

**CONSORZIO GESTIONE RIFIUTI
MEDIO NOVARESE**

Via Loreto n. 19 – 28021 Borgomanero (NO)



**AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL
SERVIZIO DI IGIENE URBANA ALLA
DITTA MEDIO NOVARESE
AMBIENTE S.P.A.**

*Relazione ai sensi dell'art. 34 commi 20 e 21 d.l. n. 179/2012
convertito con modificazioni dalla l. n. 221 del 17 dicembre 2012*

Data: 10 Dicembre 2013

INDICE

1. FINALITA' DELLA RELAZIONE	3
2. CONTESTO NORMATIVO PER GLI AFFIDAMENTI DI PUBBLICI SERVIZI	4
2.1 Contesto normativo nazionale	4
2.2 Contesto normativo regionale: la titolarità degli affidamenti	5
3. OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E COMPENSAZIONI ECONOMICHE	8
3.1 Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni.....	8
3.2 Obblighi di servizio universale	9
4. LA REALTA' MEDIO NOVARESE AMBIENTE SPA.....	11
4.1 La società e gli affidamenti.....	11
4.2 Servizi erogati	12
4.3 Economicità dei servizi.....	14
5. LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER AFFIDAMENTO IN HOUSE A MEDIO NOVARESE AMBIENTE S.P.A.	15
5.1 Condizioni per l'affidamento in house	15
5.2 Il rispetto delle condizioni per l'affidamento in house a Medio Novarese Ambiente spa	17
6. VOLONTA' DI AFFIDAMENTO DEL CONSORZIO	22
7. CONCLUSIONI: POSSIBILITA' E VOLONTA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO A MEDIO NOVARESE AMBIENTE SPA.....	23

1. FINALITA' DELLA RELAZIONE

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dalla L. n. 221 del 17/12/2012 all'art. 34 (*Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni*), cc. 20 e 21, i quali prevedono quanto segue:

“20. 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.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.”

In particolare questa relazione intende illustrare i contenuti previsti dalle norme sopra riportate in riferimento all'affidamento in house alla società Medio Novarese Ambiente S.p.a., del servizio di gestione della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, presso i seguenti Comuni: Agrate Conturbia, Arona, Boca, Bogogno, Borgomanero, Borgo Ticino, Carpignano Sesia, Castelletto Sopra Ticino, Cavaglietto, Cavaglio d'Agogna, Cavallirio, Comignago, Cressa, Cureggio, Divignano, Dormelletto, Fara Novarese, Fontaneto d'Agogna, Gattico, Ghemme, Grignasco, Maggiore, Oleggio Castello, Paruzzaro, Pombia, Prato Sesia, Romagnano Sesia, Sizzano, Suno, Varallo Pombia e Veruno.

La società è a totale partecipazione del Consorzio Medio Novarese.

I servizi di gestione dei rifiuti, quali quelli erogati da Medio Novarese Ambiente S.p.a., rientrano pienamente tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica, disciplinati dall'art. 113 del D.Lgs. 267/2000. Tale affermazione è peraltro ribadita dall'art. 202 del D.Lgs. 152/2006 in tema di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

2. CONTESTO NORMATIVO PER GLI AFFIDAMENTI DI PUBBLICI SERVIZI

2.1 Contesto normativo nazionale

La Corte Costituzionale, con la sentenza 20 luglio 2012, n. 199, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni (dal titolo "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea"), per violazione dell'art. 75 della Costituzione.

La Corte ha inteso salvaguardare il risultato referendario del giugno 2011, relativo all'intero testo dell'art. 23-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni.

All'annullamento della normativa contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011, ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, è seguito un effetto di semplificazione: nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si devono applicare, oltre che la disciplina di settore non toccata dalla citata sentenza, la normativa e i principi generali dell'ordinamento europeo, e quelli affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e da quella nazionale.

Restano perciò ora tre modalità di scelta del soggetto gestore dei servizi pubblici:

- 1. ricorso al mercato;**
- 2. partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;**
- 3. affidamento in house.**

La prima è il modello della scelta del soggetto affidatario previa gara, che rispetta il regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda è la società mista, che si realizza attraverso la gara a doppio oggetto. La società viene costituita per una precisa missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione stessa.

La terza è l'affidamento in house che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante. Il che è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni: a) totale partecipazione pubblica; b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri

servizi; c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

L'affidamento in house dei servizi a Medio Novarese Ambiente S.p.a. risulta perciò una scelta praticabile, nel rispetto delle condizioni sopra indicate.

2.2 Contesto normativo regionale: la titolarità degli affidamenti

Il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese è un Consorzio di Bacino, costituito ai sensi dell'Art. 11 (*Organizzazione delle attività di bacino*) della Legge Regionale 24 ottobre 2002 n. 24, il quale recita:

“I comuni appartenenti allo stesso bacino assicurano l'organizzazione in forma associata dei servizi, di cui all'articolo 10, comma 1 [e cioè: a) gestione in forma integrata dei conferimenti separati, della raccolta differenziata, della raccolta e del trasporto; b) realizzazione e gestione delle strutture al servizio della raccolta differenziata; c) il conferimento agli impianti tecnologici ed alle discariche], attraverso consorzi obbligatori costituiti ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 267/2000 e successive modificazioni, di seguito denominati consorzi di bacino. Per ciascun comune con popolazione superiore a 500 mila abitanti il programma provinciale di cui al precedente articolo 6 può prevedere la costituzione di un proprio bacino al quale attribuire direttamente le funzioni di governo per i servizi di cui all'articolo 10, comma 1.[...]”

Il consorzio di bacino svolge le funzioni di governo e coordinamento per assicurare la realizzazione dei servizi attribuiti al bacino secondo i criteri previsti nella convenzione stessa.[...]”

Il consorzio di bacino, per l'espletamento dei servizi di cui all'articolo 10, comma 1, subentra nei rapporti in atto tra gli enti associati ed i terzi.[...]”

Il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese per la L.R. 24/2002 è perciò il titolare degli affidamenti dei servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani.

Nel 2012 la Regione Piemonte ha pubblicato la normativa che ha sostituito la L.R. 24/2002, e cioè la nuova Legge Regionale n. 7 del 24 maggio 2012 “Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani.”

L'Art. 3 (*Ambiti territoriali ottimali*) della L.R. 7/2012 recita:

“Ai fini dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani il territorio della Regione è suddiviso nei seguenti ambiti territoriali ottimali:a) ambito 1: Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano, Cusio, Ossola; b) ambito 2: Astigiano e Alessandrino; c) ambito 3: Cuneese; d) ambito 4: Torinese.

L'Art. 4 (*Funzioni di organizzazione del servizio*) della L.R. 7/2012 recita:

“Le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani come di seguito identificate:

a) specificazione della domanda di servizio, intesa quale individuazione della quantità e della qualità di rifiuti da raccogliere e avviare a recupero o smaltimento e, in generale, del livello qualitativo globale dei servizi da garantire agli utenti; [...]

e) affidamento dei servizi, conseguente alla individuazione della loro modalità di produzione; [...]

f) controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione dei servizi.

L'Art. 5 (*Forma di cooperazione tra gli enti locali. Conferenze d'ambito*) della L.R. 7/2012 recita:

“Le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso apposite conferenze d'ambito, che operano, in nome e per conto degli enti locali associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione che le istituisce [...]

“La conferenza d'ambito ha autonomia funzionale, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e contabile per le attività connesse alle proprie funzioni.”

La Conferenza d'ambito risulta perciò il nuovo soggetto che ha titolarità degli affidamenti dei servizi.

Tuttavia, in attesa della costituzione della Conferenza d'ambito, l'Art. 14 (*Norme transitorie*) della L.R. 7/2012 ha previsto che:

“Entro un anno dalla data entrata in vigore della presente legge, le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale stipulano la convenzione istitutiva della conferenza d'ambito, sulla base della convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale[...]

Al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni amministrative connesse all'erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le funzioni di organizzazione e controllo diretto del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, previa intesa con la Giunta regionale per le funzioni relative alle opere strategiche, restano confermate in capo agli enti locali ai sensi dell'articolo 198 del d.lgs. 152/2006, che le esercitano, senza soluzione di continuità e ad ogni effetto di legge, sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione della l.r. 24/2002, sino alla data di conferimento delle posizioni di cui al comma 7 [personale, posizioni attive e passive].[...]

Al momento della stesura della presente relazione la Conferenza d'ambito non è ancora stata istituita e non sono state perciò conferite le posizioni citate.

Il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese è perciò nella piena titolarità delle sue funzioni e può procedere con l'affidamento dei servizi a Medio Novarese Ambiente Spa.

3. OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E COMPENSAZIONI ECONOMICHE

3.1 Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Che cosa si intende per "obblighi di servizio pubblico"? Citiamo a proposito (riportando in corsivo di seguito) quanto scritto sul sito <http://www.servizidipubblicautilita.eu> del Dipartimento Politiche Europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri, con i necessari commenti per il nostro caso.

*Per **Obbligo di servizio pubblico (OSP)** si intende l'imposizione di requisiti specifici da parte delle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di determinati obiettivi di interesse pubblico.*

La gestione dei rifiuti è attività di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 177 del D.Lgs. 152/2006. Si fa presente che inoltre la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani sono considerati servizi pubblici essenziali dall'art. 1 della Legge 146/1990.

*Laddove il servizio che si ritiene necessario fornire non può essere garantito in maniera adeguata dal mercato, l'autorità pubblica, al fine di assicurare la tutela dell'interesse generale, interviene prevedendo, a carico di una o più imprese, **specifici obblighi di servizio pubblico**. Ad esempio, nel settore dei collegamenti aerei (o marittimi) con le isole, gli obblighi di servizio pubblico possono riguardare la necessità di garantire la c.d. continuità territoriale, con delle corse anche in determinati orari, come quelli notturni, nei quali il flusso è estremamente ridotto, per garantire ad esempio il trasporto di medicinali o soddisfare altre esigenze meritevoli di tutela.*

*In tali casi al gestore possono essere assicurate **delle compensazioni economiche**, che gli consentano di assolvere gli OSP [Obblighi di servizio pubblico] ad esso imposti dall'ente pubblico, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza, d'altra parte, assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi. La necessità di compensazioni relativa ad OSP, deriva dalla circostanza che la gestione di alcuni servizi di interesse economico generale non è sempre profittevole o appetibile e la compensazione è volta, appunto, a consentire alle imprese che gestiscono i suddetti servizi, di far fronte alle passività subite. Tale compensazione, nel caso in cui avvantaggi l'impresa incaricata della gestione del SIEG [servizi di interesse economico generale], costituisce un aiuto di Stato ed è pertanto soggetta all'obbligo di notifica alla Commissione. Nel caso, invece, in cui non ci sia tale vantaggio, non rileva ai fini delle norme sugli aiuti di Stato e non richiede la notifica alla Commissione.*

I servizi di gestione rifiuti il cui affidamento si va a confermare sono disciplinati da un contratto di servizio che indica gli obblighi a carico della ditta. Tali obblighi di servizio possono essere garantiti nell'ambito delle tariffe della società a cui non sono posti obblighi particolari di profittabilità, se non di generare le risorse necessarie al suo mantenimento e al suo sviluppo futuro (come da piano industriale 2006-2014). Per tale motivo non sono previste compensazioni economiche per il gestore. In seguito all'affidamento del servizio, le entrate di Medio Novarese Ambiente Spa derivano solo dai proventi dei servizi realmente resi ai Comuni o a privati. Il nuovo piano industriale sarà in linea con questa prescrizione.

3.2 Obblighi di servizio universale

Che cosa si intende per "obblighi di servizio universale"? Citiamo a proposito (riportando in corsivo di seguito) quanto scritto sul sito <http://www.servizidipubblicautilita.eu> del Dipartimento Politiche Europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri) con i necessari commenti per il nostro caso.

Il servizio universale è stato per la prima volta definito dal diritto comunitario, per la regolazione di alcuni settori, come “un 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” (1 Direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997, art. 2, comma 1, lett. g.)

*La definizione di **obblighi di servizio universale (OSU)** specifici è stabilita a livello europeo come componente essenziale della liberalizzazione del mercato nel settore di servizi, quali l'energia elettrica, le telecomunicazioni, i servizi postali e i trasporti. **Gli obblighi di servizio universale riguardano, in particolare, la necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio, la tutela degli utenti e dei consumatori, l'accessibilità delle tariffe.***

Pertanto gli OSU [Obblighi di servizio universale] sono un tipo di OSP [Obblighi di servizio pubblico] che stabiliscono le condizioni per assicurare che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti i consumatori e utenti di uno Stato membro, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, a un determinato livello di qualità e, tenendo conto delle circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile.

Un esempio di servizio universale è rappresentato dal settore postale, di importanza incontestata per la coesione economica e sociale della Comunità, poiché i servizi postali rappresentano uno strumento essenziale di comunicazione e scambi. In tale settore l'obiettivo del servizio universale è quello di garantire un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti. In particolare, è necessario consentire a tutti gli utenti un accesso agevole alla rete postale offrendo un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni

soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica.

Il servizio universale deve essere altresì fornito nel rispetto dell'esigenza fondamentale di garantire un funzionamento continuo adattandosi contemporaneamente alle necessità degli utenti e garantendo loro un trattamento equo e non discriminatorio.

In base a quanto sopra riportato, il servizio di raccolta rifiuti solidi urbani può ben definirsi servizio universale. Gli obblighi di servizio sono indicati nel contratto dei servizi affidati. Vi è dunque la necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio, la tutela degli utenti e dei consumatori, l'accessibilità delle tariffe.

Medio Novarese Ambiente Spa ha svolto negli scorsi anni i servizi di raccolta rifiuti solidi urbani ed i servizi annessi con continuità, regolarità, qualità, tutela degli utenti e con tariffe accettabili. Ha dato garanzie di disponibilità nella risoluzione delle problematiche e nell'adeguamento dei servizi in base alle necessità dei comuni. La conferma dell'affidamento dei servizi alla ditta vuole assicurarsi analoghi risultati.

4. LA REALTA' MEDIO NOVARESE AMBIENTE SPA

4.1 La società e gli affidamenti

Con deliberazione dell'Assemblea consorziale n. 2 del 2 febbraio 2006 il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese ha deliberato:

- di acquistare dai Comuni di Arona, Borgo Ticino, Castelletto Sopra Ticino e Dormelletto, la totalità delle azioni della società CGA Ambiente SpA
- di affidare alla stessa la titolarità della gestione del servizio di raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani differenziati ed indifferenziati, spazzamento stradale manuale e meccanizzato, conferimento rifiuti agli impianti, eventuali servizi collaterali e gestione di stazioni di conferimento con effetto per i territori dei Comuni dell'area Bassa Sesia (Boca, Carpignano Sesia, Cavallirio, Cureggio, Fara Novarese, Ghemme, Grignasco, Maggiore, Prato Sesia, Romagnano Sesia, Sizzano), di Borgomanero, dei Comuni già gestiti da CGA (Arona, Castelletto Sopra Ticino, Dormelletto, Borgo Ticino, Oleggio Castello, Paruzzaro, Comignago, Pombia, Varallo Pombia, Gattico, Divignano).
- di sottoporre l'affidamento della titolarità della gestione del servizio d'igiene ambientale alla scadenza del 31/12/2014 quale termine coerente con la realizzazione del Piano Economico Finanziario della ditta.

In data 11 aprile 2006, con delibera n. 33, il Consiglio di Amministrazione del Consorzio Medio Novarese ha approvato il contratto di servizio tra il Consorzio e la ditta Medio Novarese Ambiente S.p.A. per l'affidamento diretto dei servizi di igiene urbana.

Con deliberazione dell'Assemblea consorziale del Consorzio Medio Novarese n. 21 del 30 dicembre 2008 è stato successivamente deliberato di istituire l'Area di raccolta denominata Area "Medio Novarese", che comprende i Comuni di Agrate Conturbia, Arona, Boca, Bogogno, Borgomanero, Borgoticino, Carpignano Sesia, Castelletto Sopra Ticino, Cavaglio d'Agogna, Cavaglietto, Cavallirio, Comignano, Cressa, Cureggio, Divignano, Dormelletto, Fara Novarese, Fontaneto d'Agogna, Gattico, Ghemme, Grignasco, Maggiore, Oleggio Castello, Paruzzaro, Pombia, Prato Sesia, Romagnano Sesia, Sizzano, Suno, Varallo Pombia, Veruno.

E pertanto dal 01 gennaio 2009, il servizio è stato esteso ai Comuni di Agrate Conturbia, Bogogno, Cavaglietto, Cavaglio d'Agogna, Cressa, Fontaneto d'Agogna, Suno e Veruno.

Di seguito si espongono sinteticamente i dati economici di Medio Novarese Ambiente S.p.a.:

ANNO	2008	2009	2010	2011	2012
A) VALORE DELLA PRODUZIONE	€ 7.205.638	€ 8.193.267	€ 8.548.123	€ 8.625.644	€ 8.781.948
B) COSTI DELLA PRODUZIONE	(€ 6.772.671)	(€ 7.598.918)	(€ 7.835.705)	(€ 8.207.885)	(€ 8.414.802)
RISULTATO GESTIONE CARATTERISTICA (A-B)	€ 432.967	€ 594.349	€ 712.418	€ 417.759	€ 367.146
GESTIONE FINANZIARIA	(€ 208.076)	(€ 175.816)	(€ 158.031)	(€ 155.505)	(€161.579)
GESTIONE STRAORDINARIA	(€ 6.549)	(€ 7.240)	(€ 5.096)	€ 10.148	€ 194.862
IMPOSTE	(€ 210.923)	(€ 298.457)	(€ 355.940)	(€ 258.762)	(€ 196.619)
UTILE	€ 7.419	€ 112.836	€ 193.351	€ 13.640	€ 203.810

I dipendenti di M.N.A. in forza al 31/12/2012 erano 103.

4.2 Servizi erogati

Nel Contratto quadro di servizio, stipulato tra il Consorzio Medio Novarese e la ditta, sono descritte, a titolo esemplificativo, le attività che possono far parte dei servizi erogati dalla ditta, come di seguito indicate.

- A – Servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani
 - Rifiuti Urbani Residuali
 - Rifiuti Urbani Pericolosi
 - Raccolta Ingombranti
 - Raccolta Differenziata del Vetro e lattine
 - Raccolta Differenziata della Plastica
 - Raccolta Differenziata di Carta e Cartoni
 - Raccolta Differenziata di rifiuti vegetali
 - Raccolta Differenziata della frazione putrescibile
 - Altre Raccolte Differenziate
 - Lavaggio cassonetti e contenitori stradali

B – Servizi Aree Pubbliche

B/1 Mercati (limitatamente alla raccolta rifiuti)

B/2 Cimiteri (limitatamente alla raccolta rifiuti)

B/3 Aree di stazionamento cassonetti stradali

B/4 Interventi di rimozione rifiuti ingombranti

C - Rapporti con l'Utenza

C/1 Numero verde

D - Attività educative, formative e di sensibilizzazione, che comprendono:

D/1 Educazione ambientale nelle scuole

D/2 Monitoraggio

E- Nettezza urbana

E/1 Spazzamento strade

E/2 Lavaggio strade

E/3 Sgombero neve

E/2 Pulizia giardini – svuotamento cestini

E/3 Pulizia foglie

F - Servizi integrativi

F/1- Manutenzione aree verdi

F/2 – Manutenzione alberate

G – Stazioni di conferimento

G/1 Servizi di gestione e custodia

Nel Contratto sono stati posti alla ditta i seguenti obiettivi:

- Incrementare l'efficienza di gestione e riduzione e/o contenimento del costo dei servizi;
- ridurre le quantità di rifiuti da avviare agli impianti di smaltimento;
- rispettare gli obiettivi di raccolta differenziata eventualmente previsti ed indicati nei relativi disciplinari;
- raccogliere in modo differenziato, con lo svolgimento dei servizi a regime, una percentuale minima del totale dei rifiuti urbani diversamente indicata per ciascun Comune nel relativo disciplinare, promuovendo una collocazione economicamente vantaggiosa a tutti i materiali raccolti in modo differenziato o valorizzati negli impianti di trattamento/recupero;
- incentivare la sensibilità dei cittadini verso la necessità di ridurre la quantità dei rifiuti prodotti;

La ditta ha svolto negli anni i servizi di gestione rifiuti con buoni livelli qualitativi, maturando una interessante esperienza e dimostrando l'efficienza e l'efficacia del proprio operato. La ditta dispone di tutti i mezzi tecnici, operativi e organizzativi per la gestione del servizio.

A prova di ciò si può far notare come la percentuale di raccolta differenziata nelle

aree servite dalla società sia generalmente elevata, con una buona costanza dal 2006 ad oggi, con valori medi che oscillano intorno al 60%.

Per dare un'indicazione delle performance della ditta si riportano alcuni dati relativi all'anno 2012.

numero comuni serviti	31
numero abitanti serviti	110.962
media %RD nei comuni serviti	59,76
tonnellate di organico raccolte porta a porta	7.090
tonnellate di indistinto raccolte porta a porta	17.766
tonnellate di plastica raccolte porta a porta	2.245
tonnellate di carta raccolte porta a porta	6.030
tonnellate di vetro raccolte porta a porta	4.732

4.3 Economicità dei servizi

Al fine di una valutazione dell'economicità dei servizi resi da Medio Novarese Ambiente Spa, si fa riferimento allo studio "Analisi dei costi di gestione dei rifiuti urbani in Regione Piemonte" – Aprile 2011 - a cura della Regione Piemonte, Assessorato ambiente, risorse idriche, acque minerali e termali, difesa del suolo, attività estrattive, economia montana, protezione civile.

Nello studio, tra molte altre valutazioni, sono anche stati confrontati a livello piemontese i costi operativi per l'anno 2008 di raccolta e trasporto rifiuti, come somma delle voci CRT e CRD del DPR 158/1999. Nella casistica presentata emerge un valor medio pari a €/ab 58,83, con un minimo di €/ab 20,04 ed un massimo di €/ab 108,80. In funzione delle modalità di affidamento inoltre lo studio indica che il costo medio pro capite della somma di CRT e CRD è pari a €/ab 68,74 per gli affidamenti in house e di €/ab 43,58 per gli affidamenti tramite gara.

Per i 31 comuni gestiti dalla ditta Medio Novarese Ambiente Spa, la media della somma delle due voci di costo citate, come desunte dai piani finanziari TARES per l'anno 2013, assume il valore di €/ab 41,66.

Come si può notare i servizi resi dalla ditta Medio Novarese Ambiente Spa hanno un buon livello di economicità, analogo a situazioni virtuose di libero mercato piemontese.

5. LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER AFFIDAMENTO IN HOUSE A MEDIO NOVARESE AMBIENTE S.P.A.

5.1 Condizioni per l'affidamento in house

Le condizioni prescrittive per l'affidamento in house sono state chiaramente precisate ed elencate nella sentenza del Consiglio di Stato - adunanza plenaria n. 1/2008, che si cita di seguito con i necessari commenti per il nostro caso.

L'espressione in house providing compare per la prima volta nel libro bianco del 1998, nel quale la Commissione europea, con riferimento al settore degli appalti pubblici, specifica il concetto degli appalti in house come "quelli aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, ad esempio tra Amministrazione centrale e locale o, ancora, tra una Amministrazione ed una società interamente controllata".

La situazione di in house legittima l'affidamento diretto, senza previa gara, del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta, qualora l'ente eserciti sul secondo un controllo analogo a quello dallo stesso esercitato sui propri servizi e la seconda realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano (C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal). L'affidamento diretto di un servizio pubblico viene consentito tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione", o una longa manus, dell'ente stesso. Da qui, l'espressione in house che richiama, appunto, una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso ente affidante o a sue articolazioni.

Si è in presenza di un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica. Mentre, la disciplina comunitaria dei pubblici appalti va applicata se l'ente affidatario sia distinto dall'amministrazione aggiudicatrice sul piano formale e sia autonomo sul piano sostanziale.

Le stringenti condizioni poste per rendere legittimo l'affidamento in house, sono rappresentate da:

1) il così detto "**controllo analogo a quello svolto sui propri servizi**", necessariamente esercitato dall'ente pubblico nei confronti dell'impresa affidataria;

2) il rapporto di **stretta strumentalità** fra le attività dell'impresa "in house" e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare.

[...]

La sussistenza del controllo analogo viene esclusa in presenza di una compagine societaria composta anche da capitale privato, **essendo necessaria la partecipazione pubblica totalitaria**. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi [C. giust. CE: sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, Asociación de Empresas Forestales c. Transformación Agraria SA (TRASGA); 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle]. Occorre, quindi, che l'ente posseda l'intero pacchetto azionario della società affidataria (Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440; in precedenza Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque superiore al 99%).

Tuttavia, la partecipazione pubblica totalitaria è necessaria ma non sufficiente (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04; Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2007, n. 2932 e 3 aprile 2007, n. 1514), servendo maggiori strumenti di controllo da parte dell'ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile. In particolare:

a) **lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati** (Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072);

b) **il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale** (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514);

c) **l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero** (C. giust. CE: 10 novembre 2005, C-29/04, Mödling o Commissione c. Austria; 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen);

d) **le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante** (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2007, n. 5).

[...]

Da ultimo (Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719), sempre in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto pubblico, si è ritenuto essenziale il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti

idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o apparente:

a) il controllo del bilancio;

b) il controllo sulla qualità della amministrazione;

c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;

d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

[...]

5.2 Il rispetto delle condizioni per l'affidamento in house a Medio Novarese Ambiente spa

Nella successiva check-list si dà evidenza del rispetto dei requisiti di cui al punto precedente per Medio Novarese Ambiente Spa.

Aspetto da verificare	Commento
<i>Partecipazione pubblica totalitaria</i>	Il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese è proprietario al 100% della ditta.
<i>lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati</i>	L'Art. 6-bis dello Statuto di Medio Novarese Ambiente Spa prevede che: <i>“Possono partecipare alla Società esclusivamente gli enti locali, o loro consorzi, che affidino alla Società servizi pubblici di cui sono titolari.”</i>
<i>il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale</i>	L'art. 10 dello Statuto di Medio Novarese Ambiente Spa ha disciplinato in capo all'Assemblea, costituita dal Presidente del Consorzio, poteri sostanziali di gestione della società. In particolare l'art. 10 prevede che l'Assemblea: <ul style="list-style-type: none"> • <i>“autorizza l'adozione da parte del Consiglio di Amministrazione o dell'Amministratore Unico del programma annuale e triennale delle attività di servizio, nonché del programma degli investimenti”;</i> • <i>“autorizza, con le maggioranze richieste per la modifica dello Statuto, l'attuazione di spese</i>

	<p><i>d'importo unitario superiore alla cifra stabilita dall'Assemblea stessa che non siano ricomprese nei programmi annuali o pluriennali approvati dall'Assemblea, salvo i casi di spese urgenti”;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>“autorizza il ricorso al credito ordinario, l’assunzione di mutui e ogni operazione societaria il cui impegno finanziario ecceda il 30% del Patrimonio netto risultante dall’ultimo bilancio approvato”;</i> • <i>“approva la pianta organica e le sue variazioni.”</i> <p>Inoltre ai sensi dell’art. 20 dello Statuto <i>“il Consiglio di Amministrazione o l’Amministratore unico propone la struttura organizzativa, da sottoporre all’assemblea per l’approvazione”.</i></p>
<p><i>l’impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell’ente pubblico e che risulterebbe, tra l’altro: dall’ampliamento dell’oggetto sociale; dall’apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall’espansione territoriale dell’attività della società a tutta l’Italia e all’estero</i></p>	<p>Non è stato fatto nessun ampliamento di oggetto sociale dalla costituzione della società, e nessuna apertura ad altri capitali. I servizi sono svolti solo nei territori del Consorzio Medio Novarese.</p>
<p><i>le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell’ente affidante</i></p>	<p>All’Assemblea, costituita dal Presidente del Consorzio, spettano ai sensi dell’art. 10 dello Statuto di Medio Novarese Ambiente Spa, importanti poteri autorizzativi delle operazioni della società.</p> <p>In particolare l’Assemblea:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>“autorizza l’adozione da parte del Consiglio di Amministrazione o dell’Amministratore Unico del programma annuale e triennale delle attività di servizio, nonché del programma degli investimenti”;</i> • <i>“autorizza l’affidamento a trattativa privata per appalti di valore superiore alle soglie comunitarie, ove consentito dalle</i>

	<p><i>leggi vigenti e salvo i casi di affidamento per ragioni d'urgenza”;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>“autorizza l'acquisizione di partecipazioni in altri enti o società e/o la costituzione di società controllate o partecipate, nonché la dismissione di partecipazioni in essere”;</i> • <i>“autorizza la nomina e la revoca dei rappresentanti della Società presso altri enti, società, istituzioni e simili.”</i>
<p><i>controllo del bilancio;</i></p>	<p>Ai sensi dell'art. 10 dello Statuto di Medio Novarese Ambiente Spa il bilancio deve essere trasmesso ai Soci almeno 15 giorni prima dell'Assemblea e deve essere depositato entro 30 gg dall'approvazione presso il Consorzio di Bacino, ove venga meno la qualità di socio di quest'ultimo.</p>
<p><i>controllo sulla qualità della amministrazione;</i></p>	<p>Ai sensi dell'art. 9 dello Statuto di Medio Novarese Ambiente Spa l'Assemblea, ordinaria e straordinaria, è convocata mediante avviso comunicato ai soci almeno 8 giorni prima.</p> <p>L'art. 10 dello Statuto prevede che il Consiglio di Amministrazione deve trasmettere ai soci, almeno 15 gg prima dell'Assemblea, la seguente documentazione: bilancio e relazioni, programma annuale e triennale delle attività, programma degli investimenti, convenzioni sui servizi.</p> <p>Ai sensi dell'art. 15 dello Statuto la convocazione del Consiglio di Amministrazione deve essere trasmessa ai soci almeno tre giorni prima della riunione e i verbali delle riunioni del Consiglio di Amministrazione devono essere trasmessi ai soci.</p> <p>Ai sensi dell'art. 21 dello Statuto i verbali del Collegio sindacale devono essere trasmessi ai soci.</p> <p>L'art. 23-bis dello Statuto e l'allegato</p>

	<p>B della delibera dell'Assemblea Consorziale n. 2 del 02/02/2006 di costituzione di Medio Novarese Ambiente Spa prevedono che ciascun Comune fruitore del servizio, ove sorga questione sull'attuazione del programma di attività del servizio nei confronti del Comune o dell'utenza, può inviare richiesta scritta d'intervento alla Società.</p> <p>Inoltre, l'art. 11 del Contratto di Servizio tra il Consorzio e Medio Novarese Ambiente Spa prevede che <i>“la funzione di vigilanza e controllo sui servizi e sull'attuazione dei disciplinari tecnici attuativi è esercitata direttamente dal Consorzio”</i>.</p>
<p><i>spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;</i></p>	<p>L'art. 23-bis dello Statuto di Medio Novarese Ambiente Spa prevede che <i>“resta fermo il diritto di ciascun Comune interessato di richiedere al Consorzio di Bacino competente la verifica della realizzazione da parte della Società del programma di attuazione del servizio e della corretta gestione del servizio rifiuti.”</i></p> <p>L'art. 11 del Contratto di Servizio tra il Consorzio e Medio Novarese Ambiente Spa prevede che <i>“la funzione di vigilanza e controllo sui servizi e sull'attuazione dei disciplinari tecnici attuativi è esercitata direttamente dal Consorzio”</i>; inoltre <i>“la funzione di vigilanza viene esercitata anche a garanzia della corrispondenza degli interessi perseguiti dalla Società medesima con gli interessi pubblici di settore ed in ragione della configurazione soggettiva del Gestore quale società affidataria c.d. “in house”</i>.</p>
<p><i>totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.</i></p>	<p>L'art. 10 comma 5 dello Statuto di Medio Novarese Ambiente Spa recita: <i>“l'Assemblea autorizza l'adozione da parte del Consiglio di Amministrazione o</i></p>

	<i>dell'Amministratore Unico del programma annuale e triennale delle attività di servizio, nonché del programma degli investimenti".</i>
--	--

6. VOLONTA' DI AFFIDAMENTO DEL CONSORZIO

Il Consorzio Medio Novarese intende confermare l'affidamento in essere alla ditta Medio Novarese Ambiente S.p.a. dei servizi e, previa redazione di un Piano industriale, determinare al 31/12/2019 la scadenza dell'affidamento.

Pertanto fino al 31/12/2014 rimarranno in vigore le attuali tariffe, mentre per il periodo 2015 – 2019 si applicheranno le tariffe sulla base del nuovo Piano industriale, che dovrà rivedere i servizi svolti alla luce delle richieste di riduzione e nell'ottica di miglioramenti del servizio.

7. CONCLUSIONI: POSSIBILITA' E VOLONTA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO A MEDIO NOVARESE AMBIENTE SPA

I servizi da affidare rientrano tra quelli pubblici locali di rilevanza economica.

L'affidamento alla ditta Medio Novarese Ambiente S.p.a. può continuare legittimamente da parte del Consorzio Medio Novarese secondo il modello in house, nel rispetto della disciplina europea.

Il capitolato di servizio specifica i servizi da erogare, come obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

L'affidamento rispetta criteri di economicità senza prevedere compensazioni economiche.

La volontà del Consorzio è quella di procedere alla conferma dell'affidamento dei servizi alla ditta Medio Novarese Ambiente S.p.a. prevedendo comunque la redazione di un nuovo Piano industriale per recepire le nuove esigenze dei Comuni.

Nel rispetto di quanto previsto all'art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012, alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di confermare l'affidamento alla ditta Medio Novarese Ambiente S.p.a., secondo il modello in house, dei servizi di igiene urbana presso i Comuni attualmente serviti dalla ditta stessa, con stesse tariffe e servizi precedentemente deliberati per l'anno 2014 e di portare la scadenza al 31 Dicembre 2019, con revisione delle tariffe e dei servizi in base ad un nuovo piano industriale per il periodo 2015 - 2019.