



COMUNE DI CAVA MANARA

Provincia di Pavia

SERVIZIO RELATIVO ALLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA E SERVIZI CONNESSI E COMPLEMENTARI

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

Cava Manara, 5 aprile 2022

**Il Responsabile del Servizio
Territorio ed Ambiente
Ing. Davide Zoccarato**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZI DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI URBANI, DI IGIENE URBANA E DEI CONNESSI SERVIZI INFORMATIVI
Ente affidante	COMUNE DI CAVA MANARA
Tipo di affidamento	CONTRATTO DI SERVIZIO
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ IN HOUSE
Durata del contratto	7 ANNI
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	NUOVO AFFIDAMENTO
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	COMUNE IN FORMA SINGOLA

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	ING. ZOCCARATO DAVIDE
Ente di riferimento	COMUNE DI CAVA MANARA
Area/servizio	SERVIZIO TERRITORIO ED AMBIENTE
Telefono	0382 557511
Email	info@comune.cavamanara.pv.it
PEC	protocollo@cert.comune.cavamanara.pv.it
Data di redazione	5 APRILE 2022

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

PRINCIPALI DISPOSIZIONI COMUNITARIE

- Decisione del 20/12/2011 riguardante le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico - 2012/21/UE
- Comunicazione della CE sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale - 2012/C 8/03
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale - COM (2003) 270
- Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012) - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 106

ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA

- D.L. 18/10/2012, n. 179 convertito nella Legge 17/12/2012, n. 221
- D.lgs. 18/04/2016, n. 50
- D.lgs. 19/08/2016, n. 175
- D.L. 13/08/2011, n. 138, convertito nella Legge 14/09/2011, n. 148

FUNZIONI DEGLI ENTI TERRITORIALI

- [L. n. 191 del 23 dicembre 2009, art. 2, c. 186bis – Soppressione delle Autorità d'Ambito](#)
- [D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, art. 14 – Attribuzione funzioni fondamentali ad enti territoriali](#)
- [L. n. 244 del 24 dicembre 2007, art. 2, c. 38 – Principi generali di governo degli ambiti](#)

ORGANIZZAZIONE SERVIZIO PUBBLICO LOCALE E GOVERNO DEGLI ATO

- [L. n. 191 del 23 dicembre 2009, art. 2, c. 186bis – Soppressione delle Autorità d'Ambito](#)
- [L. n. 244 del 24 dicembre 2007, art. 2, c. 38 – Principi generali di governo degli ambiti](#)
- [D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 200 – Organizzazione del servizio. Ambiti territoriali ottimali \(ATO\) e relativi criteri di delimitazione](#)
- [D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 198 – Competenza dei comuni in materia di rifiuti](#)
- [D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 199 – Le Regioni approvano o adeguano il Piano Regionale di Gestione Rifiuti](#)
- [D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 197 – Competenza delle province in materia di rifiuti](#)
- [D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 196 – Competenza delle regioni in materia di rifiuti](#)
- [D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 195 – Competenza dello Stato in materia di rifiuti](#)

AFFIDAMENTI

- [D.M. 13 febbraio 2014 – Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Raccolta.](#)
- [D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012, art. 25, c. 4 – Gestione rifiuti: possibilità di affidamento disgiunto del ciclo integrato](#)
- [D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 204 – Disciplina transitoria relativa alle gestioni esistenti](#)
- [D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 203 – Contenuto dello schema tipo di contratto di servizio](#)
- [D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 202 – Modalità di affidamento dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani](#)

GESTIONE DELLE RETI

- [D.L. n. 133 del 12 settembre 2014, art. 35 – Individuazione impianti di recupero di energia e di smaltimento dei rifiuti urbani e speciali. Impianti strategici di interesse nazionale](#)

TARIFFE

- D. L. n. 78 del 19 giugno 2015, art. 7 – Mancati ricavi per redditi inesigibili tra le componenti di costo della tariffa
- L. n. 68 del 2 maggio 2014 – Modifiche ai tributi per i servizi indivisibili (TASI) e tassa sui rifiuti (TARI)
- L. n. 147 del 27 dicembre 2013, art. 1, c. 639-706 – Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e Tassa sui rifiuti (TARI)
- D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 238 – Definizione, natura, presupposti e determinazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani
- D. Lgs. n. 36 del 13 gennaio 2003, n. 36, art. 15 – Determinazione dei costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche

CONTRATTO DI SERVIZIO

- D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, art. 203 – Contenuto dello schema tipo di contratto di servizio

NORMATIVA REGIONALE

- Organizzazione del servizio rifiuti urbani in Lombardia
- Programma Regionale di Gestione Rifiuti 2014 (ESTRATTO)
- D.G.R. n. 1990 del 20 giugno 2014 – Approvazione del Programma Regionale di gestione rifiuti
- L.R. n. 21 del 27 dicembre 2010 – Modifiche alla L.R. 12 dicembre 2003, n. 26, in attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191
- L.R. n. 26 del 12 dicembre 2003 – Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche

DELIBERAZIONI ARERA

- DELIBERAZIONE 31 OTTOBRE 2019 N. 443/2019/R/RIF “DEFINIZIONE DEI CRITERI DI RICONOSCIMENTO DEI COSTI EFFICIENTI DI ESERCIZIO E DI INVESTIMENTO DEL SERVIZIO INTEGRATO DEI RIFIUTI, PER IL PERIODO 2018-2021”;
- DELIBERAZIONE 31 OTTOBRE 2019 n. 444/2019/R/RIF “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRASPARENZA NEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI”;
- DELIBERAZIONE 3 MARZO 2020 N.57/2020/R/RIF “SEMPLIFICAZIONI PROCEDURALI IN ORDINE ALLA DISCIPLINA TARIFFARIA DEL SERVIZIO INTEGRATO DEI RIFIUTI E AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA VERIFICA DELLA COERENZA REGOLATORIA DELLE PERTINENTI DETERMINAZIONI DELL'ENTE TERRITORIALMENTE COMPETENTE”

La presente relazione viene redatta valorizzando le indicazioni di ANAC in materia di affidamenti *in house* attualmente in consultazione per fornire una rappresentazione di dettaglio e maggior circostanziamento. Allo scopo, saranno valorizzate tutte le indicazioni dell'Autorità, rapportandole con puntualità al caso di specie.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

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

B.1.1 DATI DEMOGRAFICI, TERRITORIALI E DI RACCOLTA DEI RIFIUTI

Si riportano di seguito i dati di inquadramento demografico, territoriale e di raccolta dei rifiuti urbani relativi al Comune di Cava Manara: abitanti e quantitativi di rifiuti riferiti agli ultimi quattro anni (dal 2018 al 2021):

Anno	Abitanti	RU totale	RD	Produzione pro-capite	RD
		ton/anno	ton/anno	Kg/ab* anno	%
2018	6.750	3.084,644	2.338,974	456,98	75,83
2019	6.741	3.194,510	2.419,110	473,89	75,73
2020	6.647	3.493,343	2.636,779	522,55	75,48
2021	6.695	3.288,947	2.399,592	491,25	72,96

Figura 1 – Andamento annuale della produzione totale di rifiuti urbani

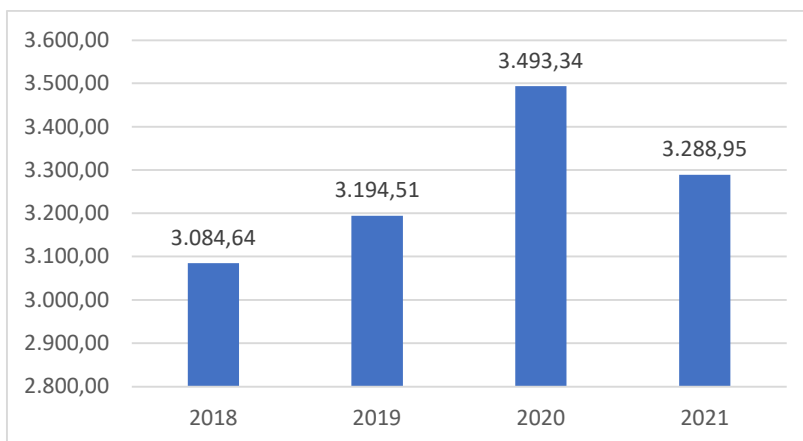


Figura 2 – Andamento annuale della produzione pro-capite di rifiuti urbani

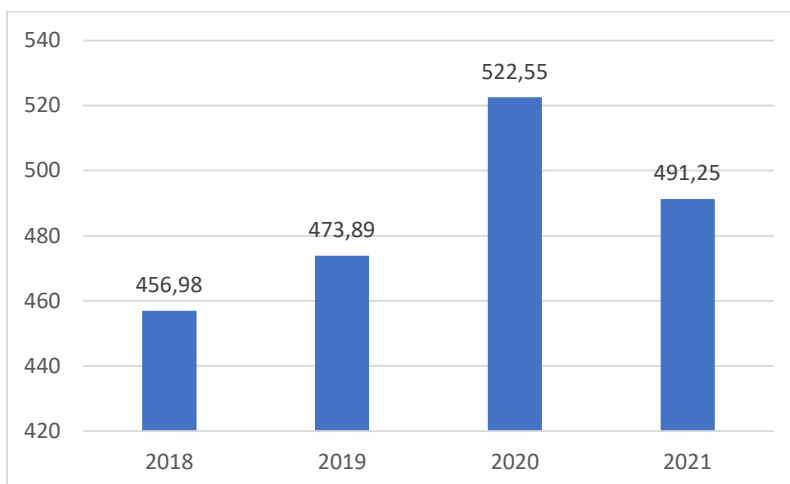
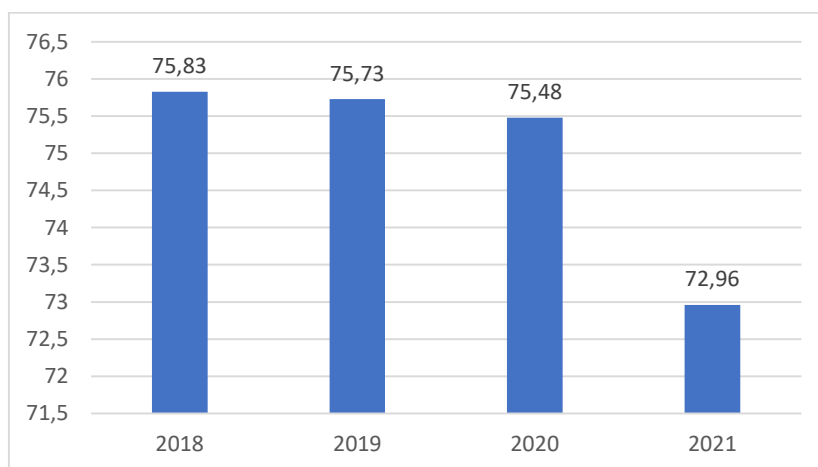


Figura 3 – Andamento percentuale della raccolta differenziata



B.1.2 IL SERVIZIO PRINCIPALE, LE ATTIVITÀ CONNESSE E GLI OBIETTIVI QUALIFICANTI E DI INDIRIZZO DEL SERVIZIO

La disciplina dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e di igiene urbana e dei connessi servizi informativi regolamentata da tale conferimento può essere così di seguito esplicitata, individuando, in tal modo, l'oggetto dell'affidamento:

- a) Servizi e forniture relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti urbani e agli spazzamenti con corrispettivo a corpo:
- a.1. raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati per le utenze domestiche e non domestiche;
 - a.2. raccolta e trasporto di rifiuti costituiti da pannolini e pannoloni per le utenze domestiche;
 - a.3. raccolta e trasporto dei rifiuti di carta e cartone per le utenze domestiche e non domestiche;
 - a.4. raccolta e trasporto dei rifiuti di imballaggi in plastica per le utenze domestiche e non domestiche;
 - a.5. raccolta e trasporto dei rifiuti di vetro e di imballaggi metallici per le utenze domestiche e non domestiche;
 - a.6. raccolta e trasporto dei rifiuti di natura organica (frazione umida) per le utenze domestiche e non domestiche;
 - a.7. raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati in occasione di mercati ed eventi;
 - a.8. raccolta e trasporto dei rifiuti di carta e cartone in occasione di mercati e eventi;
 - a.9. raccolta e trasporto dei rifiuti di imballaggi in plastica in occasione di mercati e eventi;
 - a.10. raccolta e trasporto dei rifiuti di vetro e imballaggi metallici in occasione di mercati e eventi;
 - a.11. raccolta e trasporto dei rifiuti di natura organica (frazione umida) in occasione di mercati e eventi;
 - a.12. raccolta e trasporto di sfalci e potature;
 - a.13. raccolta e trasporto di pile e farmaci;
 - a.14. raccolta e trasporto dei rifiuti ingombranti;
 - a.15. raccolta e trasporto dei rifiuti costituiti da scarti vegetali e da rifiuti indifferenziati presso il cimitero;
 - a.16. spazzamento meccanizzato di strade e piazze;
 - a.17. spazzamento meccanizzato di strade e piazze in occasione di mercati e eventi;
 - a.18. lavaggio di contenitori;
 - a.19. opere integrative e gestione del centro comunale di raccolta dei rifiuti (CCR);
 - a.20. fornitura di contenitori per la raccolta dei rifiuti;
 - a.21. consegna a domicilio di contenitori per la raccolta dei rifiuti;
 - a.22. rimozione e smaltimento dei contenitori già presenti sul territorio e presso le utenze non più funzionali ai servizi oggetto del presente appalto;
 - a.23. manutenzione e sostituzione dei contenitori, delle attrezzature, dei mezzi e dei veicoli per lo svolgimento dei servizi;

- a.24. trasporto dei rifiuti raccolti ai siti di stoccaggio e/o ai siti o agli impianti di trattamento e/o recupero e/o riciclaggio e/o smaltimento.
- b) Servizi comunicativi con corrispettivo a corpo:
 - b.1. redazione della carta dei servizi;
 - b.2. campagne di informazione e comunicazione sulla riduzione e sulla raccolta differenziata dei rifiuti urbani dal secondo anno di appalto;
 - b.3. servizio informativo telefonico tramite “numero verde”.
- c) Servizi con corrispettivo a misura:
 - c.1. raccolta e trasporto di rifiuti da esumazioni e estumulazioni;
 - c.2. rimozione di rifiuti abbandonati;
 - c.3. pulizia e spurgo di caditoie e pozzetti stradali;
 - c.4. rimozione di carcasse animali e pulizia delle aree.

B.1.3 INTRODUZIONI DI MIGLIORIE RISPETTO ALL'ATTUALE SERVIZIO E OBIETTIVI QUALIFICANTI E DI INDIRIZZO

Con il nuovo affidamento il Comune di Cava Manara intende procedere ad incrementare ulteriormente la percentuale di raccolta differenziata, promuovendo forme di miglioramento complessivo nel sistema di erogazione dei servizi di igiene ambientale, introducendo i seguenti obiettivi qualificanti e di indirizzo.

L'obiettivo è quello di raggiungere la soglia del 85% di raccolta differenziata entro 5 anni dalla sottoscrizione del contratto. Al termine del terzo anno di contratto A.S.M. Pavia S.p.A. e il Comune di Cava Manara avvieranno un tavolo di confronto e di analisi del trend di raccolta differenziata per verificare l'effettiva possibilità di raggiungimento dell'obiettivo entro il termine sopra previsto.

L'incremento della percentuale di raccolta differenziata si attuerà attraverso i seguenti obiettivi qualificanti individuati dal Comune di Cava Manara e da A.S.M. Pavia S.p.A.:

1) Introduzione nel corso del contratto, entro i primi 2 anni, della modalità di raccolta “puntuale”

Introduzione di un sistema di misurazione puntuale delle raccolte della frazione indifferenziata e della frazione organica. Mediante l'attivazione di questa procedura, la componente variabile dei costi sarà proporzionale al volume dei rifiuti conferiti da utenze singole o collettive (intendendo come utenze collettive condomini o altre multi-utenze che condividono i conferimenti).

Le esperienze italiane di tariffa puntuale e gli studi scientifici di settore dimostrano che la tariffa puntuale determina un sensibile miglioramento gestionale in termini sia di riduzione di produzione totale di rifiuti urbani sia di incremento della raccolta differenziata per arrivare anche oltre l'85%.

Se l'utente è consapevole che la tariffa da pagare aumenta con il crescere dei rifiuti indifferenziati, si instaurano comportamenti attenti e virtuosi a tutto vantaggio di una maggiore e più efficace differenziazione dei rifiuti riciclabili e, quindi, di un aumento della percentuale di raccolta differenziata.

I vantaggi associati alla tariffa puntuale possono essere così schematizzati:

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

La tariffa puntuale è considerata, quindi, il principale strumento economico con il quale i Comuni possono concorrere all'attuazione della gerarchia della gestione dei rifiuti.

Le modalità operative e i criteri di misurazione saranno conformi a quanto prescritto dallo schema di decreto del Ministero dell'ambiente come approvato dalla Conferenza Città-regioni nella seduta del 2 marzo 2017 reso applicabile dal DM del 20 aprile 2017.

Il gestore del servizio:

- provvederà all'importazione del data base utenti/utenze TARI;
- provvederà all'acquisto con oneri anticipati dell'attrezzature per la raccolta del rifiuto (secchielli, bidoni carrellati, cassonetti, sacchetti) dotati di microchip (di seguito anche detti transponder);
- provvederà alla distribuzione delle attrezzature di raccolta con abbinamento dei dati dell'utenza;
- fornirà all'ente l'applicativo informatico per la gestione del servizio, sia in fase iniziale di distribuzione massiva contenitori che per l'aggiornamento della banca dati utenti/utenze e la gestione ordinaria dei contenitori (assegnazioni, restituzioni, sostituzioni);
- tramite i suoi tecnici garantirà la formazione del personale dell'amministrazione comunale sulle funzionalità dell'applicativo informatico;
- si doterà per la raccolta di mezzi dotati di sistemi atti alla rilevazione del numero di svuotamenti;
- fornirà agli operatori dedicati alla raccolta le attrezzature (palmari) necessarie per la lettura del microchip, in aggiunta ai rilevatori posti sui mezzi;
- supporterà l'ente nelle assemblee pubbliche per illustrare alla cittadinanza finalità e modalità di gestione della misurazione puntuale;
- predisporrà reportistica periodica con i dati relativi alle letture degli svuotamenti, secondo un template condiviso con l'amministrazione comunale;
- offrirà un servizio di back office per tutte le eventuali criticità incontrate dai tecnici comunali.

2) Bollettazione all'utenza

Si prevede una gestione completa del sistema di bollettazione mediante idonei sistemi informatici atti alla gestione della bollettazione all'utenza che consentono di svolgere il servizio di gestione tariffaria a 360° (bollettazione e riscossione limitatamente alla prima fase di accertamento).

3) Campagne di informazione e comunicazione sulla raccolta differenziata dei rifiuti

Quasi tutti i rifiuti, se correttamente separati e differenziati, possono essere riciclati e rinascere a nuova vita, ad esempio umido, carta e cartone, plastica, vetro, alluminio e acciaio.

Solo pochissimi rifiuti, circa il 10%, non possono essere riciclati e devono essere smaltiti attraverso specifici impianti. Svolgendo correttamente la raccolta differenziata ogni cittadino può dare il proprio contributo per evitare lo spreco di risorse ed energia, riciclando materiali preziosi e riducendo sensibilmente il consumo di materie prime, oltre al fabbisogno ed alle emissioni di discariche ed inceneritori.

Il gestore del servizio affiancherà il Comune di Cava Manara al fine di fornire ai cittadini adeguata informazione in merito alle corrette modalità di conferimento dei rifiuti, fornendo adeguati strumenti per consentire loro di conoscere e rispettare le regole della raccolta differenziata, nonché di segnalare eventuali difformità, instaurando un virtuoso dialogo mirato a raggiungere i seguenti obiettivi:

- a) sensibilizzare i cittadini sull'importanza di rispettare l'ambiente e svolgere correttamente la raccolta differenziata dei rifiuti;
- b) aumentare la percentuale di materiali raccolti in modo differenziato;
- c) ridurre la quantità di rifiuti conferiti in discarica;
- d) ridurre gli sprechi;
- e) consentire ad ogni cittadino di contribuire fattivamente al mantenimento del decoro del proprio paese.

Per ottenere tali obiettivi il gestore del servizio metterà a disposizione i seguenti strumenti:

o Calendario della raccolta differenziata

Il gestore del servizio provvederà a predisporre e fornire ogni anno un calendario della raccolta differenziata, contenente tutte le informazioni utili agli utenti per conoscere modalità e tempi di esposizione dei rifiuti e ricevere consigli utili per non incorrere in errori. I calendari saranno consegnati direttamente agli utenti alla fine di ogni anno solare.

o Guida al corretto conferimento dei rifiuti

Il gestore del servizio provvederà a predisporre e fornire una guida al corretto conferimento dei rifiuti sarà consegnata direttamente agli utenti all'inizio del servizio.

o Campagne informative su specifici argomenti

In corrispondenza di specifiche esigenze del Comune di comunicare agli utenti variazioni delle modalità o degli orari della raccolta, o di sensibilizzazione su specifiche tematiche, il gestore del servizio metterà a disposizione il proprio staff per la realizzazione di campagne mirate, attraverso:

- ideazione e realizzazione di buste contenenti lettera del Sindaco e flyer (mailing) informativo;
- distribuzione porta a porta delle sopra citate buste a tutte le utenze interessate;
- stesura e diffusione di comunicati stampa;
- supporto per adeguata informativa agli amministratori di condominio.

o Educazione ambientale

Nella consapevolezza che la cultura del rispetto dell'ambiente e dell'uso responsabile delle risorse passa anche e soprattutto attraverso la formazione dei più piccoli, il gestore del servizio metterà a disposizione del Comune un progetto di educazione ambientale che si prefigge di raggiungere i seguenti obiettivi:

- diffondere atteggiamenti attenti e rispettosi dell'ambiente;
- far conoscere le corrette modalità della raccolta differenziata;
- sviluppare il rispetto del territorio;
- sviluppare il rispetto dell'ambiente a scuola;
- far conoscere la differenza tra diversi materiali;
- far scoprire le possibilità di riutilizzo dei materiali;
- coinvolgere insegnanti, famiglie e alunni.

o Pagina dedicata sul sito internet aziendale

Il gestore del servizio realizzerà, sul sito proprio sito internet, una specifica pagina dedicata al Comune di Cava Manara e contenente:

- informazioni sulla raccolta differenziata nel Comune
- sezione nella quale è possibile visualizzare, scaricare e stampare il “Calendario della raccolta differenziata” e la “Guida alla raccolta differenziata”
- sezione “Dove lo butto” che permette, in un click, di cercare una specifica tipologia di rifiuto e scoprire dove è corretto gettarlo.

o Sezione dedicata su app per smartphone

Realizzazione da parte del gestore del servizio di una apposita app per smartphone e tablet, da rendere disponibile gratuitamente per Android e per iOS, relativa al servizio svolto nel Comune di Cava Manara, in modo che gli utenti possano facilmente e comodamente dal proprio telefonino:

- controllare il calendario della raccolta “porta a porta”
- scoprire come conferire correttamente ogni tipologia di rifiuto
- trovare i centri di raccolta più vicini
- richiedere informazioni e inviare segnalazioni

Inoltre, grazie alle notifiche push, gli utenti saranno sempre aggiornati sulle novità del servizio e la nuova funzione "Alert" ricorderà loro, ogni giorno, quale rifiuto esporre.

4) Retrocessione dei ricavi da valorizzazione dei rifiuti

Il gestore del servizio provvederà alla retrocessione all'ente, sotto forma di minore corrispettivo, dei ricavi da valorizzazione dei rifiuti nella percentuale prevista del Metodo Tariffario tempo per tempo definito da ARERA (e comunque non inferiore alla quota attualmente prevista, 84% ricavi da Consorzi, 60% proventi da vendita energia e materiale). Saranno previsti dei momenti biennali di confronto tra il gestore del servizio e l'Amministrazione Comunale per verificare eventuali scostamenti significativi tra quantitativi e costi medi utilizzati per la stima del corrispettivo e i valori a consuntivo.

5) Attività di controllo sul rifiuto esposto

Il gestore del servizio metterà a disposizione personale formato per l'attività di “ispettore ecologico”, che può affiancare la Polizia Locale nella verifica dei corretti conferimenti di rifiuti (giorni e orari di esposizione, tipologia di contenitori utilizzati, qualità del rifiuto). Tali ispettori ecologici avranno anche una funzione di informazione “sul campo” nei confronti dell'utenza.

Di concerto con l'amministrazione comunale potrà essere definito un piano di controlli sulle utenze domestiche/non domestiche.

Previa necessaria autorizzazione gli ispettori ecologici potranno emettere sanzioni in caso di esposizione non corretta.

Il gestore del servizio predisporrà un progetto di installazione fototrappole, finalizzato a contrastare il fenomeno di abbandono rifiuti sul suolo pubblico. In collaborazione con gli uffici comunali competenti, supporterà l'ente nell'identificazione delle zone più a rischio e si farà carico del costo di acquisto e installazione di una fototrappola e relativa segnaletica.

6) Compostaggio domestico

In un'ottica di strategia "Rifiuti Zero", senza oneri in capo all'ente, il gestore del servizio distribuirà agli utenti che ne faranno richiesta una compostiera per il recupero della frazione verde e della frazione organica, con materiale informativo sul compostaggio domestico. Si prevede che tale iniziativa porti, nell'arco di due anni, una riduzione dei passaggi di raccolta del verde porta a porta. La compostiera normalmente ha una capacità di 350 litri e serve per il taglio di prati di 200 metri quadrati.

7) Supporto nell'applicazione della normativa ARERA

Il gestore del servizio, attraverso i propri tecnici, sarà a disposizione per supportare il Comune di Cava Manara nell'applicazione della normativa in materia di servizi di igiene ambientale e delle delibere emanate da ARERA (predisposizione piani tariffari, qualità del servizio, costi efficienti, ed ogni eventuale altro adempimento). Il gestore del servizio predisporrà una sezione del suo sito internet aziendale accessibile dalla home page per la pubblicazione dei dati richiesti da ARERA di competenza del Gestore, a cui i canali comunicativi del Comune di Cava Manara potranno rimandare.

8) Analisi merceologiche sui rifiuti prodotti da utenze non domestiche

Al fine di garantire qualitativamente le performances dei sistemi di raccolta e di agevolare l'Amministrazione comunale di Cava Manara sulle determinazioni relative all'assimilazione, per quantità e qualità, dei rifiuti provenienti da utenze non domestiche, così come previsto dalle norme vigenti, il gestore del servizio si farà carico di progettare ed organizzare la caratterizzazione e l'analisi merceologica dei rifiuti raccolti presso le principali utenze non domestiche.

9) Creazione di una banca dati accessibile via web

Il gestore del servizio provvederà a predisporre una banca dati accessibile via web, costantemente aggiornata, che permetterà all'Amministrazione comunale di Cava Manara di reperire tutte le informazioni utili al fine di poter monitorare l'andamento dell'esecuzione del contratto. In particolare, conterrà almeno i seguenti dati, da implementare rispetto alle esigenze che la stessa Amministrazione comunale indicherà:

- estensione, localizzazione e modalità della raccolta;
- quantitativi di rifiuti raccolti, in funzione del tipo di rifiuto e del tipo di utenza (domestica e non domestica);
- destinazioni delle frazioni di rifiuti raccolte corredate con i dati sui pesi dei rifiuti conferiti e accettati dal ricevente con indicazione del livello di purezza dei rifiuti differenziati;
- rendicontazione dei prelievi con riferimento a tutte le utenze domestiche e non domestiche;
- dati sull'autocompostaggio con dettagli sulle compostiere distribuite;
- segnalazione di eventuali anomalie o problemi specifici riscontrati nello svolgimento delle prestazioni, di eventuali fatti accidentali accaduti, di eventuali atti vandalici rilevati;
- interventi di carattere straordinario eventualmente eseguiti, con l'indicazione precisa e dettagliata di personale, veicoli, mezzi, contenitori e attrezzature impiegati e delle motivazioni;
- rendicontazione informatizzata degli spostamenti dei veicoli adibiti alla raccolta e al trasporto e dei veicoli adibiti agli spazzamenti strade.

Saranno inoltre predisposti report di sintesi, nei formati e con contenuti da condividere, che verranno periodicamente trasferiti all'Amministrazione comunale di Cava Manara.

B.2 - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra i quali si annovera anche il servizio di igiene ambientale, la scelta della forma di gestione del servizio da affidare è effettuata sulla base della presente Relazione ex art. 34, comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, che, tra le altre sue funzioni, ha anche quella di definire “i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale”.

Il servizio pubblico locale di rilevanza economica può essere definito come il servizio erogato dietro corrispettivo economico, che l’Ente locale affidante assume come necessario per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Il servizio pubblico è caratterizzato dalla sua natura di servizio universale, in quanto garantisce a tutti gli utenti, attuali o anche solo potenziali, parità di trattamento in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza.

Secondo l’ordinamento comunitario per “servizio universale” si intende “l’insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile.”

Gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale sono quegli obblighi che l’impresa non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

La ratio dell’imposizione degli obblighi di servizio pubblico è finalizzata a garantire che il servizio sia prestato con i predetti requisiti del servizio universale, a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione, assicurando alle persone parità sostanziale di accesso.

Il servizio pubblico può prevedere una compensazione economica a carico dell’Ente affidante, qualora le tariffe non siano in grado di coprirne i costi, ovvero può trovare la copertura dei suoi costi in base alle tariffe applicate all’utenza, comunque determinate dall’Ente affidante ed approvate dall’ente di regolazione che attualmente è l’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

B.3 - CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI IGIENE

Il servizio di Igiene è sottoposto, oltre che agli obblighi di carattere generale previsti per tutti i servizi pubblici a rilevanza economica (ad esempio l’accessibilità al servizio per tutti gli utenti a condizioni eque), ad ulteriori specifiche e complesse prescrizioni normative, la cui inosservanza comporta l’applicazione di sanzioni amministrative, civili e penali.

Preliminarmente è necessario inquadrare il perimetro delle attività ricomprese nel servizio di gestione dei rifiuti urbani, e dunque l’oggetto prestazionale del servizio.

Si precisa al riguardo che, ai sensi dell’art. 184 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per “rifiuti urbani” si intendono:

- a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
- b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, con apposito provvedimento del Comune sulla base dei criteri stabiliti dal Ministero dell’Ambiente, ancora in fase di emanazione;
- c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;
- d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d’acqua;
- e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
- f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e).

Ai sensi dell’art. 25, comma 4 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27, il servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani ed assimilati comprende le attività di “raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e avvio a smaltimento e recupero”. Può inoltre comprendere anche le attività di “gestione e realizzazione degli impianti”.

Il servizio pubblico di gestione rifiuti deve essere svolto nel rispetto delle prescrizioni dettate in materia ambientale dalla Parte Quarta del Testo Unico Ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che all'art. 178 qualifica la gestione dei rifiuti come "attività di pubblico interesse", disponendo che sia effettuata:

- a) conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga;
- b) secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

L'art. 179 del Testo Unico Ambiente stabilisce, inoltre, un ordine di priorità nella gestione dei rifiuti, in funzione di quella che costituisce la migliore opzione ambientale, nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio inteso come recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini (include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia);
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento.

Il comma 6 del predetto art. 179 precisa, altresì, che "Nel rispetto di tale gerarchia devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica."

Le attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono altresì tenute, ai sensi dell'art. 182-bis TUA, al rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità, al fine rispettivamente di:

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

Per "rifiuto urbano indifferenziato" si intende il rifiuto residuo non proveniente da "raccolta differenziata" in cui "il flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico".

Corollario del principio di autosufficienza è il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano (comma 3 dell'art. 182 TUA). Il servizio pubblico di gestione dei rifiuti costituisce altresì un servizio essenziale anche ai sensi della Legge 12/06/1990, n. 146: esso, dunque, deve essere assicurato senza soluzione di continuità in quanto serve a mantenere in funzione la normale attività a supporto della collettività.

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

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

B.4 - OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO RIFIUTI URBANI NEL COMUNE DI CAVA MANARA

Oltre al rispetto dei predetti obblighi di servizio pubblico, sia generali, sia specifici per il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani, il gestore del servizio presso il Comune di Cava Manara dovrà in particolare garantire l'espletamento dei servizi indicati al precedente paragrafo B.1.

I contenuti specifici degli obblighi del servizio pubblico di Igiene ambientale nel Comune di Cava Manara, posti alla base del nuovo affidamento da stipulare tra l'Amministrazione comunale e il gestore in-house, ed oggetto di periodiche revisioni di intesa tra le parti, sono ispirati ai seguenti principi:

- a) tutela della salute dei cittadini e salvaguardia dell'ambiente;
- b) rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione tra gli stessi, nonché dei criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) parità di trattamento del servizio prestato tra le diverse aree urbane del territorio comunale di Cava Manara, fatte salve le specificità del modello gestionale, anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nei limiti resi possibili dalle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito;
- d) continuità e regolarità della prestazione del servizio, riconosciuto come servizio pubblico essenziale anche ai sensi della Legge 12 giugno 1990, n. 146, e che, pertanto, non può essere interrotto, salvo i casi di forza maggiore, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico-sanitari;
- e) ricerca dell'equilibrio economico e finanziario, come evidenziato dall'offerta tecnica ed economica del gestore, attraverso l'efficientamento continuo del servizio e l'ottimizzazione delle attività operative;
- f) efficienza e efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo;
- g) sensibilizzazione e condivisione delle modalità di erogazione del servizio con le utenze interessate sia in fase di progettazione sia in fase di esecuzione, anche mediante lo svolgimento di opportune campagne di comunicazione/informazione e di sensibilizzazione rivolte a tutte le utenze territoriali.

Il Contratto di Servizio dovrà comunque contenere le indicazioni previste dall'art. 203, comma 2 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come di seguito riportate ove applicabili all'affidamento in questione:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- c) la durata dell'affidamento per 7 anni completi;
- d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio;
- e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;
- f) i principi e le regole generali relativi alle attività e alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio e al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;
- g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;
- h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento, totale e parziale, e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;
- i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;
- j) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;
- k) l'obbligo di applicazione al personale del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.

Nel Contratto di servizio dovranno essere, altresì, previsti, tra gli altri:

- a) l'impegno dell'Amministrazione comunale in coordinamento con il gestore:
 - I. alla ulteriore riduzione delle quantità di rifiuto in particolare del secco indifferenziato raccolto nel Comune di Cava Manara;
 - II. al miglioramento della qualità dei rifiuti raccolti, per la produzione di rifiuti/materie prime derivate valorizzabili e per l'ottenimento di corrispettivi massimi dalla vendita dei rifiuti riciclabili, sia intra che extra contratto CONAI;
 - III. alla fissazione in sede di PEF annuale di obiettivi condivisi di contenimento della produzione di rifiuti indifferenziati pro-capite, nonché di miglioramento qualitativo della raccolta differenziata;
- b) l'impegno del gestore del servizio a rispettare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei Criteri Ambientali Minimi (CAM) adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente con riferimento al servizio di gestione rifiuti urbani;

- c) l'impegno del gestore del servizio a dare ampio supporto, compresa la predisposizione dei dati necessari, al Comune di Cava Manara nella compilazione, nel rispetto delle scadenze di legge, delle schede analitiche delle rilevazioni annuali del MUD e di ORSO;
- d) l'impegno del gestore del servizio, con effetto dall'avvio del servizio stesso, a garantire, secondo le direttive del Comune di Cava Manara, un profilo di immagine uniforme nei confronti dell'utenza, adottando politiche, procedure e simbologie indifferenziate con riferimento a tutte le operazioni gestite, nel rispetto di quanto previsto in termini di trasparenza, gestione del sito Internet ed accessibilità dei dati ivi pubblicati per la comunicazione e l'informazione all'utenza come da deliberazione ARERA n. 444/2019 richiamata in premessa;
- e) l'impegno del gestore del servizio a comunicare ad ARERA quanto da questa richiesto in merito al servizio inviando i medesimi documenti e dati al Comune di Cava Manara, tenendolo informato di quanto richiesto e trasmesso all'Autorità nonché di eventuali ispezioni o controlli effettuati sul servizio da Autorità di regolazione o altri enti pubblici in tal senso titolati.

B.5 - COMPENSAZIONI ECONOMICHE

Il Comune di Cava Manara applica la TARI e precisamente il tributo è corrisposto in base a tariffa riferita all'anno solare e commisurata tenendo conto sia dei criteri determinati dal "metodo normalizzato" di cui al d.p.r. 27 aprile 1999 n. 158, sia della deliberazione ARERA n. 363/2021 del 3 agosto 2021 con la quale è stato approvato il metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025.

Il corrispettivo riconosciuto al gestore per i servizi coperti da tariffa è determinato in funzione delle prestazioni effettivamente svolte e applicando al contempo il nuovo Metodo Tariffario ARERA, di cui alla deliberazione n. 443/2019, che rappresenta, sempre e comunque, l'importo massimo riconoscibile all'affidatario pro anno, perché derivante dall'aggiornamento del PEF.

Il corrispettivo da erogare per i servizi di igiene ambientale per l'anno 2022, comprensivi degli obiettivi qualificanti esplicitamente qualificati nel presente documento cui si fa più ampio rinvio, viene determinato in funzione della documentazione tecnico-economica di cui al progetto tecnico presentato da A.S.M. Pavia S.p.A. con nota protocollo n. 16613 del 24 novembre 2021 e successivamente integrato e modificato a seguito di specifiche richieste dell'Amministrazione comunale di Cava Manara. Il tutto con l'avvertenza che tale l'importo dovrà essere raffrontato con le risultanze del PEF ARERA per l'anno 2022 ed eventualmente ridotto se superiore per ammontare a quest'ultimo.

Sulla base delle risultanze in atti, l'importo contrattuale per i servizi di Igiene ambientale è determinato in € 549.299,00 esclusa IVA di Legge, come indicato dal Prospetto del Conto Economico del servizio di igiene ambientale allegato alla documentazione tecnico-economica di cui sopra trasmessa al Comune. Resta inteso che tale importo non comprende l'onere in capo al Comune di Cava Manara relativo al trasporto e al recupero della frazione indifferenziata che verrà addebitato dal gestore in base ai quantitativi prodotti ed alle condizioni economiche applicate alla stessa A.S.M. Pavia S.p.A. dall'impianto finale, selezionato tramite procedura ad evidenza pubblica.

La stessa previsione di conto economico dovrà essere verificata, ed eventualmente revisionata in sola riduzione, in funzione del reale andamento della produzione dei rifiuti e dei relativi costi di raccolta, trasporto e smaltimento, secondo il modello performante di affidamento nell'esecuzione del servizio. Il tutto con l'avvertenza già segnalata che gli importi pro anno dovranno essere raffrontati con le risultanze del relativo PEF di ARERA ed eventualmente ridotti se superiori per ammontare. Infatti, il pagamento del corrispettivo massimo per l'esecuzione del servizio, quale risultante dal PEF di ARERA del relativo esercizio non potrà mai essere superato per alcuna ragione.

Così come l'ultima rata relativa a ciascun esercizio finanziario dovrà tenere conto della valorizzazione degli effettivi costi del servizio (solo per le ipotesi di conguaglio in negativo).

Il suo pagamento, debitamente certificato dall'affidatario in base alle scritture contabili validate dall'affidante, qualora sia inferiore al Prospetto del Conto Economico costituisce Indice Positivo di Performance dell'affidatario, mentre se maggiore del Prospetto del Conto Economico, comporterà il carico della differenza interamente sull'affidatario, fatta salva la sola dimostrazione dell'eccessiva onerosità sopravvenuta secondo le regole del Codice Civile.

Infatti, a garanzia della stabilità del contratto e delle prestazioni performanti verso il Comune richieste ad ASM Pavia con l'affidamento in-house, in nessun caso potranno aversi conguagli in positivo sul valore contrattuale pro anno del Prospetto del Conto Economico, e a maggior ragione, sui dati esposti riferiti all'esercizio in questione.

In relazione tuttavia all'andamento del mercato, della reale produzione dei rifiuti e dei costi di smaltimento, nel 2025 sarà previsto un primo momento di verifica congiunta del raggiungimento degli obiettivi del contratto nonché un aggiornamento e verifica sulla permanenza degli equilibri e previsioni relative alla produzione dei rifiuti differenziati ed ai costi sostenuti da A.S.M. Pavia S.p.A. In caso di scostamento superiore al 10% tra il costo sostenuto dal gestore nell'anno 2024 e la previsione contrattuale relativa esclusivamente alle voci costi di recupero/smaltimento della frazione differenziata e produzione di tali frazioni di rifiuti, le parti rinegozieranno a partire dal 2026 il Prospetto del Conto Economico per la sola parte in eccedenza al 10%, tenuto conto altresì che per le altre voci è comunque riconosciuto l'adeguamento ISTAT annuale.

Resta inteso che la variazione entro il 10% delle voci di cui sopra è, e rimane, a carico dell'affidatario e costituisce rischio di impresa.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Per la gestione dei servizi in questione, si intende procedere con affidamento alla società A.S.M. Pavia S.p.A. tramite il modello in house providing, tenuto conto della presenza e dell'osservanza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale così come riportato di seguito e la presenza dei presupposti funzionali, e fatta salva la successiva valutazione tecnico-economica sulla convenienza all'affidamento di cui infra.

C.1 - I REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO

L'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle Direttive comunitarie, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, 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 rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo Codice dei Contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte e contemporaneamente le seguenti tre condizioni:

1. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
2. l'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi ("una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato") un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. 18/04/2016, n. 50 sussiste "controllo analogo" qualora l'Amministrazione aggiudicatrice o l'Ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative;
3. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice controllante o da un Ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'Amministrazione aggiudicatrice. Ai sensi del comma 7 dell'art. 5 del d.lgs. 18/04/2016, n. 50, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

C.2 - IL POSSESSO DEI REQUISITI E L'ISCRIZIONE NELL'ELENCO DELLE SOCIETÀ IN HOUSE

L'art. 192, comma 1, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, prevede l'istituzione presso ANAC dell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. Ai sensi del comma 1 dell'art. 192 della fonte legale di regolazione l'ANAC ha definito, con la deliberazione n. 951 del 20 settembre 2017 le "Linee guida n. 7 - Linee Guida 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 decreto legislativo 50/2016", le modalità ed i criteri con cui, su domanda, è effettuata l'iscrizione all'Elenco dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei necessari requisiti.

In particolare il punto 6.1 delle Linee guida n. 7 stabilisce che *"L'Ufficio competente valuta la sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 5 del Codice dei contratti pubblici ovvero dagli artt. 4 e 16 del D.lgs. 175/2016 ai fini dell'iscrizione nell'Elenco dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore richiedente"*.

C.3 - A.S.M. PAVIA S.P.A. AFFIDATARIA QUALE SOCIETÀ "IN HOUSE"

Il Comune di Pavia ha presentato la domanda di iscrizione all'Elenco, ricevuta al protocollo ANAC n. 33739 del 17 aprile 2018, ID 779, relativa all'organismo in house A.S.M. Pavia S.p.A.

Con provvedimento del 11 gennaio 2021, protocollo n. 1706, l'Ufficio qualificazione delle stazioni appaltanti dell'Autorità ha disposto l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante

affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50", del Comune di Pavia in proprio e per gli altri enti partecipanti al capitale sociale della società, in relazione agli affidamenti in regime di in house providing alla società ASM Pavia S.p.A.

Dagli esiti dell'attività istruttoria svolta da ANAC è emerso che:

- a) sussiste il requisito della totale partecipazione pubblica in A.S.M. Pavia S.p.A., alla luce di quanto previsto dagli artt. 1 e 10 dello statuto sociale, nonché dalla visura camerale, dai quali si deduce l'assenza di partecipazioni private ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dall'articolo 16, comma 1 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, nonché dal punto 6.3.2 delle linee guida ANAC n. 7;
- b) risulta presente il requisito strutturale del controllo analogo di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dell'art. 16 del D.Lgs. 19/08/2016, n. 175, nonché dal punto 6.3 delle linee guida ANAC n. 7, alla luce delle previsioni degli articoli 1, 18, 20, e 34 dello statuto della società partecipata e che dunque il Comune di Pavia congiuntamente agli Enti di seguito elencati esercita su A.S.M. Pavia S.p.A. un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, stante l'indicazione delle modalità di esercizio dei poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario;
- c) risulta sussistere, in relazione al requisito oggettivo dell'attività prevalente, la clausola dell'80% dell'attività prevista svolta nei confronti degli enti soci così come previsto dall'art. 16, comma 3 del D.Lgs. 19/08/2016, n. 175 e dal punto 6.5 delle linee guida ANAC n. 7, attese le previsioni dell'art. 1 dello statuto sociale.

C.4 - LA CONCRETA VERIFICA DEI REQUISITI PER A.S.M. PAVIA S.P.A.

Per affidare la gestione del servizio di igiene ambientale in house providing alla Società A.S.M. Pavia S.p.A., occorre verificare innanzitutto la sussistenza in concreto di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, ai quali si è fatto riferimento in precedenza.

C.4.A - PARTECIPAZIONE PUBBLICA

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

- per € 42.945.514,00 dal Comune di Pavia, pari al 95,72628%;
- per € 4.750,00 dal Comune di Albuzzano, pari allo 0,01059%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Battuda, pari allo 0,01115%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Belgioioso, pari allo 0,01115%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Bereguardo pari allo 0,01151%;
- per € 27.544,00 dal Comune di Borgarello, pari allo 0,06140%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Bornasco, pari allo 0,01115%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Carbonara al Ticino, pari allo 0,01151%;
- per € 1.005.000,00 dal Comune di Casorate Primo, pari allo 2,24016%;
- per € 37.185,00 dal Comune di Cava Manara, pari allo 0,08289%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Ceranova, pari allo 0,01115%;
- per € 409.060,00 dal Comune di Certosa, pari allo 0,91180%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Cura Carpignano, pari 0,01151%;
- per € 111.298,00 dal Comune di Giussago, pari allo 0,24809%;
- per € 15.000,00 dal Comune di Landriano, pari allo 0,03344%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Lardirago, pari allo 0,01151%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Linarolo, pari allo 0,01115%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Marcignago, pari allo 0,01151%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Marzano, pari allo 0,01115%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Mezzana Rabattone, pari allo 0,01115%;
- per € 250,00 dal Comune di Pieve Porto Morone, pari allo 0,00056%;

- per € 5.000,00 dal Comune di Rognano, pari allo 0,01115%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Roncaro, pari 0,01151%;
- per € 94.571,00 dal Comune di San Genesio, pari allo 0,21080%;
- per € 17.428,00 dal Comune di San Martino Siccomario, pari allo 0,03885%;
- per € 250,00 dal Comune di San Zenone Po', pari allo 0,00056%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Sant'Alessio, pari allo 0,01151%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Torre d'Isola, pari allo 0,01115%;
- per € 38.000,00 dal Comune di Travacò Siccomario, pari allo 0,08470%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Trivulzio, pari allo 0,01115%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Trovo, pari allo 0,01115%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Valle Salimbene, pari allo 0,01115%;
- per € 5.164,00 dal Comune di Vellezzo Bellini, pari allo 0,01151%;
- per € 40.000,00 dal Comune di Vidigulfo, pari allo 0,08916%;
- per € 5.000,00 dal Comune di Villanova d'Ardenghi, pari allo 0,01115%;
- per € 131,00 dal Comune di Zerbo, pari allo 0,00029%;
- per € 119,00 dal Comune di Costa de Nobili pari allo 0,00027%;
- per € 5.164,00 dall'Unione Comuni Badia Pavese, Monticelli Pavese e Santa Cristina e Bissone, pari allo 0,00056%;
- per € 5.164,00, dal Comune di Zeccone, pari allo 0,01151%;
- per € dal 5.000,00 dal Comune di Zerbolò pari allo 0,01115%.

Il vigente Statuto della Società approvato dall'Assemblea dei Soci nella seduta del 22 dicembre 2020, garantisce il permanere di questa condizione prevedendo che è vietata la partecipazione di capitali privati alla Società (art. 1, comma 3) *"Stante la natura a totale capitale pubblico locale della Società, possono essere soci di ASM Pavia gli enti locali individuati dal T.U.E.L., nonché, se la legge lo consente ed in quanto compatibile con il modulo sopra richiamato, altri enti pubblici, e pertanto con esclusione della partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella eventualmente consentita da specifiche norme di legge e purché in coerenza con la regolamentazione propria delle società in house providing"*.

C.4.B - MODALITÀ DEL CONTROLLO ANALOGO

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del così detto "controllo analogo", di ciascuna delle amministrazioni socie, così come esercitato secondo la disciplina statutaria che ha superato il vaglio di ANAC, determinando l'iscrizione di A.S.M. Pavia spa nell'elenco delle società in house.

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

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

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

I commi 4 e 5 dell'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta.

La modalità del controllo analogo è specificata nella sua portata dalla sentenza sotto indicata, della quale si riporta la parte topica: *"Nel caso di affidamento in house, conseguente all'istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata... il requisito del controllo analogo deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e*

reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente.” (Consiglio di Stato, Sezione V, 18 luglio 2017, n. 3554).

Secondo il nuovo Codice dei Contratti Pubblici si ha “controllo analogo congiunto” quando vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

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

Il Comune di Cava Manara è socio di A.S.M. Pavia S.p.A., con una partecipazione corrispondente al 0,08289% del suo capitale sociale. In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce a ciascun ente locale socio, che si avvalga di A.S.M. Pavia S.p.A. per lo svolgimento del servizio, adeguati strumenti per l’esercizio del controllo analogo congiunto sulla Società in particolare per mezzo delle previsioni di cui ai suoi articoli 1, 5, 13, 18, 20, e 34, ai sensi e per gli effetti dell’art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e dell’art. 16 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

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

- 1) Un primo ambito comprende le disposizioni statutarie che regolano la presenza, all’interno degli organi decisionali, di rappresentanti dei soci, in conformità all’art. 5, comma 5, lett. a) del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Lo Statuto, infatti, riserva ai soci, per il tramite del comitato per il controllo analogo congiunto, la designazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del collegio Sindacale (art. 34); per entrambi gli organi, la riserva di designazione include anche la figura del presidente. Il menzionato potere di designazione risulta confermato dalle previsioni degli art. 19 e 26 dello Statuto.
- 2) Un secondo ambito include le clausole dello Statuto in deroga all’art. 2380 bis del Codice Civile, in conformità all’art. 16, comma 2, lett. a) del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, infatti gli obiettivi strategici e le decisioni più significative della società sono sottratti alla competenza esclusiva dell’organo amministrativo, che risulta invece essere un organo subordinato rispetto al comitato per l’esercizio del controllo analogo congiunto, come previsto dal combinato disposto degli articoli 1, 17, 18, 19, 20, 34 dello statuto della società.
- 3) Un terzo ed ultimo ambito del controllo analogo congiunto riguarda il divieto per la persona giuridica controllata di perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti. In tal senso l’art. 15, comma 3 dello Statuto prevede espressamente che *“Tenuto conto che la partecipazione azionaria è rivolta all'affidamento alla Società di servizi nell'interesse dei cittadini degli Enti Soci, che la controllano congiuntamente, e non può pertanto perseguire interessi contrari a quelli dei medesimi, si dà atto che l'esercizio dei poteri di controllo analogo non può configurare un'ipotesi di conflitto di interessi”*. Sempre in questa direzione operano le disposizioni degli articoli 1 e 34 dello Statuto, che riconoscono al singolo socio un potere di veto relativamente alle decisioni che riguardano la gestione del servizio da esso affidato nonché sulla costruzione e gestione di opere funzionali alla gestione del servizio conferito; le relative deliberazioni infatti richiederanno, per l’approvazione, il consenso esplicito e vincolante del Comune interessato a tali opere e/o gestioni locali; infine, il dissenso eventualmente manifestato dal socio interessato ha carattere vincolante sull’operato del Consiglio di Amministrazione e impedisce l’adozione dell’atto. Nella sostanza, la Società non può in alcun modo compiere atti contrari all’interesse del socio conferente, proprio perché ne costituisce, in relazione al singolo servizio da questi affidato, la *longa manus*.

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

C.4.C - SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ PREVALENTE

La terza condizione prevista dall'ordinamento riguarda il requisito dell'attività svolta dalla società in via prevalente in favore degli enti soci; la nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80% delle attività (il già citato art. 5, comma 1 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, così come aggiornato dal D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 100). A questo proposito, il comma 7 dell'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 precisa infatti che *“Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione”*.

A tal proposito si rileva che la società A.S.M. Pavia S.p.A. ha attestato la sussistenza del “requisito di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, relativo allo svolgimento, da parte della medesima A.S.M. Pavia S.p.A., di oltre l'80% della propria attività in favore degli enti pubblici soci per le annualità 2017-2018-2019” con propria nota del 10 febbraio 2021, protocollo n. 15425.

Il dato è stato confermato da A.S.M. Pavia S.p.A. sulla base delle risultanze del bilancio di esercizio 2020 approvato con deliberazione dell'Assemblea dei soci del 14 luglio 2021.

Sulla base delle considerazioni sopra riportate e alla luce dell'iscrizione disposta nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'art. 192 del D.Lgs. n. 18 aprile 2016, n. 50, con provvedimento 11 gennaio 2021, protocollo n. 1706, ANAC - Ufficio qualificazione delle stazioni appaltanti, A.S.M. Pavia S.p.A. presenta congiuntamente tutti i requisiti necessari per l'affidamento in house del servizio in oggetto.

C.5 - PROSPETTIVE PER IL SETTORE AMBIENTE: OPZIONI POSSIBILI E SCELTA DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE

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

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

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

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

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

L'affidamento del servizio tramite gara, pone di fronte ad una forte incertezza sul risultato finale che non permette di salvaguardare a priori, né il livello occupazionale, né il know-how acquisito nel tempo, né tanto meno la gestione diretta da parte del Comune di Cava Manara, e la necessaria flessibilità di modificazione del servizio e adeguamento delle modalità del suo svolgimento in casi particolari connessi alla peculiarità dell'ambiente, alla conformazione oro-geografica,

alla sicurezza pubblica. Non va peraltro trascurato l'aspetto valutativo della partecipazione oggi detenuta dal Comune di Cava Manara nella sua partecipata A.S.M. Pavia S.p.A., che nel caso della gara non può essere garantito.

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

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

A tutto ciò vanno inoltre sommate le caratteristiche di A.S.M. Pavia S.p.A., che diventerebbe la prescelta dell'affidamento diretto con la formula dell'in house providing. La società opera nella gestione dei servizi ambientali della Città di Pavia e di diversi Comuni soci da sempre ed ha acquisito una profonda conoscenza del business grazie alla quale riesce ad erogare servizi all'utenza con un buon livello di servizio e attenzione agli obiettivi di raccolta differenziata, dotandosi, su sollecitazione delle diverse amministrazioni che si sono succedute negli anni, di un piano di raccolta differenziata che tiene conto anche della necessità di contenimento dei costi.

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

Vista la solidità del Bilancio aziendale, e le Linee programmatiche approvate dall'Assemblea dei soci il 14 luglio 2021 utili per la redazione del piano industriale della società, sono previsti investimenti sugli impianti esistenti finalizzati a migliorarne l'efficienza e la capacità produttiva e, dalle ipotesi fatte, emerge che la loro realizzazione non richiederà l'apporto di denaro da parte dei soci.

Alla luce delle considerazioni fin qui fatte, tenuto conto dell'elevato know-how interno esistente, della possibilità della gestione diretta, l'opzione maggiormente perseguibile dal punto di vista tecnico-ambientale e che maggiormente soddisfa gli obiettivi considerati prioritari per il Comune di Cava Manara è quella della società in house con affidamento diretto del servizio ad A.S.M. Pavia S.p.A.

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

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

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

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

Per rendere più facilmente comprensibile l'analisi di efficienza ed economicità della scelta sono analizzati i seguenti elementi:

A. Efficienza del servizio

Si tratta di un affidamento che si pone in continuità con la scelta strategica effettuata di costituire un'unica forte società che svolga per i Comuni soci una serie di servizi a favore della loro collettività, tra i quali anche quello oggetto della presente relazione, consentendo così adeguate economie di scala nell'interesse pubblico e valorizzazioni ed ottimizzazioni di risorse umane e strumentali già presenti in azienda, andando progressivamente ad implementarle nel corso degli anni.

Il ricorso alla società in house costituisce quindi l'utilizzo di uno strumento più agevole e diretto per il raggiungimento dei risultati e obiettivi che il Comune socio affidante richiede, potendo, in tempi più rapidi rispetto all'ente pubblico, porre in campo azioni concrete in un settore che richiede prontezza di intervento, pur nel rispetto rigoroso della normativa contrattualistica pubblica.

B. Economicità dell'affidamento diretto

A.S.M. Pavia S.p.a. è, come in precedenza rappresentato, a tutti gli effetti società in house *longa manus* dell'amministrazione comunale tale per cui si giustifica l'affidamento diretto del servizio di che trattasi, senza una preventiva gara, ben potendo evitare l'avvio di una procedura di evidenza pubblica proprio in ragione della natura "interna" della società pubblica. Non s'impone alcuna gara, neppure informale, fra operatori del mercato, con la conseguenza che la valutazione delle congruità delle offerte dei soggetti in house, prevista dal Codice dei contratti pubblici, non può essere confusa con una sorta di gara alla quale l'Ente affidante dovrebbe invitare le imprese del settore, ben potendo agire direttamente con una motivazione articolata" [vedi T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 22/03/2017, n. 694] al fine dell'adozione del modello in house, indicando inevitabilmente le ragioni della preferenza del modello scelto rispetto al ricorso al mercato, nonché dei benefici conseguibili dalla collettività attraverso tale modello, non quale mero conseguimento di un profitto, bensì come minimizzazione dei costi o massimizzazione della differenza tra i costi e i ricavi.

A.S.M. Pavia S.p.a. è, inoltre, una società "senza fine di lucro" per il Comune socio, ossia reinveste le economie di scala generate dalla buona gestione in servizi alla collettività, e nel piano economico allegato alla documentazione tecnico-economica di cui al progetto presentato da A.S.M. Pavia S.p.A. con nota protocollo n. 16613 del 24 novembre 2021 e successivamente integrato e modificato a seguito di specifiche richieste dell'Amministrazione comunale di Cava Manara, ha previsto un utile massimo del 4%, per un importo annuo pari a € 13.826,00 comunque indispensabile per coprire eventuali imprevisti di gestione. È anch'esso uno dei motivi per cui il modello in-house è sicuramente da preferirsi al classico appalto, ove tale modalità realizzativa non assicura le sinergie tipiche dell'in-house providing, derivanti all'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto alla stazione appaltante (vedi Sentenza del Consiglio di Stato - Sez. V 23/2/2021, n. 1596).

In particolare, così come altresì previsto dall'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e dai principi di "motivazione rinforzata" di cui alla Sentenza della Corte costituzionale del 27 maggio 2020 n. 100, la modalità di affidamento prescelta comporterà per il Comune, in termini di benefici, i seguenti vantaggi:

- I. Il servizio di igiene ambientale, è un servizio pubblico locale a rilevanza economica a domanda collettiva con carattere di universalità. I servizi oggetto dell'affidamento sono da considerarsi ad ogni effetto, servizi pubblici, finalizzati ad assicurare un'elevata qualità e protezione dell'ambiente;
- II. gli obiettivi di economicità, inoltre, sono senz'altro presenti se si tiene conto, da un lato, della possibilità di ridurre al minimo le fasi procedurali di decisione degli interventi e, dall'altro, della presenza di una società in

house operante da lungo tempo nel settore, con uso accorto ed un minor dispendio delle risorse esistenti sia umane, sia finanziarie.

Si riporta qui a seguito la previsione di conto economico del servizio di igiene ambientale allegato alla documentazione tecnico-economica di cui al progetto presentato da A.S.M. Pavia S.p.A. con nota protocollo n. 16613 del 24 novembre 2021 e successivamente integrato e modificato a seguito di specifiche richieste dell'Amministrazione comunale di Cava Manara, confrontato con il contratto in essere con l'Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l.:

Voci di costo	Valori annui per servizi a corpo (IVA esclusa)
Costo personale	€ 272.400
Costo automezzi	€ 73.288
Prestazioni di terzi	€ 13.889
Totale costi operativi	€ 359.577
Retrocessione valorizzazione rifiuti secondo % massime previste da ARERA	€ 45.345
Totale costi operativi al netto di retrocessione ricavi da valorizzazione rifiuti	€ 314.232
Costi generali (10%)	€ 31.423
Totale costi del servizio	€ 345.655
Utile (4%)	€ 13.826
Sicurezza (1%)	€ 3.595
Totale corrispettivo per i servizi di raccolta, spazzamento e guardiania piazzola	€ 363.076
Recupero/smaltimento rifiuti differenziati	€ 162.215
Costo fornitura attrezzature di raccolta	€ 14.008
Costo per attività di comunicazione	€ 10.000
Totale corrispettivo per ente per i servizi a corpo	€ 549.299

Confronto con contratto in corso

	Valori I.V.A. esclusa
Corrispettivo 2021 appalto in corso	€ 550.036
Delta tra proposta ASM Pavia e corrispettivo a corpo 2021 appalto in corso	- € 736

L'offerta è stata elaborata sulla base delle condizioni economiche oggi ipotizzabili per i prossimi anni e in funzione dei quantitativi di rifiuti prodotti nel 2020.

In relazione all'andamento del mercato, della reale produzione dei rifiuti e dei costi di smaltimento, nel 2025 sarà previsto un momento di verifica congiunta del raggiungimento degli obiettivi del contratto nonché un aggiornamento e verifica sulla permanenza degli equilibri e previsioni relative alla produzione dei rifiuti differenziati ed ai costi sostenuti da A.S.M. Pavia S.p.A.: in caso di scostamento superiore al 10% tra il costo sostenuto dal gestore nell'anno 2024 e la previsione contrattuale relativa esclusivamente alle voci costi di recupero/smaltimento della frazione differenziata e produzione di tali frazioni di rifiuti, le parti rinegozieranno a partire dal 2026 il Prospetto del Conto Economico per la sola parte in eccedenza al 10%, tenuto conto altresì che per le altre voci è comunque riconosciuto l'adeguamento ISTAT annuale.

Resta inteso che la variazione entro il 10% delle voci di cui sopra è, e rimane, a carico dell'affidatario e costituisce rischio di impresa.

Si riporta qui a seguito la tabella dimostrativa dell'andamento stimato dei costi fino al 2025:

	MAGGIO- DICEMBRE 2022	ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025
Costo personale	181.600	272.400	272.400	272.400
Costo automezzi	48.859	73.288	73.288	73.288
Prestazioni di terzi	9.259	13.889	13.889	13.889
Totale costi operativi	239.718	359.577	359.577	359.577
Retrocessione valorizzazione rifiuti	(30.230)	(45.345)	(45.345)	(45.345)
Totale costi operativi al netto di retrocessione ricavi da valorizzazione rifiuti	209.488	314.232	314.232	314.232
Costi generali (10%)	20.949	31.423	31.423	31.423
Totale costi del servizio	230.437	345.655	345.655	345.655
Utile (4%)	9.217	13.826	13.826	13.826
Sicurezza (1%)	2.397	3.595	3.595	3.595
Totale corrispettivo per i servizi di raccolta, spazzamento e guardiania piazzola	242.051	363.076	363.076	363.076
Recupero/smaltimento rifiuti differenziati	108.143	162.215	162.215	162.215
Costo fornitura attrezzature di raccolta	9.339	14.008	14.008	14.008
Costo per attività di comunicazione	6.667	10.000	10.000	10.000
Totale corrispettivo per ente per i servizi a corpo	366.199	549.299	549.299	549.299

A partire dal prospetto economico A.S.M. Pavia S.p.A. sarà in grado di recepire le azioni di razionalizzazione ed efficientamento del sistema (che solo con un modello in-house è possibile effettuare), che nella loro strutturale porteranno ad una sempre maggiore e progressiva riduzione del valore della produzione (o costo) nel suo complesso, attraverso:

1. una riduzione della produzione del rifiuto ed aumento della frazione differenziata;
2. un'attività di caratterizzazione merceologica sui rifiuti da utenze non domestiche e un'azione congiunta tra A.S.M. Pavia S.p.A. e l'Amministrazione comunale di formalizzazione accordi con le attività produttive presenti sul territorio comunale al fine di razionalizzare il conferimento dei rifiuti;
3. una diversa politica di addebito del costo di gestione rifiuti dei soggetti che conferiscono a Montebellino;
4. passaggio degli utenti dal pagamento della TARI alla tariffa a seguito dell'introduzione nel corso del contratto della modalità di raccolta "puntuale";
5. eventuali assegnazioni da parte del Comune di Cava Manara di altri servizi, che consentano di ottimizzare i costi di struttura, quali ad esempio il decoro urbano e la manutenzione delle aree a verde pubblico.

Attraverso queste ottimizzazioni sarà possibile finanziare integralmente gli obiettivi qualificanti che l'Amministrazione comunale vorrà prevedere o per produrre una sufficiente marginalità economica per implementare e migliorare ulteriormente il servizio oppure procedere ad una progressiva riduzione della TARI.

In considerazione delle migliori proposte da A.S.M. Pavia S.p.A. per il raggiungimento degli obiettivi qualificanti, elencate al precedente punto B.1.3, si procede ad una stima di valorizzazione economica di tali elementi del servizio ai fini della valutazione di convenienza dell'affidamento in house, si evidenzia quanto segue.

- 1) all'interno di un corrispettivo a canone sono compresi i seguenti servizi aggiuntivi:
 - a. disponibilità di 100 ore all'anno di una risorsa formata come ispettore ecologico, che può supportare la Polizia Locale nella verifica dei corretti conferimenti di rifiuti (giorni e orari di esposizione, tipologia di contenitori utilizzati, qualità del rifiuto) e svolgere attività di informazione "sul campo" nei confronti dell'utenza. Considerando un costo medio di 40 euro all'ora, tale servizio aggiuntivo è quantificabile in 4.400 euro.
 - b. fornitura per gli utenti che ne faranno richiesta di compostiere per il recupero della frazione verde e della frazione organica. Ipotizzano la richiesta di 400 compostiere ciò si traduce in un mancato costo a carico dell'ente (o dell'utenza) per circa 11.000 euro
 - c. supporto alla predisposizione di campagne di informazione e comunicazione alla cittadinanza sulla raccolta differenziata dei rifiuti quantificabili in circa 5.000 euro, che includono:

- i. comunicazione all'avvio del servizio sulla nuova modalità di raccolta degli imballaggi in alluminio, metallo e banda stagnata (che saranno da conferire con gli imballaggi in plastica invece che con gli imballaggi in vetro come avviene nell'attuale gestione)
 - ii. informativa agli utenti tramite sito internet di A.S.M. Pavia S.p.a. con pagine dedicate all'ente
 - iii. possibilità per gli utenti di scaricare e utilizzare l'app IoAmoPavia per avere informazioni sul servizio di raccolta, richiedere informazioni e inviare segnalazioni, ricevere aggiornamenti in tempo reale sul servizio, usufruire dell'utile funzione "Alert" che ricorda ogni giorno quale rifiuto esporre
 - iv. possibilità di usufruire del progetto di educazione ambientale sviluppato da A.S.M. Pavia S.p.a. e già sperimentato con successo in tutte le scuole primarie della città di Pavia
 - v. supporto dell'area comunicazione di A.S.M. Pavia S.p.a. per predisposizione di eventuali altre campagne mirate di in/formazione agli utenti
- d. A.S.M. Pavia S.p.a. mette a disposizione del comune l'esperienza maturata presso altri enti per supportare l'amministrazione comunale nella predisposizione di un progetto di installazione fototrappole, finalizzato a contrastare il fenomeno di abbandono rifiuti sul suolo pubblico. In collaborazione con gli uffici comunali competenti A.S.M. Pavia S.p.a. supporterà l'ente nell'identificazione delle zone più a rischio e si farà carico del costo di acquisto e installazione di una fototrappola e relativa segnaletica. La gestione dei dati registrati dalle fototrappole e il successivo sanzionamento dei trasgressori saranno in capo all'ente, così come gli eventuali costi di manutenzione, di riposizionamento dell'apparecchio e di acquisto e installazione di ulteriori fototrappole. Il costo di acquisto e installazione di una fototrappola può essere quantificato pari a circa 1.200 euro. Oltre a ciò bisogna considerare il vantaggio, non immediatamente quantificabile economicamente, dato dal supporto che A.S.M. Pavia S.p.a. è in grado di offrire agli uffici comunali nella predisposizione di un progetto complessivo mirante al contrasto dell'abbandono rifiuti e all'aumento quindi del decoro urbano, i proventi per le casse dell'ente conseguenti alle sanzioni emesse ai trasgressori, il risparmio di costo per rimozione rifiuti abbandonati grazie all'azione preventiva e dissuasiva;
- e. con riferimento al servizio "Raccolta e trasporto di rifiuti urbani e spazzamento in occasione di eventi", oltre agli eventi indicati dall'ente e dettagliati nel Capitolato A.S.M. Pavia S.p.a. offre interventi aggiuntivi di raccolta rifiuti o pulizia stradale per un impegno uomo/mezzo complessivo di due turni di lavoro in orario diurno senza ulteriore addebito, quantificabile in 1.550 euro;
- f. una volta che la raccolta sarà a regime e finito il periodo emergenziale causato dalla pandemia di Covid-19, che causa consumi e stili di vita e conseguentemente produzioni di rifiuti non standard, A.S.M. Pavia S.p.a. provvederà a progettare e realizzare analisi merceologica dei rifiuti raccolti presso le principali utenze non domestiche. Tale attività, compresa nel canone a corpo, può essere quantificata pari a 2.500 euro.
- 2) Ulteriori vantaggi per l'ente nell'affidamento in house ad A.S.M. Pavia S.p.a. in base all'offerta presentata, non immediatamente traducibili in risparmi economici quantificabili con precisione sono i seguenti:
- a. possibilità di avviare il servizio di misurazione puntuale in tempi ridotti e a costi vantaggiosi per il Comune, grazie all'esperienza maturata da A.S.M. Pavia S.p.a. in altri Comuni e alle economie di scala conseguenti a investimenti infrastrutturale già effettuati negli scorsi anni. Il costo della predisposizione e attivazione del servizio di misurazione puntuale non è stato quotato nell'offerta perché dipende dalle specifiche richieste del Comune e dai costi di acquisto delle attrezzature chippate; l'introduzione della misurazione puntuale, grazie alla riduzione nella produzione di RUR, comporterà un risparmio nei costi di trattamento della frazione indifferenziata anche in presenza di un mercato con costi di trattamento in forse crescita; sempre come vantaggi della misurazione puntuale e nella logica di tariffa corrispettivo, la tariffazione puntuale risulta incentivata da ARERA, si avvantaggiano le partite IVA e attività produttive che possono detrarre l'IVA; vi sono per l'Ente nella quantificazione del fondo crediti inesigibili che rimane a carico del gestore; vi è maggiore controllo sull'evasione grazie alla mappatura preventiva delle utenze;
 - b. possibilità di affidare ad A.S.M. Pavia S.p.a. il servizio di bollettazione e riscossione (limitatamente alla prima fase di accertamento), grazie alla pluriennale esperienza nella gestione della bollettazione all'utenza di A.S.M. Pavia S.p.a.;
 - c. nell'attuale organizzazione del servizio i rifiuti di imballaggi in vetro a valle della raccolta sono depositati temporaneamente presso il centro comunale di raccolta di via Pascoli per poi essere prelevati successivamente e avviati a recupero. La nuova organizzazione del servizio di A.S.M. Pavia S.p.a. prevede, invece, che il rifiuto venga portato via direttamente dai mezzi di A.S.M. Pavia S.p.a. al termine del giro di raccolta porta a porta, riducendo quindi l'inquinamento acustico causato dalla doppia movimentazione del rifiuto (parte in orario notturno) e l'inquinamento dell'aria per il doppio passaggio di mezzi. Anche il rifiuto derivante dalle attività di spazzamento sarà rimosso direttamente al termine del servizio, senza conferimento intermedio presso il centro di raccolta, con riduzione di traffico veicolare e relativo inquinamento

- d. possibilità di concordare con il gestore investimenti su infrastrutture dell'ente: A.S.M. Pavia S.p.a. è disponibile a realizzare investimenti per esempio per il potenziamento del centro di raccolta comunale, previa condivisione con l'amministrazione comunale;
- e. maggior flessibilità nella definizione del servizio, con possibilità di concordare nel corso del rapporto contrattuale modifiche alle modalità di raccolta, giorni, orari in un'ottica di efficientamento e di miglioramento della qualità offerta all'utente;
- f. possibili ottimizzazioni nell'erogazione del servizio in caso di omogeneizzazione di giorni e orari con i comuni limitrofi;
- g. rapidità di intervento grazie alla presenza della sede sociale a pochi chilometri dall'ente e servizio erogato anche in comuni limitrofi che portano uomini e mezzi di A.S.M. Pavia S.p.a. ad essere già giornalmente presenti sul territorio;
- h. possibilità per l'ente di affidare servizi collaterali ed integrativi al servizio igiene ambientale quali, a titolo esemplificativo, pulizia e lavaggio caditoie, rimozione erbe e piante infestanti (diserbo), manutenzione del verde pubblico, dezanzarizzazione, derattizzazione, manutenzione pulizia fontane, pulizia superfici lapidee;
- i. possibilità per i cittadini di Cava Manara di conferire gratuitamente i propri rifiuti presso la Piattaforma Ecologica di Montebellino, in aggiunta al servizio offerto dalla piazzola comunale. La Piattaforma di Montebellino è aperta al lunedì pomeriggio, quando il centro di raccolta comunale è chiuso. La Piattaforma Ecologica di Montebellino, oltre ai rifiuti ammessi presso il centro di via Pascoli, è autorizzata a ricevere ulteriori frazioni di rifiuto differenziato quali, a titolo di esempio, pneumatici, stracci ed abiti usati, farmaci;
- j. garanzia di trasparenza ed economicità nell'approvvigionamento di beni e servizi, grazie alla rigorosa applicazione di procedure ad evidenza pubblica;
- k. supporto da parte del gestore nell'interpretazione e applicazione della normativa (quali ad esempio delibere ARERA).

3) Il costo complessivo di riferimento del Comune di Cava Manara sarà pertanto pari ad € 549.299,00 oltre I.V.A. al 10%, per un totale di € 604.228,00 (I.V.A. inclusa) per il servizio oltre ad € 85.000,00 stimati (I.V.A. inclusa) per lo smaltimento della frazione indifferenziata; tale costo, rapportato al numero di abitanti ipotizzabili pari a 6.700 e alla produzione totale di rifiuto stimata (pari a 3.300 tonnellate circa), determina i seguenti indicatori di costo per il confronto coi dati nazionali e regionali:

a) un costo pro capite di € **102,87** / abitante anno (I.V.A. inclusa);

b) un costo pro kg di € cent **20,9** / kg anno (I.V.A. inclusa);

I costi sono stati normalizzati sia in euro/abitante residente, quale indicatore (peraltro parziale, non tenendo conto al denominatore delle utenze non domestiche) dell'esborso a carico degli utenti del servizio, che in euro cent / kg di rifiuto prodotto quale indicatore dell'efficienza complessiva del sistema in relazione alla quantità gestita; tali indici sono ampiamente utilizzati nella letteratura specialistica.

Va tenuto presente che l'indicatore costo *pro-capite* rapporta i costi complessivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati (prodotti quindi anche dalle utenze non domestiche e dalle utenze domestiche non residenti) al numero degli abitanti, che costituiscono quindi solo una delle tipologie di utenza (le utenze domestiche residenti) che produce rifiuti in un Comune, e non sempre la principale.

Non sono peraltro disponibili dati ufficiali sul costo del servizio suddiviso per tipologia di utenza, non consentendo quindi di elaborare un indicatore di costo *pro-capite* misurato specificamente sui soli costi della gestione del servizio per l'utenza domestica residente.

Sotto un profilo di omogeneità del perimetro di riferimento delle componenti del rapporto, appare quindi più significativo l'indicatore "*costo per kg*" (anche al fine di raffrontarlo con i successivi dati di letteratura) che contempla al numeratore il costo del servizio prestato a tutte le utenze e al denominatore le quantità di rifiuti da esse complessivamente prodotti, e dal quale emerge che il costo è in piena linea con la media lombarda e abbondantemente sotto le altre regioni italiane.

Composizione del campione di comuni e riepilogo dei relativi costi totali medi di gestione pro capite e per kg di rifiuto, regioni Italia - Anno 2019

Regione	Comuni campione (n)	Tot. comuni (n)	Pop. campione (abitanti)	Pop. totale (abitanti)	Comuni campione (%)	Pop. campione (%)	Pro capite RU (kg/ab*anno)	Costo pro capite (Euro/ab*anno)	Costo per kg RU (Eurocent/kg*anno)
Piemonte	1.009	1.181	4.037.692	4.341.375	85,4	93,0	493,1	160,02	32,45
Valle d'Aosta	74	74	125.501	125.501	100,0	100,0	604,2	204,25	33,81
Lombardia	1.340	1.507	9.600.856	10.103.969	88,9	95,0	478,7	139,86	29,22
Trentino-Alto Adige	895	291	1.063.022	1.074.819	97,9	98,9	507,3	139,98	27,39
Veneto	489	563	4.636.565	4.907.704	86,9	94,5	486,2	145,06	29,83
Friuli-Venezia Giulia	211	215	1.208.917	1.211.357	98,1	99,8	497,9	136,62	27,44
Liguria	184	234	1.381.432	1.543.127	78,6	89,5	529,6	253,73	47,91
Emilia-Romagna	319	328	4.314.121	4.467.118	97,3	96,6	664,1	175,57	26,44
Toscana	244	273	3.290.714	3.722.729	89,4	88,4	611,2	205,30	33,59
Umbria	81	92	803.686	880.285	88,0	91,3	521,3	199,78	38,32
Marche	159	228	1.060.990	1.518.400	69,7	69,9	531,0	167,70	31,59
Lazio	214	378	4.914.317	5.865.544	56,6	83,8	535,3	221,30	41,34
Abruzzo	204	305	1.051.848	1.305.770	66,9	80,6	473,6	167,18	35,30
Molise	70	136	167.711	302.265	51,5	55,5	370,6	140,10	37,81
Campania	405	550	5.054.328	5.785.861	73,6	87,4	450,6	203,53	45,17
Puglia	126	257	2.475.363	4.008.296	49,0	61,8	479,0	187,86	39,22
Basilicata	81	131	405.548	556.934	61,8	72,8	365,4	162,48	44,46
Calabria	170	404	1.085.474	1.924.701	42,1	56,4	398,7	165,82	41,60
Sicilia	242	390	3.555.972	4.968.410	62,1	71,6	459,7	185,26	40,30
Sardegna	292	377	1.477.825	1.630.474	77,5	90,6	457,2	190,72	41,71
Italia	6.199	7.914	51.711.882	60.244.639	78,3	85,8	506,5	175,79	34,70

A conclusione dell'analisi di questo primo *panel* di confronto, si rileva quindi che l'offerta economica presentata da A.S.M. Pavia S.p.a. per il Comune di Cava Manara appare conveniente nel confronto con la media nazionale e anche con le regioni del settentrione, ove commisurato a tutte le classi demografiche.

Il costo complessivo per abitante del Comune di Cava Manara è stimato in di fatto pertanto 102,87 € / anno ed è destinato a ridursi ulteriormente a seguito di possibili economie derivanti dal progressivo raggiungimento degli obiettivi qualificanti e di indirizzo imposti dal Comune di Cava Manara sull'incremento della raccolta differenziata che ovviamente diminuisce i costi di smaltimento della frazione indifferenziata stimata attualmente in € 85.000,00 (I.V.A. inclusa). Questa progressiva riduzione, dovuta alle azioni di efficientamento richieste ad ASM Pavia S.p.a. e da questa formalmente proposte in termini impegnativi nel suo progetto tecnico, porterà i suoi benefici effetti, determinando una progressiva riduzione dei costi che potranno essere posti a favore della collettività. Ipotizzando il raggiungimento per l'anno 2025 dell'85% di raccolta differenziata si può stimare una riduzione del costo di smaltimento della frazione indifferenziata che potrebbe risultare pari a € 50.000,00 circa, a conferma della convenienza economico-gestionale del conferimento *in-house* del servizio alla società A.S.M. Pavia S.p.a.

C. Garanzie sul controllo dell'erogazione del servizio

Relativamente alla garanzia sulla effettiva qualità del servizio erogato l'affidamento definisce standard prestazionali ed obiettivi più elevati rispetto al passato. L'affidamento ad A.S.M. Pavia S.p.A. prevede l'impegno da parte della società a predisporre ed aggiornare periodicamente la Carta dei Servizi in relazione alle caratteristiche dei servizi affidati, nel rispetto delle disposizioni di legge e delle norme UNI e sarà sottoposto dall'ente affidante ad un capillare controllo sull'esecuzione delle lavorazioni contrattualizzate.

D. Ottimale impiego delle risorse pubbliche

In ordine, poi, agli obiettivi di ottimale impiego delle risorse pubbliche occorre evidenziare che ricorrendo all'affidamento in house il Comune di Cava Manara ha fatto la scelta strategica di valorizzare la società pubblica di cui è socia.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra espresso, e ribadendo che in via generale depone a favore della scelta di una forma di gestione in house la possibilità per le amministrazioni pubbliche, e per la collettività degli utenti dei servizi pubblici locali, di conseguire alcuni rilevanti vantaggi rispetto a forme di gestione esternalizzata da parte di operatori privati ovvero a mezzo di una società mista pubblico-privato, quali in particolare:

- a) la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio rifiuti, comprese quelle che impattano sulla fruizione di altri servizi pubblici o privati;
- b) la sostanziale assenza di scopi di lucro in capo alla società in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività al miglior rapporto qualità/prezzo, pur nel mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario, garantendo quindi che i ricavi derivanti dalle tariffe pagate dagli utenti siano totalmente destinati alla copertura dei costi del servizio, e che ogni margine disponibile sia reinvestito nel miglioramento della qualità del servizio stesso;
- c) i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house, rispetto ad un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio, sia sotto il profilo economico, sia sotto altri profili, tra cui quello della tutela ambientale di lungo periodo riveste una particolare rilevanza nel settore dei rifiuti;
- d) la possibilità per le amministrazioni pubbliche di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva della società in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo del servizio e del relativo contratto di gestione, riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente pubblico affidante dall'attività operativa esercitata dall'impresa affidataria privata;
- e) la fisiologica tendenza delle società in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli Enti affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione del contratto di servizio, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati;
- f) la maggior garanzia di continuità nel lungo termine della prestazione del servizio pubblico, particolarmente rilevante nel servizio rifiuti, che ai sensi del Testo Unico Ambientale prevede di norma una durata superiore gestioni affidate ad operatori privati, con conseguente contenimento dei rischi di insolvenza o di altre forme di cessazione o di ridimensionamento dell'attività;
- g) il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria o del partner privato di una società mista;

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

Cava Manara, 5 aprile 2022

**Il Responsabile del Servizio
Territorio ed Ambiente
Ing. Davide Zoccarato**