



CITTA' DI NARDO'

AMBITO RACCOLTA OTTIMALE N.6

Provincia di Lecce

Verbale di Deliberazione dell'Assemblea

n.5 del 30/6/2014

Oggetto: APPROVAZIONE DELLA "RELAZIONE SULLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI SPAZZAMENTO, RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI NEL TERRITORIO DELL'ARO N°6/LE"

L'anno duemilaquattordici il giorno **trenta** del mese di **giugno** alle ore **15.15** nella sala consiliare, a seguito di invito diramato nelle forme prescritte, si è riunita l'Assemblea dell'Ambito Raccolta Ottimale n.6 di Nardò, in seduta ordinaria di prima convocazione nelle persone dei Sigg.:

n.	COMUNE ARO 6		QUOTA DI PARTECIPAZIONE	PRESENTI	ASSENTI
1	Sindaco del Comune NARDO'	RISI MARCELLO	36,11	X	
2	Sindaco del Comune ALEZIO	LAGETTO SALVATORE (Assessore delegato nota del 30/6/14)	6,39	X	
3	Sindaco del Comune ARADEO	PERULLI DANIELE	11,12	X	
4	Sindaco del Comune COLLEPASSO	MENOZZI PAOLO	7,24	X	
5	Sindaco del Comune GALATONE	NISI LIVIO	17,95	X	
6	Sindaco del Comune NEVIANO	BIRTELE RAFFAELE (Assessore delegato nota fax del 27/6/14)	6,28	X	
7	Sindaco del Comune SANNICOLA	PICCIONE COSIMO	6,72	X	
8	Sindaco del Comune SECLIP'	CASARANO ANTONIO	2,19	X	
9	Sindaco del Comune TUGLIE	STAMERRA MASSIMO	6,00	X	

Totale presenti 9 Totale Assenti //

Risultato legale il numero degli intervenuti, assume la Presidenza l'Avv. Marcello Risi nella sua qualità di Presidente dell'ARO 6/LE.

Partecipa il Segretario Generale Avv. Giuseppe Leopizzi

Il Presidente dichiara aperta la seduta e pone in discussione l'argomento in oggetto

L'ASSEMBLEA DELL'ARO 6/LE

Interviene il Sindaco del Comune di Sannicola il quale afferma che deve essere l'assemblea a decidere sui lotti funzionali; ogni Sindaco deve poter decidere e si tratta di un aspetto che dovrà essere portato in Assemblea;

Interviene il Presidente dicendo che si terrà conto delle esigenze dei Comuni per individuare un lotto funzionale;

Interviene l'Assessore del Comune di Neviano dicendo che i cittadini vanno tutelati sotto il profilo del servizio;

Interviene il Sindaco di Collepasso chiedendo di stralciare il riferimento al lotto funzionale;

Interviene l'Ing. Rondinella affermando che il Comune di Seclì avendo operatori interni propone di usufruire dei vari servizi con una tempistica proporzionale alle esigenze di bilancio; ci accogliamo i costi di ufficio dell'ARO, ma la nostra esigenza è una esigenza peculiare del Comune di Seclì;

La proposta di delibera, tenuto conto delle osservazioni del Sindaco di Sannicola che propone la eliminazione del riferimento ai lotti funzionali viene sottoposta ai voti con il seguente esito:

~~~~~

### **PREMESSO:**

- **che** in data 18/06/2013 è stata sottoscritta, dal Commissario ad Acta dell'ARO 6/LE nominato con la Delibera G.R. n.957 del 13/05/2013, la Convenzione ex art.30 del D.Lgs. n° 267/2000 per la <<Costituzione di un'associazione tra i comuni rientranti nell'Ambito di Raccolta Ottimale (A.R.O.) n° 6 della Provincia di Lecce>>;
- **che** finalità principale della suddetta Convenzione è la gestione associata dei compiti inerenti i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani dei comuni associati con l'obiettivo, quindi, di raggiungere la qualità ambientale e la razionalizzazione dei costi complessivi del servizio integrato;
- **che** la lettera d) dell'art. 5 della suddetta Convenzione attribuisce all'Assemblea l'approvazione della relazione di cui alla lettera e) del comma 1° del successivo art.10, redatta dall'Ufficio comune dell'ARO, che rende conto delle ragioni della forma di affidamento prescelta e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per tale modalità di affidamento, indicando le compensazioni economiche, se previste;
- **che** il comma 20 dell'art. 34 del decreto legge n.179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n.221/2012, stabilisce:

*«Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste»*

- **che** con la deliberazione n. 1169 del 10.06.2014, in corso di pubblicazione sul B.U.R.P., la Giunta Regionale, nel nominare i commissari ad acta di otto A.R.O. pugliesi, ha disposto, tra l'altro, che i restanti A.R.O. debbono procedere con l'approvazione della deliberazione di affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto RSU, contenente le ragioni della forma di affidamento prescelta e l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo, in conformità all'art.34, comma 2, della legge n.221/2012;

**DATO ATTO** che, con riferimento ai contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale:

- il comma 1° dell'art. 11 della L.R. n°24/2012, stabilisce che ciascun Organo di governo individua per ciascun ARO, relativamente ai servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, sulla base degli standard tecnici definiti nello schema tipo di Carta dei servizi predisposto dall'Autorità e adottato con deliberazione di Giunta regionale;
- il comma 2° dell'art. 11 della L.R. n°24/2012, stabilisce che in sede di prima attuazione lo schema della Carta dei servizi è adottato con deliberazione della Giunta regionale;
- con la deliberazione n° 194 dell'11/02/2013, la Giunta Regionale ha proceduto con l'adozione dello Schema tipo di Carta dei Servizi e che lo stesso schema è stato adottato, con modificazioni, dall'Assemblea dell'ARO con la deliberazione n. 2 del 05/03/2014;

**VISTA** la <<Relazione sulla modalità di affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nel territorio dell'ARO n°6/LE>>, redatta del Responsabile dell'Ufficio comune di ARO, allegata al presente atto per costituirne parte integrante e sostanziale;

**CONSIDERATO:**

- **che** tale documento è stato redatto tenendo conto di quanto previsto dalle *Linee Guida per gli affidamenti dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica* pubblicate da "Invitalia";
- **che** la scelta della modalità di affidamento del servizio deve perseguire, nel pieno rispetto della normativa vigente, gli obiettivi di Efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli Enti territoriali e di Efficienza ed Economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di Finanza Pubblica;
- **che** a tal fine, dopo una valutazione comparativa circa la convenienza della modalità di affidamento del servizio, si ritiene necessario, soprattutto e principalmente per il conseguimento delle suddette finalità e al fine di tutelare e garantire l'esercizio della concorrenza, procedere all'affidamento dei servizi in oggetto con gara ad evidenza pubblica;

**RITENUTO** di dover provvedere, ai sensi dell'art. 5 lettera d) della Convenzione sottoscritta in data 18/06/2013, con l'approvazione della suddetta Relazione;

**VISTI:**

- il D.Lgs. 18 agosto 2000, n°267
- l'art.3, commi 20-21, del decreto legge 18/10/2012 n.179, convertito con modificazioni dalla legge 17/12/2012 n.221;
- il D.Lgs. 3 aprile 2006, n°152;
- la Legge Regionale 20 agosto 2012, n. 24;
- la Legge Regionale 13 dicembre 2012, n. 42;
- Il Decreto del Commissario ad Acta – ARO 6/LE n.2 del 18/06/2013;
- la <<Convenzione di un'associazione tra i Comuni rientranti nell'Ambito di raccolta Ottmale (A.R.O.) n.6 della Provincia di Lecce>> sottoscritta dal Commissario ad Acta dell'ARO 6/LE;

**ACQUISITI** i pareri ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000;

Con voti unanimi e favorevoli espressi per alzata di mano:

Sindaco Comune Nardò (36,11); Sindaco comune di Alezio(6,39); Sindaco Comune Aradeo(11,12); Sindaco Comune di Collepasso(7,24); Sindaco Comune di Galatone(17,95); Sindaco Comune Neviano(6,28); Sindaco Comune di Sannicola(6,72); Sindaco Comune di Seclì(2,19); Sindaco Comune di Tuglie(6,00).

## **DELIBERA**

1. **DI APPROVARE** la <<Relazione sulla modalità di affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nel territorio dell'ARO n°6/LE>>, allegata al presente atto per costituirne

parte integrante e sostanziale, redatta dal Responsabile dell'Ufficio comune di ARO in ottemperanza a quanto disposto dalla lett. e) del comma 1° dell' art.10 della Convenzione sottoscritta il 18/06/2013;

2. **DI PROCEDERE**, in considerazione di quanto illustrato nella Relazione in questione, alla individuazione del seguente percorso relativo alla modalità di affidamento:

gara ad evidenza pubblica unitaria per i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani per tutti i comuni dell'A.R.O. n°6/LE, inclusi quindi:

- il Comune di Alezio il cui contratto in essere scade nel corso dell'anno 2014;
- il Comune di Seclì che tuttora gestisce i servizi in forma diretta;

3. **DI ATTESTARE** la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e indicata al precedente punto 2);

4. **DI DARE ATTO** che, ai sensi del comma 2° dell'art.11 della L.R. n.24/2012, l'Assemblea dell'ARO ha definito precedentemente i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale dei servizi in oggetto avendo adottato, con la deliberazione n.2 del 05/03/2014, lo schema della Carta dei Servizi sulla base di quello adottato dalla Giunta Regionale con la deliberazione n.194 dell'11/02/2013;

5. **DI STABILIRE** che la presente deliberazione venga trasmessa a tutti i comuni facenti parte dell'ARO n.6/LE per la pubblicazione all'albo pretorio dell'ente, nonché in applicazione della disposizione di cui al comma 20 dell'art.34 del d.l. n.179/2012, sul sito internet istituzionale dei singoli comuni dell'Ambito;

6. **DI DICHIARARE** la presente deliberazione, previa separata votazione con voti unanimi e favorevoli espressi nei modi di legge, immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 comma 4 del D.Lgs. 267/2000



**AMBITO RACCOLTA OTTIMALE N.6/LE**

**CITTA' DI NARDO' - COMUNE CAPOFILA**

***PROVINCIA DI LECCE***

**RELAZIONE SULLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI  
DI SPAZZAMENTO, RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI  
URBANI NEL TERRITORIO DELL'ARO N°6/LE**

**ai sensi della lettera d) del comma 1° dell'art.5 della "Convenzione per la costituzione  
dell'Associazione tra i comuni dell'ARO 6 della Provincia di Lecce"**

## INDICE

|                                                                                                                                              |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1) Premessa .....                                                                                                                            | 3 |
| 2) Modalità di affidamento .....                                                                                                             | 4 |
| 3) La scelta della modalità di affidamento del servizio di raccolta e trasporto rifiuti<br>servizio di igiene ambientale nell'ARO LE/6 ..... | 9 |

### *1) Premessa*

La presente relazione viene redatta in ottemperanza a quanto previsto dall'art.5, comma 1°, lettera d) della Convenzione tra i comuni dell'A.R.O. n° 6 della Provincia di Lecce, costituita, ai sensi dell'art.30 del D.Lgs. n.267/2000 e della L.R. 10 agosto 2012 n.24, in data 18 giugno 2013.

Il presente documento è redatto tenendo conto di quanto previsto dalle *“Linee guida per gli affidamenti dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica”* redatte da Invitalia.

La scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quella relativa all'oggetto degli affidamenti, deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi: (a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale perseguite dagli enti territoriali; (b) efficienza ed economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Strumentali per il conseguimento delle suddette finalità è l'esercizio della concorrenza di cui occorre garantire la tutela.

Nel quadro di una logica di sussidiarietà orizzontale si dovranno valutare l'opportunità di affidarsi interamente al mercato o di ricorrere all'affidamento nelle forme previste dalla disciplina comunitaria.

A tal fine gli enti dovranno motivare le proprie decisioni, attraverso una valutazione comparativa di convenienza, nella relazione che, ai sensi dell'art. 34 del d.l. 18 ottobre 2012 n.179, convertito con modificazioni dalla legge n.221/2012, sono tenuti a predisporre prima di procedere all'affidamento del servizio.

La legittimità del ricorso a forme dirette di affidamento richiede non solo la sussistenza dei requisiti previsti per questo tipo di affidamento (nel caso dell'*in house* di proprietà pubblica, controllo analogo e focalizzazione dell'attività), ma anche la dimostrazione che la deroga al principio della concorrenza per il mercato sia giustificata da obiettivi di interesse generale.

La modalità di affidamento prescelta dovrebbe essere quella che minimizza i costi totali del servizio, inclusi i costi di agenzia. Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli e le condizioni a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, in particolare quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'ente territoriale.

Gli affidamenti possono essere considerati sotto diversi aspetti:

- (i) l'oggetto degli affidamenti (i servizi da affidare - compreso l'affidamento di più servizi ad uno stesso gestore - e i relativi livelli quantitativi e qualitativi);
- (ii) la dimensione (i bacini di utenza da affidare);
- (iii) le modalità di affidamento;
- (iv) le condizioni economiche e finanziarie.

## 2) *Modalità di affidamento.*

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

In linea generale, il citato articolo 4 (*"Adeguamento dalla disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa europea"*) imponeva agli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In ordine al procedimento, l'ente interessato avrebbe dovuto effettuare un'analisi di mercato attraverso la quale verificare l'idoneità della libera iniziativa economica a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. Solo nel caso di esito negativo della verifica, previa approvazione di una delibera quadro, la pubblica amministrazione avrebbe potuto provvedere con l'attribuzione di diritti di esclusiva relativi ai singoli servizi. La dichiarazione d'incostituzionalità dell'art.4 non lascia, tuttavia, un vuoto normativo nella misura in cui è, allo stato, valida ed efficace la normativa comunitaria. Da questo punto di vista resta attuale la sentenza della Corte Costituzionale di ammissione dei quesiti referendari (sentenza n. 24/2011) secondo la quale *"dall'abrogazione referendaria non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incolmabile, né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario"*. Ciò anche in relazione agli affidamenti dei servizi sottratti alla libera concorrenza nel mercato. Sotto questo profilo è da considerare valida ed efficace la normativa comunitaria certamente meno restrittiva quanto meno per il ricorso all'affidamento diretto a società cd. *in house*, rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

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

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

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

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

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

Gli ampi margini di discrezionalità che l'impianto comunitario lascia alle autorità locali derivano dall'applicazione del principio di sussidiarietà, così come sancito dall'art. 14 del TFUE. Si è infatti ritenuto che i SIEG non possano che essere organizzati a livello dei singoli Stati o di singoli enti territoriali, in quanto più prossimi ai cittadini e migliori interpreti dei loro bisogni.

Così nel Libro verde sui Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) del 2003: *“Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello Stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati)”*

Sebbene i SIEG siano sottoposti alle norme della concorrenza, tenendo conto della loro particolare rilevanza in materia di coesione sociale e territoriale, l'art. 106, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) introduce la possibilità di derogare ad esse: *“le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata”*.

È evidente che la deroga di cui possono potenzialmente beneficiare le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale non si estende a tutte le regole della concorrenza, non certamente a

quelle che vietano gli abusi di posizione dominante né a quelle che vietano intere restrittive o controllano le concentrazioni, ecc.

La possibilità di derogare alle regole di concorrenza non è dunque assoluta ma, alla luce della copiosa giurisprudenza comunitaria, deve essere motivata da criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità.

L'applicazione del principio di concorrenza è sancito dalla stessa sentenza n.199/2012 della Corte Costituzionale, relativamente alla scelta delle modalità di affidamento, ossia agli affidamenti diretti *in house*. La normativa comunitaria (richiamata nella sentenza n. 325 del 2010) *“consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo “analogo” ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante”*.

La Corte sancisce dunque due presupposti da cui discende la percorribilità dell'*in house providing*:

- a) le condizioni oggettive che rendono preferibile l'attribuzione di diritti di esclusiva;
- b) i requisiti soggettivi dell'operatore, che debbono essere conformi a quelli indicati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Tuttavia, la portata dell'art. 106 è potenzialmente ben più ampia, tenuto conto che le *“regole della concorrenza”*, a cui fanno riferimento i principi generali del diritto comunitario (specificamente l'art. 106), sono *in primis* quelli che garantiscono il funzionamento di un mercato concorrenziale e, solo in subordine, quelli della concorrenza per il mercato.

L'art. 106 del Trattato, dunque, introduce l'esigenza di motivare la sottrazione alle regole della concorrenza sia nella forma della concorrenza nel mercato, sia di quella per il mercato.

A questo riguardo si veda la sentenza ‘Corbeau’ della Corte di Giustizia, laddove si stabilisce che *“una restrizione della concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza da parte di altri operatori economici”* può essere giustificata se è condizione per permettere al titolare di un diritto esclusivo *“di garantire i suoi servizi in condizioni di equilibrio economico [ciò che] presuppone la possibilità di una compensazione fra i settori di attività redditizie e quelli meno redditizi [...]”*. Al tempo stesso *“L'esclusione della concorrenza non si giustifica tuttavia qualora si tratti di servizi specifici scindibili dal servizio di interesse generale [...]”*. Sebbene la sentenza in questione e, più in generale, la giurisprudenza comunitaria abbiano focalizzato l'attenzione sull'attribuzione di diritti speciali e sulla concessione diretta di diritti esclusivi, i principi sanciti sono estensibili anche alla esclusione della concorrenza nel mercato.

Ne segue che con l'abrogazione dell'art. 4 viene meno il suo contenuto precettivo, ma non il principio su cui questo si fondava.

Anche l'art. 3 della legge n°148/2011 va in questa direzione vietando *“Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche”* salvo che *“la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata”*.

La normativa comunitaria e quella nazionale convergono dunque sulla necessità di giustificare l'imposizione di Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) e la conseguente concessione di diritti esclusivi.

Ciò conduce a definire il perimetro degli OSP sulla base della *ratio* comunitaria, determinandola per esclusione.

Al fine di rendere coerenti la motivazione e la relativa relazione da parte degli Enti Locali con l'ordinamento comunitario, giova una lettura congiunta dell'articolo 106 del TFUE e del pacchetto di misure recentemente adottato dalla Commissione Europea relativamente alla disciplina degli aiuti di Stato. Come si è visto, l'articolo 106 prevede che ai servizi di interesse economico generale si applicano le regole del Trattato relative alla concorrenza salvo dimostrare che ciò impedisca la loro specifica missione. Le norme sugli aiuti di Stato definiscono le condizioni da rispettare affinché una compensazione a copertura degli oneri di servizio pubblico e universale non venga qualificata *“aiuto”* ai sensi del diritto europeo.

Tali condizioni sono sostanzialmente riconducibili alla valutazione della necessità di imporre OSP, alla chiara definizione di questi obblighi, alla previa indicazione dei sistemi di calcolo delle compensazioni, all'adozione di criteri che scongiurino sovra compensazioni con particolare riferimento al ricorso a procedure di gara o, in loro assenza, a sistemi di *benchmark*.

Si ritiene che queste regole possono contribuire a guidare gli enti locali nella definizione delle proprie motivazioni anche negli affidamenti che non comportano trasferimenti compensativi e non rientrano quindi nella disciplina europea degli aiuti di Stato.

La normativa comunitaria e quella nazionale convergono dunque sulla necessità di giustificare l'imposizione di Obblighi di Servizio Pubblico e la conseguente concessione di diritti esclusivi.

Ciò conduce ad affrontare il perimetro degli OSP (l'oggetto degli affidamenti) che, nella *ratio* comunitaria, andrebbe determinato *“per esclusione”*:

*“obbligo di servizio pubblico: l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse*

*generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso” (Regolamento 1370/07/CE, art. 2, lettera e - enfasi aggiunta).*

Sebbene la norma citata sia riferita al trasporto pubblico - e sebbene sia questo il settore, più che gli altri qui considerati, in cui spazi di concorrenza nel mercato possano ritrovarsi - essa può assumere valenza generale.

Ne segue che il ricorso all'affidamento di diritti esclusivi (quale che sia la procedura) richiederebbe il previo accertamento dell'eventuale interesse da parte di operatori privati e, in caso positivo, della conformità dell'apertura del mercato agli obiettivi di interesse generale perseguiti. I criteri di valutazione al riguardo sono non dissimili da quelli che dovrebbero sovrintendere a imitazioni della concorrenza nella forma di affidamento diretto di diritti esclusivi: garanzia di adeguata quantità, qualità e regolarità dei servizi, economicità della gestione, economia di risorse pubbliche.

Da aggiungere che una corretta perimetrazione degli OSP - e dunque, la preventiva verifica della loro necessità, adeguatezza e proporzionalità - rappresenta una delle condizioni affinché le eventuali compensazioni siano escluse dal campo degli aiuti di Stato.

Sebbene la stessa Commissione avverta che *“Per quanto riguarda la questione se un servizio possa essere fornito dal mercato, la valutazione della Commissione si limita alla verifica di errori manifesti compiuti dagli Stati membri”*, resta che un'attribuzione estensiva e immotivata di diritti esclusivi potrebbe fornire a terzi controinteressati una ragione ulteriore - aggiuntiva alla esclusione dal mercato - di ricorso.

L'insussistenza di una motivazione valida legittimerebbe anche l'applicazione dell'art. 21-bis della legge *antitrust* italiana.

**3) Modalità di affidamento. La scelta della modalità di affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani nel territorio dell'ARO 6/ LE.**

I comuni facenti parte dell'ARO LE/6 presentano una situazione diversificata relativamente alle forme di affidamento e alla scadenze contrattuali del servizio.

Nella tabella seguente è riportato un riepilogo della situazione attuate:

| Comune     | Forma di affidamento                                         | Gestore                                   | Scadenza             |
|------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------|
| Nardò      | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Bianco Igiene Ambientale s.r.l.           | Contratto in proroga |
| Alezio     | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Team 3R Ambiente s.r.l. – Moncalieri (TO) | 17/09/2014           |
| Aradeo     | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Bianco Igiene Ambientale s.r.l.           | Contratto in proroga |
| Collepasso | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Bianco Igiene Ambientale s.r.l.           | Contratto in proroga |
| Galatone   | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Cave Marra Ecologia s.r.l.                | Contratto in proroga |
| Neviano    | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Cave Marra Ecologia s.r.l.                | Contratto in proroga |
| Sannicola  | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Bianco Igiene Ambientale s.r.l.           | Contratto in proroga |
| Seclì      |                                                              | Gestione diretta                          |                      |
| Tuglie     | soggetto individuato mediante procedura ad evidenza pubblica | Armando Muccio s.r.l.                     | Contratto in proroga |

Come si può notare quasi tutti gli Enti hanno già affidato interamente al mercato i loro servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani mediante procedure ad evidenza pubblica. Di seguito si rappresentano alcune motivazioni che vanno tenute in considerazione nella scelta della forma di affidamento per i comuni dell'ARO LE/6.

**Tempistica per la scelta del nuovo soggetto gestore.**

Con riferimento a questo aspetto l'ARO n.6/LE ha urgente necessità di avviare i nuovi servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani, per le seguenti ragioni principali:

- 1) raggiungimento degli obiettivi di percentuale di RD prevista dalle vigenti normative per conseguire la relativa riduzione del *Tributo regionale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani* (ecotassa) a carico dei comuni;
- 2) obbligo, imposto dalla vigente normativa, con particolare riferimento alla L.R. n°24/2012, di avviare, in tempi brevi, le procedure di affidamento;

- 3) affidamento immediato dei servizi per i comuni di Nardò, Aradeo, Collepasso, Galatone, Neviano, Sannicola e Tuglie che attualmente svolgono gli stessi in regime di proroga dei contratti d'appalto già scaduti;
- 4) eventuale attribuzione delle risorse premiate previste dalla Delibera G.R. n.1291 del 09/07/2013 agli ARO che avranno aggiudicato il servizio entro il termine ivi previsto, prorogato con la successiva Delibera G.R. n°2493 del 17/12/2013, laddove dovesse sopravvenire un ulteriore proroga del termine che consentirebbe all'ARO n.6/LE di accedervi.

Assumendo che tutte le modalità di affidamento siano giuridicamente percorribili, il problema centrale riguarda la convenienza relativa dei tre modelli: la gara per il gestore, la società mista, l'*in house*.

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

#### ***Difficoltà nello svolgimento del controllo analogo***

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

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

La compartecipazione societaria di più pubbliche amministrazioni, come nel caso in questione, benché consentito dalla giurisprudenza, crea una potenziale forte limitazione a quel necessario controllo che l'ente dovrebbe detenere per legittimamente affidare in modo diretto un servizio, nonché, peggio ancora, pone problematiche di natura pratica connesse all'esercizio del controllo congiunto (anche a maggioranza) da parte di tutti gli enti partecipanti con percentuali di partecipazione diversificate. In altri termini, ci si potrebbe interrogare a lungo sulla effettività del

controllo da parte del comune in posizione minoritaria rispetto agli altri e, del pari, ci si potrebbe domandare sino a che punto possa considerarsi equo l'affidamento diretto, alla predetta società, della totalità del servizio di quest'ultimo comune, soprattutto se poi si scopre che il finanziamento del servizio incide nel suo bilancio in misura molto significativa.

***Problematiche relative al patto stabilità e assunzione.***

Come previsto dalla Circolare del Ministero delle Finanze n.5 del 07/02/2013, *saranno assoggettate alle regole del patto di stabilità interno, non appena ne saranno definite le modalità con apposito decreto interministeriale, le aziende speciali e le istituzioni (articolo 114, comma 5-bis, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) - ad eccezione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e delle farmacie - e le società cosiddette "in house", titolari di affidamenti diretti della gestione di servizi pubblici locali, strumentali o privi di rilevanza economica ai sensi dell'articolo 3 bis, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n.138, secondo le modalità definite in sede di attuazione dell'articolo 18, comma 2-bis, del decreto legge n.112 del 2008.*

Con riferimento poi all'assunzione del personale, in particolare di quello necessario per l'attività di raccolta "porta a porta" da implementarsi eventualmente nei comuni, si ribadisce, per quanto attiene alle società affidatarie *in house* di servizi pubblici:

- esse applicano la disciplina, anche in materia di contenimento del costo del personale in via mediata, tramite propri atti interni a contenuto generale;
- le disposizioni dettate dal legislatore concernenti il calcolo dei parametri per l'applicazione dei vincoli alle assunzioni implicano l'obbligo, rivolto ai soli enti locali, di conteggiare anche le spese del personale della società nel calcolo del tetto del costo del personale di "gruppo" (peraltro, in caso di superamento del tetto, le assunzioni saranno bloccate anche per le società partecipate, oltre che per l'Ente).

In particolare, le restrizioni sulle assunzioni del personale sono imposte dall'art. 76 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 e ss.mm.ii. , cui al comma 7 dispone: *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente*

*periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società. La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari."*

L'assoggettamento di tale modalità di affidamento (*in house*) al patto di stabilità interno crea inoltre non pochi problemi in merito alle acquisizioni di beni e servizi, soprattutto con riferimento alle spese di investimento.

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

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

In considerazione delle ragioni illustrate nei paragrafi precedenti, attesa l'assenza di società *in house* già costituite all'interno dei comuni facenti parte dell'ARO n°6/LE, nonché delle varie difficoltà che determinerebbero le varie forme di affidamento a società a capitale misto pubblico e privato, ovvero a società *in house*, si propone il ricorso alla gara ad evidenza pubblica unitaria per i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani per tutti i comuni dell'A.R.O. n°6/LE, inclusi quindi:

- il Comune di Alezio il cui contratto in essere scade nel corso dell'anno 2014;
- il Comune di Seclì che tuttora gestisce i servizi in forma diretta;

atteso che, peraltro, tutti i comuni dell'ARO, ad eccezione di Seclì, hanno già provveduto in passato con l'esternalizzazione dei servizi ricorrendo alla forma di affidamento di appalto di servizio ad operatore privato.

A tal fine è opportuno precisare quanto previsto dall'art.14, comma 5, della L.R. n.24/2012 che prevede quanto segue: *La gara deve prevedere il cronoprogramma di estensione dalla nuova gestione anche ai territori inizialmente esclusi, data la vigenza di contratti in corso di validità che*

*non prevedano una clausola esplicita di risoluzione anticipata del contratto o comunque in essere per mancata risoluzione per insussistenza di vantaggiosità, ai sensi del comma 4. Il capitolato speciale d'appalto delle gestioni di detti territori deve essere aggiornato e deve essere stipulato un contratto aggiuntivo con il gestore esistente, laddove necessario per raggiungere il rapido allineamento agli standard di gestione dell'ARO, nonché il rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'articolo 204 (Gestioni esistenti) del D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche e integrazioni e di quelli indicati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti solidi urbani, anche valorizzando il patrimonio derivante dalle gestioni cessate.*

Pertanto anche per tutti i comuni dell'Ambito di Raccolta Ottimale n°6 della Provincia di Lecce, compreso quello con contratto in scadenza al 17/09/2014 e quello con gestione diretta dei servizi, si procederà con l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani mediante gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme, di derivazione comunitaria, inerenti gli appalti di servizi di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006 n°163.

Resta pertanto esclusa la necessità di adeguare il contratto in essere del Comune di Alezio, ai sensi della suddetta disposizione regionale, agli standard di gestione dell'ARO atteso il ricorso alla nuova gara che verrà esperita nel periodo di conclusione del contratto vigente.

I servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani per il territorio dell'Ambito di Raccolta Ottimale n°6/LE verranno affidati ed espletati secondo i contenuti specifici degli **obblighi di servizio pubblico** e universale, precedentemente definiti, in attuazione dell'art. 11 della L.R. n.24/2012, dall'Assemblea dell'ARO con la deliberazione n. 2 del 05/03/2014 - di adozione dello schema della Carta dei Servizi - sulla base degli standard tecnici previsti nello schema di Carta dei servizi adottato dalla Regione Puglia con la Delibera G.R. n°194 del 11.02.2013.

La tipologia della modalità di affidamento (gara ad evidenza pubblica) e la specificità dell'appalto di servizi e dei relativi costi induce a non prevedere **compensazioni economiche** oltre allo spettante corrispettivo annuo, che verrà posto a base di gara, e che verrà corrisposto al gestore dei servizi da parte dei singoli comuni dell'ARO sulla base della ripartizione economica prevista in progetto, effettuata, a sua volta, sulla base dei servizi ivi previsti da eseguirsi sui singoli territoriali comunali. Detto corrispettivo annuale sarà assoggettato a revisione periodica in base alla vigente normativa afferente l'affidamento dei servizi ad esecuzione periodica o continuativa.

Di quanto sopra si è redatto il presente verbale che viene letto, approvato e sottoscritto.

IL SEGRETARIO

Avv. Giuseppe Leopizzi

IL PRESIDENTE DELL'ARO 6

Sindaco Avv. Marcello Risi

*Marcello Risi*

Parere art. 49 D.lgs 267/00.

Il Sottoscritto Arch. Martire Imperiale, Responsabile dell'ufficio del comune dell'ARO 6 esprime ai sensi dell'art. 49 del D.lgs 267/00 il seguente parere sulla seguente proposta di deliberazione:

FAVOREVOLE

Il Responsabile dell'Ufficio del Comune

Dell'ARO 6

Arch. Martire Imperiale

*Martire Imperiale*

**CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE\***

Reg. n.

Il sottoscritto Segretario Generale, su conforma attestazione del Messo Comunale, certifica che copia della presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio il giorno **2 LUG 2014** e vi rimarrà per 15 giorni consecutivi.

Dalla Sede Municipale, addì **17/06/2014**

|                                                                |                                                                  |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| IL MESSO COMUNALE<br>Antonio Congedo.....<br><i>A. Congedo</i> | IL SEGRETARIO GENERALE<br>Avv. G. Leopizzi<br><i>G. Leopizzi</i> |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|

ESECUTIVITA'

Il sottoscritto Segretario certifica che la suddetta deliberazione è immediatamente eseguibile ai sensi di Legge.

Li,

**2 LUG 2014**

il Segretario Generale  
Avv. G. Leopizzi

*G. Leopizzi*