

# Relazione illustrativa

[redatta – sulla base delle indicazioni contenute nella Guida alla compilazione del MISE

([https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/spl\\_guida\\_compilazione\\_relazi\\_one.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/spl_guida_compilazione_relazi_one.pdf)) - ai sensi dell'articolo 3-*bis*, comma 1-*bis*, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138; articolo 34, commi 20 e 21, decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179; articolo 11, comma 1, legge regionale 20 agosto 2012, n. 24; articolo 11, comma 1, lettere b) ed e), Convenzione per la costituzione di un'associazione tra i Comuni rientranti nell'ambito di raccolta ottimale (A.R.O.) n. 7 della provincia di Lecce, approvata con decreto commissariale 18 giugno 2013, n. 2]

**Autoproduzione mediante affidamento a società *in house* del servizio unitario di spazzamento, raccolta e trasporto RSU nei comuni dell'ARO 7/LE**

**(sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta e definizione dei contenuti specifici degli obblighi di pubblico servizio e di servizio universale)**

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio unitario di Spazzamento, Raccolta e Trasporto RSU nei comuni dell'ARO 7/LE</i>
Ente affidante	ARO 7/LE
Tipo di affidamento	Affidamento a società <i>in house</i>
Modalità di affidamento	Affidamento diretto (artt. 5 e 192, Codice dei contratti pubblici)
Durata del contratto	Nove anni più eventuale rinnovo di un anno
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>A.R.O. 7/LE – Comuni di Andrano, Botrugno, Castro, Cutrofiano, Diso, Giuggianello, Giurdignano, Maglie, Minervino di Lecce, Muro Leccese, Nociglia, Ortelle, Otranto, Poggiardo, San Cassiano, Sanarica, Santa Cesarea Terme, Scorrano, Spongano, Supersano, Surano e Uggiano La Chiesa</i>

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Arch. Loredana Dimartino
Ente di riferimento	Comune di Botrugno ARO 7/Le
Area/servizio	Ambiente
Telefono	0836/992213
Email	<a href="mailto:ambiente@comune.botrugno.le.it">ambiente@comune.botrugno.le.it</a>
Data di redazione	28 gennaio 2022

**ARO 7/LE****Il Responsabile  
dell'Ufficio Comune***Arch. Loredana Dimartino*

## SEZIONE A

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

**1.** Oggetto della presente relazione è il **servizio di spazzamento, raccolta e trasporto in forma unitaria** in seno ai 22 comuni dell'ARO 7 Lecce, di cui **all'articolo 14 della legge regionale 20 agosto 2012, n. 24** (come sostituito dall'articolo 11, comma 1, della legge regionale 4 agosto 2016, n. 20). Si tratta, nello specifico, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, della citata legge regionale n. 24, di una delle articolazioni funzionali del "ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani", che – **ai sensi del comma 6-bis dell'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138** – è un servizio pubblico locale cui si applicano, salvo deroghe espresse, le disposizioni previste per i **servizi pubblici locali a rilevanza economica c.d. "a rete"**.

**2.** La **disciplina settoriale in materia di "servizio di gestione integrata dei rifiuti"** è contenuta, a livello statale, nel **decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152** (c.d. "Testo Unico Ambientale"; a seguire anche solo "TUA"). L'articolo 200 del TUA prevede, in particolare, che la gestione dei rifiuti urbani sia organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati dai piani regionali e che la stessa debba rispondere ai seguenti criteri: a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti; b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative; c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO; d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti; e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti; f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

**3.** Nell'esercizio delle proprie competenze, la regione Puglia ha stabilito che, per il settore dei servizi del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati, l'ambito territoriale ottimale viene individuato nell'intero territorio regionale (articolo 2, comma 1, l.r. 24/2012). L'articolo 8 della legge n. 24, poi, fa un ampio rinvio alla disciplina statale, precisando che il ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati è disciplinato in attuazione delle disposizioni di cui al TUA; all'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191; al decreto-legge n. 138 del 2011 e al Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e che lo stesso sia articolato funzionalmente nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento. Per l'erogazione dei soli servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, al fine di consentirne una differenziazione finalizzata a

massimizzarne l'efficienza, sono stati individuati dei perimetri territoriali di ambito di dimensione inferiore a quella regionale, denominati **Aree omogenee (ARO)**.

**4.** Ai sensi del successivo articolo 14, gli enti locali facenti parte dell'Area omogenea affidano l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto in forma unitaria nel **rispetto delle disposizioni previste dalla normativa in materia di contratti pubblici**, sulla base degli **obblighi di servizio pubblico** e nel rispetto degli *standard* tecnici stabiliti dalla legislazione regionale. Nello specifico, il Consiglio regionale della Puglia, con D.C.R. n. 68 del 14 dicembre 2021 (pubblicato in BURP, n. 162 del 28 dicembre 2021) ha recentemente approvato il nuovo **Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate**; a seguire, anche solo il "Piano" o "PRR").

Il Piano contiene, tra l'altro, una dettagliata sezione (A.1.) dedicata all'inquadramento normativo, cui si rinvia espressamente – anche per evidenti ragioni di economia di scrittura – per quanto non richiamato nel presente documento (specie in relazione alla dimensione euro-unitaria della disciplina, anche tecnica, di settore; cfr., § 1 della sezione A.1. del Piano).

**5.** L'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011 – richiamato anche dal comma 12 dell'articolo 14 della legge regionale n. 24 – prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo siano esercitate **unicamente** dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e che *«Gli enti di governo di cui al comma 1 devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare*

dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house».

**6. L'articolo 34, comma 20, del decreto-legge n. 179 del 2012**, stabilisce 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».

**7. L'articolo 11, comma 1, della Convenzione** regolante, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"; a seguire, anche solo il "TUEL"), la "Costituzione di un'associazione tra i Comuni rientranti nell'ambito di raccolta ottimale (A.R.O.) n. 7 della provincia di Lecce", approvata con decreto del Commissario ad acta dell'ARO 7/LE n. 2 del 18 giugno 2013 (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 105 del 29 luglio 2013), prevede che «In riferimento al servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, l'Ufficio Comune di A.R.O. espleta i seguenti adempimenti: [...] b) redige e sottopone all'approvazione dell'Assemblea di A.R.O. la relazione che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, sulla base dello schema di carta dei servizi, adottato in sede di prima attuazione dalla Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 11 della l.r. 24/2012; [...] e) redige e sottopone all'approvazione dell'Assemblea di A.R.O. la relazione che rende conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, indicando le compensazioni economiche, se previste [...]».

**8.** La disciplina statale (ma di derivazione euro-unitaria) in materia di **contratti pubblici di appalto e concessione**, richiamata dalla legislazione regionale, è – come noto – contenuta nel **decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50** (c.d. "Codice dei contratti pubblici). In particolar modo, il Codice definisce gli **"appalti pubblici di servizi"**, come i

contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui alla lettera II) del comma 1 dell'articolo 3 (appalti pubblici di lavori); e la "**concessione di servizi**", come il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla citata lettera II), riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi. L'articolo 5 del Codice, poi, stabilisce le condizioni al ricorrere delle quali una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del Codice stesso. In particolare, l'articolo 5, comma 1, prevede che *«Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata».*

I requisiti sottostanti, dunque, possono essere identificati, cumulativamente: a) nel "**controllo analogo**" esercitato dall'amministrazione o dalle amministrazioni affidanti sul soggetto affidatario; b) nella c.d. "**attività prevalente**" svolta da quest'ultimo in favore dell'amministrazione o delle amministrazioni controllanti; c) nell'**assenza di capitale privato** (a eccezione di quello prescritto da eventuali norme di legge). Il requisito di difficile ricostruzione è senz'altro quello del controllo analogo, che – ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 5 – si ha quando la controllante eserciti sulla persona giuridica controllata *«un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata».* Il che, secondo la consolidata giurisprudenza, equivale a dire che occorre che *«la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti*

*al socio ai sensi del codice civile (cfr., tra le altre, Cass., Sez. Un., 13.09.2018, n. 22409, 22.12.2016, n. 26643; 10.03.2014, n. 5491)» (Cass. Civ.. SS.UU., 1.10.2021, n. 26738; in termini, ex pluribus, Corte Conti, sez. giur. per la regione Puglia, 11.02.2021, n. 389).*

*Nell'esame circa la sussistenza dei requisiti dell'in house, dunque, «il profilo di maggiore rilevanza è sostanzialmente costituito dalla natura 'necessaria' del servizio reso e dal controllo continuo e puntuale di gestione, con l'avvertenza che questi caratteri devono risultare da disposizioni precise e non derogabili dello statuto sociale» (Cass. Civ., SS.UU., 19.01.2021, n. 781). Con l'avvertenza che «non appare invece condivisibile una nozione di 'controllo analogo' esercitata dall'ente pubblico sulla società in house tale da declassare la società di capitali a mera articolazione interna dell'ente pubblico, del tutto priva di autonomia e sottoposta all'identico potere gerarchico esercitato dall'Amministrazione sugli uffici dipendenti. Osta a tale interpretazione il dato letterale della norma che, qualificando il controllo esercitato come 'analogo', intende propriamente affermare che esso non è uguale ma semplicemente simile a quello esercitato dall'ente pubblico sui propri servizi gestiti direttamente. Inoltre, una interpretazione del 'controllo analogo' tale per cui la società in house risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne, appare incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il codice civile riconosce alla società di capitali» (Cass. Civ., SS.UU., 08.07.2020, n. 14236; richiamata, ex aliis, da Corte Conti, III sez. giur. centr. app., 14.05.2021, n. 246; 2.09.2021, n. 381).*

9. Il Titolo II del Codice, infine, è dedicato all'“**in house**”, il cui “regime speciale” è disciplinato dall'articolo 192. In particolare, il comma 1 dell'articolo 192 istituisce, «*presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. [...] La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale [...]*».

Le “**Linee Guida (n. 7) per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016**” sono state approvate dall'ANAC con propria delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 e successivamente aggiornate con delibera n. 951 del 20 settembre 2017.

**10.** Il comma 2 dell'articolo 192 del Codice, inoltre, prescrive che *«Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche»*. Sia pure nell'ambito delle misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, l'articolo 10, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, ha, quindi, stabilito che *«Ai fini dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016, la valutazione della congruità economica dell'offerta ha riguardo all'oggetto e al valore della prestazione e la motivazione del provvedimento di affidamento dà conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali»*.

**11.** Allo stato – sia pure nell'ambito di un quadro normativo, quello riferito alla materia dei contratti pubblici di appalto e di concessione, estremamente dinamico e in costante evoluzione – può dirsi, tuttavia, come autorevolmente segnalato dal giudice amministrativo, che l'istituto dell'*in house* *«appare piuttosto stabilizzato nell'elaborazione giurisprudenziale. Difatti, [...] sia la Corte di Giustizia, sia la Corte costituzionale hanno sostanzialmente confermato il vigente regime giuridico e non sembrano avere evidenziato, nell'attuale disciplina, problematiche talmente rilevanti da indurre inevitabilmente all'introduzione urgente di indirizzi non normativi ampliativi del campo applicativo dell'obbligo motivazionale»* (**Cons. Stato, sez. consultiva per gli Atti Normativi, 7.10.2021, n. 1614**). Obbligo motivazione che, come chiarito dallo stesso giudice amministrativo, *«implica solo la dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna»* (**Cons. Stato, sez. V, 15.11.2021, n. 7600**); si tratterebbe, cioè, nell'interpretazione più restrittiva [ma, *contra*, **Cons. Stato, sez. IV, 15.07.2021, n. 5351**, per cui *«richiedere - piuttosto che la prova della ragionevolezza economica della scelta compiuta - la dimostrazione del fallimento del mercato tale da rendere inevitabile il ricorso all'affidamento diretto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 gennaio 2019, n.138, nella prospettiva di sollevare la questione interpretativa pregiudiziale alla Corte di Giustizia), renderebbe tale norma sostanzialmente riproduttiva della previsione di cui all'art. 23-bis e si rivelerebbe antitetica alla volontà popolare espressa con il referendum del 12 e 13 giugno 2011»*], di dare conto dell'esistenza di una "duplice condizione", cui sarebbe subordinata la legittimità del ricorso al modello di gestione *in*



house dei servizi pubblici: «(a) la dimostrazione del c.d. “fallimento del mercato”, ovvero della incapacità del mercato di offrire il servizio de quo alle medesime condizioni, qualitative, economiche e di accessibilità, garantite dal gestore oggetto del ‘controllo analogo’; (b) la sussistenza di specifici ‘benefici per la collettività’ derivanti dall’affidamento diretto del servizio in house. [...] Le valutazioni da esprimere (benefici per la collettività e fallimento del mercato) possono essere accorpate in un’unica motivazione che esponga in modo “ragionevole e plausibile le ragioni che, nel caso concreto”, hanno condotto l’amministrazione a “scegliere il modello in house rispetto alla esternalizzazione (v. Cons. St., sent. 2102/2021)» (Cons. Stato, sez. IV, 19.10.2021, n. 7023). È stata, così, ad esempio, ritenuta congrua una motivazione (in ordine ai vantaggi dell’operazione interna e alla congruità economica dell’offerta) fondata su un confronto comparativo tra il costo offerto dal soggetto *in house* e quello del gestore uscente, nonché su una verifica circa il costo unitario, riscontrato più conveniente di quello registrato in plurimi *benchmark* presi a riferimento (Cons. Stato, sez. IV, 22.10.2021, n. 7093); ovvero, con specifico riferimento alla prospettiva economica, una motivazione fondata sulla mera «comparazione tra dati da svolgersi mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio, al fine di dimostrare che quello fornito dalla società in house è il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza» (Cons. Stato, sez. IV, 5351/2021, cit.); ovvero, ancora, una motivazione basata su una comparazione dei diversi modelli (gara, società mista, *in house*) «espressa mediante l’attribuzione di punteggi in relazione ai singoli punti di forza e debolezza» astrattamente riferibili a ciascuno di essi «rispetto agli obiettivi avuti di mira dall’amministrazione nello svolgimento del servizio di igiene urbana» (Cons. Stato, sez. V, 23.02.2021, n. 1596).

In tale contesto, «in conclusione, pertanto, appare sufficiente al fine dell’adozione del modello in house che l’amministrazione indichi le ragioni, che potranno essere successivamente vagliate dal giudice amministrativo, della preferenza del modello scelto rispetto al ricorso al mercato, nonché dei benefici conseguibili dalla collettività attraverso tale modello. Deve comunque rilevarsi come la motivazione in ordine ad un aspetto possa risolversi anche nella motivazione dell’altro aspetto tutte le volte che i benefici per la collettività siano di per sé tali da giustificare il mancato ricorso al mercato. La motivazione ben può essere unitaria ogni qual volta le ragioni addotte da un lato giustificano il mancato ricorso al mercato e dall’altro integrino i richiesti benefici per la collettività. [...] Né può omettersi di rilevare che, trattandosi di valutazione unitaria e complessa, siccome finalizzata a sintetizzare entro un quadro unificante (rappresentato dai vantaggi insiti nell’affidamento in house rispetto a quelli derivanti dal meccanismo concorrenziale) dati molteplici e variegati (secondo lo spettro valoriale dianzi richiamato), il sindacato del giudice amministrativo non potrà che svolgersi secondo le coordinate tipiche del potere discrezionale, rifuggendo quindi da

*una analisi di tipo atomistico e parcellizzato della decisione amministrativa portata alla sua cognizione, ma orientandolo verso una valutazione di complessiva logicità e ragionevolezza del provvedimento impugnato. Occorre solo aggiungere che l'obbligo motivazionale facente carico all'Amministrazione, come innanzi delineato, si riverbera, sul piano istruttorio, nella attribuzione alla stessa della scelta, anch'essa eminentemente discrezionale, in ordine alle modalità più appropriate – salva la verifica del giudice amministrativo circa la loro idoneità a fornire un quadro attendibile ed esaustivo della realtà fattuale rilevante nei sensi illustrati – a cogliere, in relazione alla concreta fattispecie, i dati necessari al fine di compiere, in maniera oggettiva quanto completa, la suddetta valutazione di “preferenza”: metodo che impone coerentemente all'Amministrazione di prendere in considerazione sia la soluzione organizzativa e gestionale praticabile attraverso il soggetto in house (al fine, appunto, di enucleare i “benefici per la collettività” da essa attesi), sia la capacità del mercato di offrirne una equivalente, se non maggiormente apprezzabile, sotto i profili della “universalità e socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche”. Al riguardo, deve altresì rilevarsi che la congruità dell'attività istruttorio posta in essere dall'Amministrazione deve essere valutata caso per caso, non potendo escludersi la possibilità (recte, legittimità) di un modus procedendi che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati» (Cons. Stato, sez. III, 13.02.2021, n. 2102).*

**12.** Delle c.d. “società in house” si occupa anche il **decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175** (c.d. “**Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica**”); a seguire, anche solo “TUSP”). L'articolo 16 del TUSP – che definisce tali società come quelle che «ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata» -, ai fini della realizzazione del relativo assetto organizzativo, prevede sia la facoltà di derogare ad alcune prescrizioni del codice civile, che la specificazione di talune prescrizioni, specie in materia del requisito della c.d. “attività prevalente”. Da ultimo, la norma prevede che tali società siano comunque tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina del Codice dei contratti pubblici, acquisendo, per via legale, lo status di amministrazione aggiudicatrice.

**13.** Più in generale, il TUSP prevede che le amministrazioni pubbliche (anche territoriali) possano acquisire o mantenere partecipazioni in società di capitali soltanto laddove le stesse soddisfino, cumulativamente, un duplice vincolo: (a) un vincolo c.d. “di scopo istituzionale”, in forza del quale *«Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società»* e, quindi, deve sussistere un legame funzionale tra le attività concretamente assegnate alla società e lo statuto dell’ente-socio; (b) un vincolo c.d. “di attività”, per il quale, salve le deroghe previste dallo stesso articolo 4 e salvo il rispetto del vincolo di cui prima, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: 1) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; 2) progettazione e realizzazione di un’opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; 3) realizzazione e gestione di un’opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d’interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all’articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all’articolo 17, commi 1 e 2; 4) autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; 5) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all’articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Quanto agli oneri motivazionali, l’articolo 5 prescrive che *«[...] l’atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all’articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa. L’atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese [...]»*.

Per quanto riguarda, invece, gli oneri procedimentali, è previsto (i) che gli enti locali (e solo questi ultimi) sottopongono lo schema di atto deliberativo di costituzione di una nuova società ovvero di acquisto di partecipazioni in società già costituite a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate; (ii) l'invio dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

## **SEZIONE B**

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

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

**1.** Il servizio in esame si inserisce in un **contesto territoriale estremamente complesso e variegato**, in cui sono presenti comuni con forte (Maglie) e discreta (Cutrofiano) infrastrutturazione commerciale e presenza di servizi (scuole, uffici); con forte (Otranto), discreta (Santa Cesarea Terme e Castro) e crescente (Diso e Andrano) vocazione turistica; dell'entroterra, con discreta vocazione commerciale, importanti presidi sanitari e rilevanti feste patronali (Scorrano, Poggiardo, Muro Leccese); dell'entroterra, a vocazione prevalentemente agricola.

**2.** Il **progetto tecnico di organizzazione del servizio** [di cui una sintesi all'allegato documento recante *"Relazione tecnico-illustrativa"* – Elab. 01 al **Piano Industriale del Servizio unitario di Spazzamento, Raccolta e Trasporto RSU nei comuni dell'ARO 7/LE** (a seguire, anche solo il **"Piano Industriale"** o **"PI"**), cui si rinvia per gli elementi di dettaglio] è stato, quindi, elaborato – per una durata del servizio pari a 9 (nove) anni, rinnovabili per 1 (uno) anno – sulla base di un attento studio, anche prospettico (A) della dimensione demografica dell'ambito, con articolazione delle utenze domestiche annuali, stagionali e non domestiche, e delle classificazioni interne; (B) delle relative variazioni; (C) dei dati di produzione dei rifiuti urbani (per il quadriennio 2017-2020), articolati per comune, per tipologia di rifiuto e, per i comuni costieri, per singolo codice CER, nell'arco dei singoli mesi; (D) dello stato di fatto degli attuali servizi (svolti in modo unitario per 21 dei 22 comuni dell'ARO).

**3.** Gli **obiettivi del progetto di servizio**, compatibilmente con la loro sostenibilità economica, e in linea con quelli del PRR (§ sez. 3), sono sostanzialmente legati (i) al miglioramento del sistema di raccolta differenziata integrata; (ii) all'incremento della percentuale di raccolta differenziata ottenibile, al fine di conseguire gli obiettivi fissati dalla disciplina statale e da quella regionale; (iii) l'ottimizzazione dei servizi (e dei relativi costi), attraverso la loro concreta articolazione in funzione della natura dell'utilizzatore finale (utenze domestiche e non domestiche) e la previsione del potenziamento e/o introduzione di servizi dedicati. Il Progetto permette, così, un'ottimizzazione del servizio, funzionale a un significativo incremento delle attuali percentuali di raccolta differenziata, nella considerazione, tuttavia, di "combinare" elevati *standard* quali-quantitativi con una visione "realistica" (anche ai fini del ciclo finanziario) delle risorse economico-finanziarie disponibili e delle conseguenti compatibilità di bilancio.

Le analisi tecnico-economiche sono state redatte traendo spunto da consolidate esperienze nel settore e da quanto riportato nei Manuali dell'APAT e dell'ONR, relativi a un monitoraggio delle esperienze condotte sull'intero territorio nazionale.

**4.** In questo scenario, si è tenuto conto delle **tre distinte dinamiche socio-economiche**, venendo in rilievo: (1) per i **comuni interessati da commercio e servizi**, l'esigenza di continuità delle attività in questione lungo tutto l'arco dell'anno, con particolare riferimento alle raccolte degli imballaggi e ai servizi di pulizia delle strade, specie lungo gli assi commerciali e di servizio, sia per la presenza di esercizi commerciali e servizi, che per le caratteristiche abitative (case anche pluripiano, senza giardino retrostante, e quindi con radi spazi per il contenimento di attrezzature e *composter*); (2) per i **comuni costieri a forte stagionalità**, un incremento delle richieste di servizi specie nel periodo estivo, caratterizzato da un afflusso di utenze turistiche marcatamente superiore rispetto al resto dell'anno, con forti ripercussioni sulle dotazioni di personale e automezzi per far fronte ai picchi nelle raccolte e nei servizi di igiene urbana (anche due turni giornalieri di spazzamento, specie nel centro storico di Otranto). Sono stati quindi posti in atto degli accorgimenti tecnici in merito al dimensionamento dei servizi, che hanno interessato (i) la previsione di adeguati numero e tipologia di attrezzature (es. strutture condominiali) in grado di garantire un servizio capillare e facilmente governabile, a causa della presenza di numerose abitazioni ad uso stagionale; (ii) la verifica, puntuale, delle esigenze delle numerose utenze non domestiche particolari (es. bar, ristoranti, lidi attrezzati, hotel, villaggi turistici, etc.) ed il dimensionamento personalizzato del servizio; (iii) il corretto dimensionamento in termini di personale ed automezzi per far fronte ai picchi di produzione (utenti da servire) nel periodo estivo; (3) per i **comuni a prevalente vocazione agricola**, le richieste di servizi costanti tutto l'anno, ma meno rilevanti in termini di frequenze e quindi di dotazioni, per la scarsa infrastrutturazione commerciale e di servizi e per le caratteristiche abitative (case principalmente a piano unico con giardino retrostante, e quindi spazi congrui per il contenimento di attrezzature e *composter*).

In ragione di tali dinamiche, il servizio è strutturato in modo integrato e variegato sul territorio, in base alle specifiche necessità delle distinte comunità territoriali. In particolare, l'impostazione progettuale contempla: (1) **servizi base**, comprendenti la raccolta domiciliare da utenze domestiche (UD) e non domestiche (UND), le raccolte selettive (es. ingombranti, sfalci e potature, RUP, tessili sanitari, etc.) ed i relativi trasporti ad impianti di recupero/trattamento/smaltimento: uguali per tutti i Comuni dell'A.R.O. 7/LE (a eccezione del Comune di Maglie); (2) **servizi di raccolta aggiuntivi e servizi di igiene urbana e complementari**, personalizzati sulla base delle peculiarità specifiche dei singoli territori e/o di quanto richiesto dalle singole amministrazioni comunali.

5. Il dimensionamento tecnico-economico dei servizi è stato effettuato sulla base di quanto previsto dalla vigente normativa nazionale e regionale in materia. Nello specifico, si è fatto riferimento alle previsioni ora contenute nel “PRR”, approvato, come detto, dal Consiglio Regionale con Deliberazione n. 68 del 14 dicembre 2021, e dapprima nei documenti con cui è stato dato concreto avvio e svolgimento alla procedura di aggiornamento del precedente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato con D.C.R. 8 ottobre 2013, n. 204 (per una sintesi dell’*iter* procedimentale e un elenco dei provvedimenti, cfr. <https://pugliacon.regione.puglia.it/web/sit-puglia-dipartimento/aggiornamento-del-p.e.a.r.#mains>).

6. In attuazione di quanto previsto dall’articolo 11, commi 3 e 9, l.r. 24/2012, inoltre, è prevista una **Carta dei Servizi**, redatta sulla base dello schema-tipo adottato dalla Regione. In particolare, la proposta progettuale prevede l’adozione di un modello di **raccolta domiciliare integrale** per le principali frazioni di rifiuto/materiale riciclabile, contemplando l’implementazione della raccolta separata della frazione organica. Inoltre, **in miglioramento** rispetto alle indicazioni stesse della Carta dei Servizi, ed in continuità con quanto viene effettuato attualmente sul territorio, per i Comuni dell’ex ARO 6/LE si è deciso di adottare un modello di **raccolta differenziata delle frazioni secche riciclabili di tipo monomateriale**: le frazioni Carta, Plastica, Metalli e Vetro vengono raccolte separatamente, con circuiti specifici e dedicati. Tale scelta si ritiene indispensabile nell’ottica del miglioramento della qualità dei materiali raccolti: la raccolta monomateriale consente infatti l’intercettazione di quote rilevanti di materiali con un elevato grado di purezza merceologica, che a sua volta si traduce in una migliore valorizzazione economica del materiale. Dal punto di vista operativo, inoltre, la raccolta monomateriale usufruisce al meglio della capacità di separazione da parte del cittadino all’interno delle mura domestiche, evitando di affrontare i successivi costi di selezione industriale. Al fine di ottimizzare la gestione dei servizi di raccolta, sia dal punto di vista logistico-operativo, sia dal punto di vista economico, inoltre, si è ritenuto opportuno progettare l’organizzazione di alcune tipologie di raccolta non a livello del singolo territorio comunale, bensì con riferimento all’ambito territoriale dell’intera ARO, ad esclusione del Comune di Maglie, contemplando quindi i 21 Comuni facenti parte dell’ex ARO 6/LE. Si sono uniformati gli standard lasciando poi delle piccole differenze nella disponibilità delle singole amministrazioni. Le “forniture e i servizi particolari”, invece, verranno valutati ed erogati sulla base di un elenco prezzi allegato al progetto.

7. Un’attenzione particolare è prestata al rispetto dei CAM (Criteri Ambientali Minimi) introdotti dal D.M. 13 febbraio 2014 (“Criteri Ambientali Minimi per l’affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani”), nonché agli aspetti funzionali che, nell’accezione propria del termine, riguardano quelle funzioni per il cui assolvimento il

servizio è necessario e in particolare: assicurare elevate percentuali di raccolta differenziata, nel rispetto del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti e traendo spunto dalla consolidata esperienza sul territorio; minimizzare la produzione dei rifiuti, traendo spunto dalla normativa nazionale (DM 13 febbraio 2014) e dal Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti, attraverso tutte quelle azioni volte a ridurre la produzione dei rifiuti, come promozione e divulgazione del Centro del Riuso; adozione di posate, piatti e bicchieri riutilizzabili per le mense scolastiche e pubbliche in genere, anche grazie all'introduzione di lavastoviglie di elevata classe energetica; coinvolgimento degli esercizi commerciali per la promozione e commercializzazione di prodotti a basso contenuto di imballaggi; altre azioni volte alla minimizzazione della produzione dei rifiuti; minimizzare gli impatti ambientali, partendo dalle linee guida nazionali e regionali, puntando, compatibilmente con gli obiettivi di costo complessivo del servizio, su automezzi di ultimissima generazione, se possibile anche a metano/Gpl o elettrici; su contenitori che contengano elevate percentuali di plastica riciclata; su prescrizioni nella gestione del Centro Comunale di Raccolta volte a minimizzare gli scarichi idrici, e contestualmente a consentirne la massima depurazione; ed altre azioni già approfondite nella presente relazione; massimizzare l'igiene urbana, principalmente con riferimento allo spazzamento stradale e al diserbo delle erbe infestanti; massimizzare l'informazione e la sensibilizzazione principalmente presso scuole di ogni ordine e grado, ma principalmente le primarie e le secondarie di primo grado durante tutto l'arco dell'anno scolastico; mercati, feste e manifestazioni, durante le manifestazioni stesse, dove vi è la possibilità di incontrare un elevato numero di persone ed utenze non domestiche; utenze domestiche, durante tutto l'arco dell'anno a domicilio o tramite apposite assemblee pubbliche; utenze non domestiche, durante tutto l'arco dell'anno a domicilio o tramite apposite assemblee pubbliche.

**8.** Il progetto di servizio prevede, in via cautelativa, una riduzione della produzione dei rifiuti per il periodo d'appalto pari al 5% e un obiettivo complessivo di raccolta differenziata compreso tra il 70% e il 75%, in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale e sulla base delle esperienze sul territorio. Il dato di partenza al quale è stata applicata la riduzione è quello relativo all'anno 2017 (dato più basso dello spettro osservato), al fine di incidere maggiormente su questo *target*.



## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

**1.** L'articolo 11, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2012 individua nella Carta dei Servizi [da predisporre sulla base degli standard tecnici definiti nello schema tipo di Carta dei servizi elaborato, nel rispetto dei "criteri minimi" fissati dalla legge, dall'Agenzia territoriale della regione puglia per il servizio di gestione dei rifiuti (a seguire, anche solo "Agenzia")] l'atto in cui le Aree omogenee (ARO) – limitatamente ai servizi di spazzamento, raccolta e trasporto – «*individuano i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale*».

A tal fine, è stato redatto uno "**Schema Carta dei Servizi (Relazione sugli obblighi di servizio)**" (Elab. 09 al Piano Industriale; a seguire, anche solo la "**Carta**"), cui si rinvia ai fini degli oneri di cui all'articolo 34, comma 20, del decreto-legge n. 179 del 2012.

**2.** In estrema sintesi, la Carta ha individuato e dettagliato:

1. i **principi fondamentali** cui deve attenersi il Gestore (rispetto delle normative; eguaglianza e imparzialità del servizio; continuità e servizio di emergenza; partecipazione e informazione; trasparenza e controllo; cortesia; efficienza ed efficacia; qualità e tutela dell'ambiente; chiarezza e comprensibilità dei messaggi; semplificazione delle procedure);

2. gli **obblighi** imposti per il conseguimento degli **standard di qualità dei servizi** [(a) separazione e detenzione dei propri rifiuti da parte dell'utenza, mediante fornitura di *kit* per la separazione dei rifiuti solidi urbani previsti per l'utenza domestica e per quella non domestica; (b) indicazioni specifiche per la raccolta delle diverse frazioni di rifiuto (*frazione organica-FORSU; frazione verde; carta e cartone; plastica; vetro; metalli; secco; rifiuti urbani pericolosi-RUP; rifiuti urbani non pericolosi-Frazioni residuali*); (c) oneri connessi alla gestione del Centro comunale/Intercomunale di Raccolta (CRR); (d) avvio e messa a regime di nuovi servizi di raccolta integrata; (e) attività di monitoraggio e valutazione della gestione; (f) obblighi "minimi" per i servizi di spazzamento e di igiene urbana; (g) obblighi connessi ai casi di "interventi programmati" e conseguenti necessità di temporanea sospensione del servizio; (h) obblighi di pronto intervento; (i) pianificazione relativa ai corrispettivi provenienti dalla commercializzazione degli imballaggi].

**3.** I costi del servizio sono interamente coperti attraverso la tariffa (TARI), in applicazione del principio di economicità per l'utente, e sono stati calcolati in applicazione del criterio del c.d. *full cost recovery*, sulla base di parametri estratti da ricerche e analisi di mercato.



## SEZIONE C

### MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

1. La scelta organizzativa compiuta è quella dell'autoproduzione dei servizi in questione attraverso una **società in house**.

Tale scelta è il frutto di un articolato e complesso lavoro istruttorio. In particolare, alla luce delle negative esperienze gestionali maturate in passato (cfr., **Piano Economico Finanziario 2022-2031** – Elab. 07 Piano Industriale, p. 9 ss.), l'ARO 7, con propria delibera n. 7 del 4.12.2020, ha espresso una preferenza per il modello gestionale dell'autoproduzione del servizio a mezzo di una costituenda società *in house*. Tale preferenza è stata confermata con successive deliberazioni nn. 13 e 18, rispettivamente del 22 e del 29 dicembre 2020 (contenenti, tra gli altri, gli schemi di atto costitutivo e di statuto della *new.co.*, nonché dei possibili patti parasociali). A seguito di proficuo contraddittorio con il Commissario *ad acta*, avv. Gianfranco Grandaliano, nominato con Deliberazione della Giunta regionale n. 1792 del 7.10.2019 e prorogato, da ultimo, con D.G.R. n. 73 del 18.01.2021, l'ARO 7, con delibera n. 6 del 16.03.2021, ha richiesto agli uffici di disporre ogni utile approfondimento istruttorio al fine di confermare la fattibilità tecnico-operativa dell'opzione ritenuta preferibile.

2. Tenuto debitamente conto del sopra descritto quadro giuridico (cfr., sez. A), anche attraverso il supporto specialistico di qualificati professionisti e operatori economici, è stato così elaborato il Piano Industriale (progetto di servizio), così composto, in conformità alle previsioni del comma 15 dell'articolo 23 del Codice dei contratti pubblici:

- |                     |   |
|---------------------|---|
| 1. Elaborato 01:    | Relazione tecnico-illustrativa                              |
| 2. Elaborato 01.01: | Appendice normativa   |
| 3. Elaborato 01.02: | Regolamento compostaggio                                    |
| 4. Elaborato 02.01: | Disciplinare prestazionale servizi - Comuni ex ARO 6/LE     |
| 5. Elaborato 02.02: | Disciplinare Prestazionale Servizi - Comune di Maglie       |
| 6. Elaborato 03:    | Capitolato Speciale d'Appalto                               |
| 7. Elaborato 04:    | Schema di contratto   |
| 8. Elaborato 05:    | Relazione tecnico-economica                                 |
| 9. Elaborato 06:    | Elenco prezzi unitari                                       |
| 10. Elaborato 07:   | Piano Economico-Finanziario 2022-2031                       |
| 11. Elaborato 08:   | Duvri   |
| 12. Elaborato 09:   | Schema Carta Servizi (Relazione sugli obblighi di servizio) |
| 13. Elaborato 10:   | Elaborati tecnico-grafici (Tav. 1.1-4.9)                    |

**3.** Ai sensi del citato articolo *3-bis*, comma *1-bis*, penultimo capoverso, del decreto-legge n. 138 del 2011, poi, il Piano Economico-Finanziario (PEF) è stato asseverato da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Al contempo, la società di revisione ha effettuato una valutazione – ai fini di quanto imposto dal comma 2 dell'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici – circa la convenienza economica dell'operazione posta in essere rispetto ad altri scenari organizzativi (esternalizzazione).

**4.** Alla luce della complessiva documentazione sopra riportata e in atti, cui si rimanda espressamente, anche a integrazione di quanto alla presente Relazione, emergono: (i) da un lato, la convenienza e la vantaggiosità dell'opzione dell'affidamento *in house* (articolo 192, c. 2, Codice dei contratti pubblici); (ii) dall'altro, la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta (articolo 34, comma 20, decreto-legge n. 179 del 2012); (iii) dall'altro ancora, infine, la conformità dell'operazione rispetto ai vincoli, sostanziali e motivazionali, previsti dagli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

**5.** Partendo da quest'ultimo aspetto (**conformità agli articoli 4 e 5 del TUSP**), non v'è dubbio che – come esposto *supra* (sez. A, § 1) – il ciclo integrato dei rifiuti costituisca un **servizio d'interesse economico generale d'ambito locale** (servizio pubblico locale) o, più precisamente, un **servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete**. In ragione di ciò, lo stesso costituisce una delle attività che soddisfano tanto il c.d. "vincolo di scopo istituzionale" (dal momento che, come sopra descritto, sono le discipline statali e regionali a conferire agli enti locali, sia pure in forma associata, le relative funzioni in materia di ciclo integrato dei rifiuti), quanto il "vincolo di attività" di cui all'articolo 4 del TUSP. Si tratta, infatti, di una delle attività che possono essere organizzate ed erogate dagli enti locali mediante una società di capitali dagli stessi partecipata.

Con riferimento agli **oneri di motivazione rafforzata** di cui al successivo **articolo 5**, gli stessi appaiono sostanzialmente assorbiti (perché sovrapponibili) a quelli di cui alla presente Relazione (redatta ai sensi del combinato disposto degli **articoli 34, comma 20, decreto-legge n. 179 del 2012, e 3-bis, comma 1-bis, decreto-legge n. 138 del 2011**), nonché agli oneri di cui all'**articolo 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici**, anch'essi, a loro volta, ugualmente soddisfatti con la presente Relazione.

**6.** In relazione al rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento *in house*, gli stessi – come esposto – sono introiettati, nell'ordinamento interno, dagli articoli 5 e 192 del Codice dei contratti pubblici e dall'articolo 16 del TUSP. Nel caso in esame, è previsto:

a) che al capitale della società **non vi sia** in alcun modo – nemmeno in forme che non prevedano l’esercizio di poteri di controllo o di veto – **la partecipazione, diretta o indiretta, di capitali privati;**

b) che la società **svolga esclusivamente l’attività affidata con il contratto di servizio** dall’ARO 7 ovvero, comunque, che eventuali attività ulteriori siano eccezionalmente assunte nel rispetto dei vincoli, quantitativi e qualitativi, imposti dall’articolo 5, comma 1, lettera b), del Codice dei contratti pubblici, e dall’articolo 16, commi 3 e 3-bis, del TUSP;

c) che la società sia assoggettata al **controllo analogo, c.d. “congiunto”** (ex articolo 5, commi 4 e 5, del Codice dei contratti pubblici) dell’ARO 7 e dei comuni che vi fanno parte (e che sono parte proprietaria del capitale sociale). In particolare, lo statuto della *new.co.* prevede sia l’attribuzione di speciali poteri all’assemblea dei soci [nell’esercizio delle potestà derogatorie consentite dall’articolo 16, comma 2, lettera a), del TUSP], sia specifici poteri di controllo *ex ante*, contestuale ed *ex post*.

In ogni caso, il concreto avvio delle attività affidate è subordinato all’iscrizione – la cui domanda sarà presentata in conformità alle prescrizioni delle vigenti Linee Guida dell’ANAC n. 7 – all’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall’articolo 192, comma 1, del Codice dei contratti pubblici.

**7.** Quanto ai vantaggi per la collettività e alla convenienza economica dell’operazione prescelta, può sinteticamente (ma salvi – come più volte detto – i rinvii alla copiosa e completa documentazione istruttoria per i singoli aspetti) dirsi che:

(a) il modello organizzativo dell’**esternalizzazione** del servizio effettuata in precedenza ha dato luogo a **evidenti criticità e a risultati ampiamente insoddisfacenti**, tali da configurare un vero e proprio fallimento di mercato. In particolare, al momento, il servizio è articolato in due blocchi: (1) quello relativo all’ex-ARO6 (21 comuni), in cui non è praticata la raccolta differenziata dell’umido e non risultano applicati sistemi di rilevazione dell’utenza relativi alla raccolta della frazione secca (indifferenziata); (2) quello relativo al comune di Maglie, in cui è praticata la raccolta differenziata dell’umido, ma non sono applicati sistemi di rilevazione dell’utenza. In questo contesto, sono stati riscontrati: (i) scarsa disponibilità dei gestori privati ad affrontare congiuntamente e con spirito collaborativo le problematiche insorte; (ii) frequenti disservizi che, sia pur sanzionati, hanno provocato risvolti negativi, anche in termini di immagine; (iii) consistenti criticità finanziarie e di natura legale. In particolare, tali criticità si sono manifestate in numerose interdittive antimafia (nei confronti di ben tre gestori, Supernova, Lombardi Ecologia e Ercav); transazioni; un fallimento (Lombardi

Ecologia); pagamenti sostitutivi in favore del personale, ai sensi dell'articolo 30, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, a fronte degli inadempimenti dei gestori; (iv) difficoltà nella gestione dei proventi derivanti dai c.d. "contributi CONAI" (cfr., 11 ss., PEF 2022-2031).

(b) attraverso **l'autoproduzione**, invece, sarà possibile: (i) rafforzare la relazione organizzativa tra Agenzia, ARO, enti locali e gestore, in un'ottica di maggiori flessibilità negoziale e capacità adattative rispetto a un quadro normativo di settore ancora in forte evoluzione e alle attuali rigidità; (ii) rafforzare i livelli di trasparenza ed efficienza in un contesto di mercato "fragile" e caratterizzato da *mismanagement* (v., interdittive antimafia); (iii) implementare un nuovo e più efficiente modello organizzativo (le cui principali innovazioni possono essere così sintetizzate: 1. articolazione stagionale delle frequenze di servizio nei comuni della fascia costiera, in ragione delle reali esigenze, specie delle utenze non domestiche; 2. introduzione della raccolta differenziata della frazione umida, con il conseguente incremento della percentuale di raccolta differenziata, attesa intorno al 70%; raccolta della frazione verde a domicilio; impulso al compostaggio domestico; gestione di tutti i 22 centri comunali di raccolta-CCR, contro i 16 attuali; introduzione della raccolta a domicilio dei rifiuti tessili sanitari per utenze selezionate); introduzione del sistema di rilevazione dei contenitori dei rifiuti indifferenziati delle utenze, funzionale a una fatturazione più puntuale; su richiesta di utenze HACCP, fornitura di contenitori carrellati con pedaliera), con i necessari margini di sperimentazione e aggiustamento; (iv) garantire una più corretta e ordinata applicazione del sistema dei c.d. "contributi CONAI" (il canone che verrà riconosciuto alla *new.co.* rappresenta il puro "costo industriale" del servizio e non sarà più soggetto a dinamiche previsionali di flussi economici legati all'andamento della raccolta differenziata ovvero sarà indipendente dalla dinamica dei contributi CONAI, che – al contrario – saranno percepiti direttamente dagli enti locali e andranno a ridurre i costi finali a carico dell'utenza); (iv) realizzare un controllo diretto, e non solo mediato (per via negoziale), della gestione del servizio (anche, a titolo esemplificativo, mediante accesso integrale ai reali dati aziendali, al fine di ottimizzare, in tempo reale, le risorse impiegate per le attività, con riduzione, ove possibile, dei costi per l'utenza; controllo diretto di tutte le fasi esecutive del servizio, dalla preparazione alla rendicontazione; modifica in tempo reale ;

(c) il servizio (potenziato e riorganizzato) sarà reso a un **costo inferiore** rispetto all'attuale (cfr., PEF, p. 32) e anche all'ipotesi di esternalizzazione sviluppata nel gennaio 2020 (cfr., PEF, p. 33). A ciò andranno aggiunti i benefici economici derivanti dal conferimento ai comuni dei contributi CONAI, la cui determinazione nel PEF è avvenuta sulla base di stime estremamente prudentiali. In linea generale, inoltre, dall'esame delle previsioni del PEF effettuato da un soggetto indipendente, anche sulla

base di una rigorosa e ampia attività di comparazione (*benchmarking*), è emerso che: (i) la tariffa media dei comuni pugliesi esaminati risulta significativamente superiore a quella prevista per l'ARO 7 e, quindi, **una maggiore efficienza**, anche sul piano economico, del modello gestionale prescelto; (ii) il costo medio delle risorse umane posto alla base del PEF risulta **coerente** sia con i dati del *benchmark* dei *comparables*, che con i dati medi del CCNL di riferimento; (iii) il **costo del servizio** stimato per i comuni, al netto dei ricavi CONAI, è **stabilmente inferiore all'attuale costo sostenuto**; (iv) il **rapporto Net debt/Ebitda è significativamente superiore** per la *new.co.* rispetto alla media dei *comparables*; (v) la *new.co.* sarebbe in grado di svolgere l'attività in condizioni di equilibrio economico-finanziario anche in presenza di scenari alternativi pessimistici.

## SEZIONE D

### MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

1. In ottemperanza a quanto previsto dal comma 1-*bis* dell'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011, in ragione e alla base della modalità di affidamento prescelta è stato elaborato un Piano economico-finanziario, debitamente asseverato, cui si rinvia per ogni approfondimento.

2. Il PEF – come sopra riportato – consente di concludere nel senso della piena vantaggiosità ed economicità della scelta, nonché della sussistenza delle prescritte condizioni di equilibrio economico-finanziario per l'intera durata del rapporto contrattuale, anche in condizioni di scenario pessimistiche.

In sintesi, a seguire, si riportano i principali elementi del PEF:

a) **durata**: il periodo di riferimento del PEF è stato fissato in 9 anni, più 1 anno di eventuale rinnovo, con un avvio dell'operatività nel gennaio 2022;

b) **investimenti**: gli investimenti sono stati suddivisi tra automezzi, attrezzature e materiali di consumo, trasferenza e sede aziendale. La vita utile degli investimenti è stata calcolata in base alle dinamiche di ammortamento della regolamentazione ARERA;

c) **dotazione patrimoniale**: sul punto, si prevede, in fase di costituzione della *new.co.*, un apporto patrimoniale complessivo, da parte dei soci, di disponibilità liquide pari a 350.000,00 €, articolato in (i) un versamento di 250.000,00 € nell'anno di costituzione; (ii) un versamento ulteriore di 100.000,00 € entro l'anno successivo. Occorre, altresì, tenere conto, sul piano della dotazione patrimoniale, dei beni concessi in comodato d'uso gratuito agli attuali gestori, per un valore complessivo pari a € 3.533.150,00;

d) **indebitamento finanziario**: l'indebitamento a lungo termine è previsto a copertura integrale della componente di investimento non finanziabile con la dotazione iniziale di capitale. In ogni caso, va tenuto conto che (i) tutti gli investimenti previsti sono compatibili con l'articolo 4.6 della deliberazione n. 363 del 2021 dell'ARERA (ii) i pagamenti alla *new.co.* sono previsti con cadenza costante da parte dei comuni soci/clienti (iii) i comuni mantengono a proprio carico il rapporto di bollettazione TARI all'utenza e il relativo rischio di credito. L'indebitamento finanziario a lungo termine ha una durata pari a 9 anni ed è previsto il rimborso di quote costanti in conto capitale e un tasso di interesse pari al 2,5%;

e) **flussi e dinamica delle utenze**: il PEF è fondato su un dimensionamento iniziale degli investimenti tarato sul livello massimo dei flussi e delle utenze nel periodo 2017-2020.



In relazione a ciò, occorre considerare che il massimo scostamento nella produzione di rifiuti, nel periodo in questione, è stato inferiore ai 2 punti percentuali, potendosi, quindi, tenere conto di una produzione pressoché costante e destinata a ridursi in ragione delle dinamiche demografiche (decrescenti) ormai consolidate nell'area. In considerazione, infine, della composizione merceologica dei rifiuti – con una presenza di circa il 40% di frazione umida/verde – l'avvio della raccolta differenziata dell'umido rende credibile un immediato incremento delle percentuali medie di RD a circa il 70%;

f) **risorse umane:** è previsto un organigramma che comprende 1 responsabile operativo, 7 impiegati, 1 manutentore e 7 coordinatori. Il costo del lavoro è stato stimato sulla base delle tabelle FISE, che stimano il costo medio orario per il personale addetto ai servizi ambientali;

g) **corrispettivo:** il corrispettivo è stato calcolato sulla base del criterio del *full cost recovery*, con un *mark-up* di remunerazione dell'1,5%. Lo stesso, come più volte precisato, non comprende i ricavi CONAI, di diretta competenza dei comuni, nella nuova configurazione del relativo rapporto negoziale;

h) **ciclo del circolante:** il calcolo relativo ai crediti commerciali è stato sviluppato sulla previsione di riscossione degli stessi a 30 (trenta) giorni rispetto alla fatturazione. L'attendibilità di tale *assumption* è confermata dall'analisi campionaria effettuati sui principali comuni dell'ARO 7/LE, che evidenziano un indicatore di tempestività dei pagamenti coerente con le previsioni di Piano. Per i pagamenti dei debiti verso i fornitori, sono stati considerati 60 giorni per i costi operativi e 90 giorni per gli investimenti;

i) **imposte:** le imposte sono state stimate attraverso il calcolo delle componenti IRES e IRAP nell'arco di Piano, secondo le varie poste di bilancio previste.

**3.** Il PEF prevede, quindi, un conto economico che, nel periodo temporale in considerazione, prevede un utile dopo le imposte in ciascuno degli esercizi, oltre che un costante equilibrio finanziario. Il tutto, in un quadro di costi ridotti per i comuni soci.

## SEZIONE E

### CONCLUSIONI

1. In conclusione, può dirsi che, all'esito dei rigorosi approfondimenti istruttori compiuti, la preferenza espressa dall'assemblea dell'ARO 7/LE in favore della c.d. "operazione interna" e, cioè, del modello organizzativo dell'autoproduzione mediante affidamento del servizio a una società *in house* appare ragionevole, congruamente motivata e conforme alle previsioni di legge.

2. In estrema sintesi, può, infatti, sostenersi che:

(A) in relazione alla previsione di cui all'articolo 34, comma 20, del decreto-legge n. 179 del 2012, appaiono pienamente sussistenti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, oltre che adeguatamente indicati i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, come, peraltro, richiesto dalla legislazione regionale di settore, nonché congruamente esposte le ragioni della scelta con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio;

(B) in relazione alla previsione di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, il presente documento è accompagnato da un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento (9 anni + 1 di eventuale rinnovo), dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario, inoltre, risulta asseverato da una primaria società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966;

(C) in relazione alla previsione di cui all'articolo 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, si è dato conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. Alle illustrate ragioni di vantaggio delle condizioni economiche dell'affidamento, infatti, occorre aggiungere: i) la sostanziale sovrapposibilità della funzione della *new.co.* a quella di un ente *not for profit*, con conseguente riduzione del margine di utile perseguito (e "scaricato" sul costo finale), ma anche con eliminazione del rischio di indebita compressione dei costi (a detrimento della qualità dei servizi) ovvero di elusione degli obblighi di legge posti a tutela dei lavoratori (come riscontrato in passato); ii) l'eliminazione dei rischi di "infiltrazione" in un settore finora caratterizzato da

“opacità” e fenomeni collusivi, e, comunque, una maggiore “trasparenza” complessiva delle relazioni contrattuali e delle modalità gestionali; iii) la maggiore “controllabilità” delle attività, anche attraverso una gestione più flessibile del rapporto contrattuale (di fatto, maggiormente assimilabile a un rapporto di sovraordinazione gerarchica) con il soggetto gestore; iv) la possibile valorizzazione (anche in vista di una possibile, futura cessione) della partecipazione (e, quindi, dell’iniziale investimento) degli enti locali; v) la riduzione/eliminazione dei costi di intermediazione (gara, controlli, contenzioso giudiziario...);

(D) in relazione alle previsioni di cui agli articoli 4 e 5 del TUSP, appaiono soddisfatti tanto il vincolo c.d. di “scopo istituzionale”, quanto quello “di attività”. Sul piano motivazionale, inoltre, si è dato atto delle ragioni di necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali degli enti locali (come prescritti dalla legislazione regionale), evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione ha anche dato ampiamente conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché della piena compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

3. Da ultimo, si precisa che la presente Relazione sarà pubblicata sul sito internet degli enti soci, mentre l'atto deliberativo con cui l'ARO 7/LE autorizza la costituzione della società *in house* sarà inviato alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Saranno, infine, assolti tutti gli oneri di pubblicità e comunicazione previsti dalle discipline di settore.

#### **Allegati:**

- Piano economico finanziario 2022-2031 - Verifica di congruità economica ai sensi dell'art. 192 comma 2 del D. Lgs. N. 50/2016;
- Relazione di Asseverazione del Piano Economico e Finanziario 2022-2031 ai sensi dell'art. 3 bis comma 1 bis del D. Lgs. 138/ 2011;
- Atti Istitutivi della Società “Terra D'Otranto SpA”.



**ARO 7/LE**

**Il Responsabile  
dell'Ufficio Comune**

*Arch. Loredana Dimartino*