



Città di Pioltello

20096 - Via Carlo Cattaneo, 1

C.F. 83501410159 - P. IVA 00870010154

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

AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI
SMALTIMENTO FRAZIONE INDIFFERENZIATA
RIFIUTI SOLIDI URBANI

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio di smaltimento, mediante termovalorizzazione, della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani</i>
Ente affidante	<i>Comune di Pioltello</i>
	<i>Affidamento fino ad inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'art.202 del D.Lgs.152/2006, ad oggi mai indetta</i>
Tipo di affidamento	<i>Contratto di servizio</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto "in house providing "a consorzio di cui il Comune di Pioltello è socio</i>
Durata dell'affidamento	<i>Anno solare 01/01/2015 – 31/12/2015</i>
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	<i>la relazione riguarda un affidamento già in corso (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare:	<i>singolo comune</i>

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	<i>Arch. P. Margutti</i>
Ente di riferimento	<i>Comune di Pioltello</i>
Area/servizio:	<i>Settore Gestione Pianificazione Territoriale Ambientale</i>
Telefono:	<i>0292366.1</i>
Email	<i>protocollo@pec.comune.pioltello.mi.it</i>
Data di redazione	<i>16/03/2015</i>

PREMESSA

La presente relazione viene svolta in conformità all'art. 34 comma 20 del DL 179/2012 che prevede che l'affidamento in house di servizi pubblici locali di rilevanza economica sia accompagnato da una relazione descrittiva contenente gli elementi di un affidamento “in house” (capitale interamente pubblico, controllo analogo, no aperture a terzi privati, prevalenza attività svolta a favore di enti).

L'amministrazione di Pioltello ha in essere il servizio in affidamento “in house” relativo allo smaltimento della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio mediante termovalorizzazione presso il consorzio CORE spa, di cui è socio.

L'affidamento discende dalla DCC n. 37 del 20/04/2006 dove viene individuato il CORE quale *“soggetto interamente pubblico affidatario diretto, da parte dei Comuni soci, dello smaltimento finale di rifiuti, secondo l'approccio “in house” (art 113 Tuel)”* riconoscendone le caratteristiche e gli elementi di cui sopra.

In seguito con DGC n. 74 del 27/04/2006 ne viene approvato il contratto di servizio tipo, reiterato ogni anno, mediante determinazione dirigenziale.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La disciplina dei servizi pubblici locali (SPL) a rilevanza economica è stata oggetto nell'ultimo decennio di numerosi interventi riformatori che hanno prodotto un quadro normativo e giurisprudenziale alquanto complesso e frammentato;

L'originaria disciplina in materia di affidamento dei servizi pubblici locali, dettata dall'art. 113 del D.Lgs. 267/2000, ha infatti subito, anche sulla spinta delle statuizioni della Corte di Giustizia europea, molteplici processi di riforma incentrati sull'introduzione del principio di liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e sull'apertura dei mercati di riferimento.

Per effetto del comma 5 del citato art.113, tali servizi possono essere gestiti tramite:

- società con capitale interamente privato individuato tramite procedure di evidenza pubblica;
- società a capitale misto pubblico/privato nelle quali il socio privato operativo venga scelto mediante procedure di evidenza pubblica;
- società con capitale interamente pubblico (c.d. "in house providing");

Nell'ordinamento interno la riforma è stata avviata con l'art.23 bis del D.L. 112/2008 convertito in legge 113/2008 e con il relativo regolamento attuativo (d.P.R. 168/2010), con l'intento di limitare, anche oltre i principi comunitari, l'ambito di operatività dell'affidamento in house restringendolo ad ipotesi assolutamente marginali ed eccezionali;

Dall'abrogazione del citato art.23 bis disposta con d.P.R. 113/2011, a seguito dell'esito referendario del 12/13 giugno 2011, è derivata l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n.24/2011;

Il D.L.138/2011 ha sostanzialmente reintrodotta, con l'art.4, i medesimi principi contenuti nell'art.23 bis e nel relativo regolamento di attuazione generalizzando il principio di liberalizzazione ed introducendo in capo agli enti locali una serie di obblighi procedurali finalizzati alla verifica della possibilità di ricorso al mercato;

L'abrogazione per illegittimità costituzionale (violazione dell'art.75 Cost.) del citato art.4 disposto dalla Consulta con sentenza n.199/2012 ha di nuovo prodotto, in tema di affidamento di servizi pubblici locali, l'estensione all'ordinamento italiano dei principi di derivazione comunitaria;

Per effetto delle statuizioni della Corte Costituzionale, non trovano applicazione nell'attuale ordinamento e con riferimento alla disciplina generale le disposizioni di cui l'art.113 del D.Lgs 267/2000, commi 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, 14, 15-bis, ter e quater ed, in riferimento alla normativa di settore, le disposizioni di cui all'art.150 e 152 del D.Lgs, 152/2006;

Oltre allo scenario normativo c.d."di risulta" è necessario tenere in considerazione successivi interventi normativi che hanno incidenza sulla normativa in esame e, in primo luogo, delle disposizioni contenute nel D.L. 95/2012 (c.d. "spending review"), convertito nella legge 135/2012;

Il sopra citato decreto prevedeva all'art.4, comma 8, che "A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014.....".

Le disposizioni di cui sopra sono state sottoposte nuovamente, per iniziativa di diverse Regioni, al vaglio di legittimità costituzionale, per violazione dell'art.75 Cost., con particolare riferimento al limite del valore economico dell'affidamento;

Per ovviare ad ulteriori censure da parte della Consulta è intervenuto nuovamente il

legislatore che con il del D.L. 179/2012 convertito dalla legge 221/2012 elimina, all'art.34, le restrizioni imposte dal citato D.L. 95/2012.

Il comma 20 stabilisce che gli affidamenti dei servizi son effettuati sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per tale forma di affidamento e che definisce i contenuti specifici degli obblighi de servizio pubblico e servizio universale, indicano le compensazioni economiche se previste.

Nel caso dell'affidamento in house sono:

a) Totale partecipazione pubblica; b) Controllo analogo; c) La prevalenza dell'attività con l'Ente affidante) e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;

Quindi, ex art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012, obbliga l'ente affidante alla redazione di una specifica relazione, con previsione di adeguata pubblicità e di contenuti minimi. La violazione di questo obbligo e dei prescritti contenuti si riverbera nella patologia dell'affidamento: ossia nell'illegittimità del provvedimento amministrativo, che, ove annullato, dà luogo, a cascata, all'inefficacia del contratto successivamente stipulato.

Un ulteriore obbligo in capo agli enti locali è stato posto - senza sanzione - dall'art. 13, comma 25-bis, del d.l. n. 145/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 9/2014, che ha disposto l'invio delle relazioni di cui all'art. 34, commi 20 e 21, del d.l. n. 179/2012 all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio.

Da evidenziare che tutti questi compiti sono posti dalla legge in capo agli enti locali affidanti. Ma, con riguardo ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, sono di competenza degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi dell'art. 3-bis, comma 1, del d.l. n. 138/2011, a cui spettano le funzioni di organizzazione, di scelta della forma di gestione e di affidamento della gestione stessa (in tal senso è il comma 1-bis del citato art. 3-bis, inserito dall'art. 34, comma 23, del d.l. n. 179/2012).

In ambito comunitario la definizione dell'"in house contract", introdotta nella comunicazione della Commissione Europea n. (98) 143, è stata progressivamente oggetto di precisazioni; i lineamenti dell'istituto sono stati infatti delineati e sviluppati nella sentenza 18.11.1999, n.107 (c.d. sentenza "Teckal"), nella sentenza 7.12.2000, in causa C-94/99, nelle sentenze "Stadt Halle" e "Parking Brixen" del 2005 e nella sentenza 11.5.2006 (c.d. "Carbontermo") che rappresenta la sintesi di tutti gli interventi del giudice comunitario;

La definizione dell'istituto si è ulteriormente arricchita di contenuti a seguito delle più recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea (sentenza 29.11.2012 C-182/11 e C-183/11, Econord) che hanno contribuito a consolidare le linee del modello comunitario dell'in house che rappresenta, più che un'eccezione al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni, un'espressione di un principio generale in virtù del quale gli enti pubblici per soddisfare gli interessi degli appartenenti alla comunità di riferimento, hanno facoltà, nell'ambito dei poteri di auto-organizzazione, di gestire direttamente, e eventualmente in collaborazione con altre autorità pubbliche, i servizi pubblici locali, senza ricorso ad entità esterne;

In sintesi, il modello comunitario viene rispettato se sussiste il requisito del controllo analogo ("... l'appello alla concorrenza non è obbligatorio ... nel caso in cui l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano").

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio riguarda lo smaltimento, tramite termovalorizzazione, della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani del territorio comunale.

Il servizio in oggetto viene svolto mediante l'ausilio del personale, delle attrezzature e delle infrastrutture, nonché della capacità tecnico-organizzativa del termovalorizzatore necessaria per l'attuazione del servizio nei modi e tempi previsti dal contratto.

La frazione indifferenziata deriva dalla raccolta "porta a porta" dei rifiuti solidi urbani di Pioltello, gestita mediante diverso appaltatore.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Per effetto dell'art. 112 D. Lgs 267/2000, il servizio pubblico locale è quel servizio che ha per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali mentre per effetto della sentenza del consiglio di Stato 2024/2003 si intende qualsiasi attività che si concretizza nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la Comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale".

Lo smaltimento della frazione indifferenziata degli RSU, mediante termovalorizzazione, ben si addice a tale definizione essendo lo stesso un servizio che agisce sulla comunità locale quale forma residuale del riciclo e reimpiego dei rifiuti, azioni di promozione sociale.

Il servizio di smaltimento dei rifiuti urbani, inoltre quale come attività di gestione dei rifiuti, costituisce attività di pubblico interesse per gli effetti dell'art.177 del D.Lgs.152/2006 e ss.mm.ii.

Alla locuzione "servizio pubblico locale" può essere attribuito anche il concetto di "servizio universale" quale servizio, di determinata qualità, disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo accessibile.

SEZIONE C

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La scelta ricade sull'affidamento diretto del servizio al CORE SpA, Consorzio Recupero Energetici, il Consorzio di cui il Comune di Pioltello è socio, in possesso di requisiti richiesti dal modulo "in house providing": capitale pubblico, controllo analogo e attività interamente svolta nei confronti dei soci.

Sono rispettati i requisiti necessari per l'affidamento diretto ad una società "in house providing", in quanto lo statuto del CORE contiene nei diversi articoli, le seguenti clausole:

- Capitale totalmente pubblico:
- il Comune di Pioltello possiede il 15% delle quote azionarie pari al valore di € 300.000;
- La Società rispetta integralmente la disciplina di legge italiana ed europea in materia di "controllo analogo".
- La Società opera nell'ambito dei servizi pubblici locali ed ha per oggetto l'esercizio in proprio e/o per conto terzi, delle seguenti attività:
 - 1) gestione rifiuti nelle varie fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, per termodistruzione e/o altri metodi;
 - 2) acquisizione, realizzazione, utilizzazione, ristrutturazione, potenziamento ed ampliamento di impianti a tecnologia complessa per lo smaltimento dei rifiuti, garantendo la continuità del servizio ed un costante aggiornamento tecnologico degli impianti stessi nel rispetto della normativa vigente;
 - 3) smaltimento di rifiuti ospedalieri, nonché di altri tipi di rifiuto, anche speciali, per i quali sia utile o compatibile lo smaltimento negli impianti sociali;
 - 4) gestione del verde pubblico;
 - 5) produzione, gestione, distribuzione, cessione e commercializzazione di energia elettrica e calore, limitatamente a quanto prodotto dai propri impianti e/o limitatamente alle necessità dei Soci.
- Possono detenere azioni esclusivamente Enti Pubblici Locali e/o altri soggetti pubblici e/o Società interamente possedute da Enti Pubblici.
- L'Assemblea regolarmente costituita, rappresenta la totalità dei Soci e le sue deliberazioni ed:
 - 1) approva il bilancio;
 - 2) nomina e revoca l'Amministratore Unico, il Presidente del Consiglio di Amministrazione, gli altri Amministratori, nomina i componenti e il Presidente del Collegio Sindacale nonché il Direttore Generale;
 - 3) determina il compenso degli Amministratori, dei membri del Collegio Sindacale e del Direttore Generale;
 - 4) delibera sulla responsabilità degli Amministratori e dei Sindaci;
 - 5) delibera l'autorizzazione agli indirizzi generali di gestione dei beni e dei servizi affidati alla Società;
 - 6) delibera l'autorizzazione alle operazioni di acquisto, cessione o dismissione di partecipazioni in Società controllate o collegate, nonché l'autorizzazione all'acquisto, alla sottoscrizione e alla vendita di azioni e partecipazioni in altre società od in altri enti;
 - 7) delibera l'autorizzazione in materia di piano degli investimenti;
 - 8) delibera l'autorizzazione a singole operazioni di investimento di ammontare superiore a Euro 500.000,00 (cinquecentomila virgola zero zero), qualora non previsti dal piano degli

investimenti di cui al punto precedente, salvo che gli Amministratori non ne dichiarino la necessità di immediata esecuzione al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei servizi;

9) delibera l'autorizzazione all'acquisto ed alla cessione di beni immobili, di aziende e di rami di queste;

9 bis) delibera l'autorizzazione all'assunzione di finanziamenti, nonché l'autorizzazione alla concessione di garanzie in favore di terzi;

10) delibera l'autorizzazione su altri oggetti sottoposti al suo esame dagli Amministratori, nonché sugli oggetti riservati alla sua esclusiva competenza dalla legge e dallo Statuto della Società.

L'Assemblea straordinaria delibera sulle modificazioni dello Statuto, sull'emissione di obbligazioni, sulla nomina e sui poteri dei liquidatori e su ogni altro oggetto riservato alla sua competenza dalla legge o dallo Statuto.

- L'Amministratore Unico o il Consiglio di Amministrazione sono investiti di tutti i poteri per la gestione ordinaria e straordinaria della Società e sono loro riconosciute tutte le facoltà per il raggiungimento degli scopi sociali che non siano dalla legge e dallo Statuto in modo tassativo riservate all'Assemblea dei Soci con espresso richiamo alle autorizzazioni di cui all'articolo 11 del presente Statuto sociale.
- L'Amministratore Unico o il Consiglio di Amministrazione convocano i Soci entro la fine del mese di novembre per verificare lo stato di attuazione dei programmi della Società (piano triennale e budget d'esercizio, piano degli investimenti)
- Il Collegio Sindacale, eletto dall'assemblea, è costituito da tre sindaci effettivi, compreso il Presidente, e da due Sindaci supplenti in possesso dei requisiti di legge ai quali è demandato, ai sensi dell'art. 2409 bis c.c. e sino a quando ne ricorrano le condizioni, il controllo contabile della Società.
- Il Consiglio di Amministrazione può nominare tra i suoi componenti un Amministratore Delegato con delega per l'ordinaria gestione e per ogni altro atto attribuito alla sua competenza nei limiti di legge (artt. 2423, 2443, 2446 e 2447 C.C.) e del presente Statuto.
- Non sono delegabili, oltre a quelli che la legge riserva inderogabilmente al Consiglio stesso, le decisioni sui seguenti atti:
 - la nomina dei Dirigenti;
 - il piano triennale e il budget di esercizio, nonché il piano degli investimenti (fermo restando quanto previsto all'art.11 nn. 7 e 8);
 - la politica generale degli investimenti (fermo restando quanto previsto all'art.11 nn. 7 e 8) e delle tariffe;
 - i contratti e gli accordi con i Comuni e con le Società dagli stessi partecipate per l'erogazione dei servizi attinenti all'oggetto della Società;
 - l'acquisto e la sottoscrizione di azioni o di partecipazioni in altre Società (fermo restando quanto previsto all'art.11 n. 6) o altri enti, di obbligazioni convertibili o di obbligazioni con warrant, nonché l'acquisto di aziende e di rami di queste (fermo restando quanto previsto all'art.11 n.9);
 - la vendita di azioni o di partecipazioni in altre Società o in altri enti, di obbligazioni convertibili o di obbligazioni con warrant, o di aziende e di rami di queste (fermo restando quanto previsto all'art.11 n.9);
 - l'acquisto o la vendita di beni immobili (fermo restando quanto previsto all'art.11 n.9);
 - l'assunzione di finanziamenti (fermo restando quanto previsto dall'articolo 11 n. 9 bis);
 - la concessione di garanzie in favore di terzi (fermo restando quanto previsto dall'articolo 11 n. 9 bis);
 - l'adozione di qualsiasi decisione in ordine all'esercizio del diritto di voto relativamente alle partecipazioni della Società in altre Società, ogni qualvolta in tali società debba procedersi

alla nomina delle rispettive cariche sociali.

Compete al Consiglio di Amministrazione ovvero all'Amministratore Unico l'approvazione del regolamento interno per l'esercizio dei poteri di firma da parte dei Dirigenti e di altri dipendenti.

Sulla base di quanto sopra si afferma che il meccanismo del controllo analogo viene esercitato in quanto vi è un'influenza determinante dell'ente pubblico sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti; può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, con poteri di vigilanza e ispettivi e mediante controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario.

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

Al fine di operare una corretta e compiuta verifica dei profili di convenienza in termini economico-aziendali e mercatistici, è stato analizzato il Piano Regionale di Gestione dei rifiuti (DRG n. 1990 - 20 giugno 2014), dal quale emerge che le tariffe applicate da CORE spa sono in linea con le tariffe di mercato.

Si è provveduto inoltre a richiedere al CORE spa stesso un'analisi della reale convenienza economica per l'ente socio di operare in secondo il modello di house-providing. Si riporta in allegato tale analisi che ne dimostra l'effettiva economicità.

CONCLUSIONI

Per i motivi sopra esposti si ritiene che l'affidamento in oggetto a CORE S.p.A. sia conforme ai requisiti previsti dalla normativa europea.

Allegati:

Statuto CORE

Stralcio Piano Regionale di Gestione dei rifiuti (DRG n. 1990 - 20 giugno 2014)

Nota CORE di reale convenienza economica

3.9.2.1.1 Termovalorizzatori

n.	Gestore	Comune	Tariffa MIN compr. IVA €/ton	Note tariffa MIN	Tariffa MAX compr. IVA €/ton	Note tariffa MAX	Tariffa media o unica €/ton	Note tariffa media o unica
1	APRICA S.P.A.	Brescia (BS)	64,77	fasce a seconda della RD	96,60	fasce a seconda della RD	80,69	
2	ACCAM S.P.A.	Busto Arsizio (VA)	113,62	Convenzione di mutuo soccorso	134,20	Comuni soci	123,91	
3	ACSM- AGAM S.p.A.	Como (CO)	118,74	COMUNE sede dell'impianto	124,85	comuni della provincia	121,80	
4	AEM GESTIONI S.R.L.	Cremona (CR)					103,29	Comuni
5	REA DALMINE S.p.A.	Dalmine (BG)	95,24	Provinciali	123,81	RSU Extra provinciali	109,53	
6	BRIANZA ENERGIA AMBIENTE S.P.A.	Desio (MI)					122,00	Comuni Soci e Convenzionati
7	AMSA (SILLA DUE)	Milano (MI)	99,00	Comuni convenzionati (min)	127,60	Comuni convenzionati (max)	113,30	
8	LOMELLINA ENERGIA	Parona (PV)	117,17	Comuni Della Provincia	121,10	comuni di altra provincia confinante	119,14	
9	CO.RE. S.P.A.	Sesto S.Giovanni (MI)	68,20	Alcuni Comuni	106,70	altri comuni e extraprovinciali	87,45	
10	PRIMA SRL	Trezzo sull'Adda (MI)					114,95	Amministrazioni comunali e consorzi di Comuni
11	SILEA SPA	Valmadrera (LC)	120,08	comuni da mutuo soccorso	127,91	comuni soci	124,00	
			64,77		134,20		110,91	

Tabella 3.9.6 – Tariffe dei termovalorizzatori in Lombardia e criteri di modulazione. Dichiarazioni O.R.SO. 2010