale valore dei servizi offerti.	-1
Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite nell'organigramma aziendale e che potrebbero non risultare adeguate sotto il profilo professionale alle reali esigenze.	-1	Il possibile instaurarsi di contenziosi tra il socio privato e l'Ente affidante e tra l'ente affidante e la società mista.	-2
La minore capacità di adattamento a eventuali rimodulazioni in riduzione del corrispettivo dell'affidamento, soprattutto, nei primi anni di esercizio, che determinerebbe una limitazione della capacità del soggetto gestore di investire e di eseguire i servizi.	-1	L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società mista da parte di soggetti interni all'Ente affidante, ma diversi dal responsabile del procedimento o dal direttore dell'esecuzione del contratto.	-1
L'eventuale non ottenuto raggiungimento delle percentuali di legge di raccolta differenziata e di produzione <i>pro capite</i> di rifiuti indifferenziati determinerebbe un incremento dei costi per lo smaltimento in discarica, per sanzioni, per minori ricavi di cessione dei rifiuti valorizzabili, senza possibilità di rivalsa sulla società <i>in house</i> .	-1		
Totale	-8	Totale	-6
		Totale	-6

9.6.1. Commento ai risultati dell'analisi economica e della *S.W.O.T. analysis*

Dall'analisi economica indicata emerge che:

- il modello della gestione *in house* è quello meno costoso;
- il modello della gestione esternalizzata è il più costoso;
- il modello di gestione con società mista comporta costi intermedi tra quelli del modello di gestione *in house* e quelli del modello di gestione esternalizzata.

Dalla *S.W.O.T. analysis* emergono, in sintesi, i punteggi elencati nella tabella che segue.

	In house providing	Società mista	Esternalizzazione
Punti di forza	21	8	13
Punti di debolezza	-6	-7	-8
Opportunità	7	5	2
Minacce	-8	-6	-6
Totale	14	0	1

Dalla lettura dei suddetti valori appare chiaro che la gestione secondo il modello *in house providing* è quello complessivamente più vantaggioso per i maggiori punti di forza, per le maggiori opportunità e per i minori punti di debolezza. Esso è, al contempo, il modello nel quale sono insite più minacce derivanti sostanzialmente da un cambiamento della visione politica e da una non corretta attività gestionale.

La società mista, pur rappresentando una soluzione accettabile dal punto di vista delle opportunità e delle minacce, risulta la peggiore soluzione per i punti di forza e di debolezza.

L'esternalizzazione si colloca in una posizione intermedia nei punti di forza e nei punti di debolezza, ma possiede minori opportunità, mentre registra un punteggio per le minacce pari a quello della società mista.

Sulla base di quanto esposto sopra, si ritiene che la soluzione più idonea a garantire una gestione efficiente, efficace e economica, oltre che trasparente, è il modello *in house*.

Tale conclusione è sostenuta anche dall'esperienza condotta fino a oggi nella gestione *in house* tramite l'ASM Pavia S.p.A. e dalla possibilità di utilizzare e valorizzare il know-how posseduto dalla stessa.

9.6.2. Conclusioni sulla correttezza della scelta

L'affidamento del servizio di igiene urbana nell'ambito del territorio del Comune ha per oggetto prestazioni a beneficio della collettività.

L'Amministrazione comunale ha valutato di rivolgersi direttamente alla ASM Pavia S.p.A., società in totale controllo pubblico, in quanto essa dispone del know-how necessario per lo svolgimento delle attività in questione, avendo già operato con soddisfazione nello stesso settore a favore del Comune di Pavia e dei suoi altri Comuni soci sin dal 1999 e quindi per oltre venti anni.

Per rendere più facilmente comprensibile l'analisi di efficienza e economicità della scelta sono analizzati gli elementi che seguono:

- **Efficienza del servizio**

- Si tratta di un affidamento che si pone in continuità con la scelta strategica effettuata di costituire un'unica forte società che svolga per i Comuni soci una

serie di servizi a favore della loro collettività, tra i quali anche quello oggetto della presente relazione, consentendo così adeguate economie di scala nell'interesse pubblico e valorizzazioni e ottimizzazioni di risorse umane e strumentali già presenti in azienda, andando progressivamente a implementarle nel corso degli anni.

- La società in house è quindi lo strumento più agevole e diretto per il raggiungimento dei risultati e degli obiettivi che il Comune socio affidante richiede, potendo, in tempi più rapidi rispetto all'ente pubblico, attuare azioni concrete in un settore che richiede prontezza di intervento, pur nel rispetto rigoroso della pertinente normativa.
- **Garanzie sul controllo dell'erogazione del servizio**
 - Relativamente alla qualità del servizio, si segnale che l'affidamento definisce standard prestazionali e obiettivi più elevati rispetto al passato. L'affidamento all'ASM Pavia S.p.A. prevede l'impegno della società di predisporre e aggiornare periodicamente la Carta dei Servizi in relazione alle caratteristiche dei servizi affidati, nel rispetto delle disposizioni di legge e delle pertinenti norme UNI. Il suo operato sarà sottoposto dall'ente affidante a un capillare controllo finalizzato alla verifica della puntuale esecuzione del contratto di servizio.
- **Ottimale impiego delle risorse pubbliche**
 - In ordine, poi, agli obiettivi di ottimale impiego delle risorse pubbliche occorre evidenziare che ricorrendo all'affidamento in house, il Comune di Valle Salimbene ha operato la scelta strategica di valorizzare la società pubblica di cui è socio.

9.7. Congruità e economicità dell'affidamento in house

Per la sostenibilità economico finanziaria dell'offerta di ASM Pavia Spa si rimanda al Piano economico finanziario dell'offerta.

Perché la proposta è congrua

La proposta organizzativa della gestione dei rifiuti urbani dell'ASM Pavia S.p.A. è ritenuta congrua perché:

- a) la sua struttura è idonea a conseguire gli obiettivi posti dal Comune e descritti nella presente relazione;
- b) il prezzo è equo rispetto agli **standard del servizio e economico.**

Vantaggi e razionalizzazioni

A partire dal suddetto prospetto economico, ASM Pavia S.p.A. sarà in grado di promuovere le azioni di razionalizzazione e di efficientamento del sistema, che solo con un modello in house è possibile effettuare. Esse porteranno a una sempre maggiore e progressiva riduzione del valore della produzione (o costo) nel suo complesso, attraverso:

- una riduzione della produzione dei rifiuti totali e un aumento della raccolta differenziata;
- un'attività di caratterizzazione merceologica dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche e una conseguente azione congiunta tra l'ASM Pavia S.p.A. e l'Amministrazione comunale di formalizzazione di accordi con le attività produttive presenti sul territorio comunale al fine di razionalizzare il conferimento dei loro rifiuti;
- una diversa politica di addebito del costo di gestione rifiuti dei soggetti che conferiscono a Montebellino;
- eventuali assegnazioni da parte del Comune di altri servizi, che consentano di ottimizzare i costi di struttura, quali per esempio il decoro urbano e la manutenzione delle aree a verde pubblico.

Attraverso queste ottimizzazioni sarà possibile finanziare integralmente gli obiettivi qualificanti che l'Amministrazione comunale vorrà prevedere o produrre una sufficiente

marginalità economica per implementare e migliorare ulteriormente il servizio oppure procedere a una progressiva riduzione della TARI.

Società in house longa manus dell'Amministrazione Comunale

ASM Pavia S.p.A. è, come in precedenza rappresentato, a tutti gli effetti una società *in house* che è una *longa manus* dell'Amministrazione comunale. Potendosi procedere all'affidamento diretto, si evitano i costi della gara di evidenza pubblica, quali, per esempio, la pubblicazione e la commissione giudicatrice.

L'ASM Pavia S.p.A. è, inoltre, una società senza fine di lucro per il Comune socio, perché reinveste le economie di scala generate dalla buona gestione in servizi alla collettività. Nel suddetto progetto l'utile è stato considerato pari a zero. Ciò costituisce uno dei motivi per cui il modello *in house* è sicuramente da preferirsi al classico appalto. Quest'ultima modalità realizzativa non assicura le sinergie tipiche dell'*in house providing* a causa dell'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto alla stazione appaltante (si veda Consiglio di Stato, sezione V, 23 febbraio 2021, n. 1596).

9.8. Confronto del costo dell'affidamento con quello medio del settore

9.8.1. – Verifica offerta secondo il parametro del costo medio per abitante servito / per Kg rifiuto prodotto

Come riferimento per questa analisi, si espongono i dati aggiornati al 2023 ricavabili sul portale ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale):

VALORI NAZIONALI – 2023			
AREA GEOGRAFICA	PRODUZIONE PRO CAPITE COMPLESSIVA (Kg/ab*anno)	COSTO PRO CAPITE (€/ab*anno)	COSTO per Kg RU (eurocent/Kg*anno)
Nord	502,0	173,28	34,51
Centro	534,8	233,57	43,67
Sud	455,6	211,43	46,40
Italia	494,7	197,02	39,83

VALORI REGIONALI – 2023			
AREA GEOGRAFICA	PRODUZIONE PRO CAPITE (KG/AB*ANNO)	COSTO PRO CAPITE (€/ab*anno)	COSTO per Kg RU (eurocent/Kg*anno)
Regione Lombardia	472,00	144,55	30,62

VALORI PROVINCIALI – 2023			
AREA GEOGRAFICA	PRODUZIONE PRO CAPITE (KG/AB*ANNO)	COSTO PRO CAPITE (€/ab*anno)	COSTO per Kg RU (eurocent/Kg*anno)
Provincia di Pavia		145,10	28,74

In base al contenuto del PEF, che rappresenta i costi che ASM Pavia Spa deve sostenere per la gestione del servizio di gestione rifiuti (raccolta, trasporto e smaltimento, il tutto iva compresa),

emerge che il costo medio per l'anno 2025 sarà pari a _____ €/ab, come dettagliato in seguito:

PEF 2025 (€ compresa)	iva	abitanti
_____	_____	_____

Tale parametro risulta al di sotto del valore medio nazionale, regionale e provinciale e può essere ulteriormente migliorato grazie ad una maggiore incentivazione alla separazione del rifiuto da parte degli utenti.

L'importo economico che emergerebbe dalla proposta ricevuta non comprende i costi a carico del Comune, in quanto sono attività proprie dell'ente non svolte dal proponente: dal confronto tra il parametro del costo medio per abitante al valore calcolato secondo la previsione economica, emerge che anche sommando i costi del Comune l'offerta è in linea con i valori di riferimento.

Nella proposta tecnico-economica ricevuta da Pavia Spa, è prevista l'attivazione del **servizio di raccolta porta a porta della Frazione Umida del rifiuto**. Questo consentirà di incrementare il valore di raccolta differenziata, associata ad una campagna di sensibilizzazione condotta assieme alla stessa società.

In riferimento all'art. 7, comma 1, dell'Allegato A della delibera 363/2021/R/RIF, i costi oggetto della proposta sono calcolati secondo criteri di efficienza, considerando i costi al netto dell'IVA detraibile e delle imposte e sono rilevati sulla base di quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento (a-2) come risultanti da fonti contabili obbligatorie.

9. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra espresso, si ribadiscono i seguenti vantaggi che rendono l'affidamento secondo il modello dell'*in house providing* preferibile alle altre forme di affidamento consentite:

- *la titolarità pubblica della gestione del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia, efficienza e trasparenza, con la conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti al servizio affidato, comprese quelle che impattano sulla fruizione di altri servizi pubblici o privati;*
- *la sostanziale assenza di scopi di lucro in capo alla società in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività con il miglior rapporto tra qualità e prezzo, pur mantenendo nel tempo l'equilibrio economico e finanziario;*
- *il reinvestimento di ogni margine disponibile nel miglioramento della qualità del servizio;*
- *i maggiori e più rapidi strumenti di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house, rispetto a un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio, sia sotto il profilo economico, sia sotto altri profili, tra i quali quello della tutela ambientale di lungo periodo riveste una particolare rilevanza nel settore dei rifiuti;*
- *la possibilità per l'ente affidante di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva della società in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo del servizio e del relativo*

- contratto di gestione, riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente affidante dall'attività operativa esercitata dall'affidatario privato;*
- la fisiologica tendenza delle società in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli enti affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione del contratto di servizio, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati;*
- la maggior garanzia di continuità nel lungo termine della prestazione del servizio pubblico, particolarmente rilevante nel servizio rifiuti, con conseguente contenimento dei rischi di insolvenza o di altre forme di cessazione o di ridimensionamento dell'attività;*
- il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria o del socio privato operativo di una società mista.*

In sintesi, si può concludere che sarebbe contraddittorio e in contrasto con il principio dell'uso ottimale, nonché con i principi di efficacia, efficienza e economicità delle risorse pubbliche, ricorrere a operatori presenti sul mercato per la prestazione dei servizi in questione, potendosi avvalere della propria società pubblica, che è altresì in grado di fornire il servizio sfruttando le sinergie possibili di uomini, mezzi e *know-how* già presenti in azienda, per giunta rendendo il servizio a condizioni economiche in linea rispetto a quelle conseguibili con gestioni affidate a operatori privati.

10. Informazioni di sintesi

Oggetto dell'affidamento: gestione del servizio di igiene ambientale e dei servizi complementari

Ente affidante: Comune di Valle Salimbene

Modalità e tipo di affidamento: affidamento diretto a società in house. Durata del contratto: **10 (dieci) anni**

Territorio interessato dal servizio: tutto il territorio comunale

11. Soggetto Responsabile della Compilazione

Nominativo: Responsabile del Servizio Tecnico, Simona Benazzo

Ente di riferimento: Comune di Valle Salimbene - Servizio competente: Servizio Tecnico

Telefono: 0382/485036

Email: tecnico@comune.vallesalimbene.pv.it

Data di redazione: 5 marzo 2025