



PARAGON
ADVISORY

Servizio di supporto tecnico al RUP per lo sviluppo della procedura di affidamento del servizio di gestione rifiuti urbani del Comune tramite il modulo del in house providing

Relazione in merito alla congruità dell'affidamento in house providing a
C.B.B.O. S.r.l. -

1	Premessa.....	2
2	Contesto normativo.....	3
2.1	Il contesto normativo comunitario in materia di in house providing e servizi di interesse economico generale.....	3
2.2	Il contesto normativo e giurisprudenziale nazionale.....	10
2.3	La regolazione ARERA.....	17
2.4	La normativa in merito alla natura del servizio.....	20
3	Il servizio da affidarsi.....	21
3.1	Principali elementi descrittivi del servizio.....	21
3.2	Profili economici del servizio.....	23
4	La società C.B.B.O. S.r.l.	24
4.1	Profilo societario.....	24
4.2	Fondamentali economici e finanziari.....	25
4.3	I requisiti dell'in house providing.....	28
5	Analisi economica del servizio proposto.....	34
5.1	Il mercato di riferimento.....	34
5.2	I valori economici della proposta, i fabbisogni standard e il preventivo del precedente gestore.....	36
5.3	L'analisi del costo del servizio sulla base dei dati ISPRA.....	39
5.4	I dati sulle gare d'ambito del GreenBook 2023.....	40
5.5	L'efficienza gestionale di C.B.B.O. rispetto al mercato di riferimento (ripresa).....	41
5.6	Ulteriori elementi qualitativi di analisi.....	42
6	Conclusioni.....	46

1 Premessa

Questa Relazione, predisposta da Paragon Business Advisors S.r.l. (d'ora in poi Paragon) nell'ambito dell'incarico conferito dal Comune di Flero avente ad oggetto il "supporto tecnico al RUP per lo sviluppo della procedura di affidamento del servizio di gestione rifiuti urbani del Comune tramite il modulo del in house providing".

In particolare, nell'ambito del mandato ricevuto ci è stato richiesto di predisporre apposita relazione volta a supportare l'istruttoria comunale per l'affidamento del servizio, con particolare e specifico riferimento all'analisi di congruità del servizio proposto dal soggetto in house sotto il profilo economico per l'Ente. La presente relazione costituisce pertanto elemento istruttorio per la delibera di affidamento del servizio, insieme all'ulteriore relazione predisposta da Paragon funzionale ad evidenziare i profili di compliance normativa rispetto alla partecipazione societaria a C.B.B.O. S.r.l.

Il documento è stato predisposto facendo riferimento ai dati e alle informazioni a noi rese disponibili alla data della sua redazione da parte del Comune di Flero e della società C.B.B.O. S.r.l. con la quale, in virtù del mandato ricevuto, si sono effettuati specifici incontri e scambi documentali funzionali alle verifiche richieste dal D. Lgs. 175/2016 e dal D. Lgs. 201/2022 oggetto del nostro mandato.

Non è oggetto di questo documento, ma di separata relazione, l'analisi funzionale alla verifica istruttoria in merito alla compliance all'Art. 5 del D. Lgs. 175/2016 per la partecipazione del Comune di Flero alla società C.B.B.O. S.r.l.. Si premette fin d'ora che tale analisi ha fornito esito positivo e costituisce un presupposto fondamentale per l'affidamento del servizio, in quanto elemento "base" per la presenza del requisito soggettivo del cosiddetto controllo analogo.

Il presente documento è emesso nel presupposto che siano stati portati alla nostra attenzione tutti gli aspetti rilevanti riguardanti l'affidamento che possono avere un impatto sulle valutazioni effettuate e riportate nel presente documento fino alla data di emissione dello stesso. I dati oggetto della presente relazione si basano su quanto trasmesso dal gestore nell'ambito del procedimento di analisi nonché su quanto condiviso dalla committenza con riferimento ai valori oggetto di affidamento. Parimenti le tipologie di analisi sono dipese dalle informazioni e dai dati resi disponibili dalle parti.

Le analisi condotte sono meglio descritte nelle successive sezioni, ma è tuttavia opportuno indicare nelle premesse del documento che lo stesso è stato composto sulle base delle informazioni pubbliche disponibili e pertanto può considerarsi un utile strumento di confronto senza tuttavia poter assicurare l'assenza in assoluto sul mercato di competitors che, in determinati affidamenti, abbiano offerto valori inferiori o superiori a quelli individuati.

Nondimeno, il confronto con il mercato è effettuato rispetto a contesti il più possibile similari rispetto a quello del Comune di Flero, pertanto non può permettere di accertare con certezza come il mercato medesimo si comporterebbe (leggasi "che costi sosterrebbe") assumendo l'affidamento in esame.

La presente relazione è predisposta con riferimento all'offerta del soggetto (futuro) in house trasmessa dal Comune in data 22/07/2023.

Paragon Business Advisors srl non accetta alcuna responsabilità in merito alle scelte adottate sulla base del presente documento, in particolare nessuna responsabilità per eventuali danni subiti a seguito di decisioni prese o non prese, azioni intraprese, o non intraprese, sulla base dei contenuti della presente relazione.

2 Contesto normativo

2.1 Il contesto normativo comunitario in materia di in house providing e servizi di interesse economico generale

Al fine di poter correttamente definire i parametri per il riscontro della coerenza del modello di gestione dei servizi oggetto della presente relazione con i requisiti dell'ordinamento comunitario è necessario individuare alcune definizioni di riferimento, potendo assumere gli elementi precisati dalla Commissione Europea nel Libro Verde sui servizi di interesse generale COM(2003)270 del 21 maggio 2003, peraltro successivamente sviluppati dalla giurisprudenza comunitaria.

L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato UE. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico (punto 17 Libro Verde).

L'espressione "obblighi di servizio pubblico" si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale (punto 20 Libro Verde). Tale definizione è stata successivamente sviluppata dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Il concetto di "servizio universale" fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. Tale concetto è stato sviluppato per alcune industrie di rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità, i servizi postali).

Stabilisce il diritto di ciascuno di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che prevedono fra l'altro una completa copertura territoriale. In un contesto di liberalizzazione, un obbligo di servizio universale garantisce che tutte le persone all'interno dell'Unione europea abbiano accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e che la qualità del servizio sia mantenuta e, se del caso, migliorata (sez. 1.1. punto 2 Allegato Libro Verde).

Il concetto di "servizio universale" è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori (sez. 1.1. punto 3 Allegato Libro Verde).

Il servizio universale è caratterizzato da alcuni requisiti fondamentali (sez. 1 e 2 Libro Verde):

- a) continuità;
- b) qualità del servizio;

- c) accessibilità dei prezzi;
- d) protezione degli utenti e dei consumatori;
- e) sicurezza della fornitura;
- f) accesso alla rete.

Il servizio pubblico può quindi essere definito in sintesi come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente oppure indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"¹.

Il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza (punto 4 del considerando della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002).

La correlazione tra la configurazione del servizio alla collettività reso dall'ordinamento comunitario e quella statuita dalla normativa nazionale è stata definita dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 325 del 3-17 novembre 2010.

La Consulta evidenzia come in ambito comunitario non venga mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto dalla stessa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso comma 1 dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 (oggetto dell'esame di legittimità da parte della Corte costituzionale) – nel dichiarato intento di disciplinare i "servizi pubblici locali di rilevanza economica" per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale – conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di servizi di interesse generale in ambito locale di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

¹ Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica

Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che:

- a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44);
- b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV).

Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

A livello comunitario è possibile individuare tre modalità per l'affidamento di suddetti servizi:

- L'affidamento tramite **procedura ad evidenza pubblica** del servizio;
- L'affidamento tramite la cosiddetta "**gara a doppio oggetto**" attraverso cui creare un partenariato pubblico privato istituzionalizzato ai sensi di quanto delineato nella Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) (2008/C 91/02);
- L'affidamento tramite il modulo **in house providing** a un soggetto in possesso dei requisiti del cosiddetto controllo analogo (l'ente deve avere un controllo sulla società come quello che ha sui suoi uffici) e della cosiddetta attività prevalente (la società deve svolgere la parte prevalente della sua attività per l'Ente/gli Enti soci).

Riferimenti giurisprudenziali comunitari in materia di in house providing

L'espressione in house providing serve per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.

L'attenzione per soluzioni volte a privilegiare le società partecipate dall'Ente Locale negli affidamenti, soprattutto in forza del controllo esercitato dalle Amministrazioni socie, ha indotto frequentemente le stesse a formalizzare rapporti di servizio "diretti", assimilabili al modello "in house" descritto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ritenuto che l'amministrazione pubblica (soggetto aggiudicatore per definizione) possa procedere all'affidamento "diretto" del servizio ad una società partecipata in presenza di specifiche e speciali condizioni (soggette a rigorosa verifica) quali:

- a) la dipendenza finanziaria, organizzativa e gestionale del soggetto gestore rispetto all'amministrazione aggiudicatrice e, quindi, la possibilità di un effettivo controllo dell'amministrazione sul gestore del servizio equiparabile a quello esercitabile sui propri organi;

b) lo svolgimento dell'attività economica oggetto del servizio pubblico ad un livello dimensionale tale da risultare, in via di fatto, di prevalente e circoscritto beneficio dell'autorità controllante.

I due parametri essenziali per il modulo "in house providing" sono stati definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La sentenza evidenzia infatti (punto 50) come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra da una parte, un ente locale e, dall'altra, una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r.) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

I requisiti dell'in house providing, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno peraltro interpretati restrittivamente (Corte di Giustizia CE, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04, punto 26).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (peraltro sistematicamente recepita dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il c.d. "controllo analogo" sia la c.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario in un modello "in house". I requisiti principali evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria e italiana (Corte costituzionale) sono specificamente individuati nelle due tabelle riportate di seguito.

Tavola 6. Requisiti per il controllo analogo

Requisito	Riferimenti
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03. (punti 49 e 50); • Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04. (punto 31); • Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punti 50 e 51); • Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37); • Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C-295/05 (punto 57)
Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici, anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.	<ul style="list-style-type: none"> • Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 2008, causa C-324/07 (punti 50 e 54); • Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 2009, Causa C-573/07. (punto 63) • Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)

Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	<ul style="list-style-type: none"> Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72)
Funzione del controllo analogo	<ul style="list-style-type: none"> Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C- 458/03. (punto 65)

Fonte: elaborazione Paragon

Tavola 7. Requisiti per l'attività prevalente

Requisito	Riferimenti
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società	<ul style="list-style-type: none"> Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63)

Fonte: elaborazione Paragon

L'in house providing nelle direttive comunitarie in materia di concessioni e di appalti

Nella Direttiva Concessioni (art. 17 Direttiva 23/2014/UE) e nella Direttiva Appalti (art. 12 Direttiva 24/2014/UE) è per la prima volta "codificato" il modello dell'in house providing.

Le disposizioni (che hanno identico contenuto configurativo del modello) per la prima volta traducono in un dato normativo gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla sentenza Teckal e sviluppati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, fornendo elementi specificativi dei requisiti di controllo analogo e dell'attività prevalente a favore dell'ente affidante.

Le due norme delle direttive stabiliscono infatti che non rientra nell'ambito di applicazione del nuovo corpus di regole per gli appalti e del nuovissimo complesso normativo in materia di concessioni un affidamento di servizio tra un'amministrazione aggiudicatrice e una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato quando la prima eserciti sulla seconda proprio un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi.

Rispetto al secondo elemento costitutivo dell'in house, le norme gemelle delle direttive 23/2014 e 24/2014 introducono la prima rilevante novità, stabilendo che **l'attività è prevalente quando oltre l'80% delle attività** della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice "affidante".

È necessario rilevare come il comma 5 dell'art. 17 della Direttiva n. 23/2014 stabilisca anche modalità precise per il calcolo della percentuale di "attività prevalente". La norma stabilisce infatti che per determinare la percentuale delle attività si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione della concessione. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica, amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la

misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

La seconda innovazione rispetto agli orientamenti giurisprudenziali consolidati è data dalla previsione di un terzo elemento necessario per la definizione del rapporto inter organico, **quale l'assenza nella persona giuridica controllata di partecipazioni dirette di capitali privati**, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportino controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Proprio l'affermazione della sussistenza del controllo analogo sulla persona giuridica affidataria da parte dell'amministrazione quando essa esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, costituisce il fondamento anche per l'ulteriore grande novità: il controllo tramite holding.

Le norme delle due direttive stabiliscono infatti che l'amministrazione può esercitare il controllo sull'organismo affidatario per mezzo di una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice.

La disciplina codifica anche la situazione in cui l'organismo affidatario sia partecipato da più enti, anche con quote minoritarie, determinando la sussistenza del controllo analogo quando questo sia esercitato in forma congiunta.

La situazione si concretizza quando gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Peraltro, singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.

Le direttive definiscono per la prima volta anche i parametri per escludere dal loro ambito applicativo le forme di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, quando il contratto definisce un rapporto collaborativo finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune.

Di seguito, per chiarezza espositiva, si riporta integralmente la codificazione inserita nelle due direttive comunitarie del 2014 in materia di in house providing:

1. Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice. [...]

3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; e*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- i. gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;*
- ii. tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
- iii. la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.*

Il Pacchetto SIEG e la normativa comunitaria in materia di compensazioni per obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato

La qualificazione di un servizio pubblico come servizio pubblico locale con rilevanza economica, corrispondente alla qualificazione di servizio di interesse economico generale (SIEG) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall'Unione Europea mediante:

- a) la Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [notificata con il numero C(2011) 9380] - (2012/21/UE) pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 7 del giorno 11 gennaio 2012;*

- b) la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione - (2012/C 8/02), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
- c) la Comunicazione della Commissione - Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) - (2012/C 8/03), pubblicata nella G.U.C.E. serie C n. 8 del giorno 11 gennaio 2012;
- d) il Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 114 del giorno 26 aprile 2012.

In particolare, tale Pacchetto prevede che, ove siano previste forme di contribuzione pubblica per i gestori di servizi, il valore complessivo di tale contribuzione sia commisurato agli obblighi di servizio pubblico che l'impresa è chiamata a gestire e ai relativi costi, sulla scorta di quanto definito dalla Corte di Giustizia europea nella sentenza Altmark².

Il richiamo alla suddetta sentenza è rilevante, poiché nell'ambito della stessa vengono definiti i quattro criteri che si debbono rispettare affinché le compensazioni per obbligo di servizio pubblico non siano da considerarsi aiuti di Stato. In particolare, i quattro criteri sono:

- a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) in terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- d) infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari avrebbe dovuto sopportare.

2.2 Il contesto normativo e giurisprudenziale nazionale

Il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata (anche con differenziazioni settoriali rilevanti) e dinamiche particolari, contrassegnate negli ultimi anni da elementi di forte trasformazione, che in parte costituiscono una rimodulazione progressiva di quanto delineato, a livello di descrizione generale, dall'originaria disciplina organica contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), particolarmente negli articoli 112 e 113.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0280:IT:HTML>

Il quadro normativo nazionale relativo ai modelli di gestione dei servizi pubblici locali deve essere analizzato considerando i due macro ambiti qualificatori della rilevanza economica e della mancanza della stessa, sulla base dei presupposti delineati dalla **sentenza della Corte Costituzionale n. 272/2004**. La pronuncia ha rivoluzionato il sistema normativo di riferimento per i servizi pubblici locali definito dal Tuel, affermando l'illegittimità costituzionale di una serie di elementi contenuti nella legge n. 326/2003, comportanti la "rimozione" di alcune disposizioni dell'art. 113 e dell'intero art. 113-bis del d.lgs. n. 267/2000.

Posta l'illegittimità di un unico comma dell'art. 113, le restanti previsioni della medesima disposizione sono conservate, a fronte della specifica configurazione delle stesse come norme a tutela della concorrenza, in una prospettiva "dinamica", quindi sviluppabili dal legislatore statale.

A questo quadro si aggiunge la recente approvazione del D. Lgs. 201/2022 entrato in vigore a fine 2022 recante "**Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**".

Il disposto normativo è funzionale a dettare disposizioni comuni sui servizi di interesse economico generale con uno specifico focus sui servizi a rete, fra cui, appunto, il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Il Decreto abroga l'Art. 34 del D.L. 179/2012 e ridefinisce l'iter funzionale all'affidamento dei servizi pubblici locali prevedendo, in particolare, per i servizi legislativamente previsti:

- La necessità per l'ente di definire la modalità di affidamento fra quelle previste dal decreto (affidamento con procedura di gara, partenariato pubblico privato istituzionalizzato – c.d. "società mista", affidamento in house) e motivarne la scelta;
- In caso di affidamento in house, seguire l'iter di cui all'Art. 17 del decreto che di seguito si riporta:

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.

4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

I modelli di gestione nel Codice dei contratti pubblici del 2016 (d.lgs. n. 50/2016) e nel Codice dei Contratti del 2023 (d. lgs. 36/2023)

Il **Codice dei contratti pubblici del 2016 (d.lgs. n. 50/2016)** ha recepito del Direttive 23/2014/Ue e 24/2014/Ue, disciplinando:

- a) il modulo dell'in house, in termini pienamente coerenti con le disposizioni comunitarie (art. 5 e art. 192, integrati per le società partecipate dall'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016);
- b) le regole per l'affidamento di concessioni, con norme più articolate riferite anche alle concessioni di servizi (artt. 164-178);
- c) alcuni modelli innovativi per definire i rapporti di partenariato pubblico-privato (artt. 179-191, integrati per le società miste dall'art. 17 del d.lgs. n. 175/2016).

L'articolo 5 (riportato nelle regole per i contratti esclusi dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 50/2016) ha disciplinato per la prima volta nell'ordinamento nazionale il modulo dell'affidamento in house, non limitandosi, tuttavia, alla sua previsione con rinvio al quadro comunitario, ma specificandone la strutturazione fondata sui due elementi costitutivi, enucleati dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La disposizione recepiva nel comma 1 il quadro sistemico derivante dalla giurisprudenza comunitaria evolutiva e dalle direttive, stabilendo che una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica (partecipata) un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il requisito del controllo analogo era esplicito secondo le linee consolidate nella giurisprudenza comunitaria, trasposte nel comma 2, il quale prevedeva che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Il dimensionamento della possibile partecipazione dei privati alla compagine societaria di un'affidataria in house non è stato precisato in termini specifici dalla norma del Codice dei contratti pubblici ma si è limitata a un rinvio al quadro normativo già esistente.

Tale dato di riferimento è chiaramente rinvenibile nella regola stabilita dall'art. 2359 del codice civile in base alla quale sono considerate società controllate quelle che vengono a trovarsi in tre situazioni tipizzate. Proprio l'affermazione della sussistenza del controllo analogo sulla persona giuridica affidataria da parte dell'amministrazione quando essa esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, costituisce il fondamento anche per l'ulteriore elemento peculiare: il controllo tramite holding. L'ultimo periodo del comma 2 delineava infatti in modo preciso l'opzione interorganizzativa componibile dall'ente locale socio, stabilendo che il controllo analogo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

La disciplina codificava anche la situazione in cui **l'organismo affidatario in house sia partecipato da più enti**, anche con quote minoritarie, determinando la sussistenza del **controllo analogo quando questo sia esercitato in forma congiunta**. Il comma 4 dell'art. 5 stabiliva infatti che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il d.lgs. n. 50/2016 qualora ricorrano le condizioni per l'affidamento in house (controllo analogo e attività prevalente), anche in caso di controllo congiunto.

Le amministrazioni (o anche gli enti aggiudicatori) esercitano su una persona giuridica un **controllo congiunto** quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni (**art. 5, comma 4 del Codice**):

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

La traduzione operativa delle condizioni per l'esercizio del controllo analogo congiunto deve essere modulata su almeno tre piani:

- a) nelle relazioni di base tra gli enti, generalmente strutturate nelle convenzioni per le gestioni associate dei servizi, con definizione di modelli interoperativi per regolare le decisioni e l'effettivo esercizio del controllo analogo;
- b) negli statuti societari, mediante la definizione di clausole che garantiscano per le decisioni strategiche maggioranze qualificate (nelle s.p.a.) o addirittura differenziazione dei diritti di voto (nelle s.r.l.);
- c) in eventuali patti parasociali, regolatori del sindacato di voto.

Rispetto al secondo elemento costitutivo dell'in house, il **comma 1 dell'art. 5** recepisce completamente la rilevante novità definita **dalle Direttive 2014/23/Ue e 2014/24/Ue**, stabilendo che l'attività dell'organismo affidatario in house è considerata prevalente quando oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice "affidante". Anche il requisito dell'attività prevalente è quindi codificato nei termini consolidati dall'ordinamento comunitario, ma la norma presenta un'innovazione, stabilendo per la prima volta una percentuale minima (80%) di attività che deve essere necessariamente svolta dalla società nei confronti degli enti locali affidanti. Peraltro, **tale attività deve sostanziarsi necessariamente in servizi coerenti con l'oggetto sociale** e la finalizzazione della società stessa, non potendo, ad esempio, una società costituita per la gestione di servizi pubblici locali risultare affidataria e svolgere servizi strumentali o produrre servizi verso terzi in termini quantitativi superiori al limite previsto (meno del 20%).

La **metodologia** per determinare la percentuale delle **attività "prevalenti"** era disciplinata dal **comma 7 dello stesso art. 5**, il quale prevedeva che si debba prendere in considerazione il **fatturato totale medio**, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. I requisiti richiesti per l'in house dalle norme contenute nell'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 sono configurate per tutte le tipologie di soggetti con i quali l'amministrazione pubblica definisce una relazione in termini di affidamento diretto in chiave interorganica, risultando pertanto applicabile anche a modello non di tipo societario, come ad es. le fondazioni. Tuttavia, la norma non interviene sulla disciplina di particolari modelli operativi (come le aziende speciali), connotandosi pertanto come una delle differenti soluzioni possibili per l'affidamento di servizi (senza distinzione in chiave di rilevanza economica o meno).

Inoltre il d.lgs. n. 50/2016 stabiliva che se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è **sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile** (articolo 5, comma 8).

La disciplina definita dal d.lgs. n. 50/2016 per le concessioni delinea un quadro essenziale di elementi che regolano le gare per l'affidamento in gestione di servizi nei quali gli operatori economici traggono la loro remunerazione dall'introito delle tariffe per le prestazioni rese. Gli articoli da 170 a 173 configurano la struttura della procedura selettiva, nell'ambito della quale le amministrazioni possono

innestare le disposizioni regolative dei vari aspetti della gara tratte dalla parte I dalla parte II nuovo codice dei contratti pubblici.

Da rilevare inoltre come l'Art. 192 del D. Lgs. 50/2016, ricalcando e integrando quando già previsto dall'Art. 34 de D. L. 179/2012 prevedeva e precisa che gli affidamenti diretti c.d. in house providing devono essere sviluppati seguendo un iter specifico:

1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3³.
2. ***Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.***
3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162.

Come si evince chiaramente, il comma 2 prevedeva che l'amministrazione dimostri i motivi che hanno condotto alla scelta dell'in house providing rispetto alla scelta di procedere con un affidamento al mercato in una logica di concorrenza nel o per il mercato evidenziando l'efficienza e l'economicità gestionale che emergono dall'offerta della propria società/proprio organismo in house providing.

Da segnalare come l'Art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012 risulta abrogato dal Decreto Legislativo 201/2022 e l'Art. 192 e l'Art. 5 del D. Lgs. 50/2016 sono stati abrogati e non risultano più efficaci dall'avvio di efficacia del D. Lgs. 36/2023, cioè il 1 Luglio 2023, meglio esposto in seguito. Si evidenzia che comunque di seguito si fornisce un'illustrazione degli ulteriori elementi normativi connessi all'abrogato D. Lgs. 50/2016.

In tal senso e nell'ambito del quadro normativo del D. Lgs. 50/2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione aveva avviato le attività finalizzate all'adozione delle Linee Guida Recanti "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o fornitura disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 e s.m.i."

³ Le specifiche linee guida ANAC sono state emanate (Linee guida n. 7) tuttavia l'elenco non risulta ancora attivo

Lo schema di linee guida sono state adottate ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici e si erano poste l'obiettivo di fornire indicazioni utili alle stazioni appaltanti per la formulazione della motivazione richiesta dall'articolo 192, comma 2, dell'abrogato del D. Lgs. 50/2016 nel caso di affidamento diretto ad organismi in house. Lo scopo era stato quello di fornire indicazioni pratiche per orientare l'azione degli enti interessati verso comportamenti conformi alla normativa ed uniformi, favorendo la diffusione di *best-practice*.

L'ANAC pone quale elemento di riferimento per la valutazione sulla congruità, oltre ai prezzi di riferimento ANAC e/o bandi CONSIP, anche prezzi medi di aggiudicazione risultanti da gare bandite analoghe tenendo conto di tutti i costi necessari (costo del personale, delle materie, costi generali imputabili, etc.), sottolineando che le informazioni utili in relazione ai prezzi praticati o ai costi possono essere acquisite anche attraverso ricerche di mercato oppure attraverso la richiesta di specifici preventivi.

Sul punto l'Antitrust si è limitata ad affermare che le consultazioni di mercato sono uno strumento efficace per verificare la convenienza economica di un affidamento in house rispetto all'espletamento di una procedura competitiva evidenziando la necessità dell'utilizzo di adeguati benchmark per valutare la congruità economica dell'offerta, tenendo conto della performance della società rispetto a quella dell'impresa media del settore gestita in modo efficiente.

Sullo schema di Linee Guida, come richiesto è intervenuto il parere del Consiglio di Stato n.1614/2021 del 7 ottobre 2021. Di assoluto rilievo quanto affermato dai magistrati amministrativi che partendo dal presupposto che le linee guida in questione costituiscono *"un atto privo di efficacia normativa vincolante, che nasce da un'iniziativa discrezionale dell'Autorità"*, con un ragionamento rispetto allo stato di fatto nonché sui possibili sviluppi normativi, anche in relazione alla fase di attuazione del PNRR, hanno ritenuto di dover sospendere la pronuncia, in attesa degli approfondimenti a cura di ANAC indicati nel provvedimento stesso del Consiglio di Stato. I giudici evidenziano come l'articolo 10 (rubricato "Misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici") del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha ampliato l'area applicativa del ricorso *all'in house providing*; il comma 3 del medesimo articolo, modificato dalla legge di conversione n. 108 del 2021, reca poi una disciplina *ad hoc* della motivazione del ricorso alla formula del *in house* in deroga al mercato, di cui all'art. 192, comma 2. Inoltre, sempre i Giudici ricordano che in Parlamento è in discussione la delega per la riforma degli appalti e che sussiste un consolidato orientamento giurisprudenziale in merito all'applicazione dell'articolo 192 c. 2 del dlgs. 50/2016.

Degno di nota, inoltre, il passaggio nel quale i giudici amministrativi ricordano che la materia è stata oggetto di numerose pronunce del Consiglio (da ultimo, Sez. I, n. 1374 del 3 agosto 2021, e n. 1389 del 7 maggio 2019, nonché Sez. III, n. 1385 del 25 febbraio 2020), che hanno sempre ribadito come la società in house sia equiparabile ad un *"ufficio interno"* dell'ente pubblico che l'ha costituita, sicché non sussiste tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale, ed è questa caratteristica l'unica a giustificare l'affidamento diretto, senza previa gara, di un appalto o di una concessione. I Giudici ricordano anche che sulla questione sono recentemente intervenute, come è noto, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale. La Corte di giustizia (Sezione IX, ord. 6 febbraio 2020, C-89/19, C-90/19, C-91/19 – Rieco S.p.A.) ha ritenuto conforme al diritto dell'Unione l'art. 192 del codice dei contratti pubblici, che subordina la conclusione di un *"contratto in house"* all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla

dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna, demandando in sostanza allo Stato membro la definizione di un punto di equilibrio tra i due valori da bilanciare (quello della libera autorganizzazione delle pubbliche amministrazioni con quello della concorrenza e del mercato), senza fornire indicazioni più concrete e specifiche.

Le citate riflessioni inducono, quindi, il Consiglio di Stato *"prima di procedere all'analisi delle linee guida e delle diverse, spesso complesse e delicate, problematiche ivi affrontate, a demandare preliminarmente a codesta Autorità un ulteriore approfondimento sui sopra evidenziati profili di impatto operativo, nel contesto di attuazione del PNRR, acquisendo eventualmente anche l'avviso sulle prossime prospettive de iure condendo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e della Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (che potrà se del caso consultare anche gli appositi organismi introdotti con il predetto decreto-legge n. 77 del 2021, quali la Segreteria tecnica presso la Presidenza del consiglio dei ministri e la "Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione", costituita nell'ambito del predetto DAGL).*

Stante la natura non definitiva delle Linee e la sospensione di parere del Consiglio di Stato già richiamata, ricordando che l'intervento dell'ANAC non appare *"imposto"* da fonti esterne né dalla giurisprudenza (anzi consolidata sul tema) e come segnalato dal Consiglio di Stato trattasi di atto privo di efficacia normativa vincolante (l'atto nasce da un'iniziativa discrezionale dell'Autorità - sulla tassonomia e sull'annesso regime giuridico dei diversi atti di regolazione dell'ANAC, nell'ambito di contratti pubblici, si rinvia al parere del Consiglio di Stato Sezione n. 2189/19 del 29 luglio 2019, che richiama *"la distinzione che la commissione speciale, istituita presso il Consiglio di Stato, ha compiuto, con parere 1 aprile 2016, n. 855, tra linee guida recepite con apposito decreto ministeriale, linee guida vincolanti erga omnes e linee guida non vincolanti"*) nella redazione del presente documento non è stato preso in considerazione quanto proposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la proposta Linee Guida Recanti *"Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o fornitura disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 e s.m.i."*.

Come evidenziato, il D. Lgs. 36/2023 ha abrogato l'articolazione normativa del D. Lgs. 50/2016 semplificando l'assetto relativo agli affidamenti in house providing. Infatti, nel nuovo Codice dei Contratti pubblici la regolazione dell'in house providing è stata molto ridotta evitando rischi di c.d. *"gold plating"*.

L'articolo riguardante l'in house è l'Articolo 7 in materia di autoproduzione di servizi che al comma 2 richiama gli obblighi di motivazione analitica e che tuttavia con riferimento ai servizi a rete (fra cui si ricorda rientra anche il servizio di gestione dei rifiuti urbani) rimanda al D. Lgs. 201/2022 come fonte normativa di affidamento in caso di house.

2.3 La regolazione ARERA

La regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani è stata avviata a partire dall'entrata in vigore della delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019. Nel contesto più ampio della regolazione sui rifiuti, l'Autorità Nazionale ha determinato modifiche, ponendo al centro del sistema i cittadini (in quanto utenti del servizio/consumatori da tutelare e rendere sempre più consapevoli); allo stesso tempo l'ARERA ha fortemente orientato la propria attività regolatoria verso il superamento della frammentazione gestionale delle aziende e dato un impulso al pieno funzionamento degli Enti

d'ambito e alle gestioni associate dei Comuni, in un'ottica di maggiore efficienza organizzativa ed economica (cit. IFEL). Le competenze dell'ARERA in materia di regolazione del metodo tariffario per il riconoscimento dei corrispettivi del servizio rifiuti attraverso la determinazione dei costi efficienti sono state peraltro confermate da tre sentenze del TAR Lombardia (Sentenze TAR Lombardia 01247/202, 01248/2020 e 01249/2020).

Dopo il c.d. primo metodo tariffario di cui alla citata Delibera 443/2019/R/rif, relativo al quadriennio 2018-2020, l'Autorità ha approvato la Deliberazione 363/2021/R/rif attualmente vigente regolante il metodo tariffario inerente il secondo periodo regolatorio, cioè il quadriennio 2022-2025.

Il metodo definisce il valore massimo del costo del servizio per i cittadini, sia esso riconosciuto tramite tariffazione o tramite TARI. In questo senso, senza entrare eccessivamente nell'analisi dell'articolazione del metodo, è da segnalare che questo incide dal punto di vista della valutazione di efficienza ed efficacia dell'affidamento, in particolar modo in caso di affidamento in house, in quanto costituisce tetto massimo ai ricavi del gestore.

A seguire si riporta un excursus del metodo "ordinario" con riferimento alla sola parte generale della Deliberazione ARERA.

Ai sensi delle disposizioni regolatorie ARERA, il perimetro gestionale assoggettato al metodo tariffario rifiuti (MTR) allegato alla delibera inclusa, relativamente alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti simili, i seguenti servizi:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti;
- il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti;
- la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti.

Sono altresì inclusi nel perimetro dei costi riconosciuti, quelli derivanti dalla raccolta dei rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche, su strade private soggette ad uso pubblico, su arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali.

L'Autorità definisce invece come esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani tutte quelle attività che non possano essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, fra le attività esterne sono comprese in particolare:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche;
- derattizzazione;
- disinfestazione zanzare;
- spazzamento e sgombero della neve;
- cancellazione scritte vandaliche;
- defissione di manifesti abusivi;
- gestione dei servizi igienici pubblici;
- gestione del verde pubblico;
- manutenzione delle fontane.

Quanto ai soggetti interessati, ARERA ha fornito un chiarimento, tramite le FAQ pubblicate sul proprio portale web, precisando che «I soggetti tenuti a predisporre il piano economico finanziario (di seguito:

PEF) sono il gestore o i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ivi inclusi i Comuni che gestiscono il servizio in economia. Qualora un servizio o una porzione dello stesso sia affidato ad uno o più gestori (ossia siano operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti), gli obblighi regolatori ricadono su tutti i gestori. Spetta all'Ente territorialmente competente verificare che tali soggetti siano identificabili come gestori del servizio, ovvero come soggetti effettivamente responsabili della gestione o, piuttosto, come meri prestatori d'opera)».

Viene quindi individuata una nuova figura, il "prestatore d'opera" (per la cui definizione si rimanda). Nelle FAQ l'Autorità chiarisce che «ferme restando le disposizioni contrattuali che regolano i rapporti fra Enti territorialmente competenti e meri prestatori d'opera, questi ultimi non sono tenuti a predisporre il PEF ai sensi del metodo tariffario rifiuti (di seguito: MTR).

Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera. Quindi per chi opera in continuità, un "gestore" che in precedenza non aveva mai inviato il PEF non dovrà predisporre il PEF MTR.

La regolazione ARERA richiamata individua anche alcuni casi particolari:

- Caso di più gestori operativi nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e simili, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, secondo quanto stabilito dalla normativa di settore: l'Ente territorialmente competente acquisisce, da ciascun soggetto affidatario, inclusi i comuni che gestiscono in economia, la parte di piano economico finanziario di competenza, nonché i dati e gli atti di pertinenza, al fine di ricomporre il piano economico finanziario da trasmettere all'Autorità.
- Caso dei prestatori d'opera: «Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera»

Gli attori del processo di definizione e approvazione del PEF sono tre:

- 1) Il gestore del servizio: ha il compito di predisporre il PEF secondo quanto previsto dal MTR; deve quindi provvedere a rettificare le voci di costo, riclassificarle e allocarle secondo la metodologia stabilita dal MTR, nonché a corredare il Piano con una dichiarazione attestante la sua veridicità e una relazione che illustri il raccordo tra i dati riportati e i valori contabili.
- 2) L'Ente territorialmente competente (ETC): ha il compito di consolidare i PEF "grezzi" di ciascun gestore, di creare un PEF finale e di validarlo, verificando completezza, coerenza e congruità dei contenuti; per la validazione può avvalersi anche di un soggetto "dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore". L'ETC, inoltre «assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del servizio». Correlando

quest'ultima espressione - non proprio lineare - con la clausola di salvaguardia, emerge con assoluta chiarezza il fatto che le "pertinenti determinazioni" dell'ETC corrispondono alla necessaria e usuale "approvazione" del PEF in sede locale, elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili. Si ricorda di nuovo che l'ETC è l'Ente di governo d'ambito (EGATO), se identificato dalla (non uniforme) normativa regionale e se operativo, mentre coincide con il Comune in tutti i contesti nei quali gli EGATO non sono stati definiti o non sono ancora operativi (cioè non svolge nessuna delle funzioni attribuite all'Ente Territorialmente Competente).

- 3) L'ARERA: verifica la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni; in caso di esito positivo procede con l'approvazione finale dei corrispettivi.

In ultimo, si ricorda che il gestore è inteso come il soggetto economico che ha in carico lo svolgimento dell'intero servizio rifiuti, o come l'insieme dei diversi soggetti che erogano singole parti del servizio, ivi inclusi i Comuni in caso di gestione in economia.

In Lombardia, non essendo intervenuta alcuna disciplina regionale regolante gli ambiti territoriali, ai sensi della legislazione applicabile i singoli Comuni costituiscono Enti territoriali competenti per quanto attiene alla regolazione ARERA applicabile.

In questo senso, il contratto di servizio e il PEF di affidamento di cui al D. Lgs. 201/2022, sono stati predisposti in coerenza con la regolazione tariffaria e prevedendo che il valore massimo dei corrispettivi da erogarsi al gestore sia il valore risultante dal metodo tariffario pro tempore vigente dopo l'applicazione del cosiddetto limite alla crescita.

2.4 La normativa in merito alla natura del servizio

L'oggetto del servizio di gestione dei rifiuti urbani è individuato dall'art. 183, c. 1, lett. n), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'Ambiente), a mente del quale il servizio ricomprende le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

È del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, altresì, servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Al riguardo Corte dei Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263 e Corte dei Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 17 gennaio 2014, n. 20, hanno precisato che «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)».

La medesima qualificazione del servizio di igiene ambientale emerge anche nel caso in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537).

Lo stesso Legislatore ha altresì qualificato la gestione dei rifiuti urbani in termini di servizio pubblico locale a rilevanza economica "a rete" (comma 1-bis dell'art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall'art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 ottobre 2012, n. 221).

Per quanto concerne l'organizzazione territoriale del servizio, la Regione Lombardia con la L.R. 26/2003 attribuisce ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale, senza disporre per ora un'organizzazione per Ambiti territoriali ottimali come invece prefigurato dall'art. 200, d.lgs. 152/2006 (T.U. dell'Ambiente).

3 Il servizio da affidarsi

3.1 Principali elementi descrittivi del servizio

Il servizio qui in esame riguarda la gestione integrata dell'igiene urbana con ridotto impatto ambientale, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014), Allegato 1, recante "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (CAM).

Il servizio è da affidarsi per anni 7 dal 1 Novembre 2023 al 31 Ottobre 2030.

Formano oggetto del contratto i seguenti servizi:

- a) servizio di raccolta porta a porta, trasporto ad impianto di recupero energetico/smaltimento della frazione indifferenziata dei rifiuti urbani (frazione secca residua);
- b) servizio di raccolta porta a porta, trasporto e recupero dei seguenti tipi di materiali: carta e cartone, imballaggi in plastica, imballaggi in vetro e lattine di metallo, frazione organica;
- c) servizio di raccolta porta a porta, trasporto ad impianto di recupero dei rifiuti biodegradabili da manutenzione del verde (solo per utenze domestiche);
- d) servizio di raccolta porta a porta dei rifiuti tessili sanitari;
- e) servizio di raccolta domiciliare dei rifiuti solidi ingombranti;
- f) servizio di raccolta con contenitori di abiti usati;
- g) servizio di raccolta con contenitori stradali di oli vegetali;
- h) servizio di raccolta con contenitori stradali di pile esauste e farmaci scaduti;
- i) servizio di raccolte non ordinarie e dedicate;
- j) servizio di gestione della fase di avvio a recupero/smaltimento dei rifiuti rivenienti dalle raccolte di cui dal punto d) al punto i)
- k) servizio gestione centro di raccolta;
- l) servizio di noleggio contenitori da posizionarsi presso il centro di raccolta o siti diversi;
- m) servizio di pulizia meccanizzata delle strade ed aree pubbliche;
- n) servizio di pulizia manuale delle strade ed aree pubbliche e servizi accessori;
- o) servizi di fornitura di sacchi e contenitori;
- p) servizio di gestione e manutenzione dei distributori automatici;
- q) servizio di gestione punto informativo Ecosportello;
- r) servizio di raccolta e avvio a trattamento rifiuti cimiteriali;
- s) servizi per la comunicazione ambientale;

- t) servizi amministrativi connessi quali a titolo non esaustivo: compilazione annuale dell'applicativo ORSO e della dichiarazione MUD, predisposizione del Piano Economico Finanziario "Gestore", ai sensi e agli effetti delle Delibere ARERA, cogenti per tutti i soggetti operanti nel Settore Rifiuti, nonché il supporto professionale alla redazione del PEF di competenza ETC, reportistica economica-commerciale-technica rispetto alla gestione dei rifiuti.

Si rimanda al contratto e al disciplinare tecnico per maggiori dettagli sui livelli tecnici e sulle prestazioni previste, evidenziando comunque il pieno richiamo, nell'ambito del contratto e del disciplinare, alla regolazione ARERA in materia di qualità e trasparenza del servizio.

Il Servizio di gestione dei Rifiuti urbani affidato dal Comune si ispira ai seguenti principi, che il gestore è tenuto a rispettare ed applicare, in base alle previsioni del contratto di servizio.

- **Universalità.** Il servizio è garantito su tutto il territorio comunale e per tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e territorio extraurbano), in conformità a standard quali-quantitativi omogenei.

- **Continuità.** Il servizio è assicurato in tutto l'arco dell'anno, con recupero dei giorni di festività nazionale, e deve garantire la piena disponibilità di tutte le risorse lavorative, tecnico-operative e organizzative atte ad assicurarne la compiuta erogazione sin dalla data di attivazione. In caso di sciopero del personale dovranno essere rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.

- **Qualità.** Il servizio si conforma ai più elevati standard di qualità con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi adeguate alle esigenze degli utenti. Il gestore dovrà inoltre perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

- **Economicità.** La gestione dei rifiuti è un pubblico servizio essenziale, il cui costo deve essere integralmente coperto dalle entrate previste dalla legge (tassa o tariffa) a carico degli utenti, restando a carico del bilancio comunale, in sostanza, la sola copertura delle agevolazioni di carattere sociale attivata dal regolamento approvato dal Comunale. Il gestore è in particolare tenuto a ricercare sul mercato cessionari dei materiali valorizzabili che offrano la remunerazione più conveniente, anche al di fuori dei consorzi obbligatori. Le economie realizzate dal gestore, razionalizzando la conduzione del servizio, sono trasferite al Comune o al pubblico degli utenti, secondo le modalità individuate dal Comune.

- **Monitoraggio e controllo.** Si articola su tre livelli integrati: a) da parte del gestore, tramite collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e la sede aziendale, nonché tramite addetti, dislocati in tutto il territorio servito, incaricati della verifica del servizio e della risoluzione degli eventuali inconvenienti; b) da parte dei funzionari dell'ente affidante, che verificano il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi; c) da parte dei cittadini/utenti, con l'attivazione di un numero verde per la segnalazione delle criticità riscontrate da parte dei cittadini.

- **Trasparenza e informazione completa.** Il contratto di servizio specifica nel dettaglio tutte le prestazioni del gestore, assicurando l'informazione, anche attraverso aggiornamenti puntuali riconducibili al più ampio aspetto del "controllo analogo" su tutte le attività e le procedure in uso, sia a

livello qualitativo che quantitativo, in particolare su tutti gli aspetti di carattere economico. E' altresì assicurato all'Ente affidante l'accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Negli aspetti relazionali con i cittadini, si garantisce l'identificabilità del personale del gestore e dei responsabili dei vari settori.

- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti.** Si assicura il più scrupoloso rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative. Il gestore è tenuto a individuare e a proporre al Comune soluzioni tecnologiche e gestionali innovative volte a ottimizzare il servizio e a incentivare le raccolte differenziate e la riduzione della produzione di rifiuti.

- **Regolazione della qualità contrattuale e tecnica del servizio di gestione dei rifiuti urbani.** Nelle more delle competenti e definitive deliberazioni ARERA sul tema e al fine di garantire agli utenti livelli di tutela omogenei in presenza di prestazioni analoghe, si prevede la completa aderenza, tramite aree organizzative e strumenti dedicati, rispetto allo schema pianificato dalle autorità di settore per ciò che concerne il rispetto dei principali profili di qualità contrattuale e tecnica, attraverso indicatori di qualità e relativi standard generali (nonché particolari), nonché il supporto all'Ente affidante in caso della definizione di standard qualitativi migliorativi o ulteriori rispetto a quanto previsto per lo Schema regolatorio di riferimento.

3.2 Profili economici del servizio

Con riferimento al profilo economico del servizio, il gestore, in coerenza con la disciplina di settore (D. Lgs. 201/2022) ha presentato un piano economico e finanziario pluriennale che copre tutto il periodo di affidamento composto da una relazione di accompagnamento, un conto economico pluriennale e dai flussi di cassa prospettici, contenente, inoltre, l'indicazione degli investimenti previsionali sul servizio.

Non si è utilizzato il modello di cui alle disposizioni ARERA vigenti in quanto gli stessi non coprono tutto il periodo di affidamento e quindi potenzialmente in contrasto con le previsioni normative di cui all'Art. 17 del D. Lgs. 201/2022 e non evidenziano chiaramente i profili patrimoniali e finanziari dell'affidamento.

Il Piano economico e finanziario è stato asseverato da società di revisione iscritta allo specifico elenco detenuto presso il MEF ed è sviluppato, dal lato dei ricavi, sulla base del metodo tariffario attualmente vigente e del contratto di servizio. Infatti, i ricavi da corrispettivo comunale, fatto salvo il primo anno, di natura previsionale, come previsto dal metodo, sono calcolati tenendo conto di una dinamica inflattiva previsionale (inflazione stimata ISTAT) e del conseguente limite alla crescita delle entrate tariffarie definite da ARERA. Inoltre è stato definito uno sharing tariffario dei ricavi da valorizzazione del materiale a recupero, sulla base degli indici definiti in sede regolatoria.

Dal punto di vista economico, pertanto, il valore presunto dell'affidamento nell'arco dei sette anni risulta pari a 7.815.899 Euro dei quali 6.947.780 derivanti da corrispettivo comunale e i restanti da valorizzazione delle frazioni riciclabili. L'esatto e consuntivo valore dell'affidamento deriverà dall'effettiva applicazione, anno per anno, dei metodi tariffari aggiornati da parte di ARERA, in quanto il valore della componente "Gestore" del PEF ARERA costituirà ai sensi del contratto il tetto massimo per l'erogazione dei corrispettivi.

L'analisi di congruità è svolta con riferimento ai valori del primo anno (930mila Euro di corrispettivo comunale previsto), in quanto, come detto, le dinamiche inflattive degli anni successivi non sono determinabili aprioristicamente.

4 La società C.B.B.O. S.r.l.

4.1 Profilo societario

C.B.B.O. S.r.l., costituita il 23.07.1992, ha per oggetto sociale la gestione di servizi pubblici locali, in particolare, quelli attinenti alla raccolta/smaltimento di rifiuti e al più generale ambito delle attività concernenti l'igiene urbana e la salvaguardia ecologia del suolo e dell'ambiente.

La società si è organizzata con un sistema di governance c.d. tradizionale, adottando uno schema interno di funzionamento ed una ripartizione di ruoli e responsabilità secondo quanto definito nello Statuto Societario, assicurando snellezza operativa e un controllo analogo sulle azioni e decisioni più importanti della società e sulla conduzione dei servizi.

La società risulta attualmente partecipata da 16 Comuni della Provincia di Brescia per cui svolge il servizio di gestione dei rifiuti urbani per una popolazione complessivamente servita di circa 130mila pari a circa il 10% della popolazione provinciale abitanti e un quantitativo di rifiuti raccolti nel 2022 pari a oltre 60,5 milioni, con livelli molto elevati di performance in termini di raccolta differenziata, pari al 81% nel 2022.

Di seguito una sintesi dei profili di servizio della società relativo al 2022 e rapportato al territorio della Provincia di Brescia (si segnala che nel 2022 il Comune di Capriano del Colle ha avviato il servizio in corso d'anno non era ancora servito pertanto il perimetro è relativo ai soli 15 Comuni allora gestiti).

CONSUNTIVO DELLA PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI - CBBO / Provincia di Brescia*			
Parametri	CBBO	Provincia di Brescia	Peso
Totale Abitanti	124.521	1.254.322	10%
Totale UtENZE domestiche	51.827	658.647	8%
Totale UtENZE non domestiche	8.079	93.066	9%
Abitanti per utenza domestica	2,40	1,90	
Superficie KMQ	367	2.146	17%
Totale complessivo rifiuti (Kg)	60.573.948	662.997.588	9%
Totale rifiuti indifferenziati (Kg)	11.038.920	152.664.055	7%
Ingombranti a recupero	2.805.720	34.102.306	8%
Spazzamento a Recupero (Kg)	1.185.150	17.580.990	7%
Rifiuti totale Pro Capite anno (Kg)	486,45568	528,73703	
Pro Capite giorno (Kg)	1,33	1,45	
Totale Raccolta Differenziata (T)	49.125.472	510.333.533	10%
Percentuale RD	81,1%	77,0%	

La società opera esclusivamente tramite affidamenti in house providing da parte dei Comuni soci per ricavi netti al 2022 di oltre 17 milioni di Euro.

C.B.B.O. S.r.l., in applicazione delle disposizioni vigenti, ha inoltre attuato e strutturato modelli e misure in relazione al sistema di controllo interno e di gestione dei rischi, funzionali alla massima trasparenza ed efficiente organizzazione, spesso non rinvenibili in terze realtà operative. In particolare la Società ha infatti:

- nominato il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza; - adottato il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che integra il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità, ai sensi della Legge 190/2012;

- ottenuto le certificazioni ISO 14001 e ISO 45001 con la costruzione di un Sistema di gestione integrato ambiente e sicurezza;
- adottato il Modello Organizzativo Privacy e nominato il Responsabile della Protezione dei dati (DPO) ai sensi del Regolamento UE 2016/679;
- adottato il Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D. Lgs. 231/2001 e nominato l'Organismo di Vigilanza, costruendo di fatto un sistema di compliance che recepisce ed integra il sistema di gestione ambiente e sicurezza, e per le parti corrispondenti, il Piano di Prevenzione della Corruzione. Inoltre, le misure di prevenzione dei rischi, in particolare per quanto attiene al tema della corruzione e del riciclaggio, sono state ulteriormente rafforzate mediante l'adozione di regolamenti interni quali: a) Regolamento per il reclutamento del personale; b) Regolamento per l'affidamento di lavori, forniture e servizi sotto soglia;

Lo statuto societario, aggiornato nel 2021 e allegato al presente documento, risulta coerente con le disposizioni del D. Lgs. 175/2016 prevedendo in particolare che oltre l'80% del valore della produzione aziendale deve essere svolto nell'ambito di compiti affidati dagli Enti soci e che l'eventuale quota residuale è permessa solo ove permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. Parimenti, lo statuto prevede la possibilità di partecipazione di soli pubblici territoriali della Provincia di Brescia salvo che altre partecipazioni siano ammesse dalla normativa in materia di in house providing.

4.2 Fondamentali economici e finanziari

La società ha già pubblicato il bilancio 2022 e contestualmente la relazione sul governo societario che evidenzia l'assenza di rischi economico patrimoniali attuali e prospettici. Di seguito una sintesi dei principali valori economici e patrimoniali aziendali:

Bilancio	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018
Ricavi delle vendite	16.671 €	15.533 €	12.246 €	11.358 €	10.703 €
Valore della produzione (VP)	17.009 €	15.803 €	12.345 €	11.560 €	10.881 €
EBITDA	1.470 €	1.288 €	954 €	843 €	774 €
EBIT	689 €	516 €	314 €	284 €	362 €
Utile Netto	309 €	188 €	101 €	46 €	85 €
Totale Attività	17.267 €	17.860 €	14.846 €	12.789 €	11.285 €
Patrimonio Netto	2.701 €	2.567 €	2.379 €	2.174 €	2.128 €
Posizione finanziaria netta	3.474 €	4.357 €	4.831 €	4.646 €	3.980 €
EBITDA/VP(%)	8,64	8,15	7,73	7,29	7,11
EBIT/VP (%)	4,05	3,27	2,54	2,46	3,33
Redditività delle vendite (ROS) (%)	4,14	3,33	2,57	2,50	3,38
Redditività del totale attivo (ROA) (%)	3,99	2,90	2,12	2,22	3,21
Redditività del capitale proprio (ROE) (%)	11,46	7,31	4,44	2,16	3,99
Debt FIN/Equity ratio	2,39	3,14	2,94	2,65	2,23
Debiti v/banche su VP(%)	38,00	51,00	56,62	49,80	43,53
Debt v/banche su EBITDA (%)	4,39	6,26	7,33	6,84	6,13
PFN/EBITDA ratio	2,36	3,38	5,06	5,51	5,14
Rotaz. cap. investito (volte)	0,97	0,87	0,82	0,89	0,95
Dipendenti	110	100	88	80	60

Dalla tabella emerge un trend di crescita aziendale dovuto all'ampliamento del perimetro di azione della società e della compagine sociale. Da evidenziare come la società non ha subito rilevanti impatti né dall'evento pandemico del 2020, ma soprattutto dal rilevante effetto inflattivo del 2022, con un'incidenza particolare sull'andamento del costo dei fattori energetici, particolarmente rilevanti nel settore di interesse della società per le attività di movimentazione dei rifiuti e dell'energia elettrica impiegata nei centri di raccolta e nelle sedi aziendali.

Infatti, a fronte degli aumenti di mercato (FOI annuo 2022 pari al 8,1% e aumento medio annuo del gasolio per auto +22% - fonte Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica Statistiche energetiche e minerarie <https://dgsaie.mise.gov.it/prezzi-annuali-carburanti?pid=2>), i costi operativi aziendali risultano aumentati di circa il 7% annuo proporzionalmente all'aumento del volume d'affari. Da rilevare come ulteriore elemento di sostenibilità aziendale come da interlocuzioni dal management aziendale, non risulta essere stata avanzata al Comune alcuna istanza di revisione straordinaria del PEF MTR-2 per il 2023 a fronte dell'aumento dei costi operativi rilevati nel corso del 2022 ed anche ove i contratti di servizio prevedevano un adeguamento inflattivo del corrispettivo, mediamente superiore al 10%, si è provveduto a deliberare nell'ambito degli organi societari un adeguamento ridotto (+5%) garantendo comunque la sostenibilità economica e finanziaria della società.

Anche a livello patrimoniale non risultano emergere profili di criticità rilevanti, come evidenziato dall'andamento dei principali indici utilizzati per l'analisi dei rischi della crisi di impresa meglio sintetizzati nel prospetto seguente:

	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Stato patrimoniale						
<i>Margini</i>						
Margine di tesoreria	3.339.800	3.463.793	2.708.967	2.214.852	2.161.121	1.572.743
Margine di struttura	(1.150.006)	(1.425.568)	(1.074.157)	(1.062.083)	(304.420)	(324.484)
Margine di disponibilità	3.880.559	3.862.444	3.157.889	2.676.775	2.668.949	1.892.534
<i>Indici</i>						
Indice di liquidità	1,35%	1,35%	1,33%	1,32%	1,35%	1,23%
Indice di disponibilità	1,41%	1,39%	1,38%	1,39%	1,43%	1,27%
Indice di copertura delle immobilizzazioni	0,70%	0,64%	0,69%	0,67%	0,87%	0,86%
Indipendenza finanziaria	2,01%	1,97%	1,91%	1,83%	2,10%	1,80%
Conto economico						
<i>Margini</i>						
Margine operativo lordo (MOL)	1.469.738	1.287.843	954.301	842.603	773.688	793.996
Risultato operativo (EBIT)	689.381	516.465	314.248	283.568	362.292	404.865
<i>Indici</i>						
Return on Equity (ROE)	11,46%	7,31%	4,44%	2,16%	3,99%	6,92%
Return on Investment (ROI)	7,54%	4,88%	3,37%	3,60%	5,29%	6,55%
Return on sales (ROS)	4,14%	3,33%	2,57%	2,50%	3,38%	3,99%
Altri indici ed indicatori						
Indice di rotazione del capitale investito (ROT)	0,97%	0,87%	0,82%	0,90%	0,95%	0,92%
Flusso di cassa della gestione caratteristica prima delle variazioni del CCN	1.815.404	1.562.638	1.184.646	967.800	965.592	871.802
Flusso di cassa della gestione caratteristica dopo delle variazioni del CCN	2.449.405	1.992.215	919.333	934.595	401.807	(16.772)
Rapporto tra PFN e EBITDA	2,36	3,38	5,06	5,51	5,14	4,33
Rapporto tra PFN e NOPAT	5,34	9,02	15,84	16,38	10,98	8,5
Rapporto D/E (Debit/Equity)	1,3	1,7	2,04	2,13	1,87	1,68
Rapporto oneri finanziari su MOL	23,23%	22,90%	21,40%	25,16%	28,5%	24,4%

Da segnalare, in particolare, l'aumento di tutti gli indici principali, sia inerenti la redditività della gestione (ROS, ROI e ROE), con un ROI 2022 in linea con il tasso di remunerazione degli investimenti previsto dalla regolazione ARERA (7,54% rispetto al 6,3% comprensivo del time lag previsto da ARERA), sia inerenti la tenuta finanziaria e la rimborsabilità dei debiti aziendali, con una PFN/EBITDA in costante riduzione e comunque sempre inferiore a soglie di criticità definite a livello nazionale (eg. PFN/EBITDA<6).

Anche gli altri indici patrimoniali evidenziati nel bilancio non rilevano situazioni di criticità, ed in particolare si evidenzia un ritorno del rapporto debito/equity coerente con il settore dopo anni di elevata incidenza della componente a debito che superava il doppio dell'equity. Ad oggi, un rapporto di 1,3 (che significa un apporto di capitali di terzi per ca. il 60% del fabbisogno) risulta in linea con la struttura finanziaria di settore.

Si riporta di seguito quanto riportato nella Relazione sul governo societario predisposta in accompagnamento al bilancio 2022:

"Per quanto attiene agli indicatori di natura prospettica, la Società, atteso lo scenario di riferimento in costante evoluzione, ha determinato l'ammontare dell'indice Debt Service Cover Rateo (DSCR), funzionale agli obiettivi relativi, e volto a misurare la sostenibilità finanziaria del debito aziendale, ossia la capacità di un'impresa di onorare il proprio debito finanziario, su un livello prospettico.

L'indice risulta ad oggi, superiore a 1, comportando l'indicazione che il flusso di cassa generato dalla gestione operativa nel periodo considerato sia in grado di far fronte al debito finanziario.

I risultati complessivamente esprimono, in via strutturale, dati soddisfacenti anche con riferimento alle soglie e livelli di rilevanza di ciascun indice nel settore di riferimento (cfr. previsioni CNDC - Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti), con un andamento, oltremodo pluriennale, tale da non evidenziare allo stato situazioni di rischio e/o squilibrio. In particolare, si rappresenta inoltre che la società nel tempo non ha;

- *mai registrato alcuna gestione operativa negativa;*
- *mai registrato pertanto perdite d'esercizio, anche cumulate, al fine della valutazione*
- *strutturale del patrimonio netto aziendale;*
- *mai registrato nelle relazioni degli organi di controllo e del revisore legale elementi in grado di rappresentare dubbi sulla generale continuità aziendale.*

Analogamente, anche ai fini di una completezza ulteriore delle attività di monitoraggio recentemente considerate anche dalla Corte dei Conti, e, in particolare, rispetto alle esigenze di rendicontazione, in corso d'opera, della stessa, si rappresenta in questa fase che gli indicatori di riferimento risultano conformi con le incidenze storicizzate, in continuità e nel rispetto di un positivo andamento complessivo societario. Quanto qui indicato, a valere anche sugli esiti del monitoraggio periodico in corso d'opera circa gli strumenti integrativi, anche extra-contabili, successivamente dettagliati.

Al riguardo della determinazione delle soglie di allarme per gli indici economici ed al rispetto delle medesime, si ritengono pertanto complessivamente soddisfatti i generali criteri di rilevanza allo stato disponibili per il settore di riferimento, di cui ulteriormente si tratta nell'ampia documentazione Bilancio di Esercizio 2022, nonché, di base, il tema sia adeguatamente supportato dalle relazioni del Collegio Sindacale e del Revisore Legale allo stesso allegate."

Da evidenziare inoltre come anche rispetto al settore di riferimento, la società evidenzia performance coerenti, come rilevabile dall'analisi dei prospetti contenuti nel GreenBook 2023 (capitolo 6), la pubblicazione annuale della Fondazione Utilitatis in merito alle performances delle aziende operanti nel settore dei rifiuti, in particolare per operatori medi e impegnati nei servizi di raccolta e senza integrazione impiantistica, con valori in linea tenuto conto della sua natura in house providing con conseguente possibilità di generare meno redditività ai soci al fine di mantenere calmierati i costi all'utenza (o ai soci stessi).

	Aziende di sola raccolta GreenBook 2023			Aziende di sola raccolta GreenBook 2023	
		CBBO			CBBO
EBITDA/VP	12%	9%	ROE	14%	11%
EBIT/VP	4%	4%	ROI	4%	8%
Risultato di esercizio/VP	3%	2%	ROS	5%	4%

Sempre prendendo a riferimento i dati del GreenBook 2023 come benchmark di settore e con riferimento al tema "sensibile" del costo del personale nelle società a partecipazione pubblica, si evidenzia come nelle società senza integrazione impiantistica il costo del personale ha un'incidenza media del 38,5%, mentre nel caso di C.B.B.O. nel bilancio 2022 l'incidenza si attesta al 30,9%.

Anche l'analisi del VdP per addetto e del costo medio del personale presenta valori coerenti alla media presentata dal GreenBook 2023 che per i gestori dei servizi di raccolta e/o del ciclo integrato presenta un VdP per addetto pari a 93,5 migliaia di Euro per addetto e un costo medio di 46,5 migliaia di Euro per addetto contro rispettivamente a 154 migliaia di Euro di valore della produzione per addetto e 46,7 migliaia di Euro di costo medio per addetto di C.B.B.O. S.r.l.

Di seguito un prospetto di sintesi in merito al costo del personale che evidenzia un profilo evolutivo coerente con i livelli produttivi aziendali.

	2022	2021	2020
Funzioni Impiegatizie	30	27	26
Operai e operatori	80	73	64
Totali	110	100	90
Costo personale	5.250.000 €	4.865.900 €	4.101.600 €
Costo medio personale	47.727 €	48.659 €	45.573 €
Valore della produzione	17.009.200 €	15.803.100 €	12.344.800 €
Incidenza valore produzione	30,9%	30,8%	33,2%

In questo senso, si evidenzia come l'analisi dell'assetto economico e patrimoniale della società non ha evidenziato profili di rischio.

Inoltre, è stato richiesto al management aziendale di attestare l'assenza, nell'ambito della pianificazione industriale o delle attività note, di investimenti o altre azioni che potrebbero modificare in maniera significativa e peggiorativa l'assetto economico, finanziario e patrimoniale della società. Il management ha evidenziato l'assenza di tali elementi nella pianificazione aziendale e nelle attività aziendali attuali.

4.3 I requisiti dell'in house providing

Con riferimento ai requisiti dell'in house providing previsti dalla disciplina comunitaria e nazionale in materia (Direttiva 2014/23/UE, Art. 17 e Direttiva 2014/24/UE Articolo 12, Art. 16 del D. Lgs. 175/2016, nonché l'abrogato Art. 5 del D. Lgs. 50/2016), l'assetto societario è stato oggetto di valutazione

dell'ANAC nell'ambito del procedimento di iscrizione delle amministrazioni socie all'elenco dell'ormai abrogato Art. 192 comma 1 del D. Lgs. 50/2016.

In particolare, con atto "Autorità Nazionale Anticorruzione - SG - UPRO - Prot. Uscita N.0085013 del 25/11/2021", l'ANAC ha provveduto ad iscrivere in tale elenco i Comuni allora soci della società considerando sussistere i requisiti previsti dalla normativa comunitaria. Poiché da tale data non risulta modificato l'assetto statutario e il fatturato della società risulta incrementato solo per servizi erogati per i Comuni soci, si ritiene che continuino a sussistere i requisiti del controllo analogo e dell'attività prevalente previsti dalla normativa comunitaria. Si allega, in tal senso, l'atto dell'ANAC di iscrizione.

Si riportano comunque di seguito ulteriori specificazioni funzionali ad illustrare il rispetto dei requisiti dell'in house providing.

- **Partecipazione pubblica.** L'intero capitale sociale è detenuto solo da Comuni ed anche con l'ingresso nella compagine societaria del Comune di Flero tale condizione è rispettata.. Inoltre, la titolarità pubblica del capitale sociale è garantita dall'art. 3 dello Statuto, che così statuisce: *"1. In relazione all'oggetto sociale e alla natura della società, possono essere soci enti pubblici locali, così come individuati dall'art. 2, comma 1, D.Lgs. 267/2000, altre pubbliche amministrazioni ovvero imprese o enti a capitale esclusivamente pubblico, purché con sede o operanti nella provincia di Brescia o in province limitrofe. 2. La partecipazione di enti diversi o di privati è ammessa nei soli casi e limiti prescritti da norme di legge, e comunque in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società"*. Aggiunge l'art. 8, comma 1, che *"1. Le quote sono trasferibili solo ai soggetti che possono essere soci ai sensi del presente statuto. In caso contrario la cessione è inopponibile alla società e agli altri soci"*.
- **Attività prevalente.** L'attività della società è rivolta in maniera pressoché esclusiva a favore dei Comuni soci nel bacino territoriale di riferimento. Prescrive infatti l'art. 2, comma 9, dello Statuto sociale che *"La parte più importante dell'attività svolta dalla società dovrà in ogni caso essere realizzata con gli enti soci. Il fatturato della società, individuato dal valore della produzione registrato nel conto economico della società alla voce "A", dovrà derivare per più dell'ottanta per cento dallo svolgimento di attività affidate alla società dai soci. L'ulteriore fatturato è consentito solo a condizione che lo stesso permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società"*.

Dalle fonti contabili obbligatorie, con particolare riferimento ai contenuti della nota integrativa, parte integrante e pubblica del bilancio d'esercizio degli ultimi tre anni e ai sensi del Dlgs. N 175/16, art. 20, comma 2), lett. D), si significa che il relativo fatturato, inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell'esercizio, integrati degli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche - così come dai capitoli 1) e 5) di cui alla lettera A) Valore della Produzione del Conto Economico - di competenza degli Enti locali soci, supera complessivamente il limite del 80% sul totale del fatturato medesimo di competenza.

Si rimarca altresì che il fatturato annuo verso altri clienti è decisamente residuale, ponendosi in rapporto di diretta complementarità rispetto alle attività svolte nei confronti dei soci, utilizzando le medesime risorse umane e materiali, conseguendo così una migliore efficienza

dei fattori produttivi della società. La società svolge servizi residuali per privati quali spazzamento e raccolta per ditte private nonché di vendita B2C di prodotti presso gli infopoint.

Con riferimento all'ultimo triennio, tali servizi generano una quota di attività esterna alla c.d. "attività prevalente" pari a circa il 3,5% complessivo come da tabelle seguenti:

	Valore della produzione	di cui da attività verso enti soci	di cui da attività verso terzi	Incidenza %
2020	12.344.805 €	11.899.580 €	445.225 €	3,6%
2021	15.803.125 €	15.275.020 €	528.105 €	3,3%
2022	17.009.157 €	16.397.744 €	611.413 €	3,6%
TOTALE	45.157.087 €	43.572.344 €	1.584.743 €	3,5%

- **Controllo analogo congiunto.** Con riferimento al controllo analogo congiunto la disciplina comunitaria che nel 2016 fu trasfuso nell'Art. 5 del D. Lgs. 50/2016 prevede che *"Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*
 - a) *gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;*
 - b) *tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*
 - c) *la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.*

Le Linee Guida ANAC n. 7/2017 prevedono che "Possono essere individuati tre diverse modalità temporali di controllo analogo *da considerarsi cumulative:*

a) un «controllo ex ante», esercitabile, ad esempio, attraverso:

- la previsione, nel documento di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice, degli obiettivi da perseguire con l'in house providing, anche mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi;
- la preventiva approvazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, dei documenti di programmazione, delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria, degli atti fondamentali della gestione quali, la relazione programmatica, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo, il piano industriale, il piano economico-finanziario, il piano occupazionale, gli acquisti, le alienazioni patrimoniali, e gli impegni di spesa di importi superiori ad un determinato limite, ecc.

b) un «controllo contestuale», esercitabile, ad esempio, attraverso:

- la richiesta di relazioni periodiche sull'andamento della gestione;
- la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazioni delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;
- la previsione della possibilità di fornire indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria dell'organismo in house;

- la previsione di controlli ispettivi;
 - il potere di modifica degli schemi-tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza.
- c) un «controllo ex post», esercitabile, ad esempio, in fase di approvazione del rendiconto, dando atto dei risultati raggiunti dall'organismo in house e del conseguimento degli obiettivi prefissati e fornendo indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva.

In giurisprudenza, il Tar Brescia, nelle sentenze 436-438/2021, ha ritenuto che nelle società in house i comuni con partecipazioni minoritarie non devono presentare anche *“una debolezza assembleare e amministrativa”*. Si devono così prevedere strumenti statutari o convenzionali che, rafforzando l'azione collettiva delle singole Amministrazioni partecipanti, garantiscano loro di incidere sulle decisioni più rilevanti della vita e dell'azione societaria. In particolare prevedendo *meccanismi di tutela delle minoranze (es. voto di lista) e degli Enti affidatari del servizio (es. scelta dei candidati da parte del Comitato per l'indirizzo e il controllo analogo), al fine di assicurare anche al un socio con una quota modesta di concorrere a eleggere un proprio rappresentante negli organi decisionali della società partecipata*, ad esempio allorché l'organo amministrativo e il Collegio Sindacale sono nominati all'interno di una rosa di nomi individuata in un organismo unitario in cui ogni socio abbia un rappresentante con eguale peso nel voto (Tar Brescia, n. 280/2021). Il TAR bresciano ha altresì rilevato che lo Statuto debba prevedere meccanismi che consentano al singolo socio affidante, anche congiuntamente, di influire in maniera determinante sugli obiettivi strategici della società partecipata, e quindi attraverso penetranti poteri autorizzativi o di veto. E nella sentenza n. 280/2021 il TAR ha rimarcato l'importanza di attribuire: (i) all'organo attraverso il quale i soci esercitano il controllo analogo congiunto del potere di annullare o revocare gli atti del C.d.A. contrastanti con gli interessi degli Enti soci affidanti e di sanzionare gli amministratori che disattendano le proprie direttive; (ii) al singolo socio il potere di veto dell'Ente affidante rispetto alle decisioni che attengano al servizio reso nel proprio territorio e di recedere dall'affidamento quando non soddisfi più i propri interessi generali.

Delimitazione dell'attività sociale. In attuazione delle menzionate finalità lo statuto sociale di C.B.B.O. ha innanzitutto delimitato nettamente i confini dell'azione sociale, collocandola nel perimetro di ben precisi limiti tipologici e spaziali, legati alle finalità e all'ambito di azione degli enti locali soci, per evitare che la società in house possa acquisire un'autonoma vocazione commerciale.

Sotto il profilo tipologico, l'oggetto sociale è infatti ristretto alla gestione dei pubblici servizi locali a favore degli enti locali soci e all'autoproduzione di beni e servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (art. 2, commi 1 e 3), ammettendo ulteriori attività solo entro il 20% del fatturato e comunque purché l'ulteriore fatturato “permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società” (art. 2, comma 9).

Sotto il profilo spaziale, l'attività sociale principale è rivolta ai soli enti locali soci (art. 2) con sede nelle province di Brescia e limitrofe (art. 3, comma 1).

Rafforzamento della struttura in house. Lo statuto sociale prevede, a tutela delle minoranze, un quorum rafforzato di 2/3 per le votazioni assembleari che possano alterare l'attuale configurazione della società, in particolare concernenti: a) le modificazioni dell'atto costitutivo e

dello statuto; b) il compimento di operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o una rilevante modificazione dei diritti dei soci; c) la trasformazione, la proroga o lo scioglimento anticipato della società; d) la revoca dello stato di liquidazione (art. 15, comma 2); e un doppio quorum rafforzato – di quote e di teste – per le modifiche all'art. 29, comma 1, (autorizzazioni del Comitato per l'indirizzo e il controllo) (art. 15, comma 4). E' prevista addirittura l'unanimità per tutte quelle decisioni incidenti sulla struttura essenziale della società e sulle garanzie volte ad assicurare il controllo analogo congiunto (art. 15, commi 3).

Poteri del Comitato per l'Indirizzo e il controllo. Per attuare il controllo analogo congiunto lo Statuto sociale ha istituito un apposito organo, il Comitato per l'Indirizzo e il controllo, in cui tutti i soci affidanti sono rappresentati con eguale diritto di voto (art. 28). Al Comitato sono demandate le decisioni più significative della società, riducendo correlativamente i poteri e l'autonomia sia dell'organo amministrativo, sia dell'assemblea (dove invece ciascun socio pesa in proporzione alle quote possedute), ben oltre quanto prevedono le norme civilistiche. In particolare si prevede che:

- a) tutte le decisioni dei soci in assemblea sono assunte in conformità ai pareri e agli indirizzi espressi del Comitato per l'Indirizzo e il Controllo (art. 11, comma 5);
- b) la nomina dell'amministratore unico dei sindaci e del revisore contabile avviene sulla base delle designazioni espresse dal Comitato per l'Indirizzo e il Controllo (art. 29, comma 3)
- c) spettano altresì al Comitato per l'Indirizzo e il Controllo:
 - l'autorizzazione preventiva degli atti più importanti, quali: le proposte di modifiche dello statuto sociale, l'ingresso di nuovi soci e sull'affidamento di nuovi servizi alla società; le assunzioni di personale per periodi superiori a sei mesi e la nomina di dirigenti salvo si tratti di interventi previsti in piani societari già approvati; le operazioni che comportino una spesa superiore ad euro 200.000,00 salvo si tratti di interventi previsti in piani societari già approvati, di spese ricorrenti od obbligatorie; il compimento di operazioni che comportino una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o una rilevante modificazione dei diritti dei soci; la trasformazione, proroga o scioglimento anticipato della società, la revoca dello stato di liquidazione; l'acquisto e la vendita di partecipazioni, quote o interessenze in altre società o enti, nonché l'acquisto, la vendita di aziende o rami aziendali (art. 29, comma 1)
 - specifici e penetranti poteri ispettivi e di verifica, esercitati tramite: l'analisi delle relazioni periodiche sull'andamento della gestione inviate dagli amministratori a cadenza semestrale; la richiesta di audizioni degli amministratori o del Direttore della Società; la richiesta di informazioni al collegio sindacale o al revisore contabile; la formulazione di indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria della Società e nella definizione dei piani strategici, di breve e lungo periodo elaborati dalla Società, in particolare del piano industriale, del piano annuale pluriennale degli investimenti, del piano occupazionale, del piano delle alienazioni; la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi e dei piani, con individuazioni delle azioni correttive in caso di scostamento o di squilibrio finanziario; lo svolgimento di controlli ispettivi attraverso audit; la modifica degli schemi tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza (art. 29, comma 4).

- l'emissione di pareri vincolanti: sulla proposta di bilancio di esercizio; sul contenuto della Carta dei servizi; sulle questioni che l'organo amministrativo abbia portato all'attenzione del Comitato stesso (art. 29, comma 5).

E' esplicitamente previsto che gli atti assunti dagli organi sociali in difformità con le prescrizioni vincolanti del Comitato (art. 29, comma 7):

- possono essere annullati o revocati dal Comitato;
- comportano la responsabilità degli amministratori che non si siano formalmente e preventivamente opposti salvo si tratti di atti indifferibili e urgenti;
- comportano nonché la revoca degli Amministratori, pronunciata dall'Assemblea su proposta del Comitato.

Poteri del singolo socio. Sono stati infine individuati e dettagliati i poteri di impulso, di veto e di recesso del singolo socio sui singoli servizi che lo riguardano, prevedendo che lo stesso:

- può impartire all'organo amministrativo indirizzi vincolanti per l'organizzazione e la gestione del servizio affidato;
- può opporsi alle decisioni dell'organo amministrativo che concernano i servizi affidati;
- può opporsi alle delibere della Società o del Comitato per l'Indirizzo e il Controllo che modificano le tariffe applicabili agli utenti dei servizi gestiti o che riguardano le modalità gestionali e di espletamento del servizio nel singolo Comune.
- può recedere in qualunque momento da uno o più servizi affidati alla Società senza dover dismettere le quote societarie, con l'unico obbligo di indennizzare la società indennizzare la società per gli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati e per gli eventuali ulteriori maggiori oneri derivanti dall'anticipata riduzione delle attività gestite (art. 10, comma 5).

Ulteriori osservazioni. Si rileva altresì che:

- nessun socio è in grado di esercitare un controllo o comunque un'influenza dominante sulla società, giacché gli organismi di controllo analogo (Comitato per l'indirizzo e il controllo, Comitati tecnici) deliberano a maggioranza di teste;
- la società, in quanto incaricata di svolgere per almeno l'80% del proprio fatturato attività a favore degli enti locali soci – nella forma dei pubblici servizi locali o della attività di autoproduzione di beni o servizi strumentali all'attività o alle funzioni istituzionali dei soci – non può perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni socie, integrandone specificamente l'attività e le funzioni; ad ogni buon conto al singolo socio, come si è detto ha poteri di indirizzo vincolanti sui propri servizi, può opporsi alle delibere della società o del Comitato che riguardino il proprio servizio e può recedere *ad nutum*, col solo obbligo di indennizzo previsto all'art. 10, comma 5 dello Statuto.

5 Analisi economica del servizio proposto

5.1 Il mercato di riferimento

Il mercato di riferimento da prendere a riferimento per l'analisi oggetto del presente documento è quello degli operatori del servizio di igiene urbana, con particolare focus sul territorio limitrofo al Comune di Flero, dato il forte livello di territorialità del servizio.

E' innanzitutto necessario e opportuno effettuare un approfondimento in merito alla tipologia di servizio ed alla peculiarità dello stesso. Il servizio di gestione dei rifiuti urbani è qualificato, anche a livello normativo come un servizio pubblico locale a rilevanza economica a rete (cfr. D. Lgs. 201/2022) e soggetto a specifica regolazione, sia normativa (D. Lgs. 152/2006) che di livello amministrativo (cfr. regolazione tariffaria, di qualità e trasparenza da parte di ARERA).

A livello territoriale e di servizio, il perimetro di gestione è definito dagli Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, competenti a definire i bacini e i lotti di affidamento coerenti con la dimensione ottimale di servizio. Come già evidenziato è competenza delle Regioni definire sia gli ambiti territoriali che gli Enti di governo degli stessi.

La Regione Lombardia nel caso specifico, si avvale della possibilità prevista dal comma 7 dell'art. 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 di adottare "modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali" purché il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani dimostri "la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato, ai sensi dell'art. 195" del medesimo Codice Ambiente.

Le legge regionale di riferimento in materia di gestione dei rifiuti urbani (L.R. 26/2003) stabilisce che i Comuni, in forma associata o singola, affidano il servizio di gestione dei rifiuti in base alle modalità consentite dalla normativa nazionale e organizzano la raccolta differenziata secondo le disposizioni dettate dalla pianificazione regionale (art. 15). L'art. 2 comma 6 della L.R. 26/2003 prevede, inoltre, che, nel caso in cui non sia vietato dalle normative di settore, e se ne dimostri la convenienza economica, gli Enti Locali possono affidare l'attività di erogazione del servizio congiuntamente a una parte ovvero all'intera attività di gestione delle reti e degli impianti di loro proprietà.

Pertanto, è il Comune di Flero il soggetto competente a definire il perimetro dei diversi affidamenti in termini di servizi nonché il perimetro di gestione degli stessi. Anche per la necessità di garantire un servizio uniforme su tutto il territorio comunale e tariffe unitarie, il livello territoriale minimo di gestione è individuato equivalente a quello comunale, mentre a livello di servizi il Comune ha definito un affidamento unitario di tutti i servizi al soggetto gestore (in continuità con il modello gestionale precedente) ad eccezione della c.d. componente "CARC" cioè inerente alla riscossione delle tariffe e al rapporto con gli utenti, mantenuti in capo al Comune quale soggetto gestore.

Pertanto le attività di raccolta (differenziata e indifferenziata), trasporto e avvio a recupero o smaltimento e spazzamento, nonché i servizi connessi (ritiro ingombranti, supporto agli adempimenti amministrativi, attività formativa e di gestione delle campagne educative ed ambientali, etc...) sono affidate unitariamente ad un unico soggetto su tutto il territorio comunale.

In questo senso, è opportuno precisare come non sia possibile conciliare una teorica "concorrenza nel mercato" (più operatori per una o più fasi del servizio in regime di libero mercato o autorizzativo)

in quanto non conciliabile con il principio di universalità della gestione e controllo della stessa, nonché con la regolazione di settore.

Definito il perimetro territoriale e di attività dell'affidamento è opportuno effettuare una analisi puntuale del mercato di riferimento, cioè dei possibili operatori che, in caso di "concorrenza per il mercato" potrebbero concorrere alla gestione.

A livello teorico la gestione dei servizi in esame è potenzialmente aperta a più operatori del settore anche a livello nazionale e comunitario, sia per l'importo dei servizi da affidarsi sia perché non essendo ricompresa l'attività impiantistica il livello di investimento da realizzarsi è potenzialmente limitato con conseguenti minori "barriere all'ingresso".

L'analisi del contesto territoriale provinciale, anche grazie ai dati della ricerca ReOpenSPL di Invitalia evidenzia un territorio con diversi player in house providing (la stessa C.B.B.O. S.r.l., Servizi Comunali S.p.A., Garda Uno S.p.A., ValCamonica Servizi, Servizi Ambiente Energia Valle Sabbia S.r.l., Chiari Servizi S.r.l., Azienda Servizi Territoriali S.p.A., Borgosatollo Servizi, Sirmione Servizi) e alcuni gestori affidatari con gara.

Tuttavia, come evidenziato nella tabella seguente che riporta un'analisi di alcune recenti procedure di affidamento tramite evidenza pubblica, le recenti procedure di affidamento nell'area provinciale hanno visto una scarsa partecipazione di operatori economici, con fondamentalmente un principale player privatistico Aprica S.p.A., del gruppo A2A, e alcune cooperative sociali locali aggiudicatrici di affidamenti riservati per scelta degli Enti locali, nonché un operatore non locale ECO Seib S.r.l. aggiudicatario di alcune procedure fra il 2021 e il 2022.

ENTE AGGIUDICANTE	OGGETTO	COMUNE	TERRITORIO/ AB	DURATA (ANNI)	SCADENZA OFFERTE	IMPORTO	PARTECIPAN TI	AGGIUDICATARI
CUC AREA VASTA BRESCIA	SERVIZI DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI E IGIENE - RACCOLTA TRASPORTO AVVIO TRATTAMENTO/SMALTIMENTO SPAZZAMENTO STRADE	BRANDICO CORZANO (BS)	3100	5	03/05/2019	1.203.710 €	1	LA BICO 2 SRL - LOGRATO (BS)
CUC AREA VASTA BRESCIA		PISOGNE - ZONE - SULZANO - MARONE - SALE MARASINO	17417	5+2	30/09/2020		1	APRICA
CUC AREA VASTA BRESCIA		ROCCAFRANCA (BS)	4800	5+5	31/08/2018	5.279.468 €	2	LA BICO 2 SRL - LOGRATO (BS)
CUC AREA VASTA BRESCIA		LENO (BS)	14262	5+5	19/04/2016	1.603.888 €	2 (1 NN AMMESSA)	APRICA
CUC AREA VASTA BRESCIA						1.615.193 €	2 (1 NN AMMESSA)	IL GELSO SOC COOP. - GHEDI (BS)
CUC AREA VASTA BRESCIA		ERBUSCO (BS)	8800	5+4	04/05/2021	2.740.000 €	2	ECO SEIB SRL (RG)
CUC AREA VASTA BRESCIA		TRENZANO (BS)	3000	4	24/01/2022	1.559.862 €	2	ECO SEIB SRL (RG)
CUC AREA VASTA BRESCIA		LOGRATO (BS)	4000	5+3	24/01/2022	1.553.336 €	2	Aprica S.p.A. (RTI con IL SOLCO CONSORZIO BRESCIA)
CUC AREA VASTA BRESCIA		MAIRANO (BS)	3000	5	04/08/2022	1.535.090 €	3	Aprica S.p.A. (RTI con IL GELSO COOPERATIVA SOCIALE ONLUS)
CUC AREA VASTA BRESCIA		QUINZANO (BS)	8800	5	10/08/2021	2.455.725 €	2	ECO S.E.I.B. SRL
CUC AREA VASTA BRESCIA		GUIDIZZOLO (MN)	5000	2	24/01/2019	729.493 €	1	Aprica S.p.A.
CUC AREA VASTA BRESCIA		GANDINO (BG)	5200	5	09/01/2019	2.411.745 €	4 (2 NN AMMESSE)	S.E.A. S.r.l. Casnigo (BG)
CUC AREA VASTA BRESCIA		URGNANO (BG)	9800	4+0,5	11/04/2023	2.740.000 €	1	RTI APRICA S.P.A // ECOSVILUPPO SOC. COOP. SOCIALE
CUC AREA VASTA BRESCIA		ADRO (BS)	7200	6+1	28/12/2022	2.965.794 €	1	SOLIDARIETA' PROVAGLIESE COOPERATIVA SOCIALE ONLUS
CUC AREA VASTA BRESCIA		SAREZZO (BS)	13000	5+3	22/11/2022	10.761.371 €	2 (1 NN AMMESSA)	RTI APRICA // CAUTO Cantiere Autolimitazione Cooperativa
CUC AREA VASTA BRESCIA		OSPITALETTO (BS)	15000	5+3	23/08/2021	9.277.750 €	2	ATI LINEA GESTIONI SRL - APRICA SPA

Il mercato locale è ulteriormente peculiare e potenzialmente "viziato" proprio dall'assetto degli impianti a valle del ciclo, ove si annoverano tredici impianti di termovalorizzazione lombardi, più della metà dei quali fanno riferimento sempre al gruppo industriale A2A, che tratta circa i tre quarti dei rifiuti urbani lombardi destinati all'incenerimento.

Da rilevare come il principale player provinciale privato della raccolta, Aprica S.p.A., sia controllato interamente da A2A Ambiente S.p.A., gestore degli impianti di WTE (WASTE to

energy) del gruppo, con conseguente potenziale influenza nelle scelte della società controllata (circa il posizionamento di mercato e rispetto la tipologia di raccolta) al riguardo delle strategie funzionali anche a garantire flussi costanti agli impianti di recupero energetico, specialmente da rifiuti indifferenziati, della società controllante, i quali costituiscono uno degli asset fondamentali per il business di gruppo.

L'analisi di mercato appena condotta permette di evidenziare le peculiarità sia del mercato dei rifiuti urbani in generale che dello specifico contesto bresciano. In tal senso, la scelta di procedere ad un affidamento in house (posta la congruità dei valori dell'affidamento medesimo di cui ai successivi paragrafi) è anche funzionale a meglio proteggersi, tramite l'autoproduzione di una parte della filiera, da una dinamica di "quasi monopolio" sulle altre componenti della filiera medesima e mantenere su tale componente un controllo strategico e operativo al fine di cogliere i benefici di potenziali modifiche dell'assetto impiantistico a valle.

5.2 I valori economici della proposta, i fabbisogni standard e il preventivo del precedente gestore

L'analisi del costo standard e il tema "iper-inflazione"

Dopo l'analisi del contesto e del mercato di riferimento, nel presente paragrafo e nei successivi si analizza il posizionamento dell'offerta del soggetto in house rispetto a specifici benchmark individuati.

La prima analisi che si effettua è quella relativa al c.d. "costo/fabbisogno standard" di cui all'articolo 1, comma 653, della legge n. 147/13 preso a riferimento necessario anche da ARERA quale strumento di valutazione dell'economicità del servizio nel suo modello pianificatore delle tariffe (MTR-2 e tool di calcolo relativo).

E' tuttavia necessario precisare che, come indicato nelle "Linee guida interpretative" per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013 e relativo utilizzo in base alla Delibera ARERA 3 agosto 2021, n. 363 e successive integrazioni e modificazioni" del 9 Maggio 2023 pubblicate dal MEF anche l'ultimo aggiornamento del costo standard fa riferimento a dati di costo rilevati a livello nazionale nel 2016 e che pertanto non colgono l'impatto inflattivo rilevante successivamente evidenziato. (l'inflazione annua cumulata fra il 2016 e il 2022 considerando la media dell'indice FOI senza tabacchi a livello nazionale risulta pari al 12,7%).

Inoltre, come indicato nelle recenti linee guida ministeriali, al fine di utilizzare l'applicativo messo a disposizione per il calcolo del fabbisogno standard è opportuno aggiornare i dati della percentuale di differenziata e quantità di rifiuti gestiti con riferimento all'ultimo dato disponibile in quanto il modello mantiene ancora i dati 2019 sotto il profilo della quantità di rifiuti e della percentuale di RD..

In tal senso, l'analisi del costo del servizio attuale dell'Ente, riportato nel PEF MTR-2 attualmente vigente evidenzia un collocamento del costo del Comune di Flero ad un livello superiore rispetto al fabbisogno standard (il PEF evidenzia un valore inferiore solo perché il CU_{eff} è calcolato rispetto alla sommatoria di tariffa variabile e fissa dell'anno A-2). Infatti, rapportando il costo previsionale 2023 e 2024 rispetto alla quantità di rifiuti ultima ufficiale disponibile (dato ISPRA 2021) pari a 4.726,05 tonnellate annue si ottiene un costo pari a 236,7 Euro a tonnellata per il 2023 e di 237 Euro per il 2024

rispetto a un costo standard calcolato aggiornando il dato di raccolta differenziata e quantitativo di rifiuti raccolti con gli ultimi dati ISPRA pari a 227,8 Euro.

L'offerta del soggetto in house si attesta, con riferimento al primo anno di servizio teorico (Novembre 2023 – Ottobre 2024) ad un valore pari a 930.065 Euro che, se sommati al costo previsto dal Comune nel PEF 2022-2025 vigente relativo al 2024, genera un costo complessivo pari a 1.109.634 Euro che se parametrato al quantitativo di rifiuti 2021 pari, come detto a 4.726,05 tonnellate determina un costo unitario di 234,7 Euro, superiore ai 227,8 Euro di cui al modello di calcolo ministeriale, ma inferiore al dato storico calcolato con il costo del precedente PEF.

Si evidenzia inoltre che, come detto, i fabbisogni standard sono calcolati sulla base dei dati di costo consuntivi 2016 rilevati con i questionari che il SOSE ha raccolto dai Comuni italiani (mentre i dati su %RD e quantitativo di rifiuti sono riferiti, se non aggiornati, al 2019).

In tal senso, il fabbisogno standard non recepisce l'iper-inflazione rilevata nel 2022 (variazione annua del FOI senza tabacchi, media annua, 2022-2021 del 8,06%), mentre l'offerta del gestore C.B.B.O. S.r.l. è "a moneta 2023" (se non 2024, in quanto non varierà per il primo anno di servizio quindi fino a Novembre 2024).

Aggiornando il valore del fabbisogno standard, anche solo applicando l'iper-inflazione pari al 8% del 2022 e senza pertanto aggiornarlo, come sarebbe metodologicamente corretto fare, del 12,7%, rispetto al valore 2016, lo stesso passerebbe da 227,8 Euro a tonnellata a 246,16 Euro a tonnellata, il 4,8% in più del costo del servizio complessivo calcolato con il corrispettivo richiesto a CBBO il primo anno.

Aggiungendo un ulteriore tassello all'analisi, si evidenzia che il modello di costo standard per il Comune di Flero non prevede una "gestione associata", mentre industrialmente la stessa è rilevabile. Infatti, se da una parte effettivamente il Comune di Flero affida direttamente il servizio e pertanto non in forma associata, tuttavia il modello industriale sotteso al servizio di C.B.B.O. (ma anche la gestione del precedente gestore per certi versi) è fondamentalmente associato, in quanto la società gestisce il servizio in forma integrata sui Comuni soci.

In altre parole, dal punto di vista del costo del servizio il modello gestionale offerto da C.B.B.O. S.r.l. è "de facto" associato in quanto erogato in forma integrata sui diversi Enti. Si ritiene pertanto selezionabile l'opzione "Sì" nella relativa sezione. Tale scelta sposterebbe il fabbisogno standard "moneta 2016" a 233,6 Euro a tonnellata, in linea pertanto con il costo 2023 di C.B.B.O. S.r.l. (delta di 1,1 Euro a tonnellata), e a 252,42 il fabbisogno standard "inflazionato" al 8,06% di inflazione 2022-21.

Di seguito una sintesi delle analisi appena trattate.

COSTO €/TON	V.a.
Costo €/ton PEF 2023 attuale	236,7 €
Costo €/ton PEF 2024 attuale	237,0 €
Costo €/ton PEF 2024 con offerta CBBO	234,7 €
Fabbisogno standard a moneta 2016	227,8 €
Fabbisogno standard con iper-inflazione 2022	246,2 €
Fabbisogno standard a moneta 2016 "gest. associata"	233,6 €
Fabbisogno standard con iper-inflazione 2022 "gest. associata"	252,4 €

Alla luce delle considerazioni esposte, si ritiene la proposta di C.B.B.O. migliorativa rispetto al costo unitario per tonnellata dell'attuale PEF MTR-2 e coerente rispetto all'analisi macroeconomica SOSE-MEF di calcolo del fabbisogno standard, in virtù del necessario aggiornamento di tale indicatore in virtù dell'iper-inflazione 2022.

L'analisi rispetto all'attuale affidamento

La convenienza economica della gestione si conferma anche rispetto all'analisi dello sviluppo della precedente gestione.

Infatti, il precedente gestore, in virtù delle regole contrattuali, ha presentato un preventivo 2023 che aggiorna il costo 2022 per il Comune sulla base dell'andamento inflattivo fra Dicembre 2022 e Dicembre 2021, pari al 11,3%, con un valore complessivo per l'affidamento 2023 pari a 919.382,33 Euro.

Tramite confronto con il soggetto in house C.B.B.O. S.r.l. e il suo management è emerso come il valore offerto di 930.065 per il primo anno (Novembre 2023 – Ottobre 2024), se ricalcolato per il 2023 al fine di renderlo comparabile con il valore 2023 proposto da Aprica S.p.A., attuale gestore comporterebbe un valore pari a 915mila Euro ca. pertanto inferiore a quello proposto da Aprica.

E' comunque opportuno effettuare un'ulteriore riflessione in ordine all'attuale contratto, che, come detto, prevede un aggiornamento inflattivo sulla base dell'indice ISTAT nazionale del mese di Dicembre di ogni anno.

In particolare, l'offerta C.B.B.O. per il 2024, pari come detto a 930.065 Euro, risulta superiore al dato 2023 del gestore attuale del 1,16%. Pur non potendo prevedere l'andamento inflattivo dell'anno in corso, si evidenzia come il tasso di inflazione programmata risulta attualmente pari al 5,4% e il tasso di inflazione IPCA al netto degli energetici importati previsto dall'ISTAT nella sua nota del 7 Giugno 2023 risulta pari al 6,6%. In tal senso, si ritiene plausibile che il tasso di inflazione FOI senza tabacchi fra Dicembre 2023 e Dicembre 2022 che si dovesse utilizzare per aggiornare l'offerta del gestore Aprica S.p.A. se "teoricamente" continuasse l'attuale modello gestionale risulterebbe superiore al 1,16% che costituisce lo scostamento fra il valore preventivo 2023 dell'offerta dell'attuale gestore e il valore dell'offerta del gestore in house.

Si evidenzia inoltre come il contratto proposto dal gestore in house presenta un assetto diverso in merito all'adeguamento inflattivo del corrispettivo, prevedendo comunque il pieno rispetto del limite

alla crescita tariffaria previsto da ARERA nella regolazione tariffaria dei diversi anni, con una maggior tutela per l'Ente; a titolo esemplificativo, infatti, nel 2023, con la regola contrattuale proposta da C.B.B.O. non sarebbe stato possibile prevedere un aumento del 11% come previsto dall'attuale gestore, ma si sarebbe dovuto rispettare il limite alla crescita tariffaria del PEF MTR-2 applicato sulla colonna "Gestore" del PEF medesimo, con un aumento calmierato al 2,59% (cfr. PEF vigente per il Comune di Flero).

5.3 L'analisi del costo del servizio sulla base dei dati ISPRA

Prendendo a riferimento i dati sui costi della gestione dei rifiuti urbani analizzati da ISPRA sulla base dei questionari di rilevazione MUD ORSO, il Comune di Flero rileva una spesa 2021 ad abitante pari a 126 Euro, collocandosi sotto la media del dato provinciale pari a 157 Euro ad abitante circa.

Anche selezionando i soli Comuni fra 5.000 e 10.000 abitanti, fascia di rilevanza per il Comune in esame, Flero si mantiene sotto la media del campione che si colloca ad un valore pari a circa 133 Euro per abitante. Peraltro, il costo medio registrato da ISPRA per i soli Comuni gestiti da C.B.B.O. S.r.l. risulta pienamente coerente con il costo rilevato per il Comune di Flero essendo anch'esso pari a 126 Euro per abitante. Inoltre, applicando il costo previsionale per il primo anno indicato nel PEF di C.B.B.O. S.r.l. e i costi del Comune di cui al PEF MTR-2 vigente per il 2024 il costo unitario ad abitante risulta scendere a 125 Euro ad abitante con un beneficio "nominale" cioè senza considerare il necessario adeguamento inflattivo dei costi rilevati da ISPRA per il 2021.

Inoltre, allargando il perimetro a livello regionale, sia il costo storico di Flero (126 €/ab) che il costo calcolato considerando il corrispettivo per il primo anno di C.B.B.O. S.r.l. (125 €/ab) risultano inferiori al dato medio rilevato a livello regionale, come si evince dalle rilevazioni ISPRA 2021.

Regione	N. Comuni censiti campione 2021	N. Abitanti campione 2021	% comuni campione	% Abitanti campione	Produzione pro cap. (t) €/ab/anno	% RD	CR1 €/ab*anno	CTS €/ab*anno	CTR €/ab*anno	CRD €/ab*anno	COVv €/ab*anno	COVv €/ab*anno	GOS €/ab*anno	CSL €/ab*anno	CC €/ab*anno	CK €/ab*anno	COF €/ab*anno	COVf €/ab*anno	deduzione squilibrio economico finanziario €/ab*anno	CTOT €/ab*anno
Piemonte	1.050	3.908.950	88,9%	91,9%	502,97	66,1%	21,3	13,3	24,5	47,4	0,4	0,0	0,0	18,9	31,5	23,0	0,3	0,0	4,3	184,81
Valle d'Aosta	73	90.282	98,6%	73,2%	652,97	63,6%	21,5	33,8	22,1	49,7	0,6	1,1	0,0	11,4	28,9	44,1	0,0	0,1	0,7	214,08
Lombardia	1.371	9.494.915	91,0%	95,3%	479,84	73,4%	13,6	10,8	20,2	36,6	0,3	0,3	0,0	24,4	24,8	13,8	0,1	0,4	3,6	148,88

Anche l'analisi del costo unitario rispetto alle tonnellate gestite conferma l'allineamento e la congruità dei valori riportati nell'offerta del soggetto in house, come già anticipato anche nella precedente sezione relativa al costo/fabbisogno standard.

Infatti, il valore di costo totale riportato da ISPRA per i Comuni della Provincia di Brescia fa emergere un valore medio pari a 29,77 cent€/Kg di rifiuti gestiti (297,7 €/ton) contro i già precedentemente evidenziati 23,47 cent€/Kg di costo valorizzati considerando i costi comunali da PEF MTR e l'offerta C.B.B.O. S.r.l.

Anche prendendo a riferimento i 35 Comuni della Provincia presenti in Database ISPRA aventi una popolazione compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti il valore medio risulta pari a 25 cent€/Kg di rifiuti gestiti confermando la coerenza e la convenienza della proposta C.B.B.O. S.r.l. rispetto al contesto limitrofo. Anche la media regionale conferma l'analisi attestandosi a 28,8 cent€/kg per tutti i Comuni nel database e a 25,3 cent€/kg per i Comuni fra 5.000 e 10.000 abitanti.

5.4 I dati sulle gare d'ambito del GreenBook 2023

Un'ulteriore analisi è stata sviluppata con riferimento al prospetto di riepilogo riportato nel GreenBook 2023 in merito al valore delle gare d'ambito bandite negli ultimi anni che di seguito si riporta.

ENTE D'AMBITO	ANNO DI GARA	MACRO AREA	NUMERO COMUNI	OGGETTO	DURATA (ANNI)	PROCEDURA DI GARA	STATO GARA	POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO	IMPORTO [MIGL. EURO]
ATI 2 UMBRIA	2008	Centro	24	Ciclo integrato	15	Pubblico incanto	Aggiudicata	365.754	1.081.266
ATO TOSCANA SUD	2010	Centro	106	Raccolta	20	Ristretta	Aggiudicata	895.400	2.717.000
ATO TOSCANA COSTA	2011	Centro	97	Ciclo integrato + scelta socio	20	Dialogo competitivo	Annullata	1.249.589	11.251
ATO TOSCANA CENTRO	2012	Centro	69	Ciclo integrato	20	Ristretta	Aggiudicata	1.472.595	5.503.000
ATI 4 UMBRIA	2013	Centro	32	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	229.252	394.009
ATO 2 ANCONA	2014	Centro	7	Raccolta	5	Pubblico incanto	Aggiudicata	71.610	32.129
ATI N. 1 UMBRIA	2015	Centro	13	Ciclo integrato	15	Ristretta	Aggiudicata	115.605	294.300
ATO CATANIA PROVINCIA SUD	2015	Isole	15	Raccolta	7	Pubblico incanto	Aggiudicata	141.360	84.782
CONSIGLIO DI BACINO VERONA CITTÀ	2016	Nord Est	1	Ciclo integrato	15	Ristretta	Revocata	257.353	665.037
ATERSIR (BACINO PARMA)	2017	Nord Est	44	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	422.073	813.107
ATERSIR (BACINO RAVENNA - CESENA)	2018	Nord Est	35	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	604.668	1.233.966
ATERSIR (BACINO PIACENZA)	2018	Nord Est	46	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	286.781	505.197
SRR ATO 4 AGRIGENTO EST	2018	Isole	9	Raccolta	5	Aperta	Aggiudicata	152.900	90.085
CONSORZIO CHIERESE PER I SERVIZI	2018	Nord Ovest	19	Raccolta	8	Aperta	Interrotta	124.978	70.761
SRR PROVINCIA DI MESSINA	2019	Isole	33	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	63.450	42.005
ATERSIR (BACINO PIANURA E MONTAGNA MODENESE)	2019	Nord Est	32	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	492.505	933.475
ATERSIR (BACINO BOLOGNA)	2020	Nord Est	50	Ciclo integrato	15	Aperta	Aggiudicata	918.336	1.813.634
CONSORZIO DI BACINO BASSO NOVARESE	2020	Nord Ovest	38	Raccolta	9	Aperta	Aggiudicata	220.489	96.227
SRR CATANIA AREA METROPOLITANA	2021	Isole	1	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	296.266	78.952
SRR PALERMO AREA METROPOLITANA	2021	Isole	6	Ciclo integrato	7	Aperta	Aggiudicata	72.970	62.292
SRR PROVINCIA NORD CATANIA	2021	Isole	5	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	54.996	77.724
SRR PROVINCIA OVEST PALERMO	2022	Isole	19	Raccolta	7	Aperta	Aggiudicata	121.664	84.192

Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

Prendendo a riferimento i soli bandi del nord Italia individuati nella tabella ed effettuando l'analisi unitaria rispetto alla popolazione servita emerge il seguente quadro, riferito ai soli costi del gestore (pertanto non ricomprendendo i costi comunali) e confrontati con il dato relativo all'offerta di C.B.B.O. S.r.l.

Procedura	Importo annuale	Popolazione	€/ab. annuo
Consiglio di Bacino Verona Città	44.335.800 €	257.353	172,28 €
ATERSIR - Bacino di Parma	54.207.133 €	422.073	128,43 €
ATERSIR - Bacino di Ravenna - Cesena	82.264.400 €	604.668	136,05 €
ATERSIR - Bacino di Piacenza	33.679.800 €	266.781	126,25 €
Consorzio Chierese per i servizi	8.845.125 €	124.978	70,77 €
ATERSIR - Bacino Pianura e Montagna Modenese	62.231.667 €	492.505	126,36 €
ATERSIR - Bacino di Bologna	120.908.933 €	918.336	131,66 €
Consorzio di Bacino Basso Novarese	10.691.889 €	220.489	48,49 €
TOTALE	<u>417.164.747 €</u>	<u>3.307.183</u>	<u>126,14 €</u>
Valore 1° anno C.B.B.O. S.r.l.	<u>930.065 €</u>	<u>8.866</u>	<u>104,90 €</u>

Gli unici valori inferiori a quello di C.B.B.O. sono quelli relativi al bacino Novarese che tuttavia dato il valore fortemente basso rispetto ai dati nazionali e delle altre procedure si ritiene probabilmente non utilizzabile e il bacino del Consorzio Chierese per i servizi che tuttavia risulta interrotta.

Anche questa ulteriore analisi conferma pertanto l'allineamento o meglio la convenienza con il mercato di riferimento della proposta di C.B.B.O. S.r.l..

5.5 L'efficienza gestionale di C.B.B.O. rispetto al mercato di riferimento (ripresa)

Da ultimo, si riportano di seguito le considerazioni già sviluppate nel paragrafo dedicato all'analisi economica e finanziaria di C.B.B.O. S.r.l. in merito all'efficienza gestionale della stessa.

In particolare, analizzando i costi della società ed in particolare i costi del personale (essendo una società in house gli ulteriori costi sono già sottoposti a "verifica di mercato" tramite procedure conformi al Codice dei Contratti pubblici), essi sono in linea con i dati dei gestori comparabili, come da analisi del GreenBook 2023.

In particolare, l'analisi del VdP per addetto e del costo medio del personale presenta valori coerenti alla media presentata dal GreenBook 2023 che per i gestori dei servizi di raccolta e/o del ciclo integrato presenta un VdP per addetto pari a 93,5 migliaia di Euro per addetto e un costo medio di 46,5 migliaia di Euro per addetto contro rispettivamente a 154 migliaia di Euro di valore della produzione per addetto e 46,7 migliaia di Euro di costo medio per addetto di C.B.B.O. S.r.l. con una coerenza storica rilevante della società. A mero titolo esemplificativo si evidenzia che il costo per addetto del gestore attuale presso il Comune di Flero calcolato sulla base dei dati di bilancio 2021 risulta pari a 47.514 Euro per addetto (46.089.000 Euro di costo di personale per 970 dipendenti), superiore al valore del soggetto in house.

Si riporta inoltre l'analisi delle tariffe all'utenza dei Comuni di C.B.B.O. S.r.l. rispetto al benchmark del Green Book 2023 e di Cittadinanza Attiva già riportato nel paragrafo dedicato alla società per rilevare l'economicità gestionale della stessa

Si evidenzia di seguito la comparazione delle tariffe per i cittadini dei Comuni serviti da C.B.B.O. S.r.l. rispetto al benchmark effettuato nel GreenBook 2023 (campione sul Nord Italia, pari ad € 225,51) e dall'Osservatorio Prezzi e Tariffe di Cittadinanza Attiva del 2022 (campione sulla Lombardia, pari ad € 246,00). In particolare, di seguito si riporta il benchmark tariffario utilizzato per entrambe le rilevazioni su un'utenza domestica con 100 mq base di abitazione e con tre componenti.

Comune	2022 Fmq100+PV+PVK G	GreenBook Fissa+Variabile 100mq / 3 comp Nord Italia <50mila ab.	Δ	Media regionale Osservatorio Cittadinanza Attiva Regione Lombardia	Δ
CALVISANO*	202,92 €	225,51 €	-10,0%	246,00 €	-17,5%
GHEDI*	173,43 €	225,51 €	-23,1%	246,00 €	-29,5%
MONTICHIARI*	115,50 €	225,51 €	-48,8%	246,00 €	-53,0%
MONTIRONE*	193,81 €	225,51 €	-14,1%	246,00 €	-21,2%
CASTENEDOLO	108,24 €	225,51 €	-52,0%	246,00 €	-56,0%
CARPENEDOLO	181,02 €	225,51 €	-19,7%	246,00 €	-26,4%
NUVOLENTI	166,07 €	225,51 €	-26,4%	246,00 €	-32,5%
NUVOLERA	172,38 €	225,51 €	-23,6%	246,00 €	-29,9%
MAZZANO	113,16 €	225,51 €	-49,8%	246,00 €	-54,0%
VISANO	226,24 €	225,51 €	0,3%	246,00 €	-8,0%
ACQUAFREDDA	163,17 €	225,51 €	-27,6%	246,00 €	-33,7%
REMEDELLO	178,36 €	225,51 €	-20,9%	246,00 €	-27,5%
ISORELLA	234,26 €	225,51 €	3,9%	246,00 €	-4,8%

*Tariffe adeguate con IVA 10% per regime Tari Corrispettiva Puntuale (gestione integrale CBBO)

5.6 Ulteriori elementi qualitativi di analisi

Dalla lettura della proposta di CBBO, emerge l'assunzione di impegni e obblighi da parte del gestore su temi di particolare interesse dell'Amministrazione, tesi, in particolare, a:

- perseguire, in ottemperanza a quanto disposto dal D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., con particolare riferimento all'art. 179 "Priorità della gestione dei rifiuti", in particolare nel governo delle fasi esternalizzate di trattamento, la complessiva riduzione del rifiuto avviato a smaltimento;
- migliorare la qualità dei rifiuti conferiti agli impianti di trattamento e recupero delle varie frazioni anche con riferimento agli obiettivi minimali di qualità indicati nella revisione dei Criteri Ambientali Minimi
- ridurre all'essenziale il posizionamento su suolo pubblico di contenitori per la raccolta dei rifiuti;
- contenere la produzione dei rifiuti promuovendo azioni di responsabilizzazione e informazione permanente ai cittadini, studenti ed aziende attraverso mirate campagne di informazione e la divulgazione di pratiche virtuose
- prevenire e perseguire la pratica dell'abbandono dei rifiuti sul territorio ed il littering;
- porre in essere tutte le possibili soluzioni volte a contenere il costo di trattamento dei rifiuti tramite l'impegno costante a reperire nuove modalità e nuove destinazioni del materiale in funzione delle sempre maggiori possibilità offerte dal progresso tecnologico;
- migliorare l'impatto ambientale, causato dall'esposizione dei rifiuti sul territorio, applicando soluzioni innovative e favorendo il conferimento diretto presso il Centro di Raccolta;
- ottimizzare gli aspetti economico-gestionali e gli standard di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi affidati mediante le migliori pratiche attualmente in uso;
- consolidare e perfezionare i meccanismi propedeutici all'applicazione della tariffa puntuale, secondo il principio sancito dalla Comunità Europea "chi più inquina più paga";

- mantenere e/o superare l'attuale livello medio di raccolta differenziata, sensibilizzando la riduzione delle quantità di rifiuti urbani da avviare agli impianti di smaltimento.

Secondariamente, rispetto all'assetto organizzativo dei servizi, sul quale vengono pianificati i medesimi in coerenza con l'attuale assetto e quindi rispondendo alle esigenze del Comune, vengono altresì proposte, tra le altre, alcune migliorie senza oneri aggiuntivi con particolare riferimento a:

- l'ottimizzazione della raccolta dei tessili sanitari per gli utenti iscritti al servizio
- l'ottimizzazione della raccolta delle pile e dei farmaci scaduti
- la possibilità, per gli utenti iscritti al servizio di raccolta porta a porta della frazione "verde", di conferire anche n. 2 lotti di fascine in occasione del servizio stesso
- un plafond di operatività della predetta raccolta che viene riservata ad un numero di utenti di 630 pur se allo stato il corrispettivo economico si basi sulle attuali iscrizioni, pari a circa 600
- la fornitura gratuita di n. 3 interventi di spazzamento manuale dedicato con aspiratore elettrico con aspiratore Glutton® - da svolgersi nelle zone centrali e di pregio del territorio – in grado di rimuovere facilmente particolari piccoli rifiuti che si annidano negli angoli più difficili
- la fornitura gratuita e la relativa installazione di 3 contenitori per deiezioni canine da posizionare secondo i desiderata del Comune e a cui conseguirà la gestione e la manutenzione nell'ambito generale dei servizi di raccolta, con sostituzione dei sacchi a perdere
- la fornitura gratuita di 5 contenitori per la raccolta delle pile esaurite e di 5 contenitori generici gettacarte, unitamente alla relativa installazione, da posizionarsi secondo le indicazioni del Comune

Analizzando in senso differenziale il servizio rispetto alla precedente gestione, emerge un risparmio che il gestore, nel corso dei colloqui, ha stimato sul primo anno di servizio, non inferiore a 3.000€.

In considerazione dello stretto rapporto collaborativo che si andrebbe ad instaurare tra l'Amministrazione affidante e la Società, proprio dell'affidamento "in house", si ritiene che lo stesso permetterà all'Amministrazione di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo. Inoltre, l'assenza di terzietà insita nel rapporto "in house" e l'esistenza del "controllo analogo" consentiranno di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere secondo un comune progetto.

Va sottolineato altresì come, per maggiore trasparenza nei confronti del Comune affidatario e conformemente allo standard di servizio proposto dalla Società ai comuni affidatari, la stessa non effettui alcuna "intermediazione" in relazione allo smaltimento ed al conferimento dei rifiuti prodotti dal Comune in seno al servizio, dando chiara evidenza sia dei puntuali costi di smaltimento che dei ricavi dalla cessione dei materiali commercializzabili (a titolo di esempio: carta e cartone, vetro, metalli, imballaggi in plastica, ecc...).

Inoltre, nel contratto di servizio si riporta l'impegno assunto da CBBO a "condividere entro 12 mesi dalla stipula del contratto, contenuti ed elementi funzionali a convenire accordi al riguardo di successivi progetti di recupero e inserimento di persone svantaggiate, anche in forza al Comune, nella gestione di determinati servizi", coerentemente con gli intenti e con la volontà che l'amministrazione comunale da tempo persegue rispetto al generale approccio circa l'inclusione e la salvaguardia di particolari situazioni di svantaggio; nel contempo, ritenendo il buon esito dell'iniziativa nel rispetto delle modalità conformi alle normativa complessivamente vigente, si potranno configurare ulteriori forme

di ottimizzazione e razionalizzazione dei costi in considerazione del puntuale supporto del personale individuato alla gestione di commessa.

Oltre gli elementi indicati, occorre segnalare che C.B.B.O. promuove a favore degli Enti soci iniziative atte a fornire qualificanti elementi (anche innovativi) e dedicate attività di interesse sociale e tecnico, oltre alla più generale esecuzione dei servizi di igiene ambientale prevista contrattualmente. Tra tali attività meritano attenzione:

- la consulenza tecnica e amministrativa sui rifiuti urbani e sugli aspetti formali anche legati all'aspetto tributario e/o di generale rilievo per l'Ente affidante: in particolare, a titolo esemplificativo, trattasi di attività di consulenza sulle problematiche in campo ambientale riferite ai rifiuti che potrebbero sorgere in capo al Comune (esempio: rifiuti speciali non assimilati, abbandoni di rifiuti speciali pericolosi, ecc.) ovvero di supporto alla stesura di regolamenti TARI, per l'igiene urbana, di delibere e/o atti di indirizzo sul tema, di simulazioni rispetto alla sostenibilità del gettito tributario previsto in merito ad eventuali riduzioni che il comune dovesse valutare a favore delle proprie utenze.
- il supporto circa progetti dedicati: oltre a quanto menzionato nel dettato contrattuale rispetto alla disponibilità per eventuali piani di investimento particolari e tesi ad eventuali riqualificazioni sul territorio rispetto all'igiene urbana, C.B.B.O. si è nel tempo resa parte diligente per la gestione di esigenze spot degli Enti affidanti, come ad esempio la recente partecipazione ai bandi Mite – circa le fasi di progettazione, consolidamento e istruttoria – che il gestore ha organizzato e perfezionato, senza elevare alcun onere ai citati Enti;
- Il sistema informativo al cittadino tramite APP dedicata e gratuita mediante la quale il cittadino può acquisire tutte le informazioni rilevanti per il servizio quali ad esempio:
 - o il calendario delle raccolte;
 - o orari e modalità di accesso al centro di raccolta;
 - o dove conferire il rifiuto sulla base di un dizionario dei rifiuti costantemente aggiornato;
 - o inviare richieste e chiedere chiarimenti sul servizio
 - o essere avvisati anche con notifiche push circa eventuali variazioni al servizio e/o informazioni correlate
- l'organizzazione di interventi all'interno delle scuole: al riguardo, nell'alveo del più generale riferimento alla "comunicazione ambientale", emerge l'impegno di CBBO rispetto a dedicati interventi nelle scuole su temi ambientali e dei rifiuti in senso lato. Anche grazie ad un approfondimento del materiale disponibile sul sito del gestore al link <https://www.cbbo.it/press-area> - in cui si riportano ampiamente dettagli e contenuti rivenienti dai locali e terzi organi di stampa - nonché interloquendo a tal scopo con il gestore stesso, si ritiene già in questa sede opportuno focalizzare il perimetro che negli anni è stato sviluppato sui temi in parola, anche attesa l'importanza sociale che gli stessi oggi rivestono e in coerenza con le aspettative, si ritiene, di un'Amministrazione Comunale:

Progetto	Riservato A	Comuni aderenti	Classi	Studenti*
PROGETTO "IL GRANDE LIBRO ARTISTICO" – ANNO 2017/2018	4° E 5°	9	89	2000
PROGETTO "ARTE & DESIGN" – ANNO 2018/2019		10	69	1500
PROGETTO "DI MARE IN PLASTICA" – ANNO 2019/2020	PRIMARIA +1°-2°-3°	12	101	2300
PROGETTO "PICCOLO MA PIENO DI RISORSE (RAEE)" – ANNO 2021/2022		13	87	2000
PROGETTO "RIPLASTICA" – ANNO 2022/2023	SECONDARIA I°	13	128	2700

- si evidenzia quindi una reale concretizzazione delle iniziative, le quali spesso, in generale, non vengono realizzate con tale puntualità e profondità, specificando altresì che i relativi investimenti sono stati sostenuti in toto dalla società, a beneficio dei comuni soci e delle loro comunità, per un importo complessivo dei costi vivi – tralasciando quindi di considerare l'impegno della struttura per la dovuta organizzazione – per complessivi € 140.000; pur se i temi di fondo sono certamente più nobili del mero dato economico, è tuttavia ragionevole pensare che ove il Comune aderisse alle iniziative, beneficerebbe di attività quantificabili in non meno di 3.500€ annui, considerando verosimile, in base al territorio di Flero (BS), un plafond di 250 studenti;
- lo studio, la progettazione e la transizione al sistema della tariffa puntuale corrispettiva: la società è attiva nella gestione della TARI Corrispettiva con un perimetro di gestione a valere ca. 60.000 abitanti, tenendo presente altresì che su 205 Comuni della Provincia di Brescia solo 8 hanno attiva tale modalità di gestione della TARI: di questi 8, 4 Comuni sono gestiti da C.B.B.O. L'esperienza della società su tale tema ed il modello che la stessa ha ottimizzato e perfezionato nel tempo, comporta la possibilità, ove l'amministrazione comunale fosse interessata e previa la dovuta progettualità, di valutare l'adozione, appunto, del sistema TARI Corrispettiva, che di fatto permette al comune, oltre a soddisfare ulteriormente obiettivi, tra gli altri, correlati al principio comunitario "*paga quanto inquinare*" - di trasferire la gestione del rapporto con gli utenti tramite il coinvolgimento diretto del gestore, che quindi integrerebbe anche le attività amministrative e non solo quelle relative al territorio, concretizzando anche forme riorganizzative in capo all'ente, con conseguenti ottimizzazioni di risorse tecniche ed umane, attese le note complessità che in senso lato oggi gli enti stessi si trovano ad affrontare;
- dalla lettura documentale di atti pubblici e dal confronto avuto con il management della società, si sono potuti apprezzare ulteriori elementi di interesse, anche a beneficio delle eventuali valutazioni dell'Amministrazione, in particolare al riguardo della gestione dei servizi cimiteriali, sempre in house providing, che C.B.B.O. ha recentemente avviato, perfezionando competenze, risorse tecniche e risorse umane, tali da permettere di gestire in autonomia i citati servizi a favore di un territorio di oltre 50.000 abitanti. Sul punto, in continuità con quanto precedentemente indicato, va quindi tenuto presente, pur se trattasi di aspetti non direttamente incidenti sul servizio di gestione dell'igiene urbana, la concreta possibilità di considerare, fatta salva la normativa vigente e le qualificate motivazioni a supporto di ogni eventuale piano operativo, progetti di un più ampio supporto alle necessità dell'Amministrazione, la quale potrebbe altrettanto apprezzare gli effetti positivi, a vario titolo, di una gestione sinergica di particolari servizi in house providing, facendo leva sulla conoscenza del territorio del gestore e, giocoforza, di una avviata dialettica con il gestore stesso, funzionale a valutare le migliori scelte di affidamento tenuto conto delle esigenze degli obiettivi di efficacia ed efficienza a favore della propria comunità.
- la ricerca di mercato per la cessione dei rifiuti recuperabili. Trattasi di attività di monitoraggio delle condizioni di mercato che applicano gli impianti di smaltimento, trattamento e recupero di rifiuti con particolare riferimento alla cessione dei rifiuti valorizzabili quali carta, ferro e metalli, vetro, per i quali non sono attive le convenzioni CONAI. Va infatti puntualizzato che la Società ha dimostrato di effettuare gare e ricerche di mercato allo scopo di individuare

modalità di conferimento delle frazioni più convenienti per il Comune al quale riconosce per intero i ricavi realizzati con le vendite delle frazioni valorizzabili.

Le analisi riportate nelle precedenti sezioni hanno evidenziato una convenienza/coerenza quantitativa dell'offerta di C.B.B.O. S.r.l. rispetto al mercato di riferimento. E' inoltre opportuno evidenziare gli ulteriori profili di tipo qualitativo che permette l'avviare un percorso in house providing:

- **Trasparenza e controllo:** la regolazione ARERA ha di molto ampliato la trasparenza in merito a dati e informazioni sul servizio erogato dai gestori, tuttavia anche ove un eventuale contratto con un soggetto privato prevedesse un sistema di rendicontazione e controllo elevato sul servizio non potrebbe mai giungere al livello informativo, di trasparenza e di controllo che permette un affidamento in house. Il controllo analogo, per definizione, annulla l'asimmetria informativa e il moral hazard tipici dei contratti gestionali complessi e di lunga durata. In un ambito e in un periodo storico ad elevata variabilità come l'attuale (elevati tassi inflattivi, crisi energetica, nuova regolazione) la piena conoscenza tecnica ed economica sul servizio gestito permette di meglio governare lo stesso e di adottare nel corso dell'affidamento modifiche all'assetto in un regime interorganico. A titolo esemplificativo C.B.B.O. S.r.l. e i soci della società hanno ridefinito il livello di aggiornamento dei corrispettivi per i servizi nel 2022 non utilizzando il dato inflattivo complessivo, ma riducendo il tasso di aggiornamento rispetto all'indice ISTAT, in quanto consapevoli che anche adeguamenti inferiori permettevano la sostenibilità dei servizi. Con l'attuale gestore privato tale opzione non è risultata possibile né verificabile dovendosi applicare il contratto (adeguamento inflattivo) senza possibilità di individuare profili di adeguamento inferiori che comunque garantissero la sostenibilità della gestione;
- **Flessibilità:** strettamente legata al punto precedente è la presenza di flessibilità gestionale nell'ambito del rapporto in house senza dover sottostare a previsioni di modifica dell'affidamento previste dalla legislazione in materia di appalti pubblici (D. Lgs. 36/2023 attualmente);
- **Mantenimento del margine di utile ragionevole nel perimetro dell'autoproduzione:** con la regolazione ARERA è stato definito il margine di utile ragionevole da riconoscere al gestore in coerenza con la regolazione comunitaria in materia di aiuti di Stato (c.d. pacchetto SIEG) calcolato quale tasso di remunerazione del capitale investito netto sul servizio. Tramite l'affidamento in house tale margine di utile permane quale patrimonio dei soci pubblici del soggetto in house aumentando il valore patrimoniale della partecipazioni o quali dividendi distribuiti dalla società.

6 Conclusioni

Alla luce delle considerazioni espresse nei paragrafi precedenti è possibile ritenere che:

- C.B.B.O. S.r.l. evidenzia profili di conformità in merito ai requisiti soggettivi relativi all'n house providing;
- C.B.B.O. S.r.l. evidenzia profili di solidità economica e patrimoniale tali da far ritenere che possa correttamente adempiere alle obbligazioni previste nel servizio proposto;
- C.B.B.O. S.r.l. evidenzia profili di efficienza operativa in linea con il mercato di riferimento;

- A livello di congruità, la proposta economica di C.B.B.O. S.r.l. è coerente con i dati di costo di settore, sia prendendo a riferimento i dati ISPRA che i dati calcolati in virtù del modello del c.d. fabbisogno standard;
- A livello di congruità, la proposta economica di C.B.B.O. S.r.l. risulta essere previsionale inferiore al dato di costo dell'attuale affidamento, pur nell'incertezza di stimare l'andamento inflattivo dell'anno in corso;
- La regolazione contrattuale prevista nella bozza di contratto di servizio proposta da C.B.B.O. S.r.l. presenta profili di convenienza e di gestione del rischio per l'Ente, in quanto non regolando l'aggiornamento dei corrispettivi solamente all'inflazione, ma ponendo un limite alla crescita del corrispettivo pari al limite alla crescita delle entrate tariffarie applicato nell'ambito del MTR-2 azzerando il rischio di dover assicurare la copertura del costo attingendo alla fiscalità generale;
- L'affidamento in house del servizio presenta inoltre profili di maggior trasparenza, controllo, flessibilità e mantenimento nel perimetro dell'autoproduzione dei margini del servizio, aspetti rilevanti per il Comune in un contesto di mercato di "quasi monopolio" sul lato impiantistico.

Per tali elementi e rimandando per maggior dettagli a quanto evidenziato nella relazione, si ritiene che sulla base delle informazioni e dei dati forniti non siamo venuti a conoscenza di elementi tali da farci ritenere che l'affidamento in house a C.B.B.O. S.r.l. presenti profili di criticità in ordine a quanto previsto dall'Art. 17 del D. Lgs. 201/2022.