

Prot. 6030
30 MAR 2021



Allegato alla deliberazione G.M. n. 28/2021

COMUNE DI LEONFORTE

PROVINCIA DI ENNA

UFFICIO TECNICO

PIANO DI INTERVENTO PER L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO DI SPAZZAMENTO, RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI SUL TERRITORIO DEL COMUNE DI LEONFORTE (A.R.O. LEONFORTE-NISSORIA)

RELAZIONE SULLE MOTIVAZIONI DI SCELTA PER L'AFFIDAMENTO ALLA SOCIETA' IN HOUSE – LEO.NI AMBIENTE SRL - DEL SERVIZIO DI SPAZZAMENTO, RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI SUL TERRITORIO DEL COMUNE DI LEONFORTE.



IL RESPONSABILE
SETTORE TECNICO
(ing. ~~IL RESPONSABILE~~)
SETTORE TECNICO
(ing. Filippo Vicino)

1. Finalità

Il presente documento è predisposto per giustificare la scelta di affidare, alla Società in house Leo.Ni Ambiente srl, il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti sul territorio del comune di Leonforte. La relazione viene redatta ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs n. 175 del 19/08/2016 e ai sensi dell'art. 34 comma 20 del D.L. 18/10/2012 convertito con modifiche in legge 17/12/2012 n. 221.

Le disposizioni di cui appena è cenno prevedono:

- l'art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016, per la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, la motivazione dell'atto deliberativo con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali previsti all'art. 4, evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- l'art. 34 della L. 221/2012, per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento. L'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

I punti su cui il legislatore chiede che vi sia piena conoscibilità in tema di costituzione di società in House e affidamento di servizi pubblici locali concernono:

- le ragioni che inducono l'amministrazione precedente a preferire un modello di gestione del servizio tra quelli offerti dall'ordinamento;
- la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale presenti nel modello delineato, indicando se previste, le compensazioni economiche.

2. Quadro normativo di riferimento

Per quanto riguarda la costituzione e gestione della società in House si fa riferimento al dettato del D.Lgs. n. 175/2016

Mentre per l'affidamento del servizio alla società in House si rinvia a quanto richiesto dall'art. 34 comma 20 del DL 179/2012 previa una sintetica disamina della normativa vigente in tema di servizi pubblici.

La disciplina del settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni ha subito una profonda e, spesso contraddittoria, evoluzione fino alla sentenza della corte costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012 che ha cancellato quasi del tutto la tormentata riforma dei servizi pubblici locali faticosamente costruita.

Essendo, dunque, venuta meno quasi completamente la normativa nazionale che disciplina l'affidamento dei servizi pubblici locali ne è conseguita l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, molto meno restrittiva di quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

La normativa comunitaria, infatti, prevede tre possibili forme di gestione dei servizi pubblici locali :

1. mediante affidamento a società pubblica in house, a condizione che la società affidataria sia a capitale interamente pubblico e svolga la parte prevalente della propria attività con l'ente affidante, sempre che questi eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici;
2. mediante affidamento a società mista pubblico-privata, previa gara "a doppio oggetto" per l'individuazione del socio privato operatore;
3. affidamento a società privata, previa gara pubblica.

In sostanza si lascia agli enti pubblici competenti la libertà di scegliere la forma di gestione ritenuta più idonea.

La sentenza della Corte Costituzionale ha comunque lasciato in piedi alcune norme della riforma e tra queste le disposizioni che prevedono che le Regioni debbano definire gli ambiti territoriali ottimali per l'erogazione dei servizi pubblici locali.

La regione siciliana, nell'ambito del quadro normativo comunitario e di quello nazionale, segnatamente delle norme di cui al D.lgs. n.152/2006, ha disciplinato la materia della gestione integrata dei rifiuti in ordine agli aspetti organizzativi con la L.R. n. 9 del 08/04/2010, modificata in talune parti dalla L.R. n. 26 del 09/05/2012, poi dalla L.R. n. 49 del 09/09/2012 e ulteriormente dalla L.R. n. 3 del 09/01/2013.

Si occupano della materia, in ultimo, le varie Ordinanze del Presidente della Regione Sicilia emesse nell'anno 2016, 2017 e 2018.

Sulla base della circolare 112/2013 prot. 221, "Direttiva in materia di gestione dei rifiuti" dell'Assessore regionale Servizi di Energia e Pubblica Utilità, con cui si dava facoltà agli Enti locali di definire i perimetri territoriali all'interno dell'ATO per l'erogazione dei servizi in oggetto denominati ARO (Ambito di raccolta ottimale), il Comune di Leonforte ha costituito l'ambito di raccolta ottimale Leonforte-Nissoria.

Successivamente l'ARO ha redatto il piano d'intervento previsto dall'art. 5 comma 2 ter dell'art. 9 della L.R. n. 9/2010, che è stato approvato con Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento delle Acque e dei Rifiuti n. 322 del 27/03/2015.

3. Motivazioni della scelta

Alla luce della recente evoluzione normativa e giurisprudenziale, il modello di affidamento in house non è più da ritenersi eccezionale bensì alternativo all'indizione della gara ad evidenza pubblica.

Le motivazioni che hanno indotto il Comune di Leonforte a optare per il modello di gestione in house sono molteplici, ma riconducibili, sostanzialmente, alle seguenti considerazioni:

- 1) l'opportunità di costituire la società "in house" per il perseguimento delle finalità di cui alla L.R. 9/2010 e alla L.R. 3/2013, per attuare un modello di gestione autonomo ed "in house" del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti tenuto conto delle scarse economie di scala che si possono realizzare in queste fasi della filiera del servizio di gestione dei rifiuti e della distanza con le altre realtà dell'ambito territoriale ottimale, aggravato dallo scadente stato di fatto dei collegamenti viari, che creerebbe invece gravi inefficienze di gestione, come dimostrato dalle precedenti gestioni a livello d'ambito;
- 2) Convenienza e sostenibilità finanziaria nell'affidamento della gestione del servizio ad una società "in house" direttamente controllata dall'Ente locale al fine di avere un controllo diretto sull'efficacia, efficienza ed economicità del servizio pubblico e sulla sua qualità percepita dal cittadino/utente, dando piena attuazione ad un modello di sussidiarietà verticale che responsabilizza l'ente e ne migliora la gestione;
- 3) l'affidamento del servizio alla società "in house" genera evidenti e certe economie rispetto all'affidamento al privato con gara, date dall'abbattimento dell'utile d'impresa e dalla possibilità di reinvestire gli avanzi della gestione nel miglioramento dell'efficienza del servizio;
- 4) l'affidamento in house consente una economia di spesa, come di seguito sinteticamente riportato:

- Gestione a regime

Affidamento ad evidenza pubblica (annuo)	€. 1.332.944,46 i.c.
in House (annuo)	€. 1.309.056,33 i.c.

Anche nell'ipotesi di un ribasso non eccessivo, che altrimenti porrebbe serie questioni sull'affidabilità dell'impresa e sulla congruità della relativa offerta, appare evidente la convenienza economica dell'affidamento in house. E' utile precisare che, sostanzialmente, il risparmio si ottiene per l'assenza dell'utile d'impresa applicato ai costi complessivi del servizio e dall'applicazione di differenti C.C.N.L. di lavoro che incidono negativamente sul costo complessivo del servizio svolto in caso di gestione in appalto. Il ridimensionamento dei costi da parte di un'impresa privata, comunque, troverebbe il limite nella incomprimibilità di alcune voci di spesa (es. carburante, mano d'opera, sicurezza etc.) e, di contro, la società in house, nell'affidamento a terzi di forniture, noli e servizi potrà ottenere ulteriori ribassi, agendo come articolazione sostanziale della pubblica amministrazione, con la conseguente corrispondente diminuzione del corrispettivo del servizio.

Nello specifico, al fine di rendere intellegibile il quadro economico comparativo, allegato al presente atto per farne parte integrante e sostanziale, fra le due forme alternative di gestione del servizio si precisa quanto segue:

Il progetto organizzativo su cui si è intervenuti è quello approvato con D.D.G. n. 322 del 27/03/2015, basato sul sistema della raccolta porta a porta. Rispetto al progetto originario si è intervenuti nella rimodulazione di alcune voci economiche lasciando inalterate le caratteristiche organizzative del progetto. Il progetto prevede l'organizzazione del servizio basato su attività nucleari svolte mediante l'utilizzo di risorse umane e strumentali: numero ore di lavoro per anno ed ammontare di risorse strumentali necessarie per raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata previsti su base annua dalla L.R. 9/2010 s.m.i.

Nella redazione del quadro economico comparativo tra forme alternative di gestione si è intervenuto sul quadro economico previsto nel progetto approvato dal citato D.D.G. 322 del 27/03/2015 tenendo conto delle voci sotto elencate:

- Il valore del costo della manodopera previste nelle varie attività, compreso il numero delle ore lavorate ed il numero delle ore settimanali per ogni singolo dipendente, è stato valorizzato tenendo conto della effettiva dotazione organica del cantiere del Comune di Leonforte prevista nell'ultimo "costo annuo" posto a base di gara per l'affidamento del servizio ad evidenza pubblica;
- Le spese generali di amministrazione previste per la gestione mediante appalto corrispondono a quelle previste per il funzionamento della società in house. Per quest'ultima come ovvio non è previsto utile d'impresa avendo l'obbligo di raggiungere il pareggio di bilancio.
- Infine si segnala che i costi per l'attività di riscossione sono previsti obbligatoriamente a titolo di completezza essendo detta attività riferibile attualmente al Comune di Leonforte.

4. Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento.

La partecipazione ad una società da parte di enti locali è ormai pacificamente ammessa in giurisprudenza come pure è indubbia la legittimità dell'affidamento diretto del servizio a favore di una tale società da parte degli enti locali soci.

Ciò che conta realmente è l'esistenza di strumenti giuridici (di diritto pubblico o di diritto privato) idonei a garantire che l'ente sia effettivamente in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata. In particolare, "nel caso di società partecipate da più enti pubblici il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario deve essere effettivo, ancorché esercitato congiuntamente e, deliberando a maggioranza, dai singoli enti pubblici associati".

Come sopra accennato, i requisiti richiesti dalla normativa europea sono:

1. che la società sia a capitale interamente pubblico;
2. che la società svolga la parte prevalente della propria attività con l'ente affidante;
3. che l'ente affidante eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui

propri servizi; Tutti i requisiti di cui sopra sono garantiti dalle previsioni statutarie della costituenda società;

Infine per quanto riguarda il successivo affidamento bisogna ottemperare al disposto dell'art. 192 del codice dei contratti di cui al D.Lgs. n. 50/2016

5. Gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale e le compensazioni economiche.

Sulla base dell'ordinamento comunitario (articoli 16 e 86, paragrafo 2, del Trattato CE, articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Libro Verde del 21 maggio 2003, Libro Bianco del 12 maggio 2004 della Commissione europea) emerge che la natura di servizio pubblico e servizio universale, oltre a riguardare la continuità e la qualità del servizio in generale, comporta la accessibilità delle tariffe che "impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo abbordabile per renderlo accessibile a tutti" e la universalità nel senso che possano usufruire tutte le fasce d'utenza. Sostanzialmente, gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intera estensione dei territori comunali, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a tariffe accessibili.

Il concetto di compensazione economica deriva, nel diritto comunitario, dall'articolo 106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore. Infatti, se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla missione particolare che la natura del servizio pubblico impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

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

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

Il contratto di servizio tra il Comune di Leonforte e la costituenda società in House, per la disciplina dell'affidamento del servizio di servizio di raccolta differenziata, spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti urbani, sarà improntato al rispetto della relativa natura di servizio pubblico e servizio universale senza previsione di particolari compensazioni economiche.

6. Conclusione.

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, e valutate l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della scelta gestoria, tenendo conto della qualità e dimensioni del servizio, dei costi diretti e indiretti, delle modalità di controllo, del grado di soddisfazione dell'utenza, nonché della tutela dei livelli occupazionali, l'opzione che risulta più idonea e che appare preferibile rispetto ad altre forme di gestione in termini di realizzazione del principio costituzionale del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, è quella della costituzione di una società in House con relativo affidamento e sottoscrizione di un contratto di servizio per una durata di anni 7.

**QUADRO ECONOMICO - AFFIDAMENTO ESTERNO
DATI DI RIFERIMENTO ANNO 2020**

NUMERO ABITANTI RESIDENTI (ISTAT 2020)		12900
R.S.U. PRODOTTO TON/ANNO (2020) TONN.		1627,45
PREVISIONE PROGETTUALE CONSEGUIMENTO % RD		65%
COSTO OPERAIO PER RACCOLTA RD - RACC. A CHIAMATA - RACC. RSU E RUR		500.517,15 €
COSTO PERSONALE PER SPAZZAMENTO		185.080,84 €
COSTO DEL PERSONALE CONTRATTISTA (N. 6 UNITA') A CARICO DELL'ENTE		53.668,76 €
A) COSTO TOTALE DEL PERSONALE €/ANNO		739.266,75 €
A DEDURRE AFFITTO MEZZI, LOCALI ED ATTREZZATURE	-	38.000,00 €
GESTIONE RACCOLTA E COSTO UNITA' OPERATIVE		62.860,04 €
TRASPORTI PER IL CONFERIMENTO AGLI IMPIANTI		85.841,86 €
INCIDENZA MATERIALI DI CONSUMO PER RD		3.150,00 €
COSTO GESTIONE DELLO SPAZZAMENTO		6.707,39 €
B) COSTI DELLA GESTIONE		120.559,29 €
COSTI MEDI DELLA SICUREZZA 2 % (A+B)		17.196,52 €
UTILI E SPESE GENERALI 10 % (A+B)		85.982,60 €
COSTO TOTALE €/ANNO		963.005,16 €
COSTO DEL CONFERIMENTO DEI RIFIUTI		
	ton/anno	€/ton
		€/anno
COSTO CONFERIMENTO A DISCARICA CON RD > 65 %	1.336,44 €	variabile
COSTO CONFERIMENTO FRAZIONE UMIDA CON RD > 65 %	970,92 €	130,00 €
COSTO SMALTIMENTO RAMAGLIE, INGOMBRANTI, LEGNO, PLASTICA DURA E RIFIUTI SPECIALI (PILE E FARMACI)		26.208,00 €
A DEDURRE CONTRIBUTI CONAI		- 72.000,00 €
COSTO TOTALE SMALTIMENTO ANNO 2020		246.995,92 €
COSTO TOTALE APPALTO		1.210.001,08 €
IVA 10 %		121.000,11 €
CONTRIBUTO ANAC		375,00 €
IMPREVISTI		1.568,27 €
COSTO COMPLESSIVO		1.332.944,46 €

**QUADRO ECONOMICO - AFFIDAMENTO IN HAUSE
DATI DI RIFERIMENTO ANNO 2020**

NUMERO ABITANTI RESIDENTI (ISTAT 2020)	12900		
R.S.U. PRODOTTO TON/ANNO (2020) TONN.	1627,45		
PREVISIONE PROGETTUALE CONSEGUIMENTO % RD	65%		
COSTO OPERAIO PER RACCOLTA RD - RACC. A CHIAMATA - RACC. RSU E RUR	500.517,15 €		
COSTO PERSONALE PER SPAZZAMENTO	185.080,84 €		
COSTO DEL PERSONALE CONTRATTISTA (N. 6 UNITA') A CARICO DELL'ENTE	53.668,76 €		
A) COSTO TOTALE DEL PERSONALE €/ANNO	739.266,75 €		
A DEDURRE AFFITTO MEZZI, LOCALI ED ATTREZZATURE	- €		
GESTIONE RACCOLTA E COSTO UNITA' OPERATIVE	62.860,04 €		
TRASPORTI PER IL CONFERIMENTO AGLI IMPIANTI	85.841,86 €		
INCIDENZA MATERIALI DI CONSUMO PER RD	3.150,00 €		
COSTO GESTIONE DELLO SPAZZAMENTO	6.707,39 €		
B) COSTI DELLA GESTIONE	158.559,29 €		
COSTI MEDI DELLA SICUREZZA 2 % (A+B)	17.956,52 €		
UTILI E SPESE GENERALI 10 % (A+B)	- €		
COSTO TOTALE €/ANNO	915.782,56 €		
COSTO DEL CONFERIMENTO DEI RIFIUTI			
	ton/anno	€/ton	€/anno
COSTO CONFERIMENTO A DISCARICA CON RD > 65 %	1.336,44 €	variabile	166.568,32 €
COSTO CONFERIMENTO FRAZIONE UMIDA CON RD > 65 %	970,92 €	130,00 €	126.219,60 €
COSTO SMALTIMENTO RAMAGLIE, INGOMBRANTI, LEGNO, PLASTICA DURA E RIFIUTI SPECIALI (PILE E FARMACI)			26.208,00 €
A DEDURRE CONTRIBUTI CONAI			- 72.000,00 €
COSTO TOTALE SMALTIMENTO ANNO 2020			246.995,92 €
COSTO TOTALE APPALTO			1.162.778,48 €
IVA 10 %			116.277,85 €
CONTRIBUTO ANAC			
IMPREVISTI			
SPESE FUNZIONAMENTO SOCIETA' IN HAUSE			30.000,00 €
COSTO COMPLESSIVO			1.309.056,33 €
ECONOMIE PASSAGGIO GESTIONE IN HAUSE			23.888,13 €