

CAMB/2017/2 del 31 gennaio 2017

CONSIGLIO D'AMBITO

Oggetto: **SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI - SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE IN HOUSE NEL BACINO DEI 13 COMUNI DELLA PROVINCIA DI FORLI-CESENA SECONDO IL PROGETTO INDUSTRIALE DELLA "NEWCO" DI GESTIONE DEL SERVIZIO RIFIUTI URBANI AI FINI DEL NUOVO AFFIDAMENTO.**

Il Presidente

F.to Sindaco Tiziano Tagliani

CAMB/2017/2

CONSIGLIO D'AMBITO

L'anno **2017** il giorno 31 del mese di gennaio alle ore 14.00 presso la sala riunioni della sede di ATERSIR, Via Cairoli 8/F - 40121 Bologna, si è riunito il Consiglio d'Ambito, convocato con lettera PG.AT/2017/0000584 del 30/01/2017.

Sono presenti i Sigg.ri:

		ENTE			P/A
1	Azzali Romeo	Comune di Mezzani	PR	Sindaco	P
2	De Pascale Michele	Comune di Ravenna	RA	Sindaco	P
3	Dosi Paolo	Comune di Piacenza	PC	Sindaco	P
4	Giannini Stefano	Comune di Misano A.	RN	Sindaco	P
5	Giovannini Michele	Comune di Castello d'Argile	BO	Sindaco	P
6	Reggianini Stefano	Comune di Castelfranco E.	MO	Sindaco	P
7	Tagliani Tiziano	Comune di Ferrara	FE	Sindaco	P
8	Tutino Mirko	Comune di Reggio Emilia	RE	Assessore	P
9	Zaccarelli Nevio	Comune di Forlì	FC	Assessore	P

Il Presidente Tagliani dichiara aperta la seduta ed invita il Consiglio a deliberare sul seguente ordine del giorno:

Oggetto: SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI - SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE IN HOUSE NEL BACINO DEI 13 COMUNI DELLA PROVINCIA DI FORLI-CESENA SECONDO IL PROGETTO INDUSTRIALE DELLA "NEWCO" DI GESTIONE DEL SERVIZIO RIFIUTI URBANI AI FINI DEL NUOVO AFFIDAMENTO.

Richiamata la l.r. n. 23/2011 di istituzione dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti, cui partecipano obbligatoriamente tutti gli Enti Locali della Regione per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui al d.lgs. n. 152/2006, che ha dettato disposizioni per la regolazione dei medesimi servizi;

accertato che:

- l'art. 8 – comma 6 – lettera a) - della su richiamata L.R. 23/2011 attribuiva al Consiglio Locale la competenza di individuare i bacini di affidamento del Servizio Idrico Integrato e del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani, nelle more del riallineamento delle scadenze delle gestioni in essere, ivi compresa la loro aggregazione con bacini di pertinenza di altri Consigli (disposizione superata dall'entrata in vigore della l.r. Emilia Romagna 05/10/2015, n. 16 art. 6);
- rispetto alle funzioni di scelta della forma di gestione e di affidamento del servizio, è il Consiglio d'Ambito ad assumere le decisioni relative alla modalità di affidamento del servizio (art. 7 comma 5 lett f L.R. 23/2011), mentre i Consigli Locali provvedono a

proporre al Consiglio d'Ambito le modalità specifiche di organizzazione e gestione dei servizi (art. 8 comma 6);

visto l'art. 13, comma 4, della L.R. n. 23 del 2011 che dispone che, tramite apposita direttiva regionale vincolante, siano individuati, ai fini dei nuovi affidamenti del servizio idrico integrato e di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, i criteri per la partizione del perimetro dei bacini di affidamento previsti dai piani d'ambito vigenti alla data di entrata in vigore della legge stessa, a condizione che sia garantito il miglioramento della qualità del servizio nell'interesse dell'utente, il raggiungimento degli obiettivi prestazionali, nonché il conseguimento di una maggiore efficienza ed economicità del servizio per ogni nuovo bacino di affidamento oggetto della partizione;

richiamata la deliberazione di Giunta regionale 15 ottobre 2012, n. 1470 "*Direttiva relativa ai criteri per la partizione del perimetro territoriale dei bacini di affidamento dei servizi pubblici ambientali ai sensi dell'art. 13 comma 4 della L.R. n. 23 del 2011.*";

considerato che l'affidamento ad Hera S.p.A. del servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati relativo ai Comuni della provincia di Forlì-Cesena è scaduto il 31 dicembre 2011; il gestore continua a svolgere il servizio in regime di proroga tecnica ai sensi dell'art. 5 della Convenzione vigente;

viste:

- la deliberazione del Consiglio locale di Forlì - Cesena n. 6 del 29 dicembre 2014 "Legge regionale n. 23/2011 – art. 8 – comma 6 – lettera b) – Servizio gestione rifiuti urbani - Proposta al Consiglio d'ambito di approvazione della pianificazione d'ambito contenente le modalità specifiche di organizzazione e gestione del servizio nel territorio dei comuni della provincia di Forlì-Cesena";
- la deliberazione del Consiglio locale di Forlì - Cesena n. 7 del 29 dicembre 2014 "Legge Regionale N. 23/2011 – art. 8 comma 6 lettere a) e b) – Individuazione bacino "Forlì-Cesena" di affidamento del servizio gestione rifiuti urbani (territorio dei Comuni di Bagno di Romagna, Bertinoro, Borghi, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Cesena, Cesenatico, Civitella, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Gambettola, Gatteo, Longiano, Meldola, Mercato Saraceno, Modigliana, Montiano, Portico e S. Benedetto, Predappio, Premilcuore, Rocca S. Casciano, Roncofreddo, S. Mauro Pascoli, S. Sofia, Sarsina, Savignano sul R., Sogliano al R., Tredozio, Verghereto) e proposta di avvio del procedimento istruttorio finalizzato alla verifica della sussistenza delle condizioni per l'affidamento in house. ", che ha deliberato di:
 - mantenere, ai sensi dell'art. 8, comma 6, lettera a) della l.r. n. 23/2011, il bacino "Forlì-Cesena" costituito dal territorio dei Comuni di Bagno di Romagna, Bertinoro, Borghi, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Cesena, Cesenatico, Civitella, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Gambettola, Gatteo, Longiano, Meldola, Mercato Saraceno, Modigliana, Montiano, Portico e S. Benedetto, Predappio, Premilcuore, Rocca S. Casciano, Roncofreddo, S. Mauro Pascoli, S. Sofia, Sarsina, Savignano sul R., Sogliano al R., Tredozio, Verghereto, quale bacino del nuovo affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;
 - revocare la deliberazione CLFC/2013/2 dell'8 ottobre 2013 che aveva individuato due bacini di affidamento del servizio gestione rifiuti di competenza del Consiglio locale di cui uno, risultante dall'aggregazione del territorio di Comuni di Bagno di

Romagna, Borghi, Cesena, Cesenatico, Gambettola, Gatteo, Longiano, Mercato Saraceno, Montiano, Premilcuore, Roncofreddo, S. Mauro Pascoli, S. Sofia, Sarsina, Savignano sul R., Sogliano al R., Verghereto con il bacino di pertinenza del Consiglio locale di Ravenna, l'altro corrispondente al territorio dei comuni di Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e S. Benedetto, Predappio, Rocca S. Casciano, Tredozio;

- esprimere al Consiglio d'ambito, per il bacino territoriale "Forlì-Cesena" sopra individuato, l'intenzione di procedere al nuovo affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani secondo la forma organizzativa dell'in house providing a società interamente partecipata dai Comuni in favore dei quali (esclusivamente) svolgerà il medesimo servizio, avviando il relativo procedimento;
- proporre l'avvio del procedimento istruttorio finalizzato alla verifica delle condizioni per l'affidamento in house, demandando agli Uffici competenti una approfondita valutazione degli aspetti sia giuridici che economici;
- la deliberazione del Consiglio d'ambito n. 72 del 30 dicembre 2014 "Approvazione del Piano d'ambito per la gestione del servizio rifiuti urbani nel territorio provinciale di Forlì-Cesena";
- la deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 73 del 30 dicembre 2014 che, preso atto dell'intenzione del Consiglio locale di Forlì-Cesena di procedere al nuovo affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani secondo la forma organizzativa *dell'in house providing*, ha disposto l'avvio del procedimento istruttorio finalizzato alla verifica delle condizioni per l'affidamento *in house*, demandando agli Uffici competenti una approfondita valutazione degli aspetti sia giuridici che economici;

considerata la DGR dell'Emilia Romagna n. 402 del 15 aprile 2015 "*Salvaguardia delle esigenze territoriali e valorizzazione delle risorse locali dei comuni della provincia di Forlì-Cesena relativamente al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed assimilati.*" ;

richiamata la deliberazione del Consiglio Locale di Forlì – Cesena n. 4 del 17 Giugno 2015 nella quale, in considerazione della sopravvenuta direttiva regionale sopra richiamata, si deliberava la volontà dei Comuni in merito alla forma di affidamento, e nello specifico:

- per i Comuni di Borghi, Cesena, Gambettola, Gatteo, Longiano, Mercato Saraceno, Montiano, Premilcuore, Roncofreddo, San Mauro Pascoli, Santa Sofia, Sarsina, Savignano sul Rubicone, Sogliano al Rubicone di affidare a terzi il servizio gestione rifiuti previa procedura di gara, con aggregazione al bacino provinciale di Ravenna,
- per i Comuni di Bagno di Romagna, Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Cesenatico, Civitella di Romagna, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e San Benedetto, Predappio, Rocca San Casciano, Tredozio di gestire il servizio rifiuti secondo il regime in house providing;

vista la deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 36 del 28 Luglio 2015 relativa all'esito positivo della verifica di cui alla deliberazione GRER n. 402/2015, con riferimento ai bacini di seguito riportati:

- bacino da aggregare alla provincia di Ravenna: Comuni di Borghi, Bagno di Romagna, Cesena, Cesenatico, Gambettola, Gatteo, Longiano, Mercato Saraceno, Montiano, Premilcuore, Roncofreddo, San Mauro Pascoli, Santa Sofia, Sarsina, Savignano sul Rubicone, Sogliano al Rubicone, Verghereto;

- bacino con opzione per il regime in house providing: Comuni di Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella di Romagna, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e San Benedetto, Predappio, Rocca San Casciano, Tredozio;

dato atto della comunicazione dell'Agenzia PG.AT.2015.5549 del 13/08/2015 inviata alla Regione Emilia Romagna con la quale è stata trasmessa la suddetta deliberazione di Consiglio d'Ambito nr. 36/2015 per una valutazione in merito alla completezza ed alla conformità della verifica effettuata, come previsto dalla DGR 1470/2012, cui la Regione non ha riscontrato in merito ad eventuali elementi di inadeguatezza nella documentazione e nell'istruttoria compiuta, potendosi in tal modo ritenere definita la nuova configurazione territoriale dei bacini di affidamento della provincia di Forlì - Cesena;

considerata la Deliberazione del Consiglio Locale di Forlì-Cesena n. 5 del 24 settembre 2015 con cui, a seguito della conseguita possibilità di partizione

- sono stati individuati i seguenti bacini di affidamento del Servizio Gestione Rifiuti:
 - a) l'aggregazione del territorio dei Comuni di Bagno di Romagna, Borghi, Cesena, Cesenatico, Gambettola, Gatteo, Longiano, Mercato Saraceno, Montiano, Premilcuore, Roncofreddo, S. Mauro Pascoli, S. Sofia, Sarsina, Savignano sul R., Sogliano al R., Verghereto con il bacino della provincia di Ravenna;
 - b) il bacino corrispondente al territorio dei Comuni di Bertinoro, Castrocaro T. e Terra del Sole, Civitella, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e S. Benedetto, Predappio, Rocca S. Casciano, Tredozio;
- è stato proposto al Consiglio d'Ambito, per il bacino territoriale di cui al precedente punto b) di affidare la gestione del servizio secondo il regime in house providing;

considerata la comunicazione dell'Agenzia PG/2015/0008662 del 04/12/2015 con cui veniva chiesto ai Comuni interessati di presentare apposito Piano Industriale finalizzato a consentire all'Agenzia le valutazioni di competenza relativamente alla verifica della fattibilità del modello gestionale proposto;

considerate le comunicazioni dell'Agenzia protocollo PG.AT/2015/1041 del 24/02/2015 e PG.AT/2015/8655 del 04/12/2015 con le quali si richiedeva al gestore HERA SpA ai fini dell'avvio delle procedure inerenti il trasferimento del personale attualmente impiegato, la trasmissione delle informazioni necessarie alla ricognizione delle risorse umane dipendenti per lo svolgimento delle attività inerenti al Servizio rifiuti nell'ambito territoriale in oggetto alla data del 31.12.2014;

visto l'atto assunto al protocollo PG/2015/0009105 del 23/12/2015 con cui il gestore comunicava all'Agenzia le informazioni richieste in merito alle unità di personale impiegato dipendente per lo svolgimento delle attività inerenti al Servizio rifiuti nell'ambito territoriale in oggetto alla data del 31.12.2014; si dà atto che in data 9 marzo 2016 si è svolto un primo incontro sul tema con il gestore HERA SpA e le Organizzazioni sindacali;

richiamato il procedimento preordinato all'individuazione dei beni strumentali al servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati del bacino di Forlì-Cesena e quantificazione del valore di subentro al gestore uscente, ai fini dell'affidamento dello stesso, avviato con comunicazione dell'Agenzia protocollo PG.2015.8586 del 02/12/2015, che ha visto la partecipazione del gestore in sede procedimentale, intervenuto con nota PG.AT.2015.8947 del 17/12/2015 e PG.AT.2016.464 del 26/01/2016.

richiamata la Determinazione n. 11 del 27 gennaio 2016 con la quale, a conclusione del procedimento di cui al punto precedente, si stabiliva il valore residuo al 31.12.2014 dei beni oggetto di trasferimento al gestore subentrante da corrispondere al gestore uscente in costanza del nuovo affidamento del servizio, in coerenza con le risultanze della Relazione conclusiva del procedimento preordinato all'individuazione dei beni destinati all'esercizio del servizio rifiuti urbani del bacino di Forlì - Cesena, prodotta dal Responsabile del procedimento;

viste le deliberazioni del Consiglio d'Ambito relative all'approvazione dei Piani economico – finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il territorio provinciale di Forlì-Cesena, ai sensi dell'art. 7 comma 5 lett. b) e c) L.R 23/2011, rispettivamente per gli anni 2016, 2015, 2014 e 2013:

- n. 17 del 7 aprile 2016
- n. 15 del 30 aprile 2015
- n. 9 del 26 marzo 2014
- n. 8 del 27 marzo 2013;

vista la deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 65 del 22 novembre 2016 “*Aggiornamento del Piano d'ambito della provincia di Forlì-Cesena ai fini del nuovo affidamento del servizio*” che provvede a

- rendere coerente la pianificazione d'ambito con scenari, linee strategiche e obiettivi previsti dal PRGR approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna n. 67 del 3 maggio 2016;
- definire bacini di gestione coerenti con le aggregazioni individuate dal Consiglio Locale di Forlì – Cesena con deliberazione n. 5/2015;
- standardizzare e omogeneizzare l'organizzazione dei servizi all'interno dei bacini di gestione individuati;

visto l'art. 3-bis comma 1-bis del D.L. 13/08/2011, n. 138 che attribuisce esclusiva competenza agli Enti di Governo d'ambito (EGATO) in tema di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo; precisando che rientra nelle competenze dell'EGATO l'effettuazione della relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del DL. 179/2012 che, per quanto in questa sede specificamente rileva:

- dia conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio;
- comprenda un piano economico-finanziario asseverato che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio;

visto l'art. 34 comma 20 del D.L. 18/10/2012, n. 179 che prevede: “20. *Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla*

collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.”;

visto l'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016 recante *Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico* e in particolare il comma 2;

tenuto conto che l'art. 192 del D.lgs. 50/2016, al c. 2, dispone che *"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"*.

richiamato il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in particolare l'art. 16 *Società in house*;

viste:

- la Sentenza del TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, del 11 giugno 2013, n. 558 ove è scritto: *“(…) Si profila, dunque, una maggiore autonomia degli Enti locali nella direzione da intraprendere, in quanto l'ordinamento non aderisce a priori ad un'opzione organizzativa ma delinea un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti (al tipo di servizio, alla remuneratività della gestione, all'organizzazione del mercato, alle condizioni delle infrastrutture e delle reti, e soprattutto all'interesse della platea degli utenti). La scelta tra i differenti modelli [gestionali] va effettuata tenendo conto della concreta situazione di fatto, nel rispetto dei criteri introdotti all'art. 34 c. 20 del D.L. 179/2012 ossia la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento. Detti obiettivi devono essere necessariamente correlati al preminente interesse dell'utente del servizio a godere del miglior servizio possibile alle condizioni più convenienti (…).”*
- la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez.VI, del 11 febbraio 2013, n. 762 ove si stabilisce: *“Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008 (…) è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. (…) e dunque venuto meno il criterio prioritario dell'affidamento sul mercato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e l'assoluta eccezionalità del modello in house, la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:*
 - *valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;*
 - *individuazione del modello più efficiente ed economico;*
 - *adeguata istruttoria e motivazione.”*

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale.

- la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, del 10 settembre 2014, n. 4599 ove si legge: *“I servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) 'analogo' (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano (sentenza della Corte Cost. n. 199 del 20 luglio 2012). L'affidamento diretto, in house - lungi dal configurarsi pertanto come un'ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locale - costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza), costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti.”*
- TAR Lombardia, Milano, sez. III, 3 ottobre 2016 n. 1781, ove si stabilisce: *“Va rammentato che i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico - privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.”*

preso atto che, a riscontro della sopra citata richiesta dell'Agenzia PG/2015/0008655 del 04/12/2015, con comunicazione acquisita al PG.AT/2016/0001450 del 01/03/2016, l'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese trasmetteva all'Agenzia una prima versione del Progetto Industriale relativo all'ipotesi dell'affidamento diretto ad una società di nuova costituzione (newco) tramite modalità in house providing cd “a cascata”, con allegato Piano Economico Finanziario; con successiva comunicazione acquisita agli atti dell'Agenzia con

PG.AT/2016/2450 del 12.04.2016 sono state trasmesse le prime integrazioni al Progetto di cui sopra;

precisato che l'istruttoria degli uffici sul progetto industriale di gestione del servizio rifiuti in regime *in house providing* nei comuni di Forlì, Bertinoro, Castrocaro Terme e Terra del Sole, Civitella, Dovadola, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e S. Benedetto, Predappio, Rocca S. Casciano e Tredozio, finalizzata a verificare l'economicità e l'adequatezza dello stesso, è stata condotta, anche con il supporto di qualificati soggetti afferenti a primarie Università nazionali, in riferimento agli aspetti giuridici, agli aspetti economico-finanziari e agli aspetti tecnico industriali;

rilevato che l'istruttoria sulla fattibilità giuridica del modello organizzativo proposto è stata effettuata in considerazione di quanto segue:

- l'*in house providing* si colloca tra i modelli organizzativi di produzione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (qual è il servizio di gestione dei rifiuti urbani) previsti dall'ordinamento comunitario e si sostanzia in una forma di autoproduzione del servizio attraverso un organismo societario partecipato dall'Ente o dagli Enti locali affidanti e controllato dai medesimi sotto il profilo imprenditoriale e decisionale;
- in specie, secondo la giurisprudenza comunitaria che si è sviluppata a partire dalla nota sentenza "Teckal" (C.G.C.E. 18 novembre 1999, causa C-107/98), la gestione *in house* dei servizi pubblici presuppone la contemporanea presenza di tre requisiti:
 - i) il capitale sociale interamente pubblico;
 - ii) l'esercizio da parte dell'Ente e degli Enti locali titolari del capitale sociale di un controllo sulla società analogo a quello esercitato sui propri servizi;
 - iii) la realizzazione da parte della società stessa della parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti locali che la controllano;
- quanto al requisito del controllo analogo, *in positivo* esso *deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni importanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi* (in tal senso, si veda *ex multis* Cons. St., sez. VI, sent. 11 febbraio 2013 n. 762); secondo la giurisprudenza comunitaria, il controllo analogo dei soci pubblici sulla società *in house* costituisce dunque un "potere assoluto" di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo;
- in relazione al profilo dell'attività svolta, è necessario che le prestazioni della società sottoposta al controllo analogo dell'Ente locale socio siano sostanzialmente destinate in via esclusiva all'Ente locale medesimo; la società *in house* deve caratterizzarsi cioè come "soggetto dedicato" al servizio pubblico per il quale viene costituito, realizzando la propria attività con l'Ente che la controlla; in questo senso, il soggetto *in house* non deve avere la propensione ad effettuare investimenti di risorse economiche in altri mercati, in vista di un'espansione in settori diversi da quelli rilevanti per l'Ente pubblico conferente; solo in presenza di questa condizione, accanto a quella del controllo analogo, è possibile escludere legittimamente l'applicazione delle procedure dell'evidenza pubblica; il controllo analogo non priverebbe infatti la società (controllata) della libertà di svolgere la propria attività economica sul mercato, entrando in concorrenza con altre imprese; la *ratio* dell'ulteriore requisito del "soggetto dedicato" va ritrovata dunque nella protezione della *par condicio* fra imprese, impedendo che il soggetto imprenditoriale che gode di

un affidamento diretto possa operare liberamente nel mercato in concorrenza con coloro che non godono di tale privilegio (sul requisito dell'attività prevalente, si veda in particolare C.G.C.E., sez. I, 11 maggio 2006, causa C-340/04, Carbotermo S.p.A. e Consorzio Alisei);

rilevato infine che la valutazione di adeguatezza degli aspetti tecnico industriali del modello ha avuto riguardo al rispetto degli obiettivi della pianificazione regionale e alla coerenza/congruità tecnico gestionale con gli standard previsti dalla pianificazione d'ambito, fermo restando che i contenuti del Piano d'Ambito e i relativi allegati assumono valore indicativo ai fini della predisposizione della documentazione tecnico-economica e regolamentare da porre a base dell'affidamento dei servizi;

rilevato che l'economicità del progetto industriale trasmesso è stata verificata in particolare mediante:

- a) una comparazione preventiva tra l'ammontare del Piano Economico Finanziario contenuto nel piano industriale presentato ai fini dell'affidamento del servizio e l'ammontare del piano economico finanziario contenuto nel Piano di Ambito, ritenuto congruo dall'Agenzia per lo svolgimento del servizio;
- b) una comparazione tra l'ammontare del Piano Economico Finanziario contenuto nel piano industriale presentato ai fini dell'affidamento del servizio e l'ammontare dei piani economici finanziari degli operatori economici attualmente concessionari della gestione del servizio già a disposizione dell'Agenzia, conducendo tale analisi rispetto ai Piani Economici Finanziari maggiormente paragonabili a quello proposto in relazione alla modalità di servizio svolta (porta a porta), alla percentuale di raccolta differenziata, al tipo di territorio servito (collina, pianura, costa..);
- c) un'analisi del piano industriale finalizzata a verificarne per l'intera durata dell'affidamento la sostenibilità economica patrimoniale e finanziaria nonché la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

considerato che il modello proposto per la gestione del servizio rifiuti urbani per il distretto forlivese prevede l'affidamento in house ad una newco cd di "terzo livello" in quanto la stessa non sarà partecipata direttamente dai 13 Comuni interessati, bensì indirettamente attraverso la società Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. (LT), società holding dei comuni del distretto forlivese avente come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, interamente posseduta dai 15 Comuni del distretto forlivese e gli EE.LL eserciteranno dunque il controllo sulla detta newco in maniera indiretta;

rilevata innanzitutto la legittimità dell'affidamento diretto di servizi pubblici di rilevanza economica a società partecipate c.d. "di terzo livello" in quanto l'art. 17, pf. 1 della direttiva 2014/23/UE, a conferma di un orientamento ormai consolidato, ha previsto espressamente la fattispecie del controllo analogo indiretto esercitato attraverso un soggetto giuridico diverso dall'affidatario, purché controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice;

preso atto che rispetto al progetto presentato, l'Agenzia ha

- ✓ verificato il modello delineato sotto il profilo giuridico, sollevando alcuni rilievi con riferimento:
 - all'obbligo di partecipazione interamente pubblica ed alla prevalenza dell'attività svolta verso i soci;

- al necessario adeguamento alle disposizioni del D.Lgs. 175/2016 individuando i profili da tenere in considerazione per la realizzazione dell'operazione (rafforzamento del vincolo di intrasferibilità delle azioni, strutturazione della governance della società, inserimento dell'obbligo di prevalenza dell'attività svolta nei confronti dei soci, inserimento di un riferimento alle limitazioni dei finanziamenti alle partecipate, estensione e rafforzamento dei meccanismi già previsti dallo Statuto e dalla Convenzione per l'esercizio del controllo analogo sulla NewCo);
- ✓ sollevato alcuni rilievi tecnici con riferimento:
 - alla necessità di acquisire elementi analitici utili alla verifica della congruità del dimensionamento tecnico ed economico del servizio;
 - alla coerenza del modello di organizzazione dei servizi di raccolta, rispetto alle previsioni del Piano d'Ambito;
 - alla necessità di acquisire maggiori informazioni in merito ai servizi dei quali si prevede l'esternalizzazione,
 - all'esigenza di maggiori approfondimenti da parte di LT dell'analisi delle opzioni impiantistiche per la collocazione, il trattamento e la valorizzazione del materiale raccolto in maniera differenziata;
- ✓ sollevato alcuni rilievi di natura economico-finanziaria con riferimento:
 - alla dinamica inflattiva dei costi prevista per l'intera durata del progetto;
 - all'ammontare dei costi di personale in coerenza con il trasferimento del personale attualmente impiegato per la gestione del servizio;
 - all'opportunità di considerare in via prudenziale altre voci di accantonamento oltre a quella su crediti;
 - alla non corrispondenza tra quanto dichiarato nelle assunzioni di piano e il Piano Economico Finanziario in merito alla percentuale stimata di morosità;
 - alla determinazione dei proventi finanziari;
 - al costo del credito, in particolare in riferimento al finanziamento delle linee a breve termine;
 - alla dinamica di fatturazione e alle conseguenti tempistiche di incasso dei crediti commerciali con effetti sulla determinazione del Capitale Circolante;
 - ad aspetti di natura fiscale per il calcolo delle imposte;

considerato che i 13 Comuni proponenti, a seguito della richiesta dell'Agenzia di apportare gli adeguamenti in riferimento ai rilievi sollevati sotto il profilo giuridico, tecnico ed economico-finanziario, hanno presentato l'aggiornamento del Progetto industriale acquisito al PG.AT/2016/0007331 del 21/11/2016;

preso atto dell'adeguamento del Progetto alle criticità evidenziate dall'Agenzia;

considerati gli ulteriori rilievi sollevati dall'Agenzia:

- sotto il profilo giuridico, alla necessità di rafforzamento del requisito del controllo analogo,
- sotto il profilo economico finanziario alla necessità di un ulteriore chiarimento sulle modalità di calcolo dell'imponibile fiscale ai fini della determinazione delle imposte d'esercizio, delle imposte anticipate e conseguentemente dei crediti e debiti tributari;

preso atto altresì che, a seguito di incontri con i proponenti, sono stati forniti gli ulteriori chiarimenti sulla determinazione di specifiche voci di costo ed è stata inviata una nuova relazione

al Piano Economico patrimoniale e finanziario pluriennale, acquisito agli atti con PG.AT/2016/0008178 del 19/12/2016;

tenuto conto dell'asseverazione del Piano Economico Finanziario trasmessa dall'Unione dei Comuni della Romagna forlivese ed assunto al protocollo dell'Agenzia PG.AT/2017/0000205 del 13/01/2017;

considerato che le valutazioni dell'Agenzia relativamente al Progetto industriale per la gestione integrata dei rifiuti nei 13 Comuni della provincia di Forlì-Cesena da ultimo presentato (prot. n. 7331/2016 dell'Agenzia e successive integrazioni di cui al prot. n. 8178/2016), salva la necessità di alcuni marginali adeguamenti, indicati di seguito, del Progetto e dei documenti societari della NewCo, portano a concludere che la scelta dell'in house providing nel caso di specie sia assistita dai prescritti requisiti di adeguatezza, considerando che:

1. la modalità di affidamento prescelta dell'in house providing cd "a cascata", che prevede la costituzione di una NewCo in house da parte della società LT tramite la quale i 13 comuni del distretto forlivese che saranno serviti dalla NewCo eserciteranno sulla stessa il controllo analogo, è stata valutata legittima dalla struttura tecnica dell'Agenzia sia con riferimento ai principi dell'ordinamento europeo che a quelli dell'ordinamento interno.

Risultano in particolare rispettati i tre requisiti dell'in house providing, cioè il capitale totalmente in mano pubblica (veicolata attraverso la partecipazione dei comuni serviti in LT), la prevalenza dell'attività svolta verso i soci (lo Statuto prevede che la società derivi almeno l'80% del proprio fatturato dalle attività esercitate nei confronti dei comuni serviti), l'esercizio di un controllo analogo sulla società da parte dei comuni serviti.

Il modello proposto è stato valutato positivamente anche con riferimento alla convenienza dello stesso, sul piano dell'interesse generale, rispetto agli altri modelli consentiti dalla legge. In particolare la gestione del servizio integrato di igiene urbana attraverso il modello della società in house consente agli Enti locali di svolgere le funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo del servizio e di partecipare concretamente alla "gestione" dello stesso, secondo le effettive esigenze manifestate dalle comunità locali di riferimento.

Il modello si pone in alternativa a modelli gestionali in cui, al di là degli indirizzi espressi dagli Enti Locali in una fase preliminare all'affidamento con gara, le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto imprenditoriale privato. In questo senso il modello proposto è in grado di coniugare:

- il perseguimento degli interessi delle comunità locali senza che a questi venga anteposta la mera logica del profitto;
- un approccio imprenditoriale, necessario per garantire un livello qualitativo elevato e il perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza,
- un impiego ottimale delle risorse introitate attraverso la tariffa, sotto lo stretto controllo e la direzione dei Comuni.

2. sotto il profilo delle caratteristiche del servizio il Progetto appare completo nei contenuti trattati e rispondente a quanto prescritto dalla pianificazione d'ambito. Ciò premesso, si vogliono tuttavia evidenziare i seguenti elementi:

- 1.1. in merito al servizio di ritiro a domicilio su appuntamento, nel Progetto tale servizio è previsto a pagamento al di fuori della tariffa base e, seppure residuale rispetto al complessivo valore dei servizi oggetto dell'affidamento, dovrà essere quantificato tra i costi del servizio;

1.2. in merito all'impiantistica per il trattamento delle frazioni differenziate, si ritiene opportuno che i soggetti proponenti acquisiscano quanto prima precise proposte contrattuali dal panorama impiantistico ritenuto necessario al corretto trattamento delle frazioni differenziate, al fine di meglio determinare la variabile economica legata a tale fase del servizio.

Alla luce di quanto sopra, è pertanto possibile dare un giudizio preliminare di congruità e adeguatezza del progetto alle esigenze del territorio e alle previsioni del piano d'ambito.

3. risultano rispettati gli obblighi di servizio pubblico e universale (uguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione, efficienza ed efficacia, cortesia, chiarezza sicurezza e privacy) anche in considerazione del fatto che gli stessi troveranno pieno e completo accoglimento nella carta del servizio che il gestore sarà tenuto ad adottare in recepimento delle Linee guida dell'Agenzia;
4. l'analisi dei profili economico-finanziari della scelta evidenzia la sostenibilità e la convenienza della stessa; in particolare l'analisi effettuata secondo le modalità sopra indicate ha evidenziato che il piano economico finanziario allegato al Progetto Industriale, così come oggi disponibile risulta:
 - sostenibile dal punto di vista economico-patrimoniale e finanziario per l'intera durata della concessione;
 - migliorativo rispetto all'ammontare del Piano Economico Finanziario contenuto nel Piano di Ambito e ritenuto congruo per lo svolgimento del servizio secondo le modalità operative e gli standard quali quantitativi nello stesso piano individuati;
 - allineato agli indicatori derivanti dall'analisi dei piani economico finanziari degli operatori economici attualmente concessionari, di cui l'Agenzia conserva agli atti la documentazione;

considerato che il Progetto in house per la gestione del SGRU nel territorio di competenza dovrà essere deliberato dai 13 Comuni soci di LT (ex art. 7 e art. 5 c. 1 del D.lgs. 175/2016);

considerato quindi che, una volta approvata la deliberazione dell'Assemblea di Livia Tellus di costituzione della NewCo per la gestione integrata del servizio rifiuti urbani nel territorio di riferimento, definendo i rapporti tra i 13 comuni serviti ed i 2 comuni che non partecipano al progetto, si potrà dare corso ai successivi provvedimenti per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani alla NewCo in house nel bacino comprendente il territorio dei 13 comuni con l'approvazione in particolare di:

- la relazione ex art. art. 34, c. 20, dl 179/2012 che dovrà dare conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e motivarne le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, confermando il PEF asseverato; da pubblicarsi sul sito di Atersir e inviare all'Osservatorio dei SPL presso il MISE.
- lo schema di Convenzione per l'affidamento in house
- il Disciplinary Tecnico del servizio;
- l'elenco beni strumentali allo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- la polizza assicurativa RCT/RCO stipulata dalla NewCo;
- la fidejussione bancaria attestante la costituzione del deposito cauzionale a favore dell'Atersir;

ritenuto pertanto di esprimere una valutazione positiva in merito alla fattibilità del Progetto industriale per la Gestione integrata dei rifiuti nei 13 Comuni della provincia di Forlì-Cesena presentato dall'Unione dei Comuni della Romagna forlivese, con particolare riferimento alla sussistenza nel caso di specie dei requisiti richiesti dalla normativa per l'affidamento in house, dell'economicità e dell'adeguatezza del Progetto rispetto alle esigenze espresse dalla comunità di riferimento;

ritenuto inoltre di dare atto che l'approvazione del Progetto industriale per l'avvio del procedimento di affidamento del servizio rientra nelle competenze di questo Consiglio d'ambito, che provvederà con apposita deliberazione, anche ai fini della trasmissione formale a tutti i Comuni interessati per gli ulteriori adempimenti rivolti alla costituzione della NewCo quale soggetto affidatario del servizio;

dato atto che:

- il presente provvedimento non comporta impegni di spesa o diminuzione dell'entrata e che pertanto non è richiesto il parere in ordine alla regolarità contabile, ai sensi del decreto legislativo n. 267/2000, articolo 49, comma 1;
- è stato espresso il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi del decreto legislativo n. 267/2000, articolo 49, comma 1.

a voti palesi e favorevoli,

DELIBERA

1. la scelta della forma di gestione dell'in house providing per il bacino forlivese corrispondente al territorio dei Comuni di Bertinoro, Castrocaro T. e Terra del Sole, Civitella, Dovadola, Forlì, Forlimpopoli, Galeata, Meldola, Modigliana, Portico e S. Benedetto, Predappio, Rocca S. Casciano e Tredozio, in quanto modello assistito da economicità e adeguatezza alle esigenze del territorio di riferimento per quanto considerato e ritenuto in premessa, secondo i contenuti del Progetto industriale presentato per la costituzione di una NewCo dedicata allo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;
2. di dare atto che l'approvazione del Progetto industriale di cui al precedente punto 1. per l'avvio del procedimento di affidamento del servizio rientra nelle competenze di questo Consiglio d'ambito, che provvederà con apposita deliberazione, anche ai fini della trasmissione formale a tutti i Comuni interessati del medesimo Progetto per gli ulteriori adempimenti rivolti alla costituzione della NewCo quale soggetto affidatario del servizio;
3. di trasmettere il presente provvedimento agli uffici di competenza per ogni ulteriore adempimento connesso e conseguente.

Allegato alla deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 2 del 31 gennaio 2017

Oggetto: **SERVIZIO GESTIONE RIFIUTI - SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE IN HOUSE NEL BACINO DEI 13 COMUNI DELLA PROVINCIA DI FORLI-CESENA SECONDO IL PROGETTO INDUSTRIALE DELLA "NEWCO" DI GESTIONE DEL SERVIZIO RIFIUTI URBANI AI FINI DEL NUOVO AFFIDAMENTO.**

Si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, della presente proposta di deliberazione, ai sensi degli articoli 49 comma 1 e 147 bis comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Il direttore
F.to Ing. Vito Belladonna

Bologna, 31 gennaio 2017

Approvato e sottoscritto

Il Presidente

F.to Sindaco Tiziano Tagliani

Il Direttore

F.to Ing. Vito Belladonna

RELAZIONE DI PUBBLICAZIONE

La suesesa deliberazione:

ai sensi dell'art. 124 D.Lgs 18.08.2000 n° 267, viene oggi pubblicata all'Albo Pretorio per quindici giorni consecutivi (come da attestazione)

Bologna, 14.02.2017

Il Direttore

F.to Ing. Vito Belladonna