

**AMBITO RACCOLTA OTTIMALE 2/LE**  
**CITTA' DI MELENDUGNO - COMUNE CAPOFILA**  
*PROVINCIA DI LECCE*

**Comuni di:**

**Calimera, Caprarica di Lecce, Castri di Lecce, Cavallino,  
Lizzanello, Melendugno, San Cesario di Lecce, San Donato di Lecce, San  
Pietro in Lama, Vernole**

**RELAZIONE SULLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI  
DI SPAZZAMENTO, RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI  
URBANI NEL TERRITORIO DELL'ARO 2/LE**

**ai sensi dell'art, 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 c**

**convertito nella L. n. 221/2012**

## **INDICE**

- 1) Premessa
- 2) Modalità di affidamento dei servizi
- 3) Obblighi di servizio pubblico e universale
- 4) Compensazioni economiche

### **1) Premessa**

La presente relazione viene redatta in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 convertito nella L. n. 221/2012, il quale prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quella relativa all'oggetto degli affidamenti, deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- (a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale;
- (b) efficienza ed economicità in termini di costi dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Fondamentale per il conseguimento delle suddette finalità è l'esercizio della concorrenza di cui occorre garantire la tutela.

A tal fine occorre motivare gli indirizzi, gli orientamenti e le decisioni attraverso una valutazione comparativa di convenienza, nella presente relazione, propedeutica all'indizione della gara d'appalto per l'affidamento del servizio unico d'ambito.

### **2) Modalità di affidamento.**

Come è noto la Corte Costituzionale, con la pronuncia n.199 pubblicata in G.U. il 25 luglio 2012, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legge n° 138/2011, convertito con modificazioni con la legge n° 148/2011, poiché in detto articolo veniva riproposta la medesima normativa contenuta nell'art.23 bis del D.L. n.112/2008 abrogata con referendum popolare.

In linea generale, il citato articolo 4 (*"Adeguamento dalla disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa europea"*) imponeva agli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In ordine al procedimento, l'ente interessato avrebbe dovuto effettuare un'analisi di mercato attraverso la quale verificare l'idoneità della libera iniziativa economica a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. Solo nel caso di esito negativo della verifica, previa approvazione di una delibera quadro, la pubblica amministrazione avrebbe potuto provvedere con l'attribuzione di diritti di esclusiva relativi ai singoli servizi. La dichiarazione d'incostituzionalità dell'art.4 non lascia,

tuttavia, un vuoto normativo nella misura in cui è, allo stato, valida ed efficace la normativa comunitaria. Da questo punto di vista resta attuale la sentenza della Corte Costituzionale di ammissione dei quesiti referendari (sentenza n. 24/2011) secondo la quale “*dall’abrogazione referendaria non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incolmabile, né l’applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall’ordinamento comunitario*”. Ciò anche in relazione agli affidamenti dei servizi sottratti alla libera concorrenza nel mercato. Sotto questo profilo è da considerare valida ed efficace la normativa comunitaria, certamente meno restrittiva quanto meno per il ricorso all’affidamento diretto a società *cd. in house*, rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

Infatti, gli effetti della sentenza si concentrano soprattutto sulle modalità di affidamento, con l’eliminazione del quasi assoluto divieto – per i servizi di rilevanza economica - di ricorrere *all’in house providing* per la fornitura di servizi pubblici locali di rilevanza economica e la riconsegna della materia degli affidamenti alla normativa comunitaria.

L’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento a quelli oggetto della presente trattazione, può avvenire mediante:

- A. gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. n°163 del 12 aprile 2006;
- B. affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura *cd. a doppio oggetto*);
- C. affidamento diretto a società *cd. in house*.

Ai sensi di quanto prescritto dal comma 1 bis (introdotto dall’art. 34 del D.L. n°179/2012 convertito con modifiche dalla L. n. 221/2012) dell’art. 3 bis del D.L. n°138/2011, le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 dell’art. 3 bis.

Le norme di cui occorre tenere conto per la scelta delle modalità di affidamento sono sia quelle di portata generale, sia quelle di carattere settoriale. In particolare, il riferimento risulta costituito dall’insieme delle norme europee e di quelle settoriali, nonché dalla giurisprudenza comunitaria a cui si aggiungono le recenti Direttive europee sugli appalti pubblici e sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, proposte dal Parlamento e dal Consiglio Europeo, che dovrebbe essere recepite dagli Stati membri. Si tratta di un contesto istituzionale sufficientemente articolato che il legislatore nazionale si è limitato a completare intervenendo per rendere la legislazione italiana coerente con quella comunitaria.

I comuni facenti parte dell'ARO 2/LE presentano una situazione sostanzialmente omogenea relativamente alle forme di affidamento e alla scadenze contrattuali del servizio.

I servizi in vigore nei vari comuni dell'Ambito, infatti, scaturiscono per metà di essi e per il 61% della popolazione interessata (Cavallino, Lizzanello, Melendugno, San Cesario di Lecce, Vernole), da un pregresso affidamento a mezzo di gara ad evidenza pubblica per l'appalto del servizio espletata, in nome e per conto dei Comuni, dall'Ufficio Ambiente del Comune di Lecce quale capofila dell'ATO Lecce 1, trasformatosi poi in Consorzio tra comuni, ora in liquidazione.

Il Comune di Lecce su delega dei comuni sopra citati stipulava il contratto rep n. 5681 del 23.05.2006, che, con le specificità introdotte successivamente dalle singole amministrazioni, ha regolato l'espletamento dei servizi di igiene urbana fino ad oggi.

Attualmente i comuni interessati dal contratto unico d'ambito ATO Lecce 1 sono in regime di proroga del medesimo.

I rimanenti comuni non rientranti nel contratto suddetto, in quanto all'epoca dell'aggiudicazione di quella gara unica avevano già dei contratti in essere con ditte appaltatrici, sono anch'essi in regime di proroga.

In buona sostanza tutti gli Enti hanno già affidato interamente al mercato i loro servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani mediante procedure ad evidenza pubblica. Come viene sotto specificato, non vi è ragione di discostarsi da quest'orientamento anche per la scelta della modalità della nuova gestione in ARO.

Di seguito si rappresentano alcune motivazioni che vanno tenute in considerazione nella scelta della forma di affidamento per i comuni dell'ARO 2/LE.

*Tempistica per la scelta del nuovo soggetto gestore e forme di gestione*

Con riferimento a questo aspetto l'ARO ha urgente necessità di avviare i nuovi servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani, per le seguenti ragioni principali:

- 1) raggiungimento degli obiettivi di percentuale di RD prevista dalle vigenti normative;
- 2) obbligo, imposto dalla vigente normativa, con particolare riferimento alla L.R. n°24/2012, di avviare, in tempi brevi, la procedura di affidamento;
- 3) affidamento immediato dei servizi per uscire del regime di prorogatio di contratti scaduti, stante anche il divieto stabilito dalla L.R. n.24-2012 di indire gare singole da parte dei comuni singoli.

Assumendo che tutte le modalità di affidamento siano giuridicamente percorribili, il problema centrale riguarda la convenienza relativa dei tre modelli:

- appalto di servizi con gara ad evidenza pubblica per l'individuazione del contraente dotato dei requisiti necessari alla gestione del servizio per l'intero Ambito, avente una consistenza demografica stabile di 70.914 abitanti, e tenendo in debito conto le consistenti fluttuazioni demografiche stagionali per taluni comuni costieri;

- la costituzione di una società mista a cui affidare il servizio;
- l'affidamento *in house*.

Si riportano di seguito alcune considerazioni sulle difficoltà e problematiche connesse ad alcuni modelli di affidamento, a partire proprio dall'affidamento diretto a **società *in house*** atteso che queste operano al di fuori del contesto di mercato ed in rapporto di immedesimazione organica con l'ente, generando una dipendenza finanziaria e funzionale nei confronti di quest'ultimo. A tal proposito si ricorda, come accennato in premessa, che per ricorrere a tale modalità si dovrebbero indicare le ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico qualora si adottassero procedure di evidenza pubblica.

Con riferimento all'eventuale costituzione di società cd. *in house* si evidenzia che, come previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, gli Enti pubblici che intendono affidare un servizio a società *in house* devono garantire il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, inteso come un rapporto equivalente ad una relazione di subordinazione gerarchica, che si verifica nei fatti allorché sussista un controllo gestionale e finanziario "forte" da parte dell'ente controllante.

Si tratta di un controllo che deve manifestarsi concretamente e non solo formalmente, essendo finalizzato a garantire gli interessi collettivi di cui l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale sono portatori.

La compartecipazione societaria di più pubbliche amministrazioni, come nel caso in questione, benché non escluso, crea una potenziale forte limitazione a quel necessario controllo che l'ente dovrebbe detenere per legittimamente affidare in modo diretto un servizio, nonché, peggio ancora, pone problematiche di natura pratica connesse all'esercizio del controllo congiunto (anche a maggioranza) da parte di tutti gli enti partecipanti con percentuali di partecipazione diversificate. In altri termini, si porrebbero dubbi e problemi sulla effettività del controllo da parte del comune in posizione minoritaria rispetto agli altri.

Con riferimento poi alla gestione del personale, alle assunzioni ed alla spesa per il personale medesimo, per quanto attiene alle società affidatarie *in house* di servizi pubblici, si osserva che:

- esse applicano la disciplina, anche in materia di contenimento del costo del personale in via mediata, tramite propri atti interni a contenuto generale;
- le disposizioni dettate dal legislatore concernenti il calcolo dei parametri per l'applicazione dei vincoli alle assunzioni implicano l'obbligo, rivolto ai soli enti locali, di conteggiare anche le spese del personale della società nel calcolo del tetto del costo del personale di "gruppo" (peraltro, in caso di superamento del tetto, le assunzioni sarebbero bloccate anche per le società partecipate, oltre che per l'Ente);
- insorgerebbero problematiche legate alla quantificazione della spesa per il personale in ragione delle quote di partecipazione dei vari comuni facenti parte dell'ARO;

In particolare, occorre fare riferimento alle norme che a partire dal decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 e ss.mm.ii. in avanti hanno determinato l'assoluta rigidità della gestione del personale in termini

di capacità assunzionali e di obblighi di contenimento e abbattimento della spesa per il personale in linea tendenziale.

Per quel che concerne l'affidamento a **società a capitale misto pubblico e privato**, ferma restando la necessità di espletare una gara "a doppio oggetto" avente, al contempo, ad oggetto l'affidamento del servizio e la selezione del socio privato, si evidenzia da subito il problema connesso al difficile rapporto tra tale modello, comunque in astratto utilizzabile nel caso di specie, e le recenti disposizioni in materia di razionalizzazione della spesa pubblica, che ha portato il giudice contabile a richiamare l'attenzione degli enti locali sull'esigenza di evitare fenomeni elusivi e moltiplicativi delle spese, in nome dei principi di efficacia, efficienza, economicità.

Inoltre si evidenziano le problematiche connesse alle quote spettanti al socio privato dal momento che questo ha natura di socio operativo o industriale, diverso quindi dalla figura del socio finanziatore, al quale vanno attribuiti compiti operativi relativi alla gestione del servizio e, a tal fine, deve essere dotato di adeguati requisiti tecnico-finanziari oltreché di adeguate competenze gestionali.

In considerazione delle problematiche illustrate nei paragrafi precedenti, nonché delle varie difficoltà che determinerebbero le varie forme di affidamento a società a capitale misto pubblico/privato, per le quali occorrerebbe ricorrere a gare a doppio oggetto, attesa l'assenza anche di questa tipologia di società, si propone il ricorso all'appalto di servizi di cui al D. Lgs. n. 163-2006 "Codice dei contratti pubblici", con gara ad evidenza pubblica unitaria per tutti i comuni dell'A.R.O. 2/LE, con le modalità previste dalla vigente normativa.

### ***3) Obblighi di servizio pubblico e universale***

I servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani per il territorio dell'Ambito di Raccolta Ottimale verranno affidati ed espletati secondo i contenuti specifici degli **obblighi di servizio pubblico e universale**, precedentemente definiti, in attuazione dell'art. 11 della L.R. n.24/2012, dall'Assemblea dell'ARO con la deliberazione n. 2 del 21/01/2016 - di adozione della Carta dei Servizi - sulla base degli standard tecnici previsti nello schema di Carta dei servizi e del Piano Per la Gestione dei rifiuti Urbani adottati dalla Regione Puglia con la Delibera G.R. n°194 del 11.02.2013.

Tali obblighi di servizio pubblico ed universale sono qui richiamati e confermati facendo parte integrante e sostanziale della presente relazione.

### ***4) Compensazioni economiche***

La tipologia della modalità di affidamento (gara ad evidenza pubblica) e la specificità dell'appalto di servizi e dei relativi costi induce a non prevedere **compensazioni economiche** oltre allo spettante corrispettivo annuo, che verrà posto a base di gara, e che verrà corrisposto al gestore dei servizi da

parte dei singoli comuni dell'ARO sulla base della ripartizione economica prevista in progetto, effettuata, a sua volta, sulla base dei servizi ivi previsti da eseguirsi sui singoli territoriali comunali.

Il corrispettivo di cui sopra, dal quale scaturirà un canone mensile da corrispondere all'appaltatore del servizio, è tendenzialmente coperto, a meno delle quote inesigibili, dal gettito della Tariffa per i Rifiuti Solidi Urbani, che ciascun ente applicherà e gestirà secondo le proprie determinazioni in materia di tributi locali e di carico tariffario.

Il corrispettivo annuale sarà assoggettato a revisione periodica in base alla vigente normativa afferente l'affidamento dei servizi ad esecuzione periodica o continuativa.

Melendugno, 18/01/2016