



Allegato 2

***Affidamento In-House del servizio di igiene urbana nel
Comune di Novara da parte del Consorzio CBBN***

Relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179

SOMMARIO

1.	IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	5
1.1	Compagine azionaria di ASSA Novara	5
1.2	Attività di ASSA Novara.....	5
1.3	La disciplina dei servizi pubblici locali e la legislazione del Piemonte in tema di servizi ambientali.....	7
1.3.1	Il quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali.....	7
1.3.2	Gli ambiti territoriali ottimali e il nuovo regime transitorio	9
1.3.3	Conclusioni sul quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali	10
1.4	La legislazione del Piemonte in tema di servizi ambientali.....	11
1.4.1	L'ambito territoriale ottimale unico della legge regionale n. 7/2012.....	11
1.4.2	Il Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani	11
2.	PROSPETTIVE PER IL SETTORE AMBIENTE: OPZIONI POSSIBILI E SCELTA DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE.....	13
3.	PIANO DI AZIONE PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE	15
3.1.1	Il controllo analogo: la partecipazione totalitaria.....	15
3.1.2	Il requisito della “attività dedicata”	15
3.3.1	I controlli interni	16
3.3.2	Principali disposizioni nazionali a cui sono assoggettate le società in house che gestiscono servizi pubblici locali.....	17
3.4.1	Contesto e assunzioni	18
3.4.2	Piano degli Investimenti	18
3.4.3	Organizzazione aziendale e risorse umane.....	18
3.4.4	Previsioni economico-finanziarie	18
3.4.5	Tariffe attese nel periodo di riferimento.....	20
4.	EVOLUZIONE PREVISTA DELLA TARIFFA PER UTENTE.....	22
5.	SERVIZIO PUBBLICO	23
6.	COMPENSAZIONI	24
7.	CONCLUSIONI	25

PREMESSA

Lo scopo del presente relazione ai sensi dell'art. 34, comma 20, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 è di illustrare l'analisi delle condizioni necessarie per la prosecuzione dell'affidamento in house di alcuni servizi di igiene urbana per il territorio del Comune di Novara come dettagliati nel Capitolato d'affidamento e relativi allegati ad ASSA S.p.a. da parte del Consorzio CBBN.

Va infatti rammentato che con deliberazione di Giunta Comunale n° 360 del 04/08/2004 l'Amministrazione del Comune di Novara, ai sensi dell'art. 11, 7° com., della Legge Regionale del Piemonte n° 24 del 24/10/2002, ha deliberato il subentro del Consorzio di Bacino Basso Novarese al Comune di Novara nei rapporti intercorrenti con la Società per Azioni ASSA relativamente al Contratto di Servizio, esclusivamente per l'espletamento dei servizi istituzionali coperti da Tassa Tariffa (deliberazione di Consiglio comunale n° 168 del 26/11/1999). Il Comune di Novara, con propria lettera del 6/11/2012, nostro prot. 1997 del 9/11/2012 ha chiesto al Consorzio di Bacino Basso Novarese, *sulla base degli approfondimenti effettuati nella Giunta Municipale del 31/10/2012, di considerare prioritariamente la scelta dell'affidamento in house ad ASSA dei servizi di igiene urbana nel territorio del Comune di Novara, prevedendo un arco temporale significativo tenendo conto della scadenza degli altri contratti in essere del bacino del basso novarese e senza creare pregiudizio nell'area territoriale omogenea proposta dall'Assemblea del Consorzio con atto n. 8 del 6/09/2012. L'Amministrazione del Comune si dichiara disponibile nella massima collaborazione in ordine alla raccolta dei dati e ad apportare le modifiche necessarie a statuto e atti convenzionatori al fine di rafforzare e rendere inequivocabile il controllo analogo alla base dell'affidamento in house.*

In seguito il Consorzio di Bacino Basso Novarese con nota prot. 1495 del 21/12/2012, sulla base dell'indirizzo fornito dall'Amministrazione Comunale, ha avviato l'iter per procedere all'affidamento in house dei servizi di igiene urbana ad ASSA SpA per il territorio del Comune di Novara così come richiesto dallo stesso Comune.

Le procedure per l'affidamento in house non sono più disciplinate dall'art. 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008 n.112 (convertito in legge 133/2008) che è stata abrogata per effetto del referendum del 12 e 13 giugno 2011.

Nell'ambito della manovra economica è stata emanata una nuova disciplina in tema di servizi pubblici locali introdotta con l'art. 4 "adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione Europea" del decreto legge del 13 agosto 2011 n. 138 (convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148).

Tale disciplina, dopo un'ulteriore integrazione e modifica, introdotta con l'art. 9, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. "legge di stabilità 2012"), è stata poi dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012.

Da ultimo, il decreto legge n. 179/2012, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012 n. 221 ha introdotto alcune disposizioni in materia di servizi pubblici locali, che impongono di adeguare le concessioni in essere entro il prossimo 31 dicembre 2013.

La verifica delle condizioni necessarie per l'affidamento in house dei servizi di igiene urbana nel Comune di Novara, descritta nel presente documento, tiene conto dei seguenti presupposti:

- avviene secondo quanto previsto dall'attuale normativa di settore risultante in seguito alla sentenza della Corte costituzionale e l'ultima modifica del quadro normativo in ordine di tempo contenuta nel decreto legge n. 179/2012, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012 n. 221;
- garantisce la sostenibilità economica e finanziaria allo svolgimento dei servizi affidati, tenuto conto delle esigenze specifiche del Comune di Novara;
- rispetta i presupposti e le condizioni del modello di gestione "in house", che consente l'affidamento diretto ad ASSA della gestione dei servizi di igiene urbana.

Il documento è stato strutturato nelle seguenti sezioni:

- Contesto di riferimento: in tale sezione è illustrata la situazione di ASSA Spa, il quadro normativo di riferimento ed il contesto operativo nel settore ambientale;
- Evoluzione attesa della tariffa: nella sezione sono delineate le prospettive tariffarie dei corrispettivi dei servizi oggetto di affidamento;
- Servizio Pubblico: nella sezione sono definiti i caratteri e i principi fondamentali a cui si ispira la gestione dei servizi di igiene urbana da parte di ASSA Spa;

- Compensazioni: la sezione si occupa sinteticamente della questione delle compensazioni alla società affidataria dei servizi;
- Conclusioni.

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

1.1 Compagine azionaria di ASSA Novara

Il Comune di Novara ha costituito ASSA S.p.a. (trasformando l'ex azienda speciale AMSNU) nel 2001 con un capitale di €2.179.000 azioni da un euro di proprietà del Comune di Novara quale unico azionista.

Le origini della ASSA risalgono ai primi anni Sessanta, quando il servizio di nettezza urbana nella città di Novara era gestito in appalto dalla società OTSU che, a causa di problemi interni dovuti ad agitazioni del personale, risolse il contratto con il Comune.

Dopo un breve periodo di gestione diretta, in economia, nel settembre del 1963 il Comune di Novara diede vita all'Azienda Municipalizzata Servizi Nettezza Urbana (A.M.S.N.U.).

Nel luglio 1997, in adempimento della Legge 142/1990, venne trasformata in azienda speciale (un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e patrimoniale e di un proprio statuto) cui fu affidata la gestione unitaria ed integrata dei servizi ambientali della città.

La sede operativa aziendale è oggi in Strada vicinale della Mirabella 6-8, Novara: qui si trovano gli uffici direttivi e operativi, gli spogliatoi ed i servizi per il personale, l'officina meccanica il magazzino e il deposito dei veicoli ed attrezzature.

La sede legale è in via Sforzesca, 2 – Novara: qui si trovano il settore manutenzione del verde, le aree esterne, l'isola ecologica.

Nel 2012 sono stati raggiunti i seguenti risultati sulla base di un piano industriale approvato dall'Azionista nelle assemblee del 23.2.2007 e 17.12.2007 per il periodo sino al 31.12.2012: valore della produzione € 14.397.688, costi della produzione € 13.657.239, oneri finanziari € 155.445, utile dell'esercizio € 80.866 (+16,75 % rispetto al 2011). Nella tabella seguente viene riportato il confronto con i dati del bilancio dell'anno 2011 e le differenze percentuali delle varie voci.

	Anno 2011	Anno 2012	Differenza %
Valore della produzione	€ 14.397.688	€ 14.362.407	-0,25 %
Costi della produzione	-€ 13.657.239	-€ 13.951.362	2,15 %
Oneri finanziari	-€ 155.445	-€ 177.529	14,21 %
Imposte sul reddito	-€ 508.828	-€ 340.167	-33,15 %
Utile dell'esercizio	€ 69.262	€ 80.866	16,75 %

1.2 Attività di ASSA Novara

ASSA effettua, il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e assimilabili e di igiene urbana e attività correlate nel Comune di Novara, i cui aspetti tecnici sono contenuti nel Contratto di Servizio sottoscritto in data 27/11/2000, per un bacino di 105.165 abitanti (dato al 31/12/2011). Il Contratto di Servizio è stato trasferito, come previsto dalla Legge Regionale n. 18, in capo al Consorzio di Bacino del Basso Novarese(CBN), con delibera della Giunta Comunale di Novara in data 4 agosto 2004: ASSA S.p.A. sviluppa, quindi, la sua attività seguendo gli indirizzi dell'Amministrazione Comunale, condivisi dal Consorzio di Bacino del Basso Novarese, facendosi carico dell'organizzazione e della gestione sul territorio di competenza dei servizi di igiene urbana affidati. Oltre al Contratto di Servizio che regola le raccolte differenziate e l'igiene urbana, ASSA S.p.A. svolge anche i seguenti servizi aggiuntivi a favore della cittadinanza tutta o a favore del Comune di Novara:

- l'inibizione del gelo e lo sgombero della neve;
- la manutenzione del verde pubblico;
- la manutenzione delle attrezzature ludiche;
- la bonifica delle discariche abusive;
- lo spurgo delle caditoie stradali;

Dal 2004 ASSA è in possesso della certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2008 (politica della qualità ASSA). Si tratta di uno strumento che impone il perseguimento e il mantenimento dei livelli

di efficienza ed efficacia desiderati dall'azionista e che permette di incrementare la capacità di penetrazione sul mercato e la soddisfazione degli utenti.

ASSA possiede la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2008 per le attività di *“Raccolta e trasporto di rifiuti urbani ed assimilati, gestione centri di raccolta, servizi di raccolta di rifiuti speciali, nolo cassoni e presse, bonifiche ed igiene del suolo. Attività di recupero carta e cartoni. Servizi di manutenzione verde”* con estensione al *“Servizio di manutenzione aree a verde”*.

Per il futuro l'azienda si è posta l'obiettivo il conseguimento della certificazione ambientale complessiva della propria attività.

Il sistema di gestione qualità ASSA è certificato da CERTIQUALITY (n. 8432 del 10/11/2004 emissione corrente del 09/11/2012) conforme alla Norma UNI EN ISO 9001:2008.

ASSA elabora annualmente il proprio Bilancio Sociale che illustra le azioni perseguite dall'azienda per il rispetto dei diritti dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori, per le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

In tale ottica ASSA ha conseguito la certificazione BS OHSAS 18001 che consiste nella certificazione da parte di ente ispettivo esterno del modello organizzativo effettivamente adottato per la salute e la sicurezza sul lavoro.

Nell'ottica di un continuo miglioramento della qualità aziendale, ASSA S.p.A. realizza annualmente il proprio Bilancio Ambientale. In tal modo l'azienda intende mettere a disposizione della collettività un documento indispensabile per conoscere il rapporto dell'azienda con il territorio circostante, l'impatto sull'ambiente e le azioni di mitigazione (non ultimo l'impianto fotovoltaico realizzato presso la sede di Strada Mirabella), e proseguire il dialogo con chi è interessato alle questioni ambientali.

Un importante strumento di qualificazione dell'impegno delle imprese è la certificazione; attualmente è stato certificato secondo la norma UNI EN ISO 14001:2004, l'impianto di valorizzazione dei materiali da RD di via Cavallari

L'azienda ha predisposto la propria Carta dei Servizi per illustrare le caratteristiche delle principali prestazioni fornite in relazione ai tempi entro tali servizi devono essere eseguite (standard di qualità del servizio). La carta fissa anche i principi ed i criteri per l'erogazione del servizio ed è composta dalle seguenti parti:

- principi generali;
- tempi caratteristici del rapporto contrattuale;
- accessibilità al servizio;
- gestione del rapporto contrattuale;
- tutela.

L'azienda al 31/12/2012 impiega 189 dipendenti e un parco veicolare di 174 automezzi targati, allestiti con attrezzature specifiche per la raccolta dei rifiuti e le svariate attività di igiene urbana e ambientali.

1.3 La disciplina dei servizi pubblici locali e la legislazione del Piemonte in tema di servizi ambientali

1.3.1 Il quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali

Ai sensi del Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) i servizi pubblici locali di natura ambientale e, in particolare, i servizi attinenti la gestione dei rifiuti costituiscono "attività di pubblico interesse" (art. 177, comma 2).

Il Codice aveva previsto una forma sempre più centralizzata di gestione (lato Amministrazione) attraverso la costituzione – nelle singole Regioni - di specifiche Autorità d'Ambito che avrebbero dovuto 'governare' la gestione c.d. integrata di tali servizi sostituendo i soggetti pubblici attualmente titolari dei relativi poteri.

A livello transitorio, il medesimo Codice ha previsto che – sino alla definitiva implementazione del nuovo sistema – i soggetti pubblici attualmente competenti continuino a gestire i servizi in parola (art. 204, comma 1).

Nel corso degli anni, la materia dei servizi pubblici locali è stata interessata dal susseguirsi e sovrapporsi di una serie di normative ad hoc volte a individuare – in particolare - le modalità attraverso le quali le amministrazioni locali avrebbero dovuto gestire e affidare i relativi servizi.

Senza ripercorrere le varie fasi storiche antecedenti, si consideri che il legislatore aveva approvato una riforma generale del settore con l'art. 23-bis del decreto legge 26 febbraio 2008 n. 112. Tale disposizione è rilevante in relazione a due aspetti.

In primo luogo, infatti, essa aveva stabilito in via transitoria che le scadenze di tutte le concessioni in essere - salvo ipotesi che non interessano il caso di specie – venivano anticipate ex lege (v. comma 8 dell'art. 23-bis).

In secondo luogo, la disposizione in esame aveva imposto agli enti locali di procedere ad un nuovo affidamento dei servizi sulla base di uno dei tre modelli di riferimento:

- a) affidamento a favore di operatori economici selezionati con procedure a evidenza pubblica (v. art. 23-bis, comma 2, lett. a);
- b) affidamento a società a partecipazione mista pubblica e privata, in cui la selezione del socio doveva avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi sopra riportati, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento (v. art. 23-bis, comma 2, lett. b);
- c) affidamento in house che era ammesso solo in situazioni eccezionali e residuali dove non era possibile un efficace e utile ricorso al mercato (v. art. 23-bis, comma 3).

L'art. 23-bis del D.L. n. 112/08 è stato abrogato all'esito del referendum del 12-13 giugno 2011.

Il legislatore ha successivamente tentato di colmare il vuoto normativo, con l'adozione dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 (convertito con legge 14 settembre 2011 n. 148).

In particolare, la nuova disciplina introdotta dall'art. 4 del D.L. n. 138/2011 era rilevante in relazione a tre aspetti.

In primo luogo, essa introduceva un nuovo regime transitorio in base al quale rimodulava le scadenze anticipate ex lege delle concessioni in essere a favore di società a partecipazione pubblica.

In secondo luogo, richiedeva agli enti locali di adottare una delibera quadro con la quale valutare se i servizi configurano attività che devono essere liberalizzate tout court (art. 4, comma 1) oppure se tali servizi devono continuare ad essere attività su cui esiste un diritto di esclusiva a favore delle amministrazioni di riferimento (art. 4, commi 1 e 8).

In terzo luogo, con riferimento a tutte le ipotesi in cui i servizi pubblici locali non potevano essere liberalizzati, aveva – di fatto – reintrodotto, sebbene con sfumature diverse, i medesimi tre modelli di gestione previsti dall'art. 23-bis. In altri termini, gli enti competenti avrebbero potuto affidare il servizio secondo il modello del gestore privato o della società mista, ovvero in casi eccezionali (e qualora il controvalore del servizio non avesse superato 900.000 euro/anno, limite poi abbattuto dal D.L. n. 1/2012 sino a 200.000 euro/anno) attraverso l'affidamento diretto a società in house.

In conclusione, la prima e la seconda disciplina in tema di servizi pubblici locali non rappresentavano altro che una medesima linea di continuità.

A distanza di pochi mesi, l'art. 4 del D.L. n. 138/11 è stato ulteriormente integrato modificato dall'art. 9, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. "legge di stabilità 2012"). Per quanto qui interessa, il legislatore aveva previsto la 'futura' adozione di un regolamento esecutivo. Ciò comportava la sospensione di tutti i procedimenti di affidamento in corso in attesa dell'emanazione di tale atto regolamentare (o comunque del decorso del termine previsto: originariamente 31 gennaio 2012, poi prorogato al 31 marzo 2012).

Nelle more dell'adozione del regolamento, la Corte Costituzionale (con sentenza 20 luglio 2012, n. 199) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. n. 138/11.

Secondo la Corte, infatti, l'art. 4 del D.L. n. 138/11 (e le sue ulteriori modifiche) aveva riproposto una disciplina sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'abrogato art. 23-bis del D.L. n. 112/08. Inoltre, il nuovo art. 4 poneva ulteriori limiti alla possibilità di procedere agli affidamenti c.d. in house rispetto a quella che è la disciplina comunitaria vigente e alla volontà emersa dal referendum popolare del giugno 2011.

Per effetto della sentenza della Corte costituzionale, in assenza di una nuova disciplina statale, si è verificata la riconferma della prevalenza del diritto comunitario. Ne consegue che per la ricostruzione del quadro normativo di settore occorrerà far riferimento specifico alla disciplina comunitaria vigente e alle relative interpretazioni fornite dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Per quanto interessa ai fini del presente Documento, la modifica sostanziale (e principale) generata dalla sentenza della Corte Costituzionale riguarda i limiti (o meglio l'abolizione dei limiti) all'utilizzazione del modello di gestione in house. Se, come già ricordato, la normativa previgente poneva dei paletti alla possibilità di utilizzare tale modello, l'abrogazione dell'art. 23-bis del D.L. n. 112/08 e la successiva dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/11, comporta la conseguenza che i Comuni non sono più vincolati da specifici obblighi, ma sono liberi di ricorrere al modello dell'affidamento in house, al pari della gestione a mezzo società mista ovvero dell'affidamento a operatore privato.

In altri termini, se nella previgente disciplina, l'affidamento diretto del servizio richiedeva sempre il ricorso al modello della società mista tutte le volte che non sussistevano le stringenti condizioni per accedere all'in house, oggi non è più così e le amministrazioni hanno la facoltà di scegliere alternativamente l'uno o l'altro tipo di gestione. Ulteriore alternativa resta ovviamente l'affidamento con gara a imprenditore privato.

In primo luogo, le amministrazioni pubbliche hanno una generale capacità di diritto privato che consente loro l'utilizzazione di tutti gli strumenti giuridici previsti dall'ordinamento civile, ivi incluso il ricorso allo strumento societario. Tale principio è sempre stato riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina ed è oggi espressamente codificato all'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241/90. In buona sostanza, le amministrazioni sono libere di perseguire l'interesse pubblico anche attraverso la costituzione di società di diritto privato che, a seconda delle scelte compiute, possono essere integralmente partecipate da soggetti pubblici ovvero da soggetti pubblici e privati.

In secondo luogo, in linea con questo principio generale, vale il richiamo diretto alla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012. Infatti, con tale sentenza, interpretando la volontà emersa dal referendum popolare del giugno 2011, la Consulta ha ritenuto che, nell'ambito dei servizi pubblici locali, non possano essere introdotti vincoli legislativi che limitino le ipotesi di affidamento diretto a società in house, rispetto a quanto previsto dal diritto dell'Unione Europea. In altre parole, il presupposto della sentenza è per l'appunto che gli enti locali possano acquisire partecipazioni societarie e utilizzare liberamente anche le proprie società di scopo.

In terzo luogo, il medesimo principio generale è riaffermato incidentalmente anche dall'art. 4 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 in tema della c.d. spending review. Tale disposizione, infatti, stabilisce espressamente che non devono essere poste in liquidazione le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi d'interesse generale. Ancora una volta dunque l'ordinamento conferma che gli enti pubblici hanno una generale capacità di diritto privato che consente loro di detenere partecipazioni societarie (anche e soprattutto ai fini dell'esercizio di servizi pubblici).

In conclusione, ad oggi, il modello di gestione a società mista e quello a società in house vanno considerati, al tempo stesso, ammissibili ed equivalenti l'uno all'altro. E tra loro equivalenti al diverso modello di affidamento e gestione attraverso operatore privato selezionato con gara.

1.3.2 Gli ambiti territoriali ottimali e il nuovo regime transitorio

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale non ha investito l'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 che, pertanto, deve ritenersi attualmente vigente. Secondo tale disposizione lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica devono essere organizzati sul territorio secondo c.d. "ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei".

La medesima disposizione rinvia alla Regioni il compito di definire il perimetro di tali ambiti/bacini così da consentire la realizzazione di economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza dei singoli servizi su base territoriale. A fronte della definizione degli ambiti/bacini, le Regioni dovranno anche provvedere alla istituzione o designazione degli enti di governo degli stessi.

La disciplina nazionale chiarisce, inoltre, che la dimensione degli ambiti o dei bacini non deve essere di norma inferiore a quella del territorio provinciale di riferimento. Un ambito/bacino di perimetro ridotto potrà essere individuato solo previa motivazione di tale scelta sulla base di criteri "di differenziazione territoriale e socio- economica" e comunque nel rispetto dei "principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio". È fatta comunque salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee, nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni del nuovo art. 3-bis.

In altre parole, l'ambito/bacino nel quale organizzare e strutturare la gestione dei servizi deve avere una dimensione sovra-comunale tendenzialmente non inferiore a quella della Provincia di riferimento. Una dimensione più ridotta può essere giustificata solo in casi particolari, ma è in sostanza da escludersi che vi possa essere un bacino coincidente con il territorio di un singolo Comune.

La nuova disciplina chiarisce, infine, che la stessa "opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti".

Da ultimo, il nuovo decreto legge n. 179/2012 (convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221) ha introdotto anche alcune disposizioni in materia di servizi pubblici locali.

In particolare, l'art. 34. prevede che:

- *"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"* (comma 20);
- *"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"* (comma 21);
- *"Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo"* (comma 23, che introduce un nuovo comma 1-bis all'art. 3-bis, del D.L. n. 138/2011).

1.3.3 Conclusioni sul quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali

Sintetizzando, in base all'attuale quadro normativo nazionale e comunitario risulta che:

- a) CBBN può procedere all'affidamento unico diretto di alcuni servizi di igiene urbana per il territorio del Comune di Novara come dettagliati nel Capitolato d'affidamento e relativi allegati a favore di una società a capitale pubblico partecipata interamente dal Comune di Novara, senza dover rispettare altro limite se non quello della classificazione come in house della società affidataria;
- b) le concessioni in essere sono prorogate ex lege al 31 dicembre 2013;
- c) il nuovo affidamento in house, con relativo adeguamento alla disciplina vigente dell'attuale concessione, deve essere completato entro la fine del 2013.

In conclusione, l'affidamento del servizio pubblico con modalità in house providing nel Comune di Novara può ritenersi legittimo poiché risultano soddisfatte le seguenti condizioni:

1. capitale interamente pubblico;
2. controllo totale della volontà formale della società attraverso l'espressione degli amministratori;
3. sussistenza di un controllo specifico sulle politiche aziendali per garantire che esse non evolvano in direzione contraria o diversa dai bisogni tecnici del socio pubblico.

Alla luce di quanto sino ad ora esposto l'originario orientamento espresso dai Giudici del Consiglio di Stato per cui il controllo analogo poteva dirsi configurato anche in presenza del solo requisito del possesso dell'intero capitale sociale in mano all'ente pubblico pare definitivamente superato.

Resta tuttavia confermata la necessità di evitare, con apposite clausole statutarie, la cessione, anche solo di parte, del capitale azionario a futuri soci privati.

1.4 La legislazione del Piemonte in tema di servizi ambientali

1.4.1 L'ambito territoriale ottimale unico della legge regionale n. 7/2012

In data 24/05/2012 il Consiglio Regionale del Piemonte ha approvato la Legge Regionale n. 7, ad oggetto "Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani".

Il provvedimento è stato predisposto dalla Giunta regionale a seguito dell'emanazione della Legge Finanziaria 2010 che all'articolo 186 prevedeva la soppressione delle autorità d'ambito entro il 31 dicembre 2011. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale va quindi considerato nullo.

La Finanziaria nazionale stabiliva inoltre che entro un anno le Regioni attribuissero con legge le funzioni precedentemente assegnate agli ATO. Con l'approvazione del Decreto Milleproroghe da parte del Consiglio dei Ministri, il termine è stato poi prorogato al 31 dicembre 2012.

L'art.3 prevede la costituzione di quattro nuovi ambiti territoriali per la gestione dei rifiuti.

1 – Ambito territoriale del Novarese, Vercellese, Biellese, Vco;

2 – Ambito territoriale del Astigiano e Alessandrino;

3 – Ambito territoriale del Cuneese;

4 – Ambito territoriale del Torinese;

La legge individua nelle Province e nei Comuni i soggetti deputati alla governance del sistema dei rifiuti. Spetta invece alla Regione il ruolo di supervisione rispetto alla scelta delle tariffe, al modello organizzativo e alla verifica della coerenza dei piani d'ambito provinciali rispetto alla pianificazione regionale ove tali funzioni siano relative ad opere strategiche.

Gli articoli 5 e 6 istituiscono in ciascun ambito territoriale ottimale a base provinciale o sovraprovinciale una Conferenza d'ambito per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, composta da rappresentanze dei sindaci costituite in forma unitaria o per gruppi di Comuni suddivisi in aree territoriali omogenee coincidenti con i territori degli attuali bacini.

Le nuove Conferenze d'ambito non potranno farsi carico dei passivi delle vecchie autorità d'ambito al momento del conferimento della situazione patrimoniale (art.14).

I Comuni competenti saranno responsabili di adottare i provvedimenti necessari e si faranno carico di eventuali passivi. Il presidente della Giunta regionale esercita poteri sostitutivi nel caso in cui entro 90 giorni non vengano adottati tali provvedimenti.

Alla luce del quadro normativo regionale, dunque, appare percorribile la continuazione dell'esperienza maturata dal Comune di Novara e dal consorzio novarese che hanno affidato l'espletamento dei servizi di igiene urbana alla propria società pubblica ASSA (integralmente controllata dal Comune) per quanto riguarda il territorio del Comune di Novara.

1.4.2 Il Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani

La Regione Piemonte secondo quanto stabilito dalla L.R. 24/02 ha avviato l'aggiornamento del Piano regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani.

La proposta di progetto di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani è sottoposta a Valutazione Ambientale Strategica in base al d.lgs. n. 152/06, alla L.R. 40/98 e alla D.G.R. 9 giugno 2008, n.12-8931.

La Giunta Regionale con deliberazione n. 44-12235 del 28 settembre 2009 ha adottato la Proposta di Progetto di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e dei Fanghi di depurazione, il Rapporto ambientale e la Sintesi non tecnica.

Il Rapporto Ambientale punta l'attenzione sulle alternative riguardanti la destinazione del rifiuto indifferenziato residuo delle raccolte differenziate.

Sia nella premessa del Rapporto Ambientale, sia nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, vi è la previsione che entro l'anno 2012 debba essere raggiunto l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata e quindi la programmazione regionale deve obbligatoriamente prevedere azioni affinché circa due terzi dei rifiuti urbani (quali carta e cartone, vetro, imballaggi in plastica, imballaggi in metallo, rifiuto organico, ecc.) sia raccolto differenziatamente per essere avviato a recupero.

Relativamente ai rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, il Rapporto Ambientale esamina le alternative impiantistiche solo per il recupero del rifiuto organico, questa eccezione è conseguenza

del fatto che il rifiuto organico ha una notevole rilevanza strategica nella gestione dei rifiuti urbani, e se non gestito correttamente può rappresentare un diretto o potenziale fattore di danno ambientale. Riguardo agli impianti di recupero e smaltimento presi in considerazione nel Rapporto Ambientale, vengono esaminati sia quelli presenti in Piemonte, sia le tipologie impiantistiche presenti in altri territori che potrebbero essere realizzati nella nostra Regione, nel rispetto delle migliori tecnologie disponibili.

2. PROSPETTIVE PER IL SETTORE AMBIENTE: OPZIONI POSSIBILI E SCELTA DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE

In considerazione dell’attuale contesto normativo, così come descritto nel precedente paragrafo, sono illustrate di seguito le possibili opzioni che si presentano al Comune di Novara e CBBN (soggetto affidante) per l’affidamento del servizio di igiene ambientale:

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

Come già evidenziato nella premessa del presente documento, la scelta dell’opzione per il nuovo modello di gestione dei servizi ambientali, dovrebbe tener conto, oltre che del quadro normativo in essere, anche degli obiettivi principali che il Comune di Novara ed il Consorzio CBBN hanno da sempre perseguito, quali ad esempio la massima qualità ed il contenimento dei costi del servizio. La scelta tra le possibili opzioni è stata quindi basata anche sull’analisi del servizio finora garantito da ASSA operata attraverso il benchmarking (**allegato alla presente relazione**), confrontando in particolare:

- la qualità del servizio ambientale offerto con attenzione all’economicità della gestione e ai livelli tariffari gravanti sugli utenti;
- i costi del servizio erogato;
- le competenze e il know-how acquisiti da ASSA nell’attività di gestione del servizio ambientale;
- i livelli occupazionali garantiti attualmente da ASSA Spa.

Per quanto riguarda l’analisi dei risultati raggiunti a Novara va evidenziato che gli obiettivi stabiliti dal Dlgs 152/2006 e s.m.i. sono stati raggiunti con l’attivazione e il consolidamento della raccolta domiciliarizzata andata a regime nel 2006.

Le percentuali di raccolta differenziata (calcolata con il metodo regionale piemontese D.G.R. 43-435 del 10 luglio 2000), sono stabilmente superiori al 70% anche se il criterio di calcolo adottato dalla Regione Piemonte è decisamente più severo di quello adottato a livello nazionale dall’ISPRA o dalle altre regioni poiché tiene conto anche degli scarti delle RD. Nel 2012 il livello di RD risulta pari al 70,73%. Con D.G.R. del 1 marzo 2010, n° 32-13426 la Regione Piemonte ha emanato “*criteri tecnici regionali in materia di gestione dei rifiuti urbani*” stabilendo tra l’altro obiettivi dettagliati in linea con quelli indicati nel VI piano d’Azione Ambientale della UE. Alcuni obiettivi, già raggiunti da anni nella città di Novara, sono elencati nella tabella sottostante.

Confronto risultati ASSA con quelli previsti dalla D.G.R. del 1 marzo 2010, n° 32-13426

	OBIETTIVI ANNO 2015	Dati Novara 2012
Riduzione produzione rifiuti	Circa 500 kg pro capite	423 kg pro capite
Raccolta differenziata	Almeno 65% entro il 2012	70,73% metodo regionale
Raccolta organico	90 kg pro capite	93,8 kg pro capite
Raccolta frazione verde	30 kg pro capite	34,1 kg pro capite
Raccolta R.A.E.E.	4 kg pro capite	4,6 kg pro capite

Il sistema di raccolta in uso presso il Comune di Novara risulta quindi il più avanzato tra i capoluoghi di Provincia con più di 100.000 abitanti. Dal confronto dei costi complessivi di igiene urbana si può evidenziare che il costo di raccolta della ASSA Novara (**133,6 €/ab.anno**) risulta più contenuto di quello medio ottenuto dalle realtà che, come Novara, hanno scelto di operare la raccolta domiciliare ed hanno quindi ottenuto risultati di RD superiori al 65 % come previsto dalla normativa di settore.

Questo risultato è stato ottenuto a Novara nonostante l’inclusione nel costo anche del servizio di esposizione e ritiro dei bidoni domiciliari che nelle altre realtà esaminate nello studio di benchmarking allegato viene operato direttamente dagli utenti anche attraverso l’affidamento del

servizio di esposizione a cooperative, imprese di pulizia, portinai con costi naturalmente non inclusi nella TARSU o Tariffa.

In sintesi si può evidenziare che la Città di Novara ha raggiunto un grado di ottimizzazione del servizio particolarmente elevato non solo per quanto riguarda i livelli di intercettazione dei materiali riciclabili e di contenimento della produzione di rifiuti ma anche per quanto riguarda il decoro urbano e la qualità dei materiali raccolti.

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

L'affidamento del servizio tramite gara, pone di fronte ad una forte incertezza sul risultato finale che non permette di salvaguardare a priori, né il livello occupazionale, né il know-how acquisito nel tempo, né tanto meno la flessibilità finora garantita dall'attuale gestore.

Il modello di gestione della società mista prevede l'ingresso, nella compagine azionaria di ASSA SpA, di un nuovo soggetto, scelto tramite una procedura di gara ad evidenza pubblica, a cui, oltre al ruolo di socio, sono attribuiti anche compiti operativi (preventivamente definiti nell'ambito del bando di gara stesso).

Alla base della scelta di tale forma di gestione vi è il presupposto che il nuovo soggetto possa, potenzialmente, apportare nella società in cui entra il know-how e le competenze acquisite in precedenti esperienze.

L'ingresso di un socio, se avviene attraverso un aumento di capitale, permette inizialmente l'apporto di denaro utile per finanziare il programma di sviluppo della società. Quest'ultimo aspetto rappresenta, in sede di ingresso del socio operativo, un punto di forza tanto più il piano degli investimenti è consistente, per contro diventa un punto di debolezza in sede di uscita dello stesso, i cui termini e modalità devono essere previsti già nell'iniziale bando di gara. Il tutto richiede, quindi, da parte del Comune, una previsione finanziaria, a fine convenzione, non trascurabile e poco percorribile e non auspicabile nello scenario analizzato.

Il modello di gestione della società in house presuppone che sia stato verificato che la società ASSA possieda internamente tutte le competenze necessarie per gestire autonomamente il servizio ambientale nel territorio di riferimento, garantendo un livello di servizio in linea con le aspettative dell'utente e dei livelli di tariffa sostenibili per la collettività.

Il servizio domiciliare adottato dal Consorzio CBBN e, successivamente, dal Comune di Novara richiede continua flessibilità nella gestione dello stesso e l'attuale affidamento in house ha consentito di garantire al meglio tale essenziale esigenza.

A tutto ciò vanno inoltre sommate le caratteristiche di ASSA Spa (in seguito denominata "ASSA") che si è distinta come il miglior esempio, a livello nazionale, di gestione dei servizi di raccolta differenziata domiciliare.

La gestione in house non pone problemi di governance essendo la compagine costituita interamente dall'unico socio di tipo pubblico.

La società opera nel settore della gestione dei servizi di igiene ambientale nel solo Comune capoluogo della provincia di Novara da molti anni ed ha acquisito una profonda conoscenza del territorio di riferimento grazie alla quale riesce ad erogare servizi all'utenza con un ottimo livello di servizio ed il raggiungimento di livelli di riciclaggio che, nel 2012, la pongono al vertice per quanto riguarda i Comuni capoluogo attestandosi al 73 % circa di RD.

La società possiede al suo interno un elevato livello di competenze e know-how sull'intera filiera dell'igiene ambientale che le permette di gestire le diverse attività in termini efficaci ed efficienti.

Alla luce delle considerazioni fin qui fatte, tenuto conto dell'elevato know-how interno esistente, del limitato fabbisogno finanziario richiesto dal piano degli investimenti, dell'economicità della gestione, della possibilità della gestione diretta, l'opzione maggiormente perseguibile e che maggiormente soddisfa gli obiettivi considerati prioritari per il Comune di Novara è quella dell'affidamento in house ad ASSA SpA.

3. PIANO DI AZIONE PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE

3.1 Implementazione della soluzione in house

La giurisprudenza della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ha individuato i caratteri che distinguono le società in house rispetto alle altre società pubbliche, che svolgono attività di impresa.

I caratteri essenziali delle società in house sono stati individuati inizialmente con la sentenza della Corte di Giustizia del 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98) e sono:

- a) "controllo analogo";
- b) "attività dedicata".

Il primo carattere essenziale presuppone che l'ente o gli enti pubblici esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi.

Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

3.1.1 Il controllo analogo: la partecipazione totalitaria

In primo luogo, si consideri che la sussistenza del controllo analogo implica la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione affidante il servizio, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi (sentenza della Corte di Giustizia, 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).

Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo", la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. sentenze della Corte di Giustizia del 13 ottobre 2005, Parking Brixen - C-458/03, punto 65; 13 novembre 2008, Coditel Brabant - C-324/07, punto 28; 10 settembre 2009, Sea - C-573/07, punto 65). In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare su tale entità un controllo strutturale e funzionale (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 26). La Corte esige altresì che tale controllo sia effettivo (sentenza Coditel Brabant, cit., punto 46).

Infine, la giurisprudenza europea ha precisato che la condizione del controllo analogo è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta (sentenza del 29 novembre 2012, C-183/11).

3.1.2 Il requisito della "attività dedicata"

In relazione alla "attività dedicata", la Corte di Giustizia ha affermato che sussiste qualora l'affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (sentenza Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, in causa C- 458/03, Parking Brixen).

Secondo la Corte di Giustizia, "si può ritenere che l'impresa in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della menzionata sentenza Teckal, solo se l'attività di detta impresa è principalmente destinata all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. Per verificare se la situazione sia in questi termini il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative." (sentenza della Corte di Giustizia del 11 maggio 2006, Carbontermo, C-340/04, punti 63-64).

3.3.1 I controlli interni

Al fine di strutturare un sistema di controllo sull'andamento amministrativo, contabile e tecnico della società, nonché a garanzia della legittimità e della correttezza dell'azione amministrativa, nel caso specifico, sono stati previsti i seguenti controlli:

- un controllo preventivo, e autorizzatorio di budget economici, patrimoniali e finanziari annuali e pluriennali e dei connessi piani industriali volti alla programmazione dei servizi da erogare, delle risorse umane e strumentali da impiegare ed alla previsione di eventuali operazioni straordinarie o comunque di rilevante impatto sulla gestione futura;
- un controllo concomitante sull'attuazione di quanto programmato, tramite l'analisi di adeguati report e di conseguenti momenti formali di confronto e verifica, al fine di valutare anche la necessità di interventi correttivi in corso di esercizio;
- un controllo a consuntivo e valutazione ex post tramite idonea documentazione integrativa di quanto già previsto in seno al bilancio d'esercizio in grado di garantire un adeguato livello di attendibilità rispetto a quanto programmato e, dunque, in grado di segnalare le performance aziendali e quelle degli amministratori.

Tali controlli saranno esercitati dal Comitato di Coordinamento appositamente definito dall'Accordo Comune di Novara e CBBN *"AI FINI DEL CONTROLLO CONGIUNTO IN RELAZIONE ALL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA DA PARTE DI CBBN AD ASSA S.p.A. PER IL TERRITORIO DEL COMUNE DI NOVARA"*.

In particolare l'Accordo prevede l'istituzione di un Comitato di Coordinamento di cui fanno parte il Sindaco del Comune di Novara (o suo Assessore delegato), il Dirigente competente per materia del Comune di Novara, il Presidente e il Dirigente di CBBN.

Al Comitato sono sottoposte le questioni, di competenza del Comune di Novara, quale socio unico della stessa ASSA S.p.A., che incidono sullo svolgimento del servizio pubblico locale affidato e in particolare:

- la valutazione dello schema di contratto di servizio, nonché delle sue variazioni, e dei meccanismi di controllo ispettivo anche congiunti sul corretto svolgimento del servizio affidato;
- la segnalazione dei dipendenti del Comune di Novara e/o di CBBN da nominare quali componenti del Consiglio di Amministrazione di ASSA S.p.A. in base alle norme di legge, garantendo l'integrazione e la completezza delle competenze e delle rappresentanze di genere, al fine del miglior esercizio del controllo congiunto;
- la valutazione del piano finanziario relativo ai costi dei servizi e al piano tariffario;
- l'espressione di pareri in ordine a convenzioni e/o accordi di collaborazione con altre società o enti in ambito extraterritoriale, nel rispetto della normativa vigente ed in coerenza con la giurisprudenza corrente;
- la preliminare valutazione delle eventuali modifiche dello statuto di ASSA S.p.A., nonché delle decisioni inerenti le modifiche della compagine sociale che possano incidere sull'assetto dell'affidamento in house providing;
- la valutazione della relazione di conformità ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. 18/10/2012, n. 179, convertito in legge 17/12/2012, n. 221;
- la valutazione delle eventuali proposte di variazione dei contenuti specifici dei servizi affidati ad Assa spa, delle modifiche dello Statuto di Assa S.p.A., nonché delle decisioni inerenti le modifiche della compagine sociale, cessioni o acquisti di aziende e rami di aziende che possano incidere sull'assetto dell'affidamento in house providing;
- il bilancio d'esercizio, il piano triennale degli investimenti, il budget annuale;
- la valutazione di ogni documento, attività e quant'altro che incida direttamente e/o

indirettamente sul servizio affidato;

- i pareri espressi dal Comitato hanno contenuto obbligatorio e vincolante.

CBBN approva le tariffe, il contratto di servizio e tutti gli atti necessari e conseguenti all'affidamento in house providing dei servizi per il territorio del Comune di Novara ad ASSA S.p.A.

3.3.2 Principali disposizioni nazionali a cui sono assoggettate le società in house che gestiscono servizi pubblici locali

All'esito dell'operazione, la società in house che svolgerà i servizi pubblici locali di natura ambientale sarà sottoposta al rispetto e all'ottemperanza delle disposizioni, attuali e future, a cui sono sottoposti anche gli enti locali che partecipano ad ASSA. Di seguito, si indicano le principali disposizioni:

- a) Patto di stabilità, ai sensi dell'art. 3-bis, comma 5, del decreto legge n. 138/2011;
- b) Disciplina di contenimento per talune voci di spesa ai sensi dell'art 6 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78;
- c) Disciplina dei controlli sulle società partecipate non quotate, come prevista dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 213/2012, che ha introdotto l'art. 147-quater del TUEL;
- d) Disciplina sulla governance delle società pubbliche ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135;
- e) Disciplina dei servizi pubblici locali di cui all'art. 3-bis del decreto legge n. 138/2011 e art. 34 del decreto legge n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012;
- f) Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- g) Disciplina per la parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società controllate da pubbliche amministrazioni, di cui al D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

3.4 Identificazione del soggetto per l'affidamento dei servizi di igiene urbana

La mission di ASSA è fornire i servizi di igiene e le prestazioni connesse ai cittadini del Comune di Novara con elevati standard qualitativi e in modo economicamente efficiente, promuovendo la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nel territorio in cui opera.

In considerazione di tali obiettivi strategici sono state definite le linee guida sulla base delle quali dovrà essere sviluppato il futuro Piano Industriale di ASSA:

- ulteriore miglioramento degli standard qualitativi nell'ambito della gestione dei servizi di igiene ambientale erogati alla collettività;
- ulteriore incremento della percentuale di raccolta differenziata;
- contenimento delle tariffe di gestione del servizio ambientale tramite l'ulteriore ottimizzazione dei costi di struttura.

3.4.1 Contesto e assunzioni

Alla base della pianificazione economico-finanziaria sono state poste alcune assunzioni di base riportate qui di seguito:

- Produzione di rifiuti: risulta la più bassa in assoluto a livello regionale tra i Comuni capoluogo con 440 kg/ab.anno;
- Andamento percentuale raccolta differenziata: la percentuale di raccolta differenziata, che si è attestata al 72,5% nel 2012, è prevista in crescita fino al 75 % alla fine dell'arco temporale del periodo di riferimento per l'affidamento in house, soprattutto grazie alle iniziative legate alla possibile introduzione della tariffazione puntuale.

3.4.2 Piano degli Investimenti

Al fine di garantire gli obiettivi strategici che la società si è posta, gli investimenti previsti nel periodo di riferimento per l'affidamento in house ammontano ad un totale di euro 4.695.000 su un arco di piano di tre anni (considerando l'intervallo 2013-2015).

Nella tabella sottostante si riporta il totale degli investimenti previsti nel Piano degli investimenti.

Di seguito sono descritti i principali progetti di investimento per ciascuna area di attività.

Tipologia	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015
Mezzi ed attrezzature RD ed igiene ambientale	1.303.000,00	930.000,00	847.000,00
Altri mezzi ed attrezzature per altri servizi	210.000,00	220.000,00	190.000,00
Tettoie copertura ricovero mezzi piazzale	450.000,00	250.000,00	-
Altri investimenti	122.000,00	100.000,00	73.000,00
Totale	2.085.000,00	1.500.000,00	1.110.000,00

3.4.3 Organizzazione aziendale e risorse umane

A fine 2012 l'organico di ASSA si compone di 189 dipendenti (all'inizio dell'anno erano 191) per cui si prevede un costo complessivo pari a € 8.060.171 e un valore medio unitario pari a € 42.422.

Il costo del personale rappresenta, nel bilancio 2012, circa il 58 % dei costi totali di ASSA mentre nel 2011 tale incidenza era pari al 60 %.

La struttura organizzativa di ASSA è strutturata in funzione dei servizi che la società eroga alla cittadinanza.

Nell'arco del periodo di riferimento per l'affidamento in house si stima di ridurre leggermente il numero delle risorse dedicate alle attività di raccolta, prestazioni accessorie e di gestione delle attività di igiene urbana dell'azienda.

3.4.4 Previsioni economico-finanziarie

Sulla base delle assunzioni illustrate nei paragrafi precedenti, sono di seguito analizzati i principali indicatori economico-finanziari del periodo di riferimento per l'affidamento in house.

Sul piano finanziario, si prevede che ASSA abbia la capacità di finanziare il proprio Piano degli Investimenti senza richiedere alcun esborso addizionale al Comune socio. Anzi, proprio grazie alle performance positive dovute all'ottimizzazione dei costi e alle nuove iniziative previste nel piano, è possibile garantire la solidità finanziaria della società anche negli anni in cui sono maggiormente concentrati gli investimenti.

La posizione creditoria nei confronti del Comune di Novara è scesa da Euro 917.003 a Euro 898.421, contemporaneamente la posizione creditoria nei confronti del CBN è salita da Euro 2.395.692 a Euro 5.315.403.

I principali indici economici danno luogo al seguente andamento: il ROI (Return on Investment, rendimento del capitale investito, misurato dal rapporto tra Risultato Operativo e Capitale Investito Netto) passa dal 4,65% nel 2011 al 2,19%; il ROE (Return on Equity, Rendimento del Capitale Proprio, espresso dal rapporto tra Utile netto e Capitale migliora da 2,0% a 2,3%; il ROS

(Return on Sales) cala dal 5,19% al 3,0%. Gli indicatori patrimoniali individuati nel bilancio 2012 sono i seguenti:

Margine di Struttura Primario (detto anche Margine di Copertura delle Immobilizzazioni)

Anno 2010 (€.migliaia)	Anno 2011 (€.migliaia)	Anno 2012 (€.migliaia)
-4.767,0	-5.851,8	-6.062,2

Indice di Struttura Primario (detto anche Copertura delle Immobilizzazioni)

Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
0,41	0,37	0,37

Margine di Struttura Secondario

Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
2.983,2	2.438,4	1.744,5

Indice di Struttura Secondario

Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
1,37	1,26	1,18

Mezzi propri / Capitale investito

Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
0,20	0,21	0,19

3.4.5 Tariffe attese nel periodo di riferimento

Grazie agli investimenti previsti e alle iniziative di ulteriore efficientamento della struttura di costo, è possibile ipotizzare, al netto degli incrementi inflattivi, un contenimento delle singole tariffe per i servizi di igiene urbana svolti.

Di seguito viene riportata l'aumento dei costi di raccolta nel periodo 2011-2012 che risulta essenzialmente riferibile alla riduzione dei ricavi derivanti dalla vendita dei materiali recuperabili.

Evoluzione dei costi di raccolta iva inclusa nel periodo 2011-2012 a Novara

Materiali	2011 €/anno	2012 €/anno	2011 €/ab.anno	2012 €/ab.anno
RU residuo	€ 1.941.080	€ 1.933.685	€ 18,44	€ 18,39
Ingombranti	€ 122.144	€ 121.633	€ 1,16	€ 1,16
Trasporto	€ 357.798	€ 356.555	€ 3,40	€ 3,39
Umido	€ 2.330.177	€ 2.316.082	€ 22,14	€ 22,02
Verde	€ 246.551	€ 245.689	€ 2,34	€ 2,34
Carta	€ 719.744	€ 717.214	€ 6,84	€ 6,82
Cartone	€ 308.462	€ 307.394	€ 2,93	€ 2,92
Vetro e lattine	€ 1.059.267	€ 1.055.496	€ 10,06	€ 10,04
Imb. Plastica	€ 1.961.317	€ 1.954.403	€ 18,64	€ 18,58
Pile esauste	€ 12.682	€ 13.772	€ 0,12	€ 0,13
Farmaci scaduti	€ 30.912	€ 30.818	€ 0,29	€ 0,29
Toner	€ 18.587	€ 18.480	€ 0,18	€ 0,18
Legno	€ 99.134	€ 98.877	€ 0,94	€ 0,94
CCR	€ 497.099	€ 495.356	€ 4,72	€ 4,71
Spazzamento	€ 1.607.805	€ 1.602.190	€ 15,28	€ 15,23
Serv. Accessori	€ 1.027.239	€ 1.146.251	€ 9,76	€ 10,90
Servizi complementari ed integrativi	€ 107.874	€ 146.595	€ 1,02	€ 1,39
Rimoz. RU abbandonati	€ 49.047	€ 48.899	€ 0,47	€ 0,46
Gestione discarica	€ 304.660	€ 266.115	€ 2,89	€ 2,53
Imp. di recup. Via Cavallari	€ 145.814	€ 145.323	€ 1,39	€ 1,38
Eventi pubblici cittadini	€ 17.944	€ 29.950	€ 0,17	€ 0,28
Ricavi vendita materiali	-€ 1.482.698	-€ 1.320.110	-€ 14,09	-€ 12,55
Totale	€ 11.482.639	€ 11.730.666	€ 109,10	€ 111,54

DETTAGLIO COSTI RACCOLTA E RICAVI DEI R.U. ED ASSIMILATI DA CONTRATTO ASSA NOVARA. BUDGET PREVISIONALE ANNO 2013.

	Quantità raccolte	Costo di racc. diretti	Costo di racc. indiretti	Ricavi o costi di trattamento	Costi totali iva esclusa	Costi totali iva inclusa	Costi totali iva inclusa
	Kg/anno	€/anno	€/anno	€/anno	€/anno	€/anno	€/ab.anno
Frazione residua (RU indifferenziato)	12.018.260	€ 1.544.335	€ 171.816	€ 0	€ 1.716.151	€ 1.887.766	€ 17,95
Ingombranti a domicilio/a piattaforma	761.540	€ 97.137	€ 10.812	€ 0	€ 107.949	€ 118.744	€ 1,13
Trasbordo & Trasporto RSU	0	€ 284.773	€ 31.671	€ 0	€ 316.444	€ 348.088	€ 3,31
Umido	10.118.200	€ 1.855.174	€ 200.355	€ 0	€ 2.055.529	€ 2.261.082	€ 21,50
Verde	3.628.950	€ 196.227	€ 21.823	€ 0	€ 218.050	€ 239.855	€ 2,28
Carta	6.068.780	€ 572.865	€ 63.664	-€ 184.317	€ 452.213	€ 497.434	€ 4,73
Cartone	2.518.620	€ 245.528	€ 27.285	-€ 267.005	€ 5.808	€ 6.389	€ 0,06
Vetro-lattine	4.771.620	€ 842.995	€ 93.761	-€ 88.839	€ 847.917	€ 932.709	€ 8,87
Plastica	3.087.570	€ 1.560.931	€ 173.607	-€ 544.945	€ 1.189.594	€ 1.308.553	€ 12,44
Pile esauste	8.219	€ 9.665	€ 1.499	€ 1.059	€ 12.223	€ 13.445	€ 0,13
Farmaci scaduti	10.700	€ 18.549	€ 2.886	€ 5.916	€ 27.351	€ 30.086	€ 0,29
Legno	1.059.200	€ 58.087	€ 9.031	€ 7.944	€ 75.062	€ 82.568	€ 0,79
Toner, cartucce, e nastri per stampanti	20.155	€ 16.401	€ 0	€ 0	€ 16.401	€ 18.041	€ 0,17
Rottami ferrosi	266.300	€ 0	€ 0	-€ 48.032	-€ 48.032	-€ 52.835	-€ 0,50
Batterie, nghe, Tessili, Vernici, Solventi	15.541	€ 0	€ 0	-€ 25.773	-€ 25.773	-€ 28.350	-€ 0,27
Isola ecologica	0	€ 394.016	€ 45.614	€ 0	€ 439.630	€ 483.593	€ 4,60
Spazzamento & igiene urbana & B1	1.186.000	€ 1.273.815	€ 148.133	€ 0	€ 1.421.948	€ 1.564.143	€ 14,87
Igiene urbana	0	€ 922.259	€ 95.042	€ 0	€ 1.017.301	€ 1.119.031	€ 10,64
Servizi complementari ed integrativi ai servizi di IU	0	€ 130.103	€ 0	€ 0	€ 130.103	€ 143.114	€ 1,36
Rifiuti abbandonati	0	€ 39.441	€ 3.958	€ 0	€ 43.398	€ 47.738	€ 0,45
Presidio Discarica	0	€ 160.398	€ 26.967	€ 48.813	€ 236.178	€ 259.796	€ 2,47
Centro Recupero	0	€ 116.077	€ 12.898	€ 0	€ 128.975	€ 141.872	€ 1,35
Fiere	0	€ 24.992	€ 1.588	€ 0	€ 26.580	€ 29.238	€ 0,28
TOTALE	45.539.655	€ 10.363.767	€ 1.142.411	-€ 1.121.818	€ 10.411.000	€ 11.452.100	€ 108,90

4. EVOLUZIONE PREVISTA DELLA TARIFFA PER UTENTE

Al fine di rendere evidente l'effetto delle azioni intraprese per l'ottimizzazione della gestione del servizio di igiene urbana e della struttura di costo invitiamo a raffrontare il costo totale ivato per i servizi di ASSA SpA pari a € 11.730.666 dell'anno 2012 rispetto al nuovo valore per l'anno 2013 pari a € 11.452.100. Già si evidenzia una riduzione sostanziale di € 278.566 risparmiati. Si consideri inoltre che l'efficientamento e la riorganizzazione ha permesso il recupero e l'aumento dei servizi attualmente resi incrementando alcune frequenze oltre all'attivazione di nuovi servizi.

5. SERVIZIO PUBBLICO

I servizi, oggetto del contratto di servizio, sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse di cui alla L. 12 giugno 1990, n. 146 e, pertanto, per nessuna ragione possono essere sospesi o abbandonati, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili ad ASSA. L'azienda ha infatti uniformato l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

a) **Eguaglianza:** L'erogazione del servizio pubblico di ASSA è ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti residenti nel Comune di Novara e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio viene compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Viene garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

b) **Imparzialità:** ASSA ha assunto l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

c) **Continuità:** l'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili ad ASSA, quest'ultima adotta misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

d) **Partecipazione:** la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico viene garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti di ASSA. L'utente ha diritto di accesso alle informazioni che lo riguardano. Il diritto di accesso viene esercitato nei limiti e con le modalità di cui alla vigente normativa in materia di accesso agli atti e di tutela della privacy. L'utente può presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. ASSA dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

e) **Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza:** il servizio pubblico viene erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.

f) **Legittimità:** per l'espletamento dei servizi ASSA osserva e fa osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni di cui al Contratto di servizio, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto della disciplina degli appalti pubblici in vigore.

6. COMPENSAZIONI

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, gli enti locali devono pubblicare una relazione che specifica, inter alia, la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Il concetto di compensazione può essere inteso in due modi diversi.

In primo luogo, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali devono corrispondere al soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Secondo tale definizione, nel caso di specie, non sussistono compensazioni. Infatti, come descritto approfonditamente nei precedenti paragrafi, le previsioni economico-finanziarie presentate non prevedono la necessità che il Comune di Novara e CBBN debbano fornire un apporto finanziario addizionale a favore di ASSA.

In secondo luogo, in sede comunitaria, le compensazioni rappresentano gli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale. In tale sede, alcune compensazioni sono automaticamente riconosciute compatibili con il diritto comunitario senza necessità di svolgere alcun procedimento autorizzatorio e/o notifica. Altre compensazioni, invece, possono essere qualificate come aiuti di stato e possono essere considerate compatibili con il diritto comunitario solo in determinati casi

Per quanto qui interessa, così come specificato nella Comunicazione della Commissione Europea C(2011) 9404 del 20.12.2011, le compensazioni che non sono considerate aiuti di stato e che sono considerate automaticamente compatibili con il diritto comune sono le compensazioni che soddisfano quattro condizioni specifiche individuate dalla giurisprudenza comunitaria e, in particolare, dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso Altmark Trans GmbH. Lo scopo di queste condizioni è quello di escludere tout court l'esistenza di un aiuto di stato quando la compensazione rappresenta una contropartita delle prestazioni effettuata dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quella delle società che fanno loro concorrenza.

Nel caso di specie, i corrispettivi che sono riconosciuti per i servizi ambientali erogati da ASSA sono compensazioni in senso comunitario che non rappresentano aiuti di stato e che sono automaticamente compatibili con il diritto comunitario. Infatti, in linea con le quattro condizioni previste nella sentenza del caso Altmark Trans GmbH:

- i. ASSA è una società incaricata dell'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico determinati analiticamente nel contratto di servizio che regola l'affidamento del servizio;
- ii. i corrispettivi erogati ad ASSA sono definiti in base a parametri preventivamente determinati in modo obiettivo e trasparente nel Contratto di servizio che regola l'affidamento del servizio;
- iii. i corrispettivi erogati non eccedono quanto necessario per coprire integralmente il servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un mero margine di utile ragionevole;
- iv. ASSA, come evidenziato nei paragrafi che precedono, è organizzata secondo criteri di efficienza e ha mezzi adeguati per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ad essa affidati con il predetto contratto di servizio.

7. CONCLUSIONI

Si può quindi dare atto del fatto che, in relazione ai precedenti punti della presente relazione, risultano affrontati e coerentemente soddisfatti, con riguardo all'affidamento di alcuni servizi di igiene urbana per il territorio del Comune di Novara come dettagliati nel Capitolato d'affidamento e relativi allegati secondo il modello in house providing ad ASSA SpA tutti i requisiti richiesti da normativa, giurisprudenza e prassi in materia di in house e di cui alla relazione ex art.34, c.20 DL 179 / 2012, con riferimento alle prerogative di CBBN quale ente affidante i servizi e del Comune di Novara quale socio unico.

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di poter procedere con l'affidamento alla ASSA S.p.a., secondo il modello in house, di alcuni servizi di igiene urbana per il territorio del Comune di Novara come dettagliati nel Capitolato d'affidamento.

Come detto, l'affidamento – sussistendone i termini di legge – avverrà secondo il modello dell'in house così come descritto e delineato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per un periodo complessivo dal 1/07/2013 e sino al 31/08/.