

**CONTRATTO DI SERVIZIO
RELAZIONE PER L’AFFIDAMENTO DI
SERVIZI IN HOUSE, RACCOLTA RSU
E SPAZZAMENTO STRADE, AI SENSI
COMMI 20 E 21, ART. 34, DL 179 DEL
18/10/2012; E DAL COMMA 2
DELL’ART. 192D.LGS. 50 DEL 19 A-
GOSTO 2016.**

Allegato a) alla Deliberazione di C.C. nr. 12 del 02.03.2017

Sommario

1. Premessa.....	3
2. Il quadro normativo di riferimento per la gestione dei rifiuti.	4
3. La normativa in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica	6
4. La definizione di servizio pubblico locale	7
5. Gli obblighi di servizio pubblico	8
6. L'affidamento in house secondo i principi dei d.lgs. 50/2016 - 175/2016.....	10
7. Gli obblighi del servizio gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel Comune di Pradalunga 11	
8. Sussistenza dei requisiti di legge per l'affidamento in house della gestione dei rifiuti alla società SSA	16
8.1 Controllo analogo congiunto	17
8.2 Esclusività o prevalenza dei servizi erogati ai soci.....	19
8.3 Partecipazione pubblica totalitaria	19
9. Autonomia organizzativa	19
10. Esito della verifica ex art.34 commi 20e 21 DL 179/2012, comma 1 art 5 e comma 2 art D.lgs 50/2016 e Dlgs 179/2016.....	20
11. L'andamento della raccolta dei rifiuti nel Comune di Pradalunga	20
12. Il costo del servizio dal 2017 al 2021	21
12.1 Obiettivi economici	22
13. Servizi migliorati nel contratto.....	29
14. Servizi in eliminazione nel nuovo contratto.....	30
15. Conclusioni	30

ALLEGATI

All.1 tabella monografica prezzi di gara

1. Premessa

La gestione del servizio rifiuti nel Comune di Pradalunga è dall'anno 2006 in carico alla Serio Servizi Ambientali S.r.l., proseguendo semplicemente SSA.

SSA è una società partecipata esclusivamente da enti locali ai sensi dell'ex art. 113 comma 5, lett. c), del Dlgs. 267/2000, i soci sono i Comuni di Pradalunga, Nembro, Ranica e Alzano Lombardo.

Il capitale sociale interamente versato è pari a 20.000 € così distribuito tra i vari comuni:

	€	%
Comune di Alzano Lombardo	7.476	37,38
Comune di Nembro	6.494	32,47
Comune di Ranica	3.456	17,28
Comune di Pradalunga	2.574	12,87

SSA risponde ai requisiti fissati dal Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (G.U. 8 settembre 2016, n. 210), in particolare:

- i bilanci annuali della SSA dalla sua costituzione a oggi non hanno mai chiuso in perdita;
- il fatturato annuale della SSA supera il milione di €/anno;
- il numero degli amministratori non supera quello dei dipendenti.

SSA ha attivato le procedure per adeguare lo statuto ai dettami del Testo unico delle società a partecipazione pubblica e degli attesi Decreti Ministeriali previsti dallo stesso Testo unico.

I soci di SSA esercitano sulla società il controllo analogo congiunto e quanto previsto dall'art 5 Dlgs 50/2015.

SSA è stata costituita dai comuni citati nel 2006, la durata della società è fissata, secondo lo statuto della stessa al 31/12/2025.

SSA gestisce "in house", opera parzialmente mediante risorse interne e parzialmente mediante appalto a ditte esterne, i servizi che di seguito vengono dettagliati:

- con proprio personale e con quello dei comuni soci gestisce l'organizzazione del servizio nel suo complesso, l'assistenza all'utenza per aspetti amministrativi e tariffari, l'attività di controllo per gli aspetti ecologici e tariffari;
- gestisce con appalto a ditte esterne e con personale del comune, il centro di raccolta di Via Serio 18 ed il servizio di spazzamento strade;

- gestisce, con appalto a ditte esterne, i servizi di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti.
- promuove, d'intesa con i Comuni soci, politiche attive per ridurre la produzione di rifiuti e per aumentare la raccolta differenziata e riciclo degli stessi.

Il Comune di Pradalunga ha rinnovato il servizio "in house" alla SSA con delibera n° 49 del 15.11.2011, con validità quinquennale a partire dal 01/01/2012 al 31/12/2016; l'originario affidamento del servizio era del 2006.

L'amministrazione comunale, visto i positivi riscontri di questi anni, in termini di qualità del servizio, raccolta differenziata e di contenimento dei costi, intende procedere alla conferma dell'affidamento del servizio gestione rifiuti "in house", per ulteriori cinque anni, per il periodo 01/01/2017- 31/12/2021, nel rispetto della normativa nazionale e dell'Unione Europea.

La presente relazione risponde a quanto previsto dai comma 20 e 21 dell'art 34, del Decreto legge 18/10/2012, n° 179, convertito con modificazioni, dalla Legge 17/12/2012 n° 221. Gli obblighi indicati dai commi dell'art 34 sono ora sottolineati dal comma 2 dell'art. 192 D.lgs 50/2016 che si sofferma sulle ragioni ed il rispetto dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria e nazionale, per l'affidamento diretto, da parte del Comune di Pradalunga, alla SSA del servizio rifiuti per il periodo 02/03/2017 - 31/12/2021 secondo il modello dell'affidamento "in house" come previsto dal Dlgs 179/2016.

2. Il quadro normativo di riferimento per la gestione dei rifiuti.

La gestione integrata dei rifiuti urbani è disciplinata dalla Parte IV, Titolo I, del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Il D.lgs 152/2006 ha profondamente modificato la legislazione previgente e dalla sua emanazione la Parte IV ha fatto registrare significative modifiche.

In particolare le modifiche più significative sono state apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive). L'iniziale previsione normativa con l'obbligo della costituzione degli Ambiti territoriali ottimali, ATO, ha lasciato nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza alle Regioni il compito di definire il quadro operativo di riferimento con apposite normative regionali. In estrema sintesi, al fine di organizzare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le Regioni ne demandano l'organizzazione, l'affidamento e il controllo (originariamente attribuiti alle sopresse Autorità d'Ambito), a soggetti individuati con legge, come sopra, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze di altre amministrazioni pubbliche. I soggetti così individuati, da un lato, adottano un piano d'ambito con cui organizzano il

servizio e individuano gli obiettivi da perseguire al fine di garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza; dall'altro, affidano le attività di realizzazione, gestione ed erogazione del servizio (incluse le attività di gestione e realizzazione degli impianti) ovvero le attività di raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati (prodotti all'interno dell'ATO), nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento di servizi pubblici locali (in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, T.U.EE.LL.), per una durata non inferiore a 15 anni.

Sino all'avvio dell'attività da parte dell'aggiudicatario della gara, indetta dai soggetti di cui sopra, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti in regime di privativa (nelle forme della società di capitali scelta con gara, società mista il cui socio operativo sia stato scelto con gara, società in house).

In Regione Lombardia la legge regionale 12 dicembre 2003 n. 26, è la norma di riferimento in materia di servizi locali di interesse economico generale, ivi compreso il servizio di igiene urbana; contiene infatti disposizioni utili ad orientare il sistema integrato di gestione dei rifiuti lombardo con l'obiettivo di assicurare un'efficace protezione della salute umana e dell'ambiente, riducendo la quantità e la pericolosità dei rifiuti mediante azioni di prevenzione, ottimizzando le operazioni di riutilizzo, recupero e riciclaggio dei rifiuti, a vantaggio del minor conferimento in discarica. La norma chiarisce anche le funzioni della Regione e le competenze attribuite ai Comuni, alle 12 Province e all'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).

La stessa legge, pur non prevedendo formalmente l'obbligatorietà dell'autorità d'ambito, sostanzialmente ne rispetta i principi ispiratori. La norma prevede infatti che la Regione rappresenti il soggetto che definisce obiettivi e criteri con cui deve essere effettuata la programmazione, delegando alle Province la titolarità della pianificazione, e mantenendo a livello regionale la funzione di coordinamento volta a garantire omogeneità di indirizzi e obiettivi.

Le funzioni di organizzazione e affidamento della gestione del servizio, nel rispetto della pianificazione prevista dal Piano Provinciale di riferimento, sono assegnate dalla legge regionale n. 26/2003 ai Comuni.

Con il Programma Regionale di Gestione Rifiuti (P.R.G.R.) approvato con deliberazione della Giunta Regionale 1990 del 20/06/2014. la Regione Lombardia dichiara di avvalersi della possibilità prevista dal D.Lgs. 152/2006 di adottare *"modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali"* purché il piano regionale di gestione rifiuti dimostri *"la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri e alle linee guida riservati, in materia allo Stato, ai sensi dell'art. 195"* del medesimo codice ambiente.

3. La normativa in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica

L'articolo 16 del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (G.U. 8 settembre 2016, n. 210), ha ribadito e sancito la possibilità per i Comuni di gestire in House i servizi pubblici locali di rilevanza economica. Questa possibilità di scelta dell'affidamento in House, conferma l'impostazione della Corte costituzionale quando era intervenuta abrogando l'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito in L. n. 148/2011, e l'art. 113 e ss. D.lgs. n. 267/2000) considerando le norme citate troppo restrittive dell'autonomia degli enti locali nello scegliere il modello da loro ritenuto più pertinente nella gestione dei servizi locali, fatto salvo il rispetto della normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Le norme fissate dall'art 16 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica completano ed integrano le indicazioni contenute nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 194/L alla Gazzetta Ufficiale 19 ottobre 2012, n. 245), coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221 (in questo stesso supplemento ordinario alla pag. 1), recante: «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.

In particolare l'art 4 del testo unico definisce gli ambiti organizzativi che possono seguire le amministrazioni pubbliche:

1. 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.

2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

4. Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo

16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.

Proseguendo l'art.16 nel definire le caratteristiche delle società in House così recita:

1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto 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.

B) Al fine della realizzazione dell'assetto organizzativo possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo congiunto possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016

4. La definizione di servizio pubblico locale

In parallelo all'evoluzione normativa ora descritta si osserva che, in assenza di una precisa definizione legislativa del concetto di servizio pubblico locale, la dottrina e la giurisprudenza hanno delineato varie accezioni, tra cui quella di carattere oggettivo che qualifica il servizio pubblico come una "qualsivoglia attività che si concretizza nella produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale, non solo in termini economici, ma anche in termini di promozione sociale, purché risponda ad esigenze di utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi" (Consiglio di Stato sez. V. n. 2605 del 9 maggio 2001).

Secondo l'orientamento giurisprudenziale dominante, la nozione di servizio pubblico può essere attribuita soltanto "a quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile a singolo o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante il pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore" (*inter alia*, si vedano, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 2012 del 01 aprile 2011, Corte di Giustizia sentenza n. 196/2009, Cassazione civile n. 13892/2009, Consiglio di Stato n. 6049/2008).

In quest'ottica, si collocano altresì le decisioni del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2021/2012 e n. 5268/2012, secondo le quali l'assenza di un corrispettivo in forma di tariffa da parte degli utenti beneficiari non risulta essenziale sul piano della qualificazione giuridica delle attività di servizio pubblico. Tale impostazione è stata infine confermata anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa, e, segnatamente, dal Consiglio di Stato, Sez. V, nelle sentenze dell'11 aprile 2013, n. 1976 e del 2 maggio 2013, n. 2396.

Per quanto riguarda la tipologia dei servizi pubblici locali, è noto che gli stessi si sogliono distinguere in servizi di rilevanza economica e privi di tale rilevanza. È di rilevanza economica il servizio che s'innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato, benché siano previste forme d'intervento finanziario pubblico della relativa attività. Deve invece considerarsi privo di rilevanza economica il servizio che, per sua natura o per le modalità con cui viene svolta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza (cfr. T.A.R. Sardegna 2 agosto 2005, n. 1729; T.A.R. Liguria, Sez. II, 28 aprile 2005, n. 527; T.A.R. Campania 70 novembre 2003, n. 13382; T.A.R. Umbria 24 ottobre 2003, n. 821). Secondo la Corte Costituzionale "coessenziale alla nozione di rilevanza economica del servizio è la copertura dei costi, non già la remunerazione del capitale" (sentenza n. 26/2011), per cui non parrebbe un elemento essenziale della nozione il carattere remunerativo della tariffa. È stata altresì attribuita "rilevanza economica" ai servizi pubblici connotati da margini significativi di redditività, anche solo potenziale: non rilevando l'esiguità dell'utile che in concreto un servizio produce (cfr. Consiglio di Stato, sez. V – sentenza n. 5409/2012, che assegna rilevanza economica al servizio di illuminazione votiva, in quanto astrattamente idoneo a produrre utili).

Si può quindi concludere che il ciclo dei rifiuti, ben possa rientrare nell'alveo dei servizi pubblici che, quando oggetto di affidamento, deve essere oggetto della relazione ex art. 34 del D.L. 179/2012 i cui contenuti ora sono richiamati dall' art. 192 Dlgs 507/2016.

5. Gli obblighi di servizio pubblico

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la

regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire *l'equilibrio economico* del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza.

Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio Pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, n. 3, della direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di stato in presenza delle seguenti condizioni:

- a) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- b) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- c) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
- d) nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa

per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio.

Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza. Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

6. L'affidamento in house secondo i principi dei d.lgs. 50/2016 – 175/2016

Per procedere all'affidamento in house è opportuno richiamare nuovamente i principi normativi più recenti, a partire dal D.lgs. 50/2016 conosciuto come "nuovo codice appalti" per giungere al D.lgs. 175/2016 "Testo unico delle società pubbliche" che debbono essere soddisfatti.

L'art. 5 del D.lgs 50/2016 fissa i criteri comuni che consentono di escludere gli affidamenti in house dalla normativa sugli appalti, nello specifico si indica che la struttura societaria soddisfi:

a) l'esercizio da parte dell'Ente pubblico di una funzione di controllo pari a quella esercitata sui propri servizi ("controllo analogo congiunto");

b) la realizzazione da parte della società affidataria di oltre l'80% della propria attività nei confronti dell'ente o degli enti soci.

c) la partecipazione pubblica totalitaria, con esclusione della partecipazione anche minoritaria di un'impresa privata al capitale di una società in house;

Proseguendo i commi 1, 2 e 3 dell'art. 192 prevedono:

- L'iscrizione presso l'ANAC da parte dei Comuni che effettuano affidamenti diretti, secondo le direttive che ANAC stessa andrà ad emanare al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici;
- Lo svolgimento preventivo della 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.
- La pubblicazione sul sito del Comune nella sezione Amministrazione trasparente degli atti relativi all'affidamento in house.

Al punto 3 abbiamo ricordato i requisiti fissati dal D.lgs. 179/2016 il testo unico delle società pubbliche in termini generali fissa i principi di motivazione analitica e trasparenza nelle scelte e criteri oggettivi di valutazione dei principi di economicità, efficacia ed efficienza.

7. Gli obblighi del servizio gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel Comune di Pradalunga

Il servizio di gestione rifiuti affidato dal Comune di Pradalunga a SSA Servizi s.r.l. riveste carattere di servizio universale caratterizzato da specifici obblighi. Ogni cittadino, e in ogni parte del territorio comunale, ha diritto di accedere al servizio di gestione rifiuti, servizio considerato essenziale.

Il servizio deve poi essere accessibile ad un prezzo abbordabile e deve mantenere ed, eventualmente, migliorare la propria qualità.

Il comune di Pradalunga, dopo aver valutato gli interessi pubblici sottesi ad una gestione integrata dei rifiuti, ha ritenuto di imporre, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio:

Continuità: il gestore dovrà obbligarsi ad effettuare la raccolta dei rifiuti senza interruzioni sulla base del calendario previsto.

Nell'esecuzione del servizio la società avrà cura di evitare ogni danno o pericolo per la salute, l'incolumità, il benessere e la sicurezza della collettività e dei singoli. Attraverso la Carta dei servizi il singolo cittadino conosce cosa deve attendersi dalla SSA così da avere un rapporto con l'azienda chiaro e trasparente. La Carta

dei Servizi è inoltre uno strumento per controllare il rispetto degli impegni assunti dalla società.

Tutela degli utenti: il gestore metterà a disposizione degli utenti un servizio di reclami attraverso i propri uffici, il portale istituzionale e tutto ciò che è indicato nella Carta dei Servizi.

Ulteriori obblighi: tutte le ulteriori attività previste dal nuovo contratto di servizio che verrà stipulato, da intendersi a tutti gli effetti quali obblighi di pubblico servizio ai sensi della presente relazione.

La SSA opera sul territorio del Comune di Pradalunga in parte con risorse proprie, in parte mediante risorse del Comune e in parte mediante l'appalto di alcuni servizi che di seguito vengono dettagliati:

- gestisce in parte con personale del Comune, in parte con proprio personale e, in parte con appalto a ditte esterne l'organizzazione del servizio nel suo complesso, l'assistenza all'utenza per aspetti amministrativi e tariffari, per la distribuzione del materiale di consumo (contenitori, sacchi, tessere magnetiche, ecc.), lo spazzamento manuale quotidiano delle aree a maggiore frequentazione, l'organizzazione e la riscossione della tariffa, l'attività di controllo per gli aspetti ecologici e tariffari;
- gestisce con convenzione stipulata con l'Associazione Gruppo Terzo Mondo Onlus il centro di raccolta di Via Serio n. 18;
- gestisce, con appalto a ditte esterne, i servizi di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti, spazzamento strade, mentre lo svuotamento dei cestini stradali è svolto dal personale comunale.

Il piano finanziario costituisce lo strumento attraverso cui i Comuni definiscono la propria strategia di gestione dei rifiuti urbani. È quindi necessario partire dagli obiettivi di fondo che l'ente locale si pone.

Di seguito vengono esplicitati i livelli di quantità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa. Ai fini della determinazione di questi livelli è necessario considerare gli obiettivi che, in tema di raccolta differenziata, pone il D.Lgs. 152/2006.

OBIETTIVI DI IGIENE URBANA

Spazzamento e pulizia strade e piazze pubbliche - Il servizio a cadenza bimensile, compresa la zona nella quale viene svolto il mercato settimanale (quest'ultima viene pulita con cadenza settimanale), è effettuato dalla Società di Servizio. Nelle aree centrali sono previsti due passaggi al mese, nelle aree periferiche un passaggio al mese. È prevista altresì l'integrazione del servizio mediante lo spazzamento manuale quotidiano delle aree a maggiore frequentazione con personale del Comune di Pradalunga.

Lo svuotamento dei cestini stradali portarifiuti è effettuato due volte alla settimana a cura del personale comunale, così come la raccolta di rifiuti abbandonati sul territorio comunale.

Il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti derivanti dallo spazzamento strade manuale e meccanizzato è a carico della Società di Servizio.

OBIETTIVI DI RIDUZIONE DELLA PRODUZIONE DI RSU.

Obiettivo del Comune è quello di giungere ad una più equa tassazione della produzione RSU, congiuntamente alla stabilizzazione del rifiuto prodotto, finalizzata alla riduzione del costo complessivo di gestione del ciclo dei rifiuti, finalizzato al risparmio per i cittadini e per la riduzione dell'impatto sull'ambiente.

OBIETTIVI DI GESTIONE DEL CICLO DEI SERVIZI CONCERNENTI I RIFIUTI INDIFFERENZIATI, I RIFIUTI INGOMBRANTI E I RIFIUTI DA SPAZZAMENTO STRADE.

Per l'anno 2017-2021 è prevista la seguente organizzazione dei servizi sul territorio comunale:

- **Raccolta e trasporto RSU** - il servizio verrà effettuato porta a porta con frequenza settimanale;
- **Raccolta e trasporto rifiuti ingombranti** - il servizio verrà organizzato presso il Centro di raccolta di Via Serio n. 18 con conferimento diretto a cura dei cittadini;
- **Servizio di spazzamento strade** - il servizio verrà effettuato settimanalmente per quanto riguarda la zona del mercato. Nelle aree centrali, maggiormente frequentate, sono previsti due passaggi al mese, mentre per le aree periferiche uno. Tutti i rifiuti raccolti verranno conferiti all'impianto finale di smaltimento.

A decorrere dal 01 gennaio 2016, in esecuzione della delibera consiliare n. 48 del 27.11.2015, esecutiva ai sensi di legge, è stato istituito l'utilizzo del sacco "a pagamento" per i rifiuti indifferenziati raccolti a domicilio. Ciascun utente, compresi i commercianti su area pubblica, è obbligato a conferire i rifiuti utilizzando appositi sacchi da ritirare presso i commercianti aderenti all'iniziativa.

La tariffa dei sacchi è determinata dal Consiglio Comunale o dalla Giunta in relazione alle spese che l'ente gestore sostiene per raccogliere, trasportare e smaltire i rifiuti contenuti nei sacchi stessi. A tal fine la spesa complessiva viene divisa per la quantità, espressa in una misura di peso, dei rifiuti che vengono prodotti nell'unità di tempo presa in considerazione, ottenendo così la spesa unitaria. Tale ultimo dato viene moltiplicato per le unità di misura che, mediamente, possono essere contenute nei sacchi a seconda della loro capacità. Il prezzo del sacco così determinato costituisce la tariffa, che copre pertanto integralmente i costi del servizio.

OBIETTIVI DI GESTIONE DEL CICLO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA

Di seguito si definiscono le modalità della raccolta differenziata complessive e per materiale, avendo riguardo a frequenza e modalità di raccolta (raccolta domiciliare, centro di raccolta). Analogamente alla raccolta dei rifiuti indifferenziati, anche il ser-

vizio di raccolta differenziata non subirà modifiche rispetto al sistema attualmente in uso.

L'organizzazione del servizio è la seguente:

- **RACCOLTA PORTA A PORTA** per i seguenti materiali:
 - **CARTA**, con n° 2 passaggi mensili;
 - **PLASTICA**, con n° 2 passaggi mensili;
 - **SECCO**, con n° 1 passaggio settimanale;
 - **VETRO**, con n° 2 passaggi mensili;
 - **INDUMENTI E MATERIALI FERROSI**, con n. 1 passaggio mensile;
 - **FRAZIONE ORGANICA DEGLI RSU**, con un passaggio settimanale nel periodo invernale (indicativamente 16/9 - 15/06) e due passaggi settimanali nel periodo estivo (indicativamente 16/06 - 15/9).

Il gestore distribuisce ai cittadini i contenitori per la raccolta della frazione organica.

- Per la raccolta della carta i cittadini utilizzano dei contenitori rigidi non forniti dal gestore, oppure scatole o altri contenitori a perdere di carta o cartone.

- Per la raccolta del vetro, latte e lattine i cittadini utilizzano dei contenitori rigidi a rendere non forniti dal gestore.

CONFERIMENTO AL CENTRO DI RACCOLTA, direttamente a cura degli utenti, per i seguenti materiali:

- **METALLI FERROSI**: barattoli, reti, cancellate, bici, lavatrici, stufe, caloriferi, metalli in genere.
- **RIFIUTI URBANI PERICOLOSI**: Colle e smalti - Insetticidi - Anticongelanti - Batterie auto - Tubi catodici (televisori) - Pile - Farmaci scaduti - Neon - Frigoriferi e Frigocongelatori - Lavatrici - Oli Minerali - Elettrodomestici.
- **RIFIUTI INGOMBRANTI**: beni di consumo durevoli: arredamenti (i mobili di grosse dimensioni, armadi, etc. vanno possibilmente smontati per ridurre il volume);
- **MATERIALE VEGETALE**: erba, ramaglie, fogliame, etc.
- **CONTENITORI IN VETRO INGOMBRANTI**: damigiane e altri manufatti che per le loro dimensioni non rendono agevole la raccolta domiciliare.
- **OLII VEGETALI e MINERALI**;
- **PNEUMATICI**;
- **CARTUCCE DI TONER PER FOTOCOPIATRICI E STAMPANTI**.
- **RIFIUTI INERTI** provenienti da "piccoli" lavori fai da te.
- **RIFIUTI IN LEGNO TRATTATO**, mobili, pallets...
- **CARTA E CARTONE**.
- **IMBALLAGGI IN PLASTICA** (quelli non oggetto della raccolta porta a porta: cassette di plastica, cellophane, polistirolo, ecc.)

CONFERIMENTO IN APPOSITI CONTENITORI SUL TERRITORIO COMUNALE, direttamente a cura degli utenti, per FARMACI SCADUTI, PILE ESAUSTE.

La titolarità della gestione del Centro di Raccolta spetta al soggetto gestore del servizio rifiuti, che si avvale anche delle prestazioni dell'Associazione Gruppo Terzo Mondo Onlus di Pradalunga.

- Il Centro di Raccolta è aperto tutti i lunedì, mercoledì e venerdì dalle 13,00 alle 16,00 e il sabato dalle 9,00 alle 12,00 e dalle 14,00 alle 17,00 per complessive 15 h.
- per l'accesso al Centro di Raccolta ad oggi non sono installati sistemi automatici, né è previsto il conferimento di rifiuti a pagamento.
- per la raccolta di batterie e farmaci, sono dislocati contenitori in punti fissi del territorio.

OBIETTIVI SOCIALI

Mediante l'applicazione della tariffa, la Società Serio Servizi Ambientali srl si propone di raggiungere un primo obiettivo sociale dettato dai principi ispiratori della stessa normativa, ossia la redistribuzione della tariffa in base ad un più equo principio, cioè quello del "pagare per quanto si produce". L'applicazione della normativa in tal senso tiene infatti conto non solo delle superfici occupate dai soggetti destinatari del tributo ma anche del numero degli abitanti residenti in ogni singola cellula abitativa oltre che della parametrata produzione dei rifiuti.

MODELLO GESTIONALE

Il punto chiarisce se la Società utilizza, per il servizio sul territorio del Comune di Pradalunga, proprie risorse per la gestione del servizio o si affida a soggetti terzi.

La Tabella indica le diverse fasi/attività del ciclo degli RSU gestibili secondo modalità differenti. Barrando le caselle che prevedono la combinazione attività/modalità gestionale adottata, il Comune esplicita le scelte operate nelle varie fasi/attività.

GESTIONE DEL SERVIZIO

<i>Modalità Gestionale</i>	Società Serio Servizi Ambientali srl	Comune
<i>Attività</i>		
Spazzamento e lavaggio	X	X
RSU indifferenziato	X	
Raccolta differenziata	X	
Svuotamento cestini		X
Centro di raccolta	X	
Selezione	X	

Tutte le attività inerenti la raccolta, il trasporto e lo smaltimento del ciclo dei rifiuti differenziati e indifferenziati, pulizia area mercato, servizio di spazzamento strade, sono organizzate, gestite e attuate dalla Società dei Servizi Ambientali a responsabilità limitata a capitale interamente pubblico, costituita, dai Comuni di Pradalunga, Nembro, Ranica e Alzano Lombardo.

RICOGNIZIONE DEGLI IMPIANTI ESISTENTI

Il Comune di Pradalunga è dotato di un Centro di Raccolta sita in Via Serio n. 18, dotato delle seguenti attrezzature:

- n. 1 container 20" (mt. 6,00 x 2,40);
- n. 1 magazzino prefabbricato mt. 12,00 x 6,30 altezza mt. 3,00;
- n. 2 lampioni d'illuminazione.

8. Sussistenza dei requisiti di legge per l'affidamento in house della gestione dei rifiuti alla società SSA

La società a responsabilità limitata Serio servizi ambientali s.r.l, c.f. 03300640160, è stata costituita con atto pubblico del 24/03/2006, con la veste giuridica di società in *house* a intera partecipazione pubblica, per la volontà dei Comuni soci fondatori di garantire ai propri cittadini servizi pubblici locali efficienti.

Il Comune di Pradalunga, socio fondatore, detiene il 12,87% delle quote sociali.

Il Comune di Pradalunga intende affidare alla società partecipata i seguenti servizi locali per il periodo dal 02/03/2017 al 31/12/2021:

- servizio di raccolta differenziata a domicilio degli R.S.U.;
- servizio di trasporto agli impianti di recupero-trattamento-smaltimento dei materiali raccolti a domicilio, nonché servizi accessori e integrativi;
- servizio di trasporto agli impianti di recupero-trattamento-smaltimento dei rifiuti direttamente conferiti dagli utenti al centro di raccolta;
- servizio di pulizia strade meccanizzata e manuale, nonché servizi accessori ed integrativi;
- presidio e gestione del centro di raccolta di proprietà comunale sito in Via Serio n. 18;
- fornitura e distribuzione dei sacchi e contenitori per i diversi servizi di raccolta differenziata a domicilio.

Le attività svolte dalla Società costituiscono servizi pubblici locali strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Pradalunga, il quale, nel Piano di Razionalizzazione delle Società Partecipate, approvato con deli-

berazione del Consiglio Comunale n. 21 del 29.07.2015, ha rilevato la sussistenza dei presupposti per mantenere la partecipazione societaria, seppur minoritaria.

Questo proprio perché considera la Società indispensabile per il perseguimento dei propri fini e perché il Comune non detiene partecipazioni in altre società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte dalla SSA.

Si rileva poi che, dal suddetto Piano di Razionalizzazione delle Società Partecipate, il Comune di Pradalunga ha accertato la chiusura dei bilanci in utile nell'ultimo triennio.

La coerenza dell'affidamento del ciclo dei rifiuti da parte del Comune di Pradalunga a SSA deve risultare in esito ad una analisi di natura amministrativa relativa a due questioni tra loro correlate:

- il fatto che SSA Servizi s.r.l. sia strutturata effettivamente quale società in *house*, nel rispetto dei requisiti evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa;
- il fatto che il Comune di Pradalunga, ancorché detentore di una quota minoritaria di partecipazione, possa esercitare sulla società un *controllo analogo congiunto* a quello che eserciterebbe su un proprio ufficio, ancorché in forma associata con gli altri Comuni soci.

Come affermato in premessa ed ai punti 3 e 6 della presente relazione, i requisiti *in house* risultano essere i seguenti:

- a) l'esercizio da parte dell'Ente pubblico di una funzione di controllo pari a quella esercitata sui propri servizi ("controllo analogo congiunto");
- b) la realizzazione da parte della società affidataria di oltre l'80% della propria attività nei confronti dell'ente o degli enti soci.
- c) la partecipazione pubblica totalitaria, con esclusione della partecipazione anche minoritaria di un'impresa privata al capitale di una società in *house*;

8.1 Controllo analogo congiunto

L'articolo 5 dello Statuto della SSA, così recita:

- a) *l'attività di indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo da parte degli enti locali soci, è prevista in atti attraverso lo statuto sociale, il contratto di servizio e la carta dei servizi e l'assemblea intercomunale dei comuni soci;*
- b) *la società è dotata di strumenti di programmazione, controllo e coinvolgimento degli enti locali soci, così come previsti nel presente statuto (contratto di servizio);*
- c) *la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.*

Ai fini della concreta attuazione dei presupposti dell'affidamento in house, sussistono:

- a) *gli indirizzi in atti, come da statuto e contratto di servizio, poi trasferiti nella carta dei servizi;*

- b) *la vigilanza attraverso la nomina degli amministratori e dell'organo di controllo attraverso una nomina diretta;*
- c) *i controlli da effettuarsi come da contratto di servizio;*
- d) *gli strumenti di programmazione, controllo e reporting e quindi i coinvolgimenti dei soci come da statuto (contratto di servizio e convenzione tra enti locali per la gestione ed il controllo della società) per il tramite dei rispettivi legali rappresentanti.*

In relazione agli strumenti programmatici e di controllo, la società appronterà:

- a) *il bilancio di previsione annuale (espresso al potere d'acquisto dell'esercizio entrante) da approntarsi entro il mese di novembre dell'esercizio precedente; detto bilancio sarà articolato in modo tale da consentire il controllo di gestione nel seguito indicato;*
- b) *un controllo di gestione con frequenza minimale semestrale, a livello di conto economico per singolo esercizio e per singolo ente locale, e relativa analisi degli scostamenti rispetto al bilancio di previsione annuale;*
- c) *un report riferito ai problemi, proposte, progressi, piani di azione (sino al prossimo report), particolarmente incentrato sugli obiettivi qualitativi (di efficienza) e quantitativi (di efficacia) di piano.*

Proseguendo l'art 10 dello Statuto attribuisce all'assemblea i seguenti poteri:

L'Assemblea ha le attribuzioni ed i poteri previsti dalla legge su tutti gli atti fondamentali della Società. Inoltre e specificatamente l'Assemblea, ove occorra su specifica proposta del Consiglio di Amministrazione:

- a) *determina gli indirizzi programmatici vincolanti per il Consiglio di Amministrazione, anche in relazione a piani di investimento e finanziari;*
- b) *determina il numero dei componenti del Consiglio di Amministrazione, da n. 3 (tre) sino a n. 5 (cinque), e nomina gli stessi e i componenti del Collegio Sindacale, previsto in 1 (una) unità, determinandone le indennità ed i compensi;*
- c) *delibera lo scioglimento per giusta causa del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, e la revoca dei suoi componenti, nonché sulla responsabilità degli stessi;*
- d) *approva le modifiche dello Statuto;*
- e) *approva il bilancio annuale;*

Pur in presenza di una compagine sociale ristretta, solo quattro comuni, per rafforzare il controllo analogo congiunto sull'indirizzo ed andamento della società come fossero dei servizi interni ai comuni, tra i soci sono stati approvati in sede di delibera dello statuto dei patti parasociali che prevedono:

- a) *l'ingresso di nuovi di soci e le modifiche statutarie richiedono il voto unanime dei soci;*
- b) *l'assemblea intercomunale (prevista dallo statuto) che delibera con voto paritario tra soci: i contratti di servizio, i bilanci di previsione, gli atti di controllo attuazione degli obiettivi annuali e l'attivazione di nuovi servizi.*

Si evidenzia infine che tra il Comune di Pradalunga e la SSA è prassi consolidata, invalsa dal 2006, anno in cui il Comune risulta essere socio della Società, l'attività di richiesta di informazioni, di confronto sull'andamento del servizio, di controllo dei risultati e dell'operato, di incontri volti a monitorare la qualità del servizio erogato, nonché la soluzione di eventuali problematiche che possano sorgere dalla gestione del servizio. Le predette attività sono ampiamente documentate dallo scambi di corrispondenza, dai numerosi incontri tenuti anche presso il Comune.

8.2 Esclusività o prevalenza dei servizi erogati ai soci

I servizi erogati dalla SSA sono stati richiesti dai singoli Comuni soci. L'attività prevalente è legata al servizio rifiuti, seguono poi il fotovoltaico sui tetti comunali, sui tetti privati (Patto dei sindaci, azione locale 20 20 20) e la gestione del parcheggio per il Comune di Nembro. I ricavi non riconducibili ai soci od al servizio sui rifiuti erogato ai comuni sono dall'attivazione del servizio fotovoltaico facile sui tetti privati inferiori al 5% del fatturato.

8.3 Partecipazione pubblica totalitaria

L'articolo 1 dello statuto della SSA definisce che la società è ... *"a capitale pubblico, in ogni caso riservato a Enti Locali o ad altri enti pubblici..."*

In particolare come richiamato in premessa la composizione attuale vede la partecipazione dei Comuni di Pradalunga, Nembro, Alzano Lombardo e Ranica.

9. Autonomia organizzativa

La normativa europea (Protocollo n. 26 al Trattato per il funzionamento dell'Unione europea) stabilisce che in ordine al settore dei servizi pubblici di interesse economico generale viene riconosciuto come valore comune "il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissio-nare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti". La più recente normativa nazionale (comma 1 dell'art. 19 del DL 95/2012) ridefinisce le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e tra queste annovera l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.

L'autonomia organizzativa pertanto risulta ampiamente riconosciuta dal legislatore europeo e nazionale.

Le ragioni della scelta del rinnovo del conferimento in house sono riconducibili innanzitutto all'idea che l'Amministrazione intende continuare a gestire direttamente il servizio sulla base del principio giurisprudenziale "dell'autoproduzione di beni e servizi"; l'Ente cioè acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (C. giust. CE, 18 novembre 1999, C- 107 /98, Teckal). In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente *in house* non può ritenersi terzo rispet-

to all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti (vedi CdS Adunanza Plenaria n. 1/2008). L'Ente pertanto ha scelto di rinnovare l'affidamento in house del servizio a SSA Servizi per confermare una formula gestionale efficiente ed efficace già in corso dall'anno 2005.

10. Esito della verifica ex art. 34 commi 20 e 21 DL 179/2012, comma 1 art 5 e comma 2 art D.lgs 50/2016 e D.lgs 179/2016

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che Serio servizi ambientali srl, nella veste di società a totale partecipazione pubblica, si configura quale società in house in linea con i principi dettati dal diritto comunitario, sia per quanto riguarda l'attività gestionale svolta, sia per il modello di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il relativo statuto sociale.

Si ritiene pertanto che ci siano le condizioni tecnico-legali per procedere ad affidare alla medesima Società, secondo le normative attualmente in vigore, il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, spazzamento stradale e gestione del centro di raccolta differenziata, con decorrenza 02 Marzo 2017 e scadenza 31 dicembre 2021.

11. L'andamento della raccolta dei rifiuti nel Comune di Pradalunga

L'attività è stata affidata dal Comune di Pradalunga alla SSA a partire dalla primavera del 2006. I dati principali del servizio in esame posso essere così riassunti:

Anno	Rifiuti urbani indifferenziati		Spazzamento strade		Ingombranti a smaltimento		Raccolta differenziata		Totale rifiuti urbani		%le RD
	Totale (kg/anno)	Procapite (Kg/ab.*giorno)	Totale (kg/a)	(Kg/ab.*giorno)	Totale (kg/a)	(Kg/ab.*giorno)	Totale (kg/anno)	(Kg/ab.*giorno)	Totale (kg/anno)	(Kg/ab.*giorno)	
2004	459.820	0,288	36.410	0,023	127.670 ⁽¹⁾	0,080	845.578	0,53	1.469.478	0,921	57,55
2005	462.470	0,29	50.240	0,032	116.910 ⁽¹⁾	0,073	860.470	0,54	1.490.090	0,936	57,69
2006	451.730	0,282	58.200	0,036	103.850	0,065	866.748	0,541	1.480.528	0,925	58,49
2007	459.730	0,286	30.670	0,019	94.700	0,059	851.893	0,53	1.436.993	0,893	59,35
2008	458.590	0,28	21.260	0,013	101.500	0,062	965.507	0,589	1.546.857	0,944	62,39
2009	496.330	0,301	17.690	0,011	78.350	0,048	927.560	0,562	1.519.930	0,922	60,95
2010	504.370	0,302	18.780	0,011	83.470	0,05	929.366	0,557	1.535.986	0,921	60,48

2011	491.600	0,29	16.550	0,01	81.300	0,048	997.579	0,588	1.587.029	0,936	62,82
2012	469.680	0,273	16.220	0,009	52.866	0,031	977.501	0,569	1.520.841	0,885	64,29
2013	467.610	0,272	18.020	0,01	44.782	0,026	942.584	0,549	1.477.484	0,86	63,84
2014	467.070	0,274	12.300	0,007	49.065	0,029	961.559	0,563	1.496.869	0,877	64,20
2015	485.000	0,284	19.970	0,012	50.769	0,03	983.888	0,577	1.550.678	0,909	63,48

La percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti è stabilmente prossimo al 65%, valori decisamente elevati nel contesto nazionale, non del tutto soddisfacente in ambito lombardo e bergamasco.

In Italia i comuni della Lombardia sono i comuni dove maggiore è la raccolta differenziata. Il comune di Pradalunga si colloca al 513 posto tra i 1527 comuni lombardi.

Tra i 125 comuni della Lombardia con una popolazione compresa tra i 4.000 ed i 5.000 abitanti Pradalunga si posiziona al 63° posto.

Di certo le nuove modalità di raccolta dei rifiuti indifferenziati con il sacco prepagato consentiranno di risalire rapidamente nelle percentuali di recupero.

12. Il costo del servizio dal 2017 al 2021.

Il costo del servizio è definito annualmente dall'Amministrazione comunale che di concerto con SSA predispone il Piano finanziario da cui poi scaturisce la TARI (Tassa rifiuti).

Infatti con la Legge 47/2013 (Legge di stabilità 2014) si è chiusa l'esperienza della TIA e si è tornati al tributo con l'introduzione della TARI.

Il Piano Finanziario di previsione annuale è redatto in conformità a quanto previsto nel D.P.R. n. 158/1999, ha lo scopo di fornire i dati utili all'applicazione del nuovo tributo comunale sui rifiuti e servizi (TARI).

Il Piano Finanziario evidenzia i costi complessivi, diretti e indiretti, del servizio, che si suddividono fra costi fissi e costi variabili, sulla scorta dei criteri indicati nel D.P.R. n. 158/1999 citato. I costi fissi riguardano le componenti essenziali del costo del servizio (costi di spazzamento e lavaggio delle strade ed aree pubbliche; attività di accertamento, riscossione e contenzioso; costi generali di gestione; costi diversi; altri costi e costi d'uso del capitale); mentre i costi variabili dipendono dalla quantità dei rifiuti prodotti (costi di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti). I costi fissi e variabili sono ripartiti fra utenze domestiche e non domestiche, in modo da consentire, con apposita deliberazione del Consiglio Comunale, la determinazione delle tariffe per le singole categorie di utenze.

I costi principali sono definiti sulla base della Gara di appalto vinta dalla Ditta AVR che si è aggiudicata il servizio raccolta, spazzamento e parziale gestione della stazione ecologica, praticando sui prezzi (indicati nell'allegato 1) il 9,22% di sconto, sino al 26/05/2018.

12.1 Obiettivi economici

L'obiettivo economico della Società Serio Servizi Ambientali srl per il quinquennio 2017-2021 è quello di coprire, come per il passato, l'intero costo di gestione della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Per l'anno 2015 il costo complessivo sostenuto dal Comune di Pradalunga per il servizio rifiuti è stato pari a:

INDIVIDUAZIONE DEI COSTI OPERATIVI DI GESTIONE (CG)

A) Costi di gestione del ciclo dei servizi sui RSU indifferenziati

$$CGIND=CSL+CRT+CTS+AC$$

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costi di spazzamento e lavaggio strade (CSL)	19.487,68
Costi di spazzamento strade effettuato dal personale del Comune (CSL)	7.500,00
Costo di raccolta e trasporto RSU (CRT)	16.190,91
Costi di svuotamento cestini effettuato dal personale del Comune (CRT)	8.000,00
Costi di smaltimento RSU (CTS)	46.147,85
Costi di gestione centro raccolta (AC)	8.000,00
Costi per noleggi (AC)	1.333,19
Totale	106.659,63

B) Costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata

$$CGD=CRD+CTR$$

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costi di raccolta e trasporto dei rifiuti differenziati (CRD)	80.885,52
Costo di smaltimento organico, legno e pneumatici (CTR)	15.297,54
Totale	96.183,06

INDIVIDUAZIONE DEI COSTI COMUNI (CC)

C) Costi amministrativi dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso (CARC)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costi amministrativi riscossione 'accertamento e scarichi	2.000,00
Costo del personale del Comune (relativi al servizio finanziario per la gestione del tributo e assistenza amministrativa)	35.000,00
Software per gestione del tributo	904,36
Totale	37.904,36

D) Costi generali di gestione (CGG)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costo del personale del Comune (relativamente servizio tecnico per assistenza agli utenti e alla società in materia di gestione del servizio)	17.914,22
Costi amministrativi diversi della società	17.935,79
Totale	35.850,01

E) Costi comuni diversi (CDD)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costo per acquisti materiale di consumo	1.918,02
Vestiaro personale	274,92
Stampa calendari	600,00
Oneri finanziari	0,00
Fondo svalutazione crediti	3.000,00
Totale	5.792,94

F) Costi d'uso del capitale (CK)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Ammortamento centro raccolta	1.531,00
Totale	1.531,00

RIEPILOGO SPESE ANNO 2015

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
A) COSTI DI GESTIONE DEL CICLO DEI SERVIZI SUI RSU INDIFFERENZIATI	106.659,63

(CGING)	
B) COSTI DI GESTIONE DEL CICLO DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA (CGD)	96.183,06
C) COSTI AMMINISTRATIVI DELL'ACCERTAMENTO, DELLA RISCOSSIONE E DEL CONTENZIOSO (CARG)	37.904,36
D) COSTI GENERALI DI GESTIONE (CGG)	35.850,01
E) COSTI COMUNI DIVERSI (CDD)	5.792,94
F) COSTI D'USO DEL CAPITALE	1.531,00
Totale	283.921,00

Considerato che gli abitanti di Pradalunga nel 2015 erano 4.673 il costo per abitante è stato pari a € 60,75/abitante.

I costi amministrativi, finanziari e generali fatturati dalla SSA oltre i costi sostenuti per servizi erogati al Comune di Pradalunga sono stati pari a € 13.543,53 compresa Iva 10% corrispondenti ad un importo pro-capite pari a € 2,90/abitante.

Per il quinquennio 2017-2021 SSA si impegna a mantenere i costi soprarichiamati al di sotto dei 15.000 €/anno, compatibilmente ad una gestione ordinaria e in assenza di modifiche normative.

IL PIANO FINANZIARIO - (PROSPETTO ECONOMICO) PER L'ANNO 2016

Il Piano Finanziario è il quadro di sintesi, che evidenzia i costi, che dovranno essere coperti totalmente dalla tariffa nell'esercizio di riferimento. Di seguito si riporta il Piano Finanziario preventivo del 2016.

INDIVIDUAZIONE DEI COSTI OPERATIVI DI GESTIONE (CG)

A) Costi di gestione del ciclo dei servizi sui RSU indifferenziati
 $CGIND = CSL + CRT + CTS + AC$

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costi di spazzamento e lavaggio strade (CSL)	18.748,08
Costi di spazzamento strade effettuato dal personale del Comune (CSL)	7.500,00
Costo di raccolta e trasporto RSU (CRT)	15.577,80
Costi di svuotamento cestini effettuato dal personale del Comune (CRT)	8.000,00
Costi di smaltimento RSU (CTS)	35.000,00
Costi di gestione centro raccolta (AC)	8.000,00
Costi per noleggi (AC)	1.461,93

Totale	94.287,81
--------	-----------

B) Costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata
CGD=CRD+CTR

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costi di raccolta e trasporto dei rifiuti differenziati (CRD)	81.654,04
Costo di smaltimento organico, legno e pneumatici (CTR)	19.000,00
Totale	100.654,04

INDIVIDUAZIONE DEI COSTI COMUNI (CC)

C) Costi amministrativi dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso (CARC)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costi amministrativi dell'accertamento – discarichi e riscossione	2.000,00
Costo del personale del Comune (relativi al servizio finanziario per la gestione del tributo e assistenza amministrativa)	30.000,00
Software per gestione del tributo	904,36
Totale	32.904,36

D) Costi generali di gestione (CGG)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costo del personale del Comune (relativamente servizio tecnico per assistenza agli utenti e alla società in materia di gestione del servizio)	10.000,00
Costi amministrativi diversi della società	19.000,00
Totale	29.000,00

E) Costi comuni diversi (CDD)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Costo per acquisto bidoni, cestini, sacchi	9.500,00
Vestiario personale	300,00

Stampa calendari	600,00
Oneri finanziari	0,00
Fondo svalutazione	3.000,00
Totale	13.400,00

F) Costi d'uso del capitale (CK)

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
Ammortamento centro raccolta	1.531,00
Totale	1.531,00

RIEPILOGO SPESE ANNO 2016

SERVIZI	COSTO COMPRENSIVO DI IVA
A) COSTI DI GESTIONE DEL CICLO DEI SERVIZI SUI RSU INDIFFERENZIATI (CGING)	94.287,81
B) COSTI DI GESTIONE DEL CICLO DELLA RACCOLTA DIFFERENZIATA (CGD)	100.654,04
C) COSTI AMMINISTRATIVI DELL'ACCERTAMENTO, DELLA RISCOSSIONE E DEL CONTENZIOSO (CARG)	32.904,36
D) COSTI GENERALI DI GESTIONE (CGG)	29.000,00
E) COSTI COMUNI DIVERSI (CDD)	13.400,00
F) COSTI D'USO DEL CAPITALE	1.531,00
Totale	271.777,21

Gli importi indicati tengono conto del contributo dello Stato a titolo di rimborso tributo per le scuole.

Le tariffe coprono costi per euro 231.777,21 mentre la differenza dovrebbe essere recuperata sull'entrata dalla vendita dei sacchi rossi.

Per verificare l'economicità e convenienza del servizio si è svolta una comparazione tra i comuni della Lombardia articolata a vari livelli (dati forniti da Arpa, relativa anno 2014).

Iniziamo il confronto tra i comuni lombardi con fascia di abitanti 4.000- 5.000 abitanti

Parliamo di 125 comuni, Pradalunga con i suoi 55,71 €/ab anno è il secondo comune con la tariffa inferiore.

Posizione	Comune	Numero di abitanti	Costi 2014 €/abitante	%le raccolta differenziata
1	Palazzago	4.507	50,36	66,18
2	Pradalunga	4.678	55,71	64,7
3	Veduggio con Colzano	4.443	68,29	71,31
4	Gambara	4.700	70	75,19
5	Morazzone	4.269	72,7	71,77
6	Merone	4.206	73,31	62,71
7	Roncello	4.370	74,11	70,38
8	Cassago Brianza	4.477	74,39	67
9	Ponte Lambro	4.398	75,04	57,32
10	Sotto il Monte Giovanni XXIII	4.357	75,35	61,06
11	Cene	4.276	75,67	67,34
12	Paladina	4.067	76,6	71,22
13	Casirate d'Adda	4.091	78,47	58,25
14	Castiglione d'Adda	4.739	78,74	62,33
15	San Paolo	4.526	79	79,31
16	Grosio	4.518	79,64	53,38
17	Lonate Ceppino	4.941	79,74	66,02
18	Arcene	4.787	79,83	61,96
19	Albese con Cassano	4.254	80,17	57,29
20	Mozzanica	4.633	80,56	45,11
	Media	4.462	73,9	64,5

Tra i comuni con minor costi per abitante in Lombardia, Pradalunga risulta 11° come sviluppo della raccolta differenziata.

Se guardiamo i Comuni della stessa fascia solo della Bergamasca è in 9° posizione per la differenziata, mantenendo il secondo posto per l'economicità.

Posizione	Comune	Numero di abitanti	Costi 2014 €/abitante	%le raccolta differenziata
1	Palazzago	4.507	50,36	66,18
2	Pradalunga	4.678	55,71	64,7
3	Sotto il Monte Giovanni	4.357	75,35	61,06

	XXIII			
4	Cene	4.276	75,67	67,34
5	Paladina	4.067	76,6	71,22
6	Casirate d'Adda	4.091	78,47	58,25
7	Arcene	4.787	79,83	61,96
8	Mozzanica	4.633	80,56	45,11
9	Leffe	4.573	81,16	50,55
10	Fontanella	4.548	82,22	66,23
11	Valbrembo	4.188	82,28	54,11
12	Casazza	4.061	83,29	61,49
13	Carvico	4.651	84,49	73,06
14	Vertova	4.786	85,82	44,41
15	Villa d'Adda	4.772	88,05	67,01
16	Comun Nuovo	4.279	89,21	67,48
17	Bariano	4.387	89,37	65,69
18	Covo	4.057	89,51	54,39
19	Calvenzano	4.207	92,35	56,98
20	San Pellegrino Terme	4.894	92,67	64,27
	Media	4.440	80,65	61,07

Limitando l'osservazione all'area geografica di riferimento del Comune di Pradalunga dal Capoluogo a Fiorano al Serio, Pradalunga è il 2° comune in termini di economicità del servizio.

Il livello di raccolta differenziata la vede all'undicesimo posto seguita solo dai Comuni della Valle Gandino.

Posizione	Comune	Numero di abitanti	Costi 2014 €/abitante	%le raccolta differenziata	Modalità di gestione
1	Torre Boldone	8.703	43,37	81,3	AD
2	Pradalunga	4.678	55,71	64,7	H
3	Albino	18.171	57,16	76,48	AD
4	Ranica	6.020	59,28	76,66	H
5	Alzano Lombardo	13.632	60,05	73,15	H
6	Villa di Serio	6.632	61,78	79,33	AD
7	Gandino	5.471	70,88	64,43	AD
7	Nembro	11.688	71,47	67,67	H
9	Scanzorosciate	10.114	74,24	66,08	H
10	Cene	4.276	75,67	67,34	AD
11	Fiorano al Serio	3.021	78,94	59,3	AD
12	Leffe	4.573	81,16	50,55	AD

13	Casnigo	3.315	86,58	48,1	H
14	Gazzaniga	5.134	92,16	66,45	AD
15	Bergamo	119.002	152,41	64,29	H
	Media	14.962	74,72	67,06	

H = affidamento "in house"

AD = amministrazione diretta

Da questi due gruppi di dati si desume che le modalità di gestione dei rifiuti ed il Contratto del Comune di Pradalunga risulta tra quelli più efficaci, efficienti ed economici, lasciano margini di miglioramento per la raccolta differenziata. Le nuove modalità di raccolta del rifiuto indifferenziato dovrebbero consentire di recuperare rapidamente posizioni anche sotto questo aspetto.

Questo vale per l'insieme dei Comuni della SSA che si collocano:

- per costi tutti sotto la media dei 15 comuni analizzati;
- per percentuale di raccolta differenziata sopra la media.

13. Servizi migliorati nel contratto

Con il nuovo contratto di gestione del servizio di raccolta, spazzamento e gestione della piazzola ecologica si è convenuto con l'ufficio tecnico comunale, la SSA e la ditta AVR società vincitrice del bando di gara europeo per la raccolta triennale dei rifiuti nei Comuni della SSA e nel Comune di Villa di Serio i seguenti punti migliorativi senza oneri aggiuntivi:

- Sviluppo di una piattaforma WEB con una APP dedicata che consenta di informare i cittadini sulle modalità di svolgimento del servizio e di recupero di eventuali rifiuti abbandonati;
- Ampliamento del servizio numero verde, ora attivo 24 ore su 24 per sette giorni alla settimana.
- Potenziamento con l'ufficio scuola e tecnico del Comune delle campagne formative presso le scuole dell'obbligo del Comune.
- Riduzione delle emissioni inquinanti dei mezzi utilizzati nella raccolta e spazzamento delle strade con tracciabilità di tutti e percorsi ed analisi dei consumi di carburante.
- Potenziamento della raccolta differenziata.

Il contratto conferma la snellezza della struttura della SSA e la forte integrazione con gli uffici del Comune di Pradalunga dal settore finanze a quello tecnico.

14. Servizi in eliminazione nel nuovo contratto

Non sono previsti riduzione contrattuali dei servizi erogati.

15. Conclusioni

L'affidamento in house a Serio servizi ambientali srl del servizio di gestione dei rifiuti, come prima descritto, risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- il modello di affidamento è coerente con i principi comunitari e con le disposizioni normative nazionali;
- nel contratto di servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati esistono gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- la proposta tecnico economica della SSA risulta conveniente per il Comune di Pradalunga;
- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico, operativo e contrattuale, intercorrente tra il Comune ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo estremamente efficace e determinante sull'organizzazione ed erogazione del servizio non praticabile su di un soggetto terzo;
- si realizza una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il comune realizzerebbe con una gestione interna con conseguente contenimento dei costi del servizio a livelli confrontabili con il mercato esistente;
- la qualità e l'efficienza del servizio assicurato da SSA negli anni scorsi sono attestati anche dal raggiungimento da un'ottima percentuale di raccolta differenziata.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione scelta dal Comune di Pradalunga, nell'esercizio della propria autonomia, dell'affidamento in house alla società partecipata Serio servizi ambientali srl del servizio in parola, sia idonea a garantire un'azione amministrativa efficiente, efficace ed economica.

Pradalunga Il Responsabile