



**RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 34, COMMI 20 E 21, DEL D.L.  
N. 179 DEL 2012, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA  
L. N. 221/2012 CONCERNENTE S.A.BA.R. SERVIZI SRL**

---

**SOMMARIO:**

- 1) PREMESSA**
- 2) LA NATURA DI SERVIZIO PUBBLICO DI RILEVANZA ECONOMICA DEI  
SERVIZI AFFIDATI:**
  - a) I SERVIZI DEL CICLO DEI RIFIUTI**
  - b) I SERVIZI CIMITERIALI**
- 3) IL MERCATO DI RIFERIMENTO DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI PER IL  
COMUNE DI NOVELLARA**
- 4) INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO AFFIDATARIO: LE RAGIONI SPECIFICHE  
DELL'AFFIDAMENTO E CONFRONTO CON LE ALTRE POSSIBILI FORME DI  
GESTIONE**
  - a) I SERVIZI DEL CICLO DEI RIFIUTI**
  - b) I SERVIZI CIMITERIALI**
- 5) OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO ED UNIVERSALE**
  - a) CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E  
SERVIZIO UNIVERSALE**

**Comune di Novellara**

---



# COMUNE DI NOVELLARA

b) FLI OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE

c) I SERVIZI DEL CICLO DEI RIFIUTI

d) I SERVIZI CIMITERIALI

**6) SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER L'AFFIDAMENTO DIRETTO DAL COMUNE DI NOVELLARA A S.A.B.A.R. SRL**

*6.1. INTRODUZIONE*

*6.2. L'ATTUAZIONE DEL CONTROLLO ANALOGO: LO STATUTO DI S.A.B.A.R. SERVIZI SRL*

*6.3. GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI SOCIETA' IN HOUSE MULTICOMUNALI*

**7) L'ASSENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE DA COMUNE DI NOVELLARA E S.A.B.A.R. SERVIZI SRL PER LA GESTIONE DEI SERVIZI AFFERENTI IL CICLO DEI RIFIUTI E DI QUELLI CIMITERIALI**

## **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



# COMUNE DI NOVELLARA

## 1) PREMESSA

Con la Deliberazione di Giunta comunale, cui la presente Relazione è allegata, il Comune di **NOVELLARA** ha inteso mantenere in essere l'affidamento “*in house providing*” dei servizi afferenti al proprio ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, spazzamento e attività accessorie e connesse) e di quelli cimiteriali a “*S.A.B.A.R. Servizi Srl*”.

Il D.L. n. 179/2012, recante “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*” (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 Ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - in vigore dal 20 Ottobre 2012), all'art. 34 (“*Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i Comuni*”), commi 20 e 21, prevede che “*20. Per i ‘servizi pubblici locali di rilevanza economica’, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita Relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. 21. In relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, la Relazione prevista al comma 13 deve essere pubblicata entro la data del 31 dicembre 2013. Per gli affidamenti per i quali non è prevista una data di scadenza, gli Enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento, pena la cessazione dell'affidamento medesimo alla data del 31 dicembre 2013*”.

La Relazione *ex art.* 34, comma 20, del Dl. n. 179/2012, in generale, quindi, va sviluppata ed approvata:

- ad ogni rinnovo di affidamento di “*servizio pubblico locale a rilevanza economica*” (e non anche per le attività diverse), da parte del singolo Ente affidante;
- entro il 31 dicembre 2013 per gli affidamenti di “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*” (e non anche per le attività diverse) oggi in essere e che proseguono oltre quella data.

In termini di contenuti specifici, la suddetta Relazione:

- dà atto della natura di “*servizi pubblici di rilevanza economica*” di quelli affidati alla Società;
- individua quale sia l'Ente affidante e argomenta le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
- definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;

### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

- dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- indica le compensazioni economiche se previste.

Ciascuno dei temi sopra elencati è oggetto di trattazione nei paragrafi a seguire.

### 2) LA NATURA DI “SERVIZIO PUBBLICO DI RILEVANZA ECONOMICA” DEI SERVIZI AFFIDATI:

La norma in forza della quale la presente Relazione viene redatta si riferisce esclusivamente ai “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*”. L’art. 112, comma 1 del Tuel consente agli Enti Locali di scegliere se qualificare una certa attività come pubblica, se la stessa sia diretta a conseguire fini sociali e promuovere lo sviluppo della comunità locale. Tale scelta deve comunque risultare conforme ai parametri utilizzati dalla giurisprudenza. Appare innanzitutto necessario operare quindi la distinzione tra “*servizio pubblico locale*” ed “*attività resa a favore dei Comuni*” (diverse dai “*servizi pubblici locali*”), al fine di collocare i servizi erogati dalla Società in una delle 2 categorie.

La nozione interna di “*servizio pubblico locale a rilevanza economica*”, 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), deve essere considerata omologa a quella comunitaria di “*servizio di interesse generale*”, ove limitata all’ambito locale, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n. 272 del 2004 (Corte Costituzionale, Sentenza n. 325/10).

I “*servizi di interesse generale*” sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d’interesse generale dalle Autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio (Commissione Europea, I servizi d’interesse generale in Europa [COM(96)443]).

Gli “*obblighi di servizio pubblico*” definiscono i requisiti specifici imposti dalle citate Autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Tra le tante, la Sentenza Consiglio di Stato - Sezione V, 9 settembre 2011, n. 5068, “*sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa al Comune*” evidenzia la distinzione tra servizi pubblici locali e

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

strumentali come segue: “*le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale ..., né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale ..., ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia Ce ha ribadito che si è in presenza di una concessione di servizi allorché le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta [un'attività resa al Comune]”.*

Circa il dibattuto tema della “rilevanza economica”, va innanzitutto evidenziato quanto espresso con la Sentenza Consiglio di Stato - Sezione V, 23 ottobre 2012, n. 5409, la quale sintetizza gli argomenti che hanno animato la pluriennale discussione, articolatasi secondo l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza, della dottrina e della prassi. “*La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione. In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Codice civile e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano*

### Comune di Novellara

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail: [uffici@comune.novellara.re.it](mailto:uffici@comune.novellara.re.it)

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica. ... La qualificazione di un 'servizio pubblico a rilevanza economica' è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore ....".*

I "servizi pubblici locali" sono stati qualificati dalla giurisprudenza nei termini che seguono.

Per il Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza 14 febbraio 2013, n. 911, *"le modalità di remunerazione delle attività, pur idonee a far ascrivere la gara nella categoria dell'appalto anziché in quella della concessione, non possono influire sulla natura delle prestazioni oggetto della procedura in esame"*.

*"La nozione di servizio pubblico prescelta dal Legislatore, quella oggettiva, si fonda essenzialmente su 2 elementi:*

- 1) *la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;*
- 2) *la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico- professionale e qualità (Consiglio di Stato - Sezione V, 12 ottobre 2004, n. 6574)".*

In recente Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza 3 maggio 2012, n. 2537, *"il 'servizio pubblico locale di rilevanza economica' è configurabile anche quando l'Amministrazione, invece della concessione, pone in essere un contratto di appalto. Il 'servizio pubblico locale di rilevanza economica' è configurabile non solo quando l'Amministrazione adotti un atto di concessione, ma anche nel caso in cui, pone in essere un contratto di appalto, (rapporto bilaterale, versamento di un importo da parte dell'Amministrazione) sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza - e non all'Ente appaltante in funzione strumentale all'amministrazione - e l'utenza sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio"*.

La Cassazione civile, Sezione Unite, a sua volta, con Sentenza n. 71/00, ha precisato che *"il servizio si qualifica come 'pubblico' perché l'attività in cui esso consiste si indirizza istituzionalmente al pubblico, mirando a soddisfare direttamente esigenze della collettività in coerenza con i compiti dell'Amministrazione pubblica (che possono essere realizzati direttamente o indirettamente, attraverso l'attività di privati). Il servizio pubblico è, cioè, caratterizzato da un elemento funzionale (soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale) ..."*

Sempre la Cassazione Civile, Sezione Unite, con Sentenza n. 17573/06, ha affermato che *"un determinato servizio può essere qualificato come pubblico solo se l'attività in cui si realizza è diretta a soddisfare in via immediata*

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*esigenze della collettività, esulando dal relativo ambito le prestazioni, di carattere strumentale, rese al soggetto preposto al suo esercizio...”.*

In ordine alla qualificazione dei “servizi strumentali”, questi sono connotati come risulta da consolidata giurisprudenza.

Per il Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza 15 febbraio 2013, n. 936, *“i ‘servizi strumentali’ si distinguono dai ‘servizi pubblici locali’ in quanto consistenti in un fare rivolto direttamente nei confronti dell’ente pubblico affidante”*, e sempre il Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenze 5 marzo 2010, n. 1282 e 12 giugno 2009, n. 3766, e la Corte dei conti, Sezione regionale controllo per la Lombardia, con Deliberazione n. 517/2011/Par, hanno precisato che *“il requisito della strumentalità sussiste allorquando l’attività che le Società sono chiamate a svolgere sia rivolta agli stessi Enti promotori o comunque azionisti della Società per svolgere le funzioni di supporto di tali Amministrazioni pubbliche, secondo l’ordinamento amministrativo in relazione al perseguimento dei loro fini istituzionali”*.

Il Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza 14 aprile 2008, n. 1600, ha altresì affermato che *“le Società strumentali sono strutture costituite per svolgere attività strumentali rivolte essenzialmente alla Pubblica Amministrazione e non al pubblico, come invece quelle costituite per la gestione dei ‘servizi pubblici locali’ che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività”*.

**Ne consegue che, fermi restando gli elementi essenziali sopra menzionati, la configurazione del servizio pubblico deve essere di natura SOSTANZIALE ed è compatibile con diversi schemi giuridici e con differenti modalità di remunerazione della prestazione.**

In sintesi, sono classificabili come *“servizi a rilevanza economica”* tutti quei *“servizi pubblici locali”* assunti dall’Ente laddove la tariffa richiedibile all’utente è potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa. L’utile potenziale non deve essere di modesta entità. Per cui non hanno rilevanza economica quei servizi che, per obbligo di legge o per disposizione regolamentare del Comune, prevedono o consentono l’accesso anche a fasce deboli non in grado di contribuire, laddove naturalmente questa fascia di sottocontribuzione sia tale da compromettere una gestione remunerativa del servizio e non sia possibile prevedere eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi, nei limiti delle disponibilità di bilancio (vedi art. 4, comma 5, Dl. n. 138/11).

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Ai fini della distinzione tra “*servizi pubblici locali di rilevanza economica*” e “*servizi pubblici locali*” privi di tale rilevanza, non si può far ricorso all’astratto criterio sostanzialistico del carattere remunerativo, o meno, della loro erogazione tramite attività d’impresa svolta nel mercato, la quale garantisca la remunerazione efficace del capitale, nel senso che nell’organizzazione imprenditoriale il corrispettivo desunto dal mercato dei prodotti (beni e servizi) deve remunerare, con un tendenziale margine di profitto, il costo desunto dal mercato dei fattori della produzione. A fronte della rilevata inidoneità di criteri distintivi di natura astratta, sostanzialistica e/o ontologica a discernere la natura delle 2 categorie di servizi pubblici in esame, occorre far ricorso ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio.

### **a) I SERVIZI DEL “CICLO DEI RIFIUTI”**

Alla luce di tutto quanto sopra esposto e rinviando al successivo § 4 l’approfondimento della questione, specifica per il “*Ciclo dei rifiuti*”, connessa alla remunerazione del servizio, a mezzo di tariffa da utenti o a mezzo di corrispettivi erogati dall’Ente affidante, anche indipendentemente da ciò che verrà evidenziato in proposito, per raccolta, trasporto, spazzamento e smaltimento dei rifiuti risultano ricorrere le caratteristiche sopra evidenziate perché tali attività, ricomprese nel “*Ciclo dei rifiuti*”, possano ben rientrare nell’alveo dei “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*”, come peraltro stabilito anche dai Pareri dell’Autorità garante per la Concorrenza ed il Mercato (“*Agcm*”) nn. AS705 - AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - AS544 - AS530 - AS526 - AS562 - AS561 - AS548 - AS594 - AS599 - AS601 - AS620 - AS627 - AS706 - AS708 - AS726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 - AS743); inoltre, il “*Ciclo dei rifiuti*” è individuato esplicitamente quale “*servizio pubblico locale*”, oltre che da previgenti leggi (tra altre, l’art. 23-*bis*, comma 10, Dl. n. 112/08 nella sua versione originale), dal vigente art. 200, comma 1, Dlgs. n. 152/06 (norma nazionale in materia di ambiente) e dalle norme regionali.

### **b) I “SERVIZI CIMITERIALI”**

Anche per i “*Servizi cimiteriali*” risulta confermata la qualificazione come “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*”. Ciò peraltro è stato stabilito anche dall’Agcm. con Pareri nn. AS667 - AS666 - AS648 -

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

AS638 - AS607 - AS559 - AS525 - AS515 - AS514 - AS504, ed in particolare con il Parere 12 ottobre 2011 rilasciato al Comune di Sulmona (AS883).

La “*Illuminazione votiva*”, sebbene pacificamente inclusa nei “*servizi pubblici locali*” anche prima del 2012, ha trovato la propria specifica qualificazione giuridica tra quelli “*a rilevanza economica*” attraverso il Dl. n. 179/12 che, all’art. 34 comma 26, al fine di aumentarne la concorrenza, lo ha sottratto dall’ambito di applicazione del Dm. 31 dicembre 1983, che individua le categorie dei “*servizi pubblici locali a domanda individuale*” e quindi privi di rilevanza economica, per ricondurre l’affidamento del servizio da parte dei Comuni alle disposizioni del “*Codice dei Contratti pubblici*” (Dlgs. n. 163/06), ed in particolare all’art. 30 (riguardante la concessione di servizi) e, qualora ne ricorrano le condizioni, all’art. 125 (sui lavori, servizi e forniture in economia).

**Si può quindi concludere che i servizi che rientrano nel “*Ciclo dei rifiuti*” e quelli “*cimiteriali*”, quando oggetto di affidamento diretto a Società a totale partecipazione pubblica locale, devono essere oggetto della Relazione *ex art. 34, comma 20, D.L. n. 179/2012*, in quanto “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*”.**

### IL MERCATO DI RIFERIMENTO DEL ‘CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI’ PER IL COMUNE DI NOVELLARA

Il Settore è disciplinato da una serie di norme speciali, e tra queste il D. Lgs. n. 152/06 (“*Codice dell’Ambiente*”), tra gli obiettivi principali perseguiti, annovera il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell’ambiente e la tutela della salute delle persone. A tal fine, esso ha inteso regolare, non solo la fase di smaltimento - che nella normativa precedente al “*Decreto Ronchi*” (D. Lgs. n. 22/97) aveva un ruolo centrale - ma l’intero processo di gestione dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, dopo aver definito le competenze di Stato, Regioni e Province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti, introducendo il concetto di Ambito territoriale ottimale (Ato), con l’affidamento del servizio mediante le modalità (oggi) disciplinate dal diritto comunitario. La normativa ha infine previsto l’istituzione dell’Osservatorio nazionale sui Rifiuti (Onr), allo scopo di garantire l’attuazione delle norme, con particolare riferimento agli obiettivi di riduzione della quantità della

#### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

pericolosità dei rifiuti, di efficacia, efficienza ed economicità della gestione e di tutela della salute pubblica e ambientale.

Visto pertanto il D. Lgs. n. 152/06, ed in particolare:

- l'art. 199, secondo cui spetta alle Regioni predisporre idonei *“Piani regionali di gestione dei rifiuti”*;
- l'art. 200, che assegna alle Regioni l'individuazione degli Ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali organizzare i servizi di gestione dei rifiuti;
- l'art. 201, che prevede la costituzione da parte delle Regioni di apposite Autorità d'Ambito preposte all'organizzazione, affidamento e controllo dei servizi di specie;
- l'art. 202, che stabilisce l'affidamento del *“Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”* da parte dell'Autorità d'Ambito mediante gara;

Visto il comma 186-*bis* della Legge n. 191/09, che ha disposto la soppressione delle Autorità d'Ambito e stabilito che le Regioni attribuiscono con legge propria le funzioni già esercitate dalle Autorità medesime nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;

Visto che l'art. 3-*bis* del Decreto-legge n. 138/11 e le discipline di Settore (che, per quanto attiene al *“Servizio di igiene ambientale”*, sono rappresentate dal D. Lgs. n. 152/06 e dalla Legge Regionale 12 dicembre 2003, n. 26, recante *“Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale”*), dispongono la gestione dei servizi per Ambiti ottimali.

Visto che, in base all'art. 3-*bis* citato, le Regioni avrebbero dovuto, entro il 30 giugno 2012, individuare obbligatoriamente Ambiti sovracomunali, e con essi gli Enti regolatori di questi ultimi, per l'organizzazione del *“Ciclo dei rifiuti”* per aree più vaste rispetto alla tradizionale competenza territoriale del singolo Comune.

Considerato peraltro l'art. 200, comma 1, del D. Lgs. n. 152/06 (norma nazionale in materia di ambiente), rubricato *“Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”*, che già da tempo prefigurava che *“la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di Ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati Ato, ... secondo i seguenti criteri:*

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;*
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;*

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

- c) *adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'Ato;*
- d) *valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;*
- e) *ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;*
- f) *considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi Ato si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità*".

Rilevato che l'art. 198, comma 1, del D. Lgs. n. 152/06 stabilisce che i Comuni continuano la gestione dei rifiuti - nelle forme previste di cui all'art. 113, comma 5, del D. Lgs. n. 267/00 - fino a che non inizi l'attività del soggetto aggiudicatario della futura gara con cui la costituenda Autorità d'Ambito affiderà il "Servizio di gestione integrata dei rifiuti".

Visto l'art. 19, comma 1, lett. f) del Dl. n. 95/12 (c.d. "Spending Review 2"), coordinato con la Legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135, che individua espressamente, tra le "funzioni fondamentali" dei Comuni, la "organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi".

Tutto quanto sopra visto e considerato, nel corso del 2012, dopo lo scioglimento dell'Ato provinciale, è stata costituita l'Atersir ("Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i Servizi idrici e Rifiuti") a seguito dell'approvazione della L.R. n. 23/11 con cui la Regione Emilia-Romagna ha adempiuto alle prescrizioni della Legge n. 191/09, prevedendo l'individuazione di un unico Ambito territoriale ottimale comprendente l'intero territorio regionale (ed eventualmente in casi particolari anche Comuni esterni limitrofi al confine regionale) e riattribuendo le funzioni delle vecchie Agenzie provinciali ad un nuovo Organismo pubblico dotato di autonomia amministrativa, contabile e tecnica.

Va osservato peraltro che la Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D. Lgs. n. 152/06, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che prevede l'istituzione degli Ambiti territoriali ottimali: spetta dunque al nuovo Organismo regionale, istituito con la Legge Regionale n. 23/11 sopra citata - vale a dire la "Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i Servizi idrici e Rifiuti" (che è competente, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. f), in tema di decisioni riguardanti la "assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti") a provvedere all'affidamento - in esclusiva - del relativo servizio, nel rispetto delle disposizioni pianificatorie regionali e provinciali.

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Emilia-Romagna l'aggregazione di più soggetti (ai menzionati fini di maggiore economicità, efficacia ed efficienza del servizio) è comunque stata fino ad oggi realizzabile mediante l'autonoma iniziativa degli Enti Locali che, nel caso che ci occupa, hanno già adottato tale opzione tramite l'aggregazione in “*S.A.B.A.R. Servizi Srl*” che, avendo natura societaria, ha tra l'altro natura elastica ed aperta all'ingresso, in qualunque momento, di ulteriori Amministrazioni, potendo pertanto ampliare la propria connotazione sovracomunale, in linea con il quadro normativo di riferimento che spinge verso tali forme territoriali di gestione dei servizi.

In tale contesto, l'Ato di Reggio Emilia, con Deliberazione n. 2 del 18 febbraio 2011, ha tra l'altro confermato a “*S.A.B.A.R. Servizi Srl*” l'affidamento diretto dei servizi già svolti da “*S.A.B.A.R. Spa*” fino al 31/12/2015.

#### **4) INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO AFFIDATARIO: LE RAGIONI SPECIFICHE DELL’AFFIDAMENTO E CONFRONTO CON LE ALTRE POSSIBILI FORME DI GESTIONE**

##### **a) I SERVIZI DEL “*CICLO DEI RIFIUTI*”**

###### *LE CARATTERISTICHE DEL “SERVIZIO DI IGIENE URBANA”*

Il “*Servizio di igiene urbana*” costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri, quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il Servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati *standard* di qualità e di costi.

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Il “*Ciclo integrato dei rifiuti*” può essere effettuato con la raccolta “*a cassonetti*”, mediante contenitori per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti, poi svuotati periodicamente dal gestore, e “*a sacchetti*” o “*porta a porta*”, attraverso il ritiro dei rifiuti di casa in casa con una frequenza prestabilita.

La modalità prescelta è rilevante, sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta a sacchetti è più comodo per l'utente, che non deve recarsi presso i punti di raccolta (cassonetti) ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è più costoso, perchè prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi. Va da sè che la raccolta “*a cassonetti*” non è praticabile laddove la tipologia delle strade (ad esempio, i vicoli dei centri storici) impedisce il transito dei mezzi per il prelevamento e lo svuotamento dei cassonetti.

La successiva fase di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea.

Gli indirizzi dell'Unione Europea, recepiti in Italia dal “*Decreto Ronchi*”, affrontano la questione individuando azioni volte alla gestione integrata del problema.

Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione e la pericolosità dei rifiuti; una seconda area di intervento è invece relativa al riutilizzo dei rifiuti nelle varie forme possibili, dal recupero di materia (riciclo) alla produzione energetica (termovalorizzazione o compostaggio). La normativa stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica. Quest'ultima, come noto, non risolve il problema dello smaltimento, ma lo rimanda al futuro, poichè i residui dei rifiuti restano attivi per molti anni e, attraverso i naturali processi di decomposizione anaerobica, producono biogas e liquami. Attualmente si tratta della modalità di smaltimento prevalente in Italia (pari nel 2004 al 57% dei rifiuti totali, con punte prossime al 90% in certe zone del Paese). Per contenere queste emissioni nocive e limitare gli inconvenienti, le discariche moderne devono essere costruite secondo determinati *standard* igienici e riutilizzare i biogas prodotti come combustibile per la generazione di energia.

I termovalorizzatori, detti anche inceneritori con recupero energetico, sono impianti che utilizzano rifiuti come combustibile (Cdr, “*ovvero combustibile derivato dai rifiuti*”) per produrre calore o energia. Si tratta quindi di vere e proprie centrali elettriche. In Italia, la produzione di energia elettrica tramite incenerimento dei rifiuti è stata assimilata a “*fonte rinnovabile*”, alla stregua di quella idroelettrica, solare, eolica e geotermica, e quindi ha goduto di incentivi (tariffe c.d. “*Cip6*”) fino all'entrata in vigore della

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail: [uffici@comune.novellara.re.it](mailto:uffici@comune.novellara.re.it)

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

“Finanziaria 2007”. In Italia, tale modalità di trattamento resta marginale, attorno al 9% dei rifiuti complessivi.

Il “compostaggio” tratta la frazione organica risultante dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani producendo il c.d. *compost* da utilizzare come fertilizzante. Si tratta di un processo di digestione aerobica delle frazioni organiche biodegradabili dei rifiuti attraverso il quale viene accelerato il processo che si realizza spontaneamente in natura.

Quanto sopra si riscontra in realtà tecnologicamente avanzate come quella del Gruppo “S.A.B.A.R. Servizi”.

È infine da valutare il grado di autonomia delle aziende rispetto allo smaltimento. Alcune Società, integrate verticalmente in tutte le fasi del ciclo, possiedono impianti sufficienti a garantire il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti raccolti, altre non hanno impianti adatti e quindi devono ricorrere all'esterno, pagando il servizio prestato da terzi; infine, ve ne sono alcune che possiedono una capacità di smaltimento superiore alle proprie esigenze e pertanto possono offrirla al mercato traendone ricavi.

Da questo punto di vista, si rileva che il gruppo pubblico locale di cui fa parte “S.A.B.A.R.” ha progettato, per lo smaltimento dei rifiuti umidi, un avanzato impianto di compostaggio in grado di soddisfare le esigenze delle collettività interessate e di produrre energia da fonti rinnovabili.

Questo aspetto potrà, una volta concretizzato, rappresentare uno dei fattori di competitività ed eccellenza che inducono all'affidamento del Servizio a “S.A.B.A.R. Servizi Srl”, per cui appare opportuno soffermarvisi.

### *STRUTTURA ECONOMICA DEL SERVIZIO: RICAVI E COSTI UNITARI*

La struttura dei ricavi è così articolata: se il “Servizio di igiene urbana” è coperto da Tarsu, una parte del fatturato proviene dal contratto di servizio con il Comune; nel caso in cui invece sia vigente la tariffa, i ricavi derivano dall'introito delle tariffe (in ipotesi di incasso diretto) o da trasferimenti del Comune (quando esso incassa direttamente la tariffa), al netto dei costi di riscossione.

Nei casi di incasso diretto da parte della Società, viene riconosciuta una quota di tariffa a copertura dei costi di incasso e fatturazione. Anche quando il Servizio è coperto dalla tariffa, è vigente un contratto di

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

servizio tra il gestore ed il Comune che determina i servizi minimi di spazzamento, pulizia delle strade, raccolta e smaltimento dei rifiuti in una determinata area territoriale. Oltre a questi, spesso le aziende svolgono altri servizi, fuori contratto e a pagamento, per i privati o per il comune. Inoltre, vi sono quasi sempre ricavi legati alla valorizzazione dei rifiuti da raccolta differenziata e ulteriori proventi legati ai servizi di smaltimento resi a terzi. Le società che hanno termovalorizzatori (o impianti di compostaggio analoghi a quelli sopra descritti) presentano una quota talora rilevante di ricavi da vendita di energia elettrica e calore.

Nel confrontare i costi del servizio, occorre considerare una serie di variabili e fattori che influenzano la struttura operativa. I più rilevanti sono: la densità abitativa e la struttura urbanistica, lo stato delle strade (maggiori costi di raccolta in presenza di centri storici con strade strette o in condizioni di viabilità particolarmente difficili), le modalità tecniche di raccolta (“a cassonetti” o “a sacchetti”), la frequenza di raccolta e spazzamento, il processo industriale di smaltimento dei rifiuti (discarica o termovalorizzatore), il grado di integrazione verticale della società (smaltimento interno o ricorso al mercato), la percentuale di raccolta differenziata (che implica maggiori costi), i fattori culturali (grado di collaborazione del cittadino), le dimensioni del flusso turistico, il clima.

Vi sono 2 istituzioni che sovrintendono al sistema dell'igiene ambientale. L'Apat (“*Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici*”), istituita dall'art. 38 del D. Lgs. n. 300/99, assolve attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo. L'Osservatorio nazionale sui Rifiuti (Onr), istituito presso il Ministero dell'Ambiente dal D. Lgs. n. 22/97, ha lo scopo invece di favorire il contenimento della produzione di rifiuti e l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della loro gestione. Per realizzare un modello a rete per l'Osservatorio nazionale e costituire sedi per il supporto alle funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo, le Province devono istituire Osservatori provinciali.

Sulla base dei dati raccolti a livello provinciale, l'Osservatorio redige il c.d. “*Rapporto Rifiuti*”, un documento statistico che si propone di fornire un quadro conoscitivo generale sul ciclo di gestione dei rifiuti a livello nazionale. Il D. Lgs. n. 152/06 ha trasformato l'Onr nella Sezione Rifiuti della “*Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti*”.

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Nel 2001 l'Apat (allora Anpa), in collaborazione con l'Onr, ha pubblicato un manuale per la definizione di *standard* tecnici di igiene urbana. Esso individua *standard* economici e tecnici con l'obiettivo di fornire un riferimento alle aziende del Settore. Se quelli economici sono stati elaborati con la finalità di creare un quadro generale all'interno del quale fosse più agevole per i gestori il calcolo della tariffa, quelli tecnici invece servono a colmare il vuoto lasciato dalla normativa nazionale che indica i principi ispiratori, ma non determina i livelli di servizio, i quali sono fortemente disomogenei sul territorio nazionale. Tali *standard* dovrebbero incentivare un miglioramento del servizio offerto. A livello tecnico è stato elaborato anche un *set* di indicatori relativi all'estensione, alla continuità ed alla frequenza del servizio minimo da erogare, differenziato in base alla tipologia del territorio e ad altri parametri rilevanti (estate/inverno, presenza turistica, ecc.).

### *INDICATORI DI EFFICIENZA E QUALITÀ*

Dalla lettura dei dati di bilancio della Società degli ultimi 2 esercizi - i cui dati essenziali sono riportati nella Tabella che segue - si evidenziano *performance* positive, dalla cui analisi si evincono l'efficacia, l'efficienza gestionale e l'economicità della gestione svolta attraverso lo strumento societario, in conformità con quanto asserito dalla Corte dei conti che, in linea di principio, non ne ammette l'utilizzo se non correlato al perseguimento di un equilibrio economico-finanziario dello stesso. In questi termini la Corte dei conti, Sezione regionale Lombardia, con Parere n. 460/13, ha affermato che *“la causa giuridica del contratto di società è diretta alla produzione, almeno potenziale, di utili. Come evidenziato dalla descrizione in fatto del quesito, quello in questione è invece un soggetto giuridico strutturalmente inidoneo alla generazione di utile e, pertanto, esso non appare coerente con la funzione tipica che l'ordinamento assegna al modulo (cfr. art. 2247 c.c.; cfr. Src Lombardia n. 1052/2010/Prse in tema di abuso dello strumento societario; nonché n. 281/2012/Prse e n. 380/2012/Prse e da ultimo n. 535/2012/Par). Per tale ragione, la scelta del modulo societario e la perseveranza nell'uso dello stesso non appare compatibile con le finalità pubbliche (art. 3 comma 27, Legge n. 244/07) nella misura in cui si traduce nel mantenimento in essere di un soggetto il cui funzionamento contrasta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, declinazione dinamica del buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Costituzione)”*.

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



# COMUNE DI NOVELLARA

Voce	Esercizio 2012	%	Esercizio 2011	%	Variaz. assolute	Variaz. %
VALORE DELLA PRODUZIONE	10.721.356	100,00 %	9.787.059	100,00 %	934.297	9,55 %
- Consumi di materie prime	146.485	1,37 %	(112.266)	(1,15) %	258.751	(230,48) %
- Spese generali	8.556.616	79,81 %	8.032.546	82,07 %	524.070	6,52 %
VALORE AGGIUNTO	2.018.255	18,82 %	1.866.779	19,07 %	151.476	8,11 %
- Altri ricavi	664.980	6,20 %	90.186	0,92 %	574.794	637,34 %
- Costo del personale	889.998	8,30 %	862.810	8,82 %	27.188	3,15 %
- Accantonamenti						
MARGINE OPERATIVO LORDO	463.277	4,32 %	913.783	9,34 %	(450.506)	(49,30) %
- Ammortamenti e svalutazioni	643.420	6,00 %	617.309	6,31 %	26.111	4,23 %
RISULTATO OPERATIVO CARATTERISTICO (Margine Operativo Netto)	(180.143)	(1,68) %	296.474	3,03 %	(476.617)	(160,76) %
+ Altri ricavi e proventi	664.980	6,20 %	90.186	0,92 %	574.794	637,34 %
- Oneri diversi di gestione	8.670	0,08 %	5.640	0,06 %	3.030	53,72 %
REDDITO ANTE GESTIONE FINANZIARIA	476.167	4,44 %	381.020	3,89 %	95.147	24,97 %
+ Proventi finanziari	8.692	0,08 %	8.346	0,09 %	346	4,15 %
+ Utili e perdite su cambi						
RISULTATO OPERATIVO (Margine Corrente ante oneri finanziari)	484.859	4,52 %	389.366	3,98 %	95.493	24,53 %
+ Oneri finanziari	(161.764)	(1,51) %	(40.343)	(0,41) %	(121.421)	300,97 %
REDDITO ANTE GESTIONE STRAORDINARIA (Margine corrente)	323.095	3,01 %	349.023	3,57 %	(25.928)	(7,43) %
+ Rettifiche di valore di attività finanziarie						
+ Proventi e oneri straordinari	26.339	0,25 %			26.339	
REDDITO ANTE IMPOSTE	349.434	3,26 %	349.023	3,57 %	411	0,12 %
- Imposte sul reddito dell'esercizio	136.540	1,27 %	151.814	1,55 %	(15.274)	(10,06) %
REDDITO NETTO	212.894	1,99 %	197.209	2,01 %	15.685	7,95 %

## Principali indicatori della situazione economica

INDICE	Esercizio 2012	Esercizio 2011	Variazioni %
ROE	35,91 %	36,68 %	(2,10) %
RQI	(1,70) %	3,45 %	(149,28) %
RQS	4,73 %	3,93 %	20,36 %
ROA	4,49 %	4,44 %	1,13 %
EB.I.T. NORMALIZZATO	484.859,00	389.366,00	24,53 %
EB.I.T. INTEGRALE	511.198,00	389.366,00	31,29 %

## Informazioni sul personale dipendente

In forza delle decisioni assunte in sede di scissione, il Direttore generale - dipendente di "S.A.B.A.R. Spa" - svolge le sue funzioni anche per "S.A.B.A.R. Servizi Srl".

"S.A.B.A.R. Servizi Srl", attraverso il contratto di *global service*, utilizza alcuni servizi amministrativi forniti da "S.A.B.A.R. Spa" e quindi non ha personale amministrativo diretto. Nel corso dell'esercizio si è fatto ricorso a personale interinale per l'importo complessivo di € 13.929,92 al fine di garantire la continuità di un servizio pubblico precedentemente esternalizzato ad un appaltatore che, a seguito di sue difficoltà, non è riuscito a garantire la continuità dei servizi contrattualizzati. Il personale in forza al 31/12/2012 era così costituito:

### Comune di Novellara

Piazzale Marconi, 1 - 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 - Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

- 1 Quadro;
- 1 Assistente ai servizi di raccolta;
- 2 Addetti alla manutenzione dei mezzi;
- 10 Autisti;
- 2 Addetti allo spazzamento manuale;
- 2 Addetti ai servizi cimiteriali;

per complessive 18 unità, mantenendo inalterato il numero dei dipendenti rispetto all'esercizio 2011.

Il costo del personale ammonta ad € 889.998 contro € 862.810 del 2011, con un incremento di € 27.188 - pari al 3,15% - aumento questo generato dall'applicazione delle previsioni del Ccnl.

Il costo medio per dipendente è stato pari ad € 49.444.

Sono stati accantonati al Fondo Tfr € 47.005, accantonati ratei di ferie per € 17.370 ed € 25.226 per godimento banca-ore.

### **Performance dei servizi del “Ciclo integrato dei rifiuti”**

La raccolta differenziata, definita dal “Codice dell’Ambiente” come “*idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee*”, nel corso dell'esercizio 2012 ha compiuto un ulteriore progresso, attestandosi al 63,7% rispetto al 60,9% del 2011, confermando il *trend* positivo frutto della continua attività di sensibilizzazione operata sul territorio ed all'avvio del sistema di raccolta “*porta-porta*” attuato nei Comuni di Poviglio e Brescello, così come pianificato dal nuovo “*Piano d'ambito per la gestione dei Rifiuti e Assimilati*”, approvato dall'Assemblea dell'Autorità di Ambito territoriale della Provincia di Reggio Emilia con Deliberazione n. 15 del 16 dicembre 2011.

Il continuo affinamento delle metodiche di raccolta, il potenziamento delle attrezzature sul territorio, la forte azione di sensibilizzazione all'utenza, oltre che il consolidamento delle sperimentazioni di raccolta puntuale messe in atto sia nei confronti delle utenze domestiche che delle imprese, ha permesso, nel 2012, sul territorio dei Comuni soci, di raccogliere in modo differenziato 36.583 Ton di Rifiuti rispetto alle 34.902 Ton del 2011, ottenendo così un incremento di 1.681 Ton, pari al 4,81%.

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail: [uffici@comune.novellara.re.it](mailto:uffici@comune.novellara.re.it)  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

In particolare, occorre segnalare che, per i Comuni di Poviglio e Brescello, l'avvio della raccolta "porta-porta" della frazione organica e del secco indifferenziato, ha consentito la raccolta differenziata di oltre l'80% dei rifiuti prodotti sul proprio territorio.

La quantità di rifiuti solidi urbani e assimilati raccolta nel comprensorio ed avviata a smaltimento in discarica è passata dalle 22.367 Ton del 2011 alle 20.857 Ton del 2012, con una riduzione di 1.510 Ton, pari ad un - 6,7%.

La popolazione nello stesso periodo, sempre in ambito comprensoriale, è aumentata da 72.603 a 72.896 unità, con un incremento di 293 abitanti, pari ad un + 0,4%, segnando una riduzione rispetto al trend consolidato degli anni scorsi che segnava un incremento della popolazione superiore all'1% .

La raccolta complessiva di rifiuti prodotti nei Comuni soci è leggermente aumentata, passando dalle 57.270 Ton del 2011 alle Ton 57.439 del 2012, con un aumento di sole 169 Ton, pari al 0,29%, confermando anche per il 2012 una produzione di 788 Kg per abitante/anno.

### Performance dei "Servizi cimiteriali"

Con il perfezionamento dell'operazione di scissione parziale, tale attività, a partire dal 2011, è stata allocata in "S.A.B.A.R. Servizi Srl", Società che continua comunque a svolgere le attività con le stesse modalità seguite negli ultimi anni da "S.A.B.A.R. Spa". Anche i Comuni serviti sono rimasti gli stessi, con esclusione di Guastalla e Gualtieri. Si è ormai conclusa positivamente l'operazione di recupero dei vecchi loculi presso i cimiteri di Luzzara, operazione che ha consentito di liberare e valorizzare loculi ed evitare investimenti.

Nel corso del 2012, in alcuni Comuni sono emerse alcune necessità di ampliamento e/o di manutenzioni straordinarie che potrebbero portare ad uno spostamento dell'orizzonte dell'attività oltre il 31 dicembre 2015, data in cui è prevista la scadenza degli affidamenti.

## LE RAGIONI DELL'AFFIDAMENTO E CONFRONTO CON ALTRE POSSIBILI FORME DI GESTIONE

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Verificata l'ammissibilità, ai sensi di legge, dell'affidamento diretto del “*Servizio di igiene urbana*”, del “*Servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani, assimilati e connessi*”, e dei “*Servizi cimiteriali*”, in quanto “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*”, in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico amministrativo, da parte del Comune di NOVELLARA, di affidare la gestione dei servizi in considerazione, direttamente alla propria partecipata “*in house*”, in base al principio d'imparzialità e di buon andamento della P.A. (art. 97 Costituzione) e all'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo (art. 3 Legge n. 241/90), in ottemperanza all'art. 34 del D.L. n. 179/12, di seguito sono esposti i risultati della valutazione comparativa posta in essere.□

Il Comune di NOVELLARA, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita ed in conformità all'art. 112 del Tuel che affida agli Enti Locali l'individuazione dei “*servizi pubblici locali*”, le scelte sulla loro gestione, e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento “*in house*” rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.

**Ciò detto, l'affidamento “*in house*” risulta in ogni caso modello gestionale totalmente ammesso dalla normativa vigente e dalla giurisprudenza comunitaria, così come espressamente previsto dall'art. 34 del D.L. n. 179/12**, che rappresenta l'ultima tappa di una tumultuosa evoluzione normativo-giurisprudenziale afferente le forme di gestione dei servizi pubblici locali, evoluzione, che può essere riassunta come segue:

1) la Sentenza Corte Costituzionale n. 199/12 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 del Dl. n. 138/11 (che aveva di fatto sostituito il già citato art. 23-*bis*, prevedendo pressoché analoghe forme di liberalizzazione/privatizzazione obbligatoria, dal che la citata Pronuncia della Consulta, in relazione a quanto segue sub 2), art. 4 Dl. n. 138/11 convertito in Legge n. 148/11, ed anche delle modifiche ed integrazioni allo stesso apportate dall'art. 9, Legge n. 183/11, dall'art. 25, comma 1, del Dl. n. 1/12 convertito in Legge n. 7/12, e dall'art. 53 del Dl. n. 83/12;

2) il Dpr. n. 113/11 ha abrogato (in esito al referendum popolare del 12-13 giugno 2011) il già citato art. 23-*bis* del Dl. n. 112/08 (la sostanziale coincidenza delle previsioni del quale, con quelle del successivo art.4 del Dl. n. 138/11 di cui sopra, ha condotto all'incostituzionalità di quest'ultimo),

### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

convertito in Legge n. 133/08, modificato ed integrato dall'art.15 Dl. n. 135/09 convertito in Legge n. 166/09, nonché ha abrogato il Dpr. n. 168/10, Regolamento di attuazione del citato art. 23-*bis*;

3) l'art. 12, comma 1, del Dpr. n. 168/10 ha abrogato l'art. 113, commi 5, 5-*bis*, 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-*bis*, 15-*ter* e 15-*quater* Dlgs. n. 267/00.

Ferma restando dunque la fattibilità tecnico giuridica per operare in affidamento diretto attraverso una società a totale partecipazione pubblica locale, nei termini sopra illustrati, vi sono motivazioni di carattere specifico depongono per il proseguimento dell'affidamento, in regime di esclusiva, secondo il modello del cosiddetto “*in house providing*”, a “*S.A.B.A.R. Servizi Srl*”.

### I “*Servizi di igiene urbana, di raccolta e smaltimento rifiuti urbani, servizi assimilati e connessi*”

A sostegno del fatto che il “*Ciclo dei rifiuti*” debba essere gestito in esclusiva e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'Ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), ferme restando le argomentazioni di tipo normativo sopra esposte, si osserva come, a livello di singolo Comune, anche in forma aggregata con altri Enti locali, operare attraverso una Società di capitali da essi pluripartecipata, soprattutto quando questi ultimi siano di dimensioni medio-piccole come nel caso di specie, consente una gestione del “*Ciclo dei rifiuti*” integrata, in grado di massimizzare l'efficiacia, l'efficienza e l'economicità, caratterizzata dai seguenti elementi, elaborati per i singoli segmenti del Servizio (raccolta, trasporto rifiuti ed attività affini e complementari).

Quanto alla raccolta e al conferimento per lo smaltimento dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile.

Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono (facilmente) risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi - gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la Sentenza Corte Costituzionale n. 239/09 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale *ex art.* 49 del Dlgs. n. 22/97 ed *ex Dlgs.* n. 152/06 nelle varianti possibili (c.d. "Tia 1", "Tia 2", "Tia 3") fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale *ex artt.* 3 e 4 del Dpr. n. 633/72.

Dopo una serie di prese di posizione ondivaghe da parte dei diversi soggetti chiamati ad esprimersi a vario titolo (Agenzie delle Entrate a mezzo di Circolari, Commissioni tributarie, Corte di Cassazione), con soluzioni adottate nella prassi e suggerite dalla dottrina le quali non potevano che tener conto della precarietà del quadro di riferimento, solo con la Sentenza della Corte di Cassazione 15 febbraio 2012, n. 3294, si è ribadita in via pressochè definitiva la natura tributaria della Tariffa di igiene ambientale.

La questione di cui sopra è stata poi di fatto superata dall'introduzione, con decorrenza 1° gennaio 2013, della Tares *ex Dlgs.* n. 201/11, e con i sistemi tariffari introdotti a livello normativo a valere per il 2014.

Pertanto, non risulta quindi nemmeno sussistere uno strumento che possa legittimamente correlare, dal punto di vista commerciale, più operatori e più utenti nell'ottica della concorrenza del mercato (ciò non risulta più poter valere per la Tariffa di igiene ambientale, e ciò certamente non varrà per la Tares, Tributo a gestione diretta comunale); il transito della remunerazione del gestore in concorrenza totale per l'erogazione di un corrispettivo comunale pare di fatto essere di impossibile soluzione.

Quanto allo spazzamento stradale, si tratta in tutta evidenza di un segmento connesso, pertinenziale, affine ed accessorio, all'attività principale della raccolta dei rifiuti per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta. Si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuare operazioni di pulizia e manutenzione, e solo l'Ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'(unico) affidatario che si occupi del segmento specifico; la concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile. Tale inquadramento è stato confermato a livello normativo con L.R. n. 25/09, che ha ricompreso nel "*Servizio pubblico di gestione urbani e assimilati*" anche "*lo spazzamento ed il lavaggio delle strade e delle piazze pubbliche ....*". Si tratta

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

di attività peraltro svolte di fatto solo residualmente rispetto a quelle principali di raccolta dei rifiuti ed esse complementari e accessorie, ai cui obblighi di servizio pubblico si rinvia.

Relativamente alla cura del verde pubblico e dell'arredo urbano, ci si riferisce in tutta evidenza a segmenti accessori all'attività principale afferente il “*Ciclo integrato dei rifiuti*”, accessori e funzionali in ogni caso al mantenimento dell'igiene ambientale in genere, attraverso una logica sistemica integrata, per i quali l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuare operazioni di pulizia e manutenzione, e solo l'Ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'(unico) affidatario che si occupi del segmento specifico; la concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile. Siamo di fronte ad attività peraltro svolte di fatto solo residualmente rispetto a quelle principali di raccolta dei rifiuti ed esse complementari e accessorie, ai cui obblighi di servizio pubblico si rinvia e soprattutto qualificabili come “*servizi pubblici locali*”, in quanto evidentemente rivolti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, secondo quanto asserito dal Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza n. 8232 del 25 novembre 2010, e dall'Agcm. con Pareri nn. AS598 - AS592 - AS589 - AS576.

Tutto ciò consente, in conformità a quanto affermato dalla Corte dei conti – Sezione regionale Lombardia con Parere n. 411/13, di ritenere la Società quale soggetto giuridico di gestione di “*servizi pubblici locali*”, escluso dall'applicazione dell'art. 13 del Dl. n. 223/06, il c.d. “*Decreto Bersani*”, e comunque non operanti i divieti in essa previsti “*in quanto l'oggetto sociale rimane omogeneo e non qualificabile attività strumentale. Solo in questo caso si può parlare di “prevalenza” non incompatibile con la prescrizione di esclusività di cui al comma 2, dell'art. 13, del Decreto Bersani e, al contempo, rilevante ai fini dell'esclusione di cui al comma 3, dell'art. 4 del Dl. n. 95/12*”.

\* \* \*

Qualsiasi decisione in ordine alle modalità di affidamento dei servizi di specie, in attesa che il competente Ente d'Ambito si esprima in proposito, risulterebbe in contrasto con le prerogative ad esso attribuite dal Legislatore regionale e soprattutto con il quadro normativo di riferimento delineatosi a livello nazionale con il sopra citato Dlgs. n. 152/06. Tale considerazione appare perfettamente aderente con i più recenti orientamenti delle Sezione regionali di controllo della Corte dei conti, tra cui, da

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

ultimo, quella della Lombardia, con Delibera 18 novembre 2013, n. 486. Con il Parere in questione la Sezione ha osservato che “...*gli Enti Locali che non si trovano in una situazione di necessità di dover procedere ad un nuovo affidamento del servizio (nel caso di specie i contratti di servizio con i Comuni affidanti scadranno non prima del 31 dicembre 2015) devono attendere l’adempimento dell’obbligo organizzativo da parte della Regione ovvero, in via sostitutiva, da parte dello Stato. Pertanto, in assenza di situazioni di necessità, di fatto o di diritto, che rendono improrogabile tale nuovo affidamento, la Sezione sostiene che gli Enti-soci dovranno attendere la ridefinizione degli Ato secondo la procedura di legge, proseguendo con gli affidamenti in essere*”.

Nel caso del Comune di **NOVELLARA**, si rileva che la scadenza del contratto di servizio tra Comune stesso e “*S.A.B.A.R. Servizi Srl*” è stabilita nel 31.12.2015; non può dunque che essere il competente Ente d’Ambito a farsi carico della soluzione dell’affidamento alla scadenza. Il Comune quindi deve affrontare la questione nel rispetto delle prerogative di detta Autorità.

Al riguardo quindi, se il Comune bandisse una propria procedura ad evidenza pubblica o istituisse una propria Società mista con socio operatore (circa le forme di gestione attivabili si veda nel prosieguo all’interno di questo stesso paragrafo), la scelta certamente si porrebbe in contrasto con l’approccio unificato che l’ambito stesso richiede al punto dall’aver confermato la scadenza del 2015 per l’affidamento a “*S.A.B.A.R. Servizi Srl*” dei servizi di cui trattasi.

Se ciascun Comune dovesse bandire procedure autonome, l’Ente d’Ambito si troverebbe nella difficile situazione di dover indubbiamente rispettare l’esito delle singole procedure ad evidenza pubblica bandite ed aggiudicate, dovendo rinviare a tempi futuri, forse anche lontani (alla scadenza naturale delle citate procedure), l’attuazione di un approccio unitario d’ambito, a superamento delle frammentazioni, in coerenza con le previsioni di legge. Ne deriva che l’affidamento “*in house*” a “*S.A.B.A.R. Servizi Srl*”, in quanto soggetto interamente pubblico, risulta quindi essere ad oggi il modello più coerente per lo svolgimento del “*Ciclo dei rifiuti*” e tra l’altro il principio di cui sopra è sancito anche dalla legge laddove è previsto che, in base all’art. 198, comma 1, Dlgs. n. 152/06 (“*Competenze dei Comuni*”), “... *sino all’inizio delle attività del soggetto [gestore individuato] dall’Autorità d’ambito ai sensi dell’art. 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all’art. 113, comma 5, del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [ora abrogato ex art.12, c.1 Dpr. n. 168/10]*).

### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Il Consiglio comunale, con l'approvazione annuale del "*Piano finanziario*" di cui all'*ex* Dlgs. n. 158/99, stabilisce gli obiettivi specifici da raggiungere, l'organizzazione dei servizi ed il costo degli stessi.

Il confronto economico con altre possibili forme di gestione non è pertanto agevole, anche perchè la maggior parte delle gestioni, in conformità ai presupposti sopra esposti, è affidata a Società comunali, sia nella forma delle Spa di proprietà dei Comuni, sia nella forma delle Società quotate in borsa.

Il "*Servizio di igiene urbana*" rappresenta un'attività di interesse pubblico di elevata sensibilità per il cittadino e deve assicurare continuità di esercizio al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica. Da tale principio discende l'impossibilità di interrompere il servizio, anche in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa) o nelle situazioni di inadempienza dell'eventuale appaltatore o in situazioni di conflittualità contrattuale.

L'attuale sistema richiede, ancora, una immediata capacità di intervento, per evitare carenze di regolazione del sistema, non sanabili nè diversamente sostituibili e *standard* di qualità compatibili a quanto stabilito dal Dl. n. 174/12 che ha modificato il Tull in materia di controlli, tra cui in particolare riferiti alla qualità dei servizi e di "*customer satisfaction*".

Gestioni conseguenti a forme di gara sono presenti in Enti Locali, o Consorzi di Enti Locali, aventi comunque dimensioni unitarie normalmente inferiori ai 20.000 abitanti come nel caso del Comune di NOVELLARA, con problematiche e rapporti diversi dalle realtà urbane complesse.

Il modello di "*governance*" prevalente è quindi quello basato sulla proprietà pubblica: solo in pochi casi si rileva un'apertura al socio privato/industriale, raramente di maggioranza.

In primo luogo, risulta infatti qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un'attività di indirizzo e programmazione, un controllo e un'ingerenza sul servizio più penetranti ed efficaci di quelli praticabili su di un soggetto terzo privato, in quanto esteso alla gestione e non limitato agli atti sociali, non rigidamente vincolato alle clausole contenute nel contratto di concessione.

**Per le motivazioni sopra illustrate, la scelta di proseguire con l'affidamento diretto ad una società "*in house*" appare conforme anche all'obbligo di valutazione comparativa delle**

### Comune di Novellara

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

possibili configurazioni di erogazione del servizio, a cui fa riferimento il Consiglio di Stato, Sezione V, con Sentenza n. 854/2011 e l'Antitrust con Segnalazione 28 dicembre 2006, n. AS375.

□ □

### b) I “SERVIZI CIMITERIALI”

In particolare, la gestione dei “*Servizi cimiteriali*” che questa Amministrazione ha affidato, comprende:

1. gestione di tutte le lampade votive;
2. esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali previste per legge e operazioni di Polizia mortuaria di cui al Dpr. n. 285/90 quali: inumazioni, tumulazioni, esumazioni ed estumulazioni di carattere ordinario e straordinario;
3. manutenzione ordinaria e straordinaria del verde;
4. manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici, campi, viali, manufatti pubblici, impianti (idrici, elettrici, igienico-sanitari, telefonici, ecc.) posti a servizio degli stessi;
5. attività di servizi quali custodia e sorveglianza, pulizia aree interne, smaltimento rifiuti cimiteriali
6. l'esecuzione dei lavori di cui al progetto definitivo ed esecutivo, nonché di tutte le migliorie proposte dal concorrente aggiudicatario in sede di offerta tecnica, secondo un programma di realizzazione definito in sede di sottoscrizione della concessione;
7. la gestione economica dell'attività di concessione come definita nel capitolato di gara.

L'Amministrazione ha valutato se sussistono particolari ragioni per riconoscere un diritto di esclusiva al gestore individuato.

In linea generale, l'Agcm., con Segnalazione n. AS392 del 17 maggio 2007, ha osservato che i “*Servizi di gestione delle aree cimiteriali*” concernono interessi pubblici di carattere prevalente, trattandosi di attività che hanno connotati tipicamente igienico-sanitari e comunque riferite all'esercizio di “*servizi pubblici sociali*”.

Con riferimento alla gestione delle “*Lampade votive*” (punto 1), la necessità di fornire in regime di esclusiva il Servizio di “*Illuminazione elettrica votiva*” attraverso la rete a ciò predisposta all'interno di un cimitero deriva, sia dalla natura di demanio comunale del cimitero, sia dalla disponibilità della rete da parte di un unico soggetto.

#### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

La “*Illuminazione elettrica votiva*” è senza dubbio “*servizio di rilevanza economica*”, in quanto la giurisprudenza è costante nel ritenere che il servizio diretto ad assicurare la illuminazione votiva dei cimiteri rientra tra i “*servizi pubblici locali*” (Consiglio Stato, Sezione VI, 7 aprile 2006, Sentenza n. 1893) e, in particolare, assume la configurazione di concessione di pubblico servizio (Tar Lombardia Milano, Sezione I, Sentenza 9 gennaio 2007, n. 4) quando la remunerazione del prestatore di servizi proviene, non già dall’Autorità pubblica interessata, bensì dagli importi versati dai terzi per l’utilizzo del servizio, con la conseguenza che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione.

In merito ai servizi contemplati al punto 2 e 7 dell’elenco sopra riportato e relativo alle operazioni cimiteriali previste per legge e operazioni di Polizia mortuaria, ci si riferisce al complesso di operazioni cimiteriali (inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione, traslazione, cremazione), nonché la loro registrazione da parte del Servizio di custodia e la attività concessoria di sepolture. Esse hanno la natura di “*servizio pubblico necessario*” oltre che di “*servizio pubblico locale a rilevanza economica*”, per garantirne in ogni caso la fornitura alla cittadinanza, per motivi di ordine sanitario e di mantenimento della sacralità dei particolari luoghi dedicati alla memoria storica della collettività locale, rinvenendo per tali motivi i casi di cui al comma 1, lett. c) e d) del citato art. 3 del Dl. n. 138/11.

Per dette operazioni cimiteriali (inumazione, tumulazione, esumazione, estumulazione, traslazione, cremazione di resti mortali inconsunti derivanti da esumazione od estumulazione), nonché le registrazioni ed il Servizio di custodia cimiteriale, le concessioni di sepoltura e infine le attività manutentive e di esercizio della infrastruttura cimiteriale previste ai precedenti punti 3, 4, 5, e 6 (quali, le pulizie e le manutenzioni delle parti comuni, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti nel cimitero, lo spazzamento, ecc.), connesse e accessorie a quelle di cui ai punti 1,2 e 7, per loro natura e per la garanzia di fornitura debbano fornirsi in regime di esclusiva, per motivi:

- di avere garanzia di sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico sanitarie (T.U. leggi sanitarie Rd. 27 luglio 1934, n. 1265 e del Regolamento di attuazione approvato con Dpr. 10 settembre 1990, n. 285, nonché di una copiosa normativa attuativa della Regione Emilia-Romagna) e quindi per il carattere di indispensabilità della prestazione, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1, lett. d), dell’art. 3, del Dl. n. 138/11;
- di economicità del servizio, dovuta al fatto che una organizzazione stabile, capace di garantire la sepoltura anche con elevate punte di mortalità, considerata la casualità propria degli eventi luttuosi, è più efficiente ed efficace di distinte organizzazioni private, le quali nel loro insieme determinano

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

per la utenza costi gestionali superiori, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1, lett. c) ed e), dell'art. 3 del Dl. n. 138/11;

- di garanzia della memoria di una collettività, e quindi ricorrendo i presupposti di cui al comma 1, lett. c), dell'art. 3, del Dl. n. 138/11;
- di avere garanzia della salvaguardia della salute e dell'igiene pubblica, della possibilità di manifestare il lutto ed il cordoglio e di praticare atti di pietà e di memoria, di assicurare la più ampia disponibilità per le cerimonie e i riti funebri, nella consapevolezza di tutelare in tal modo diritti inviolabili dell'uomo e delle formazioni sociali ove si manifesta la sua personalità.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, è possibile ritenere la Società quale soggetto giuridico di gestione di servizi pubblici locali, escluso dall'applicazione dell'art. 13 del Dl. n. 223/06, il cd "*Decreto Bersani*", e comunque, nei termini espressi dalla Corte dei conti – Sezione regione Lombardia, con Parere n. 411/13, considerare, anche per i "*Servizi cimiteriali*" più tipicamente strumentali (punti 3,4,5 e 6) non operanti i divieti in essa previsti, "*in quanto l'oggetto sociale rimane omogeneo e non qualificabile attività strumentale. Solo in questo caso di può parlare di 'prevalenza' non incompatibile con la prescrizione di esclusività di cui al comma 2, dell'art. 13, del Decreto Bersani e, al contempo, rilevante ai fini dell'esclusione di cui al comma 3, dell'art. 4 del Dl. n. 95/12*".

### CONCLUSIONI

Il percorso logico seguito e sopra descritto, risulta essere conforme a quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, da ultimo quella del Consiglio di Stato, la cui V Sezione, con la Sentenza n. 911/13, secondo la quale, ferme restando le competenze degli Enti Locali nella qualificazione dei servizi, compatibile questa con il quadro normativo e interpretativo esistente, anche di derivazione comunitaria, la configurazione del servizio pubblico debba essere di natura "*sostanziale*" e pertanto risulta compatibile con diversi schemi giuridici e con differenti modalità di remunerazione della prestazione.

Alla luce di queste precisazioni e per le ragioni descritte infatti, il Comune di NOVELLARA, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita, delle prerogative che ne derivano e del contesto normativo di riferimento, ritiene che l'affidamento "*in house*" rappresenti comunque la

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche che nel seguito si illustrano.

Ciò posto, si è ritenuto che sussistono specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per la prosecuzione dell'affidamento in regime di esclusiva ad una Società "in house", dei servizi oggetto di esame nella presente relazione.

### 5) OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO ED UNIVERSALE

#### A) CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Il quadro normativo delineato dall'art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/12 e dall'art. 3, comma 1, del Dl. n. 138/11, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi, dal momento che non si tratta di concetti pienamente coincidenti.

"Il servizio pubblico", secondo le indicazioni del Dipartimento delle Politiche europee, può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero 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".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, seppur afferente al "servizio universale" ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (Direttiva Servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

#### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Secondo il Dipartimento per le Politiche europee, *“la garanzia pubblica del ‘servizio universale’ è lo strumento con il quale l’interesse generale viene ad essere soddisfatto. L’ordinaria regolazione dei mercati può rivelarsi insufficiente a garantire il ‘servizio universale’. In tali casi, l’Autorità pubblica, al fine di assicurare la tutela dell’interesse generale e quindi un servizio minimo e predeterminato a tutti gli utenti, interviene prevedendo, a carico di una o più imprese, specifici obblighi di servizio....in questi casi la libertà dell’operatore privato potrà essere soggetta a restrizione, in rapporto di proporzionalità tra eccezione e regole concorrenziali, e resa funzionale alle citate finalità mediante l’imposizione di specifici obblighi di fornitura di servizio”*.

Si rileva pertanto la necessità di garantire l’equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l’interesse generale, garantendo che i *“servizi di interesse economico generale”* siano prestati in modo ininterrotto (*continuità*), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (*universalità*), a tariffe uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (*parità*) oltre alla trasparenza ad al carattere economicamente accessibile del servizio.

La regolamentazione dei prezzi deve tuttavia essere equilibrata, nel senso che non deve - ferme restando le *“esclusive”*- aggravare le distorsioni della concorrenza.

Entro tali limiti è quindi rimessa all’Ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purchè l’intervento tariffario ed il *“servizio universale”* confluiscono verso un medesimo scopo.

Si precisa infatti che 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, purchè tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purchè l’onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di *“servizio universale”*, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di *“servizio universale”* sia correttamente calcolato ed anche che l’eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea (ora artt. 107 e 108 della Sezione 2, rubricata "*Aiuti concessi dagli Stati*" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (dopo il Trattato di Lisbona 13 dicembre 2007)).

In secondo luogo, si puntualizza che, per "*prezzo abbordabile*" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato "*servizio pubblico*" pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/Ce esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le Autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di "*servizio universale*". Al riguardo, si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di "*servizio universale*".

In sintesi, il concetto di "*servizio pubblico*" può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero 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.

Relativamente alla materia dei "*servizi pubblici locali*", si può concludere che le 2 testè citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le 2 facce di una stessa medaglia, in quanto, laddove si parla di "*servizio pubblico*" *tout court*, l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private), l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "*servizio universale*", l'attenzione si pone verso gli

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail: [uffici@comune.novellara.re.it](mailto:uffici@comune.novellara.re.it)

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

### **b) GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE**

Con riguardo agli obblighi di “*servizio pubblico*”, può affermarsi che la *ratio* degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, salvaguardando il fatto che i “*servizi di interesse economico generale*” siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente Locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica, sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire il cosiddetto “*equilibrio economico*” della gestione del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità. La regolamentazione dei prezzi deve tuttavia essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, nè creare discriminazioni fra i fornitori, nè aggravare le distorsioni della concorrenza.

Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo “*di interesse economico generale*”: nel caso di specie, il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'Ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di “*servizio pubblico*”, purchè l'intervento tariffario ed il “*servizio universale*” (previsto nell'art. 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di “*servizio pubblico*” non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di “*servizio pubblico*”, definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
- 4) nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di “*servizio pubblico*”, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di “*servizio pubblico*” richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel definire i “*servizi di interesse economico generale*”, gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità, definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli Enti Locali o degli Enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di “*servizio pubblico*”;
- b) le imprese ed il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompenzioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del “*servizio di interesse economico generale*”. La compensazione degli obblighi di “*servizio pubblico*” deve essere concessa per il funzionamento di un determinato “*servizio di interesse economico generale*” e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di “*servizio pubblico*”, di realizzare un margine di utile ragionevole.

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico “*servizio di interesse economico generale*”: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del “*servizio di interesse economico generale*”, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata.

Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un “*servizio di interesse economico generale*” che produce utili superiori all'utile ragionevole, è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del “*servizio di interesse economico generale*” (“*sieg*”) debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del “*sieg*”.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale, è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, dell'igiene e della salute, riconosciuti a livello costituzionale, l'Ente Locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di “*servizio pubblico*” nel campo dei “*Rifiuti*” e dei “*Servizi cimiteriali*”, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in conformità ai principi essenziali esaminati in precedenza e di seguito sintetizzati:

- in modo ininterrotto (continuità);
- a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità);
- a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

### **c) I SERVIZI DEL “*CICLO DEI RIFIUTI*”**

LE ESIGENZE DA PRESIDARE NEI SERVIZI DEL “*CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI*” E IN QUELLI ACCESSORI AD ESSI CONNESSI

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'Ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'Ente concedente, ed è quindi necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati *standard* qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail: [uffici@comune.novellara.re.it](mailto:uffici@comune.novellara.re.it)  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

**Gli obblighi dei servizi del “Ciclo integrato dei rifiuti” e di quelli accessori ad essi connessi**

Gli obblighi di “*servizio pubblico*” sono quegli obblighi che l’impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, nè alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale: nel campo della “*Gestione integrata dei rifiuti*”, gli obblighi di “*servizio pubblico*” consistono in:

⇒ obblighi di esercizio (continuità, capacità, regolarità del servizio) e, laddove, in luogo della Tarsu, sia prevista l’applicazione della Tariffa a livello locale, obblighi tariffari (applicazione all’utenza di prezzi e condizioni stabiliti ed omologati dalle pubbliche Autorità);

⇒ obbligo del raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario di cui all’art. 203 del Dlgs. n. 152/06.

Quindi, gli obblighi di “*servizio pubblico*” devono rispondere all’interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

Ebbene, perchè si giustifichino gli obblighi di “*servizio pubblico*” è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il Servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l’attività dei grossisti di prodotti farmaceutici, per citare solo alcuni esempi. È difficile enucleare da tali decisioni un concetto univoco e preciso di interesse economico generale.

È evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti debbano essere organizzate e gestite unitariamente; altrimenti, si perderebbe la possibilità di sfruttare le relative sinergie, e qualcuno degli Enti finirebbe per generare costi ambientali dei quali non sopporta (almeno non integralmente) l’onere, “*scaricandoli*” sui Comuni limitrofi (ciò, in contrasto con il principio comunitario

**Comune di Novellara**



## COMUNE DI NOVELLARA

del “*chi inquina paga*”, sancito dall’art. 191, par. 2, del Trattato Ue). Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti, secondo la quale per la gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell’organizzazione stessa del servizio. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonchè del principio “*chi inquina paga*”. A tale fine, la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonchè nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

In particolare, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità di cui all’art. 182-*bis* del “*Decreto Ambientale*”, con l’obiettivo di:

⇒ realizzare l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;

⇒ permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (principio di prossimità), al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;

⇒ utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell’ambiente e della salute pubblica.

### **Gli obblighi specifici di “*servizio pubblico*” previsti nel Comune di NOVELLARA per i servizi affidati alla “S.A.BA.R. Servizi Srl” nell’ambito del “*Ciclo integrato dei rifiuti*”**

Il Comune di NOVELLARA, dopo aver valutato ed apprezzato gli interessi pubblici sottesi a quanto sopra esposto, ha ritenuto di imporre, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di “*servizio pubblico*”.

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Il gestore dovrà obbligarsi ad effettuare, senza interruzioni sulla base del calendario previsto e su tutto il territorio comunale:

⇒ il Servizio di raccolta a domicilio, su tutto il territorio comunale, dei rifiuti solidi urbani non ingombranti conferiti in forma differenziata con separazione delle frazioni “*organico*” e “*secca residua da smaltire*”, ivi compresi i rifiuti cimiteriali “*ordinari*”

⇒ il Servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani ingombranti, provenienti da fabbricati o da altri insediamenti civili in genere, sia prelevati a domicilio per categorie protette, sia conferiti direttamente dagli utenti presso le Piattaforme, impegnandosi all’apertura senza interruzioni, negli orari stabiliti, delle Piattaforme stesse;

⇒ il Servizio di raccolta, obbligatoriamente in forma differenziata dei seguenti tipi di materiali:

- b) carta e cartone, anche a domicilio
- c) contenitori in plastica per liquidi ed altri imballaggi in plastica, anche a domicilio
- d) vetro e lattine anche a domicilio
- e) rottami di lastre di vetro
- f) materiali ferrosi, anche a domicilio
- g) frigoriferi, congelatori, condizionatori, anche a domicilio
- h) polistirolo espanso
- i) mobili, legname e manufatti in legno, anche a domicilio
- j) scarti vegetali anche a domicilio
- k) scarti tessili e indumenti smessi
- l) oli e grassi animali e vegetali da cottura degli alimenti, anche a domicilio
- m) oli minerali esausti
- n) inerti da piccole manutenzioni ordinarie

⇒ il Servizio di raccolta, anche in forma differenziata a domicilio, dei rifiuti assimilati agli urbani

⇒ il Servizio di raccolta dei rifiuti urbani pericolosi, quali:

- pile scariche
- accumulatori al piombo esausti
- prodotti farmaceutici inutilizzati
- prodotti etichettati con il simbolo “T” e/o “F”
- lampade a vapori

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

- cartucce di toner
- tubi catodici
- componenti elettronici

⇒ svolgere con continuità, regolarità e senza interruzioni la direzione tecnica e gestione, con personale qualificato, delle Piattaforme per le raccolte differenziate;

⇒ effettuare con continuità il Servizio di pulizia strade meccanizzata e manuale, nonché servizi accessori e integrativi;

⇒ svolgere servizio di trasporto dei materiali raccolti o conferiti direttamente dagli utenti

⇒ provvedere alla rimozione, trasporto e smaltimento rifiuti abbandonati e discariche abusive

⇒ provvedere alla cura del verde pubblico e dell'arredo urbano

⇒ svolgere le altre attività previste dallo Schema di contratto di servizio, da intendersi a tutti gli effetti quali obblighi di “*servizio pubblico*” ai sensi della presente Relazione, di cui detto schema forma parte integrante.

**In definitiva, gli obblighi in questione, sono essenzialmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico-sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.**

Risulta opportuno evidenziare come, da una parte, sia la stessa normativa ad imporre lo svolgimento del “*Servizio di igiene ambientale*”, e dall'altra, come non trovi applicazione l'opzione di concorrenza totale nel mercato di cui alla verifica *antitrust ex* incostituzionale art. 4, commi da 1 a 4, del Dl n. 138/11, ma sempre fondamentale in termini di assetti gestionali.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del “*Ciclo dei rifiuti*”, il già sopra riportato art. 200 del Dlgs. n. 152/06 tratta del Servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'Ente d'Ambito.

Peraltro, il vigente art. 15 della L.R. n. 26/03, come modificato dall'art. 2, comma 1, L.R. n. 18/06 (“*Funzioni dei Comuni*”), al di là delle contraddizioni già sopra esposte con il prevalente modello ad ambiti, di nuovo tratta il “*Ciclo dei rifiuti*” come di un servizio ad istituzione obbligatoria:

“1. ... *i Comuni affidano il servizio di gestione dei rifiuti urbani* ....

2. *I Comuni organizzano la raccolta differenziata dei rifiuti urbani ... [e] definiscono il sistema di infrastrutture al servizio della raccolta differenziata* ....”.

### Comune di Novellara

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail: [uffici@comune.novellara.re.it](mailto:uffici@comune.novellara.re.it)

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Del resto, sempre in ottica obbligatoria, in base allo stesso art. 198, commi 2 e seguenti, Dlgs. n. 152/06 già sopra richiamato:

*“1. .. i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi Regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito ..., stabiliscono in particolare:*

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;*
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;*
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;*
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ...;*
- e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;*
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;*
- g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ....*

*3. I Comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.*

*4. I Comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle Regioni”.*

In tema di obbligatorietà del Servizio, infine può essere richiamato l'art. 59, comma 2, Dlgs. n. 507/93, il quale sostiene che, *“fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli artt. 3 e 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex Dlgs. n. 152/06), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrare sopra menzionate”.*

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



d) “*SERVIZI CIMITERIALI*”

Gli obblighi di “*servizio pubblico*”, come già ampiamente esposto, definiscono i requisiti specifici imposti dalle Autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Essendo il cimitero un bene demaniale, la cui gestione come si è detto comporta lo svolgimento di attività che hanno connotati tipicamente igienico-sanitari e comunque riferite all’esercizio di servizi pubblici sociali, sono stati stabiliti degli obblighi precisi **che sono essenzialmente correlati all’impossibilità di interrompere il servizio, appunto, per evidenti ragioni igienico-sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali**, ovvero:

1. Apertura e chiusura giornaliera dei cimiteri comunali;
2. Sorveglianza e custodia dei cimiteri durante tutto l’orario di apertura;
3. Custodia in orari predefiniti;
4. Servizio di pronta reperibilità;
5. Pulizia e mantenimento;
6. Manutenzione del verde e delle strutture dei cimiteri comunali;
7. Manutenzione degli impianti idrico, gas ed elettrico con intestazione delle relative utenze;
8. Realizzazione di opere di manutenzione straordinaria ed ampliamento;
9. Acquisizione di loculi da “*S.A.B.A.R. Spa*” nei termini di cui all’art. 9 del contratto di servizio;
10. Gestione servizio illuminazione votiva, tenuta ed aggiornamento dell’anagrafe delle utenze;
11. Gestione dei servizi relativi allo svolgimento dei funerali, ricezione salme, resti e ceneri, tumulazioni e inumazioni e operazioni conseguenti;
12. Estumulazioni ed esumazioni ordinarie e straordinarie (richieste dai privati o dalla pubblica Autorità) e operazioni cimiteriali conseguenti;
13. Tenuta ed aggiornamento dei registri cimiteriali (registro inumazioni-tumulazioni, registro esumazioni-estumulazioni, registro concessioni) e dell’archivio del cimitero comunale , altri adempimenti amministrativi;
14. Riscossione dei canoni di concessione e delle tariffe per i servizi cimiteriali erogati;
15. Stipula contratti di concessione sepolture a privati;
16. Raccolta in forma differenziata dei rifiuti originati dalla gestione quotidiana dei cimiteri comunali;

**Comune di Novellara**



## COMUNE DI NOVELLARA

17. Servizio di raccolta dei rifiuti derivanti da esumazioni ed estumulazioni, compilazione dei formulari intestati alla ditta con costi di smaltimento a carico del gestore;
18. Servizio di raccolta dei rifiuti derivanti da esumazioni ed estumulazioni richieste dai privati, compilazione dei formulari.

### CONCLUSIONI

Sulla base di tutto quanto sopra evidenziato, **gli obblighi in questione, riferiti ai “servizi pubblici locali” oggetto di esame, sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico-sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.**

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che i servizi affidati dal Comune di NOVELLARA alla “S.A.B.A.R. Servizi Srl”, **si caratterizzino per obblighi inerenti allo svolgimento del servizio, che rendono maggiormente efficace il ricorso alla forma di “esclusiva” della gestione da parte di Enti Locali affidanti ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.**

L'esame dello statuto e del contratto di servizio integrano l'attuazione di suddetti obblighi con quelli afferenti gli *standard* di qualità minimi che risultano conformi a quanto disposto dal Dl. n. 174/12 in materia di controllo di qualità sui servizi erogati e di *customer satisfaction*, richiamati implicitamente dall'art. 34 del Dl. n. 179/12.

Il rapporto tra Ente Locale e soggetto erogatore è regolato dallo statuto e dal contratto di servizio, che prevedono in particolare:

- a) *l'individuazione puntuale delle attività oggetto dell'incarico e la durata del rapporto;*
- b) *il divieto di clausole di rinnovo del contratto;*
- c) *la determinazione dei livelli di qualità delle prestazioni;*
- d) *le modalità di vigilanza e controllo sull'esecuzione del contratto;*
- e) *le modalità di rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza;*
- f) *l'applicazione di clausole che introducono misure correttive conseguenti e proporzionali allo scostamento rispetto agli standard minimi garantiti e al livello di soddisfazione degli utenti, le conseguenze per gli eventuali inadempimenti, ivi compresa la risoluzione del contratto da parte dell'ente locale, e i diritti degli utenti;*
- g) *gli obblighi specifici nei confronti dei soggetti e delle fasce svantaggiati;*

### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

- b) la definizione dei rapporti economici che prevedano, per quanto riguarda la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, modulazioni della stessa in funzione della localizzazione degli impianti; (lettera così modificata dall'art. 1 L.R. n. 12/07)*
- i) l'approvazione della carta dei servizi ..., predisposta dal soggetto erogatore;*
- j) le condizioni di adattabilità delle prestazioni fornite dall'erogatore rispetto all'evoluzione dei bisogni collettivi e alle mutate esigenze connesse con l'interesse generale e con la necessità di perseguire, comunque, la soddisfazione dell'utente;*
- k) le eventuali garanzie fideiussorie a carico dell'erogatore;*
- l) l'obbligo di assicurare la continuità del servizio e di ripristinare l'erogazione nei casi di interruzione, nonché l'obbligo di motivare i casi di interruzione o irregolarità della prestazione;*
- m) la regolamentazione dell'erogazione del servizio, della disponibilità delle reti e degli impianti funzionali all'erogazione stessa".*

Il contratto di servizio tra il Comune di **NOVELLARA** e "S.A.B.A.R. Servizi Srl" contiene tutti gli elementi di cui alla norma citata.

### **6) SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO DEL'AFFIDAMENTO DIRETTO DI SERVIZI DAL COMUNE DI NOVELLARA A "S.A.B.A.R. SERVIZI SRL"**

#### **6.1) INTRODUZIONE**

Per quanto riguarda la prima delle condizioni indicate, necessarie al fine di legittimare affidamenti diretti a società totalmente partecipate da Enti Locali, i requisiti del cosiddetto "in house", come individuati dalla Sentenza Corte di Giustizia Ue 18 novembre 1999, C-107/98, (c.d. "Teckal") e dall'abrogato art.113, comma 5, lett. c), Dlgs. n. 267/00, risultano essere i seguenti:

- la partecipazione interamente pubblica al capitale sociale (che può darsi per acquisita, come da successiva analisi dello statuto ed alla luce della visura soci);
- il fatto che la parte prevalente del volume d'affari sia ottenuta in rapporto all'affidamento diretto di servizi da parte dei Comuni soci ed affidanti (come anche da Sentenza Corte di Giustizia Ue C-458/03, Parking Brixen GmbH), il che può darsi per acquisito come da documenti di bilancio dell'ultimo esercizio;

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

- il fatto che, come detto, il Comune possa esercitare su “S.A.B.A.R. Servizi Srl”, il citato “controllo analogo”.

La coerenza dell’affidamento dei servizi oggetto di esame nella presente relazione, da parte del Comune di **NOVELLARA** a “S.A.B.A.R. Servizi Srl” (Società di cui il Comune è socio per una quota pari allo 18,17% del capitale sociale), deve risultare in esito ad analisi di natura amministrativa relative a 2 questioni tra loro correlate:

- il fatto che “S.A.B.A.R. Servizi Srl” sia strutturata effettivamente quale Società “in house”, nel rispetto dei requisiti evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa di derivazione comunitaria più avanti descritti;
- il punto che il Comune di **NOVELLARA**, ancorchè detentore di una piccola quota di partecipazione, possa esercitare sulla Società un “controllo analogo” (uno dei requisiti del modello del citato “in house providing”) a quello che eserciterebbe su un proprio Ufficio, ancorchè in forma associata con gli altri Comuni soci.

Si tratta in sostanza, con riferimento a tale ultima condizione, di stabilire se è sussistente il “controllo analogo” in forma congiunta le cui condizioni sono espresse dalla giurisprudenza amministrativa.

In linea di principio sussiste un “controllo analogo” quando “l’entità di cui trattasi è assoggettata a un controllo che consente all’Amministrazione aggiudicatrice di influenzare le decisioni dell’entità medesima in modo determinante in ordine sia agli obiettivi strategici sia alle decisioni importanti di tale entità; in altri termini, l’amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare sull’ente strumentale un controllo strutturale, funzionale ed effettivo” (Decisione 29 novembre 2012, la Terza Sezione della Corte di Giustizia).

In particolare, relativamente al “controllo analogo” esercitato in forma “congiunta”, la Corte di Giustizia, Sezione III, 29 novembre 2012, C-182/11 e C-183/11, nel caso appunto di Società pluri-partecipata da Enti Locali, ha affermato che “quando più Autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un’entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un’autorità pubblica aderisce ad un’entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell’Unione, debbono esercitare congiuntamente sull’entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell’entità suddetta”.

### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

In sostanza, ciò che rileva è *“l'esistenza di strumenti giuridici (di diritto pubblico o di diritto privato) idonei a garantire che ciascun ente, insieme a tutti gli altri azionisti della Società 'in house', sia effettivamente in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata”*. L'affidamento *“in house”* può quindi dirsi legittimo se, considerata anche la sussistenza delle ulteriori condizioni della totale partecipazione pubblica al capitale e dello svolgimento della parte più importante dell'attività con gli Enti pubblici che la controllano, la Società *“è sorretta da un regime tale da escluderne autonomia decisionale e terzietà rispetto ai Comuni che ne partecipano»*, ancorché esercitato congiuntamente e, *deliberando a maggioranza, dai singoli enti pubblici associati”*.

Quanto sopra, quale espressione del *“controllo analogo congiunto”*, significa in altri termini che l'importante è *“che il controllo esercitato sull'Ente concessionario sia effettivo, non risultando invece indispensabile che sia individuale”*. Analoghi principi si rinvencono anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sentenza n. 8970 del 29 dicembre 2009). Il *“controllo congiunto”* sussiste in definitiva se *“la Società pubblica è obbligata ad eseguire gli incarichi ad essa affidati da tutte le Amministrazioni pubbliche socie, senza avere la possibilità di negoziare il corrispettivo per le prestazioni fornite; in queste condizioni non è ravvisabile alcun rapporto di natura contrattuale e la società non può quindi considerarsi come un terzo rispetto alle comunità autonome”*. Sempre il Consiglio di Stato – Sezione V – con Sentenza 8 marzo 2011 n. 1447, ha ritenuto sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'Ente affidatario, purché effettivo e reale, *“sia esercitato dagli Enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo Ente”*.

Con l'obiettivo di verificare la sussistenza dei presupposti del *“controllo analogo”*, occorre in particolare constatare, sulla base degli orientamenti della giurisprudenza sopra citata, che il Consiglio di amministrazione della Società di capitali affidataria *“in house”* non abbia rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo, e che la totalità dei soci pubblici eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, sicché risulta indispensabile che le decisioni più importanti siano sottoposte al vaglio preventivo dell'Ente affidante o, in caso di *“in house”* frazionato della totalità degli enti pubblici soci. E' necessario quindi che gli Enti soci esercitino un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta Società.

A quest'ultimo riguardo, appare necessario prendere in esame le previsioni dello statuto, la convenzione intercomunale tra i Comuni soci, il contratto di servizio con riferimento al *“Ciclo dei rifiuti”*, così da valutare se le prerogative di stringente programmazione e controllo, nonché l'intervento nella gestione,

### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



prefigurate nei citati atti, siano in linea con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza in materia di “*in house*” multicomunale. I risultati di tale ricognizione sono riportati nei successivi paragrafi.

## **6.2) L'ATTUAZIONE DEL CONTROLLO ANALOGO: LO STATUTO DI “S.A.B.A.R. SERVIZI SRL”**

Del vigente statuto di Sabar Servizi srl risulta opportuno evidenziare le seguenti previsioni, funzionali a ritenere attuato il modello “*in house providing*” multicomunale ed in particolare il controllo analogo in forma congiunta:

*“Art. 6) Capitale Sociale.*

*1) La società è e intende restare società ad integrale capitale pubblico, inalienabile, nemmeno in parte o pro-quota, a soggetti privati; né a soggetti pubblici, che non siano enti locali, interessati all'affidamento in house a S.A.B.A.R. di propri servizi di igiene ambientale ed affini.*

*Art. 9) Decisioni dei soci – Competenze*

*La nomina degli amministratori, dei sindaci e del revisore legale dovrà essere preceduta, ai fini del controllo analogo, dall'accordo tra i soci.*

*Art. 14) Poteri dell'organo amministrativo*

*1) L'organo amministrativo gestisce l'impresa sociale e compie tutte le operazioni necessarie per il raggiungimento dell'oggetto sociale, fatta eccezione:*

- per le decisioni sulle materie riservate ai soci dall'art. 2479 del Codice civile;*
- per le decisioni sulle materie riservate ai soci dal presente statuto.*

*Dovrà, in ogni caso, adeguarsi alle indicazioni-prescrizioni date dall'organismo di cui sotto, espressione del “controllo analogo” dei soci.*

*Art. 15) Amministratori delegati, comitato esecutivo, direttori e procuratori.*

*1) Il Consiglio di amministrazione può nominare tra i suoi membri uno o più amministratori delegati o un comitato esecutivo, fissando le relative attribuzioni e la retribuzione. Non sono delegabili le materie elencate nell'art. 2381 comma 4, del Codice civile; ferme, in ogni caso, le attribuzioni dell'organismo di cui sotto, esprimente il controllo analogo dei soci.*

*Art. 17) Collegio Sindacale e controllo legale dei conti.*

*1) La nomina del Collegio sindacale, con decisione dei soci, è facoltativa finché non ricorrano le condizioni di cui all'art. 2477 del codice civile.*

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*Il Collegio sindacale si compone di tre membri effettivi e due sindaci supplenti, nominati e funzionanti ai sensi della normativa prevista in materia di società per azioni.*

*La nomina dovrà essere preceduta da un accordo tra i soci, in modo da garantire, il più possibile, la rappresentatività dei soci.*

### TITOLO V – CONTROLLO ANALOGO DEI SOCI

*Art. 19) Modalità di esercizio del controllo analogo da parte dei soci: organismi deputati a tale controllo*

*a) si premette che l'affidamento in house dei servizi pubblici locali alle società costituite dai comuni è consentito in presenza dei seguenti tre requisiti:*

- intero capitale pubblico in mano ai comuni soci affidanti il servizio;*
- prevalenza dell'attività della società con i comuni suoi soci;*
- controllo da parte dei comuni soci, analogo a quello da essi esercitati sui rispettivi servizi.*

*Di qui, l'istituzione dei seguenti organi di controllo e la conseguente definizione delle modalità di esercizio di detto controllo.*

*b) Conferenza dei Sindaci.*

*Per garantire la continua consultazione degli enti locali soci, è costituita la conferenza dei rispettivi sindaci, da convocarsi, da parte del direttore di SABAR, secondo cadenze periodiche, almeno mensili.*

*La conferenza dei sindaci, con cadenza almeno semestrale, dovrà disporre l'audizione del presidente e del direttore generale per avere notizie aggiornate sull'andamento della gestione dei servizi affidati.*

*La convocazione verrà effettuata, preferibilmente per iscritto, sulla base di un ordine del giorno, da comunicarsi almeno tre giorni prima.*

*Nella ipotesi di urgenza, la convocazione potrà essere fatta anche a voce o per posta elettronica, senza il rispetto del detto termine.*

*L'attività della conferenza verrà documentata con la stesura di un apposito verbale, redatto dal Direttore di SABAR o da altro funzionario da esso delegato. La conferenza delibererà a maggioranza dei suoi componenti aventi diritto.*

*I sindaci riuniti provvederanno a nominare al loro interno, anche per meglio organizzarne e regolarne i lavori, un presidente della conferenza, eletto a maggioranza dei suoi componenti.*

*I compiti della conferenza sono di indirizzo e controllo.*

*Compiti di indirizzo*

#### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*La conferenza potrà, anche di ufficio, ossia su iniziativa autonoma del suo presidente, indicare la linea di condotta e di comportamento sugli aspetti più rilevanti della attività della società, di cui gli organi di SABAR dovranno tenere conto, uniformando i propri comportamenti.*

*In sede di assemblea di bilancio, il Consiglio di amministrazione dovrà sottoporre ai soci una relazione evidenziante le indicazioni ricevute dalla conferenza e le misure adottate per adeguarsi ad esse.*

*La conferenza dovrà dare l'assenso espresso alle scelte aziendali più significative, quali gli investimenti di importo superiore ad € 500.000 cadauno; i contratti comportanti un impegno economico superiore a detta somma.*

### Compiti di controllo

*La conferenza, anche di ufficio su iniziativa del suo presidente, senza la necessità di esserne investita dal direttore, potrà esercitare funzioni di controllo sull'operato di SABAR, chiedendo la convocazione a seconda delle rispettive competenze, del Consiglio di amministrazione o dell'Assemblea dei soci per discutere di quanto rilevato e per chiedere l'adozione dei provvedimenti e/o l'assunzione delle misure e/o accorgimenti, che saranno ritenuti necessari e/o opportuni, anche allo scopo di conseguire gli obiettivi indicati dalla conferenza.*

*E' escluso, tuttavia, che la conferenza possa assumere decisioni dirette dovendo passare attraverso gli Organi statutariamente previsti, sollecitandone il dovuto intervento.*

*Compete alla conferenza verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati e del livello dei servizi prestati; nonché l'andamento economico della gestione.*

*Potrà invitare ad assumere correttivi e/o modifiche delle scelte effettuate, se ritenuto necessario per riportare l'azione della società entro gli obiettivi, anche di bilancio, prefissati.*

*In ogni caso, i soci possono svolgere ispezioni e sopralluoghi per esercitare una vigilanza sulla società e sulle attività svolte (secondo modalità concordate con il Consiglio di amministrazione).*

*Gli enti soci hanno il diritto di chiedere all'organo amministrativo gli elenchi degli atti adottati e di avere copia degli atti medesimi (secondo modalità da definire); di chiedere al consiglio di amministrazione con cadenza periodica una relazione sull'andamento della società, con particolare riferimento alla quantità e qualità dei servizi resi ai cittadini, nonché ai costi di gestione in relazione agli obiettivi fissati.*

*Nell'ipotesi che l'ente socio non concordi con la relazione trasmessagli, potrà indicare le modifiche/correzioni da introdurre nell'attività della società, cui il consiglio di amministrazione dovrà adeguarsi; a meno che non ritenga di sottoporre le questioni sollevate all'assemblea dei soci, per avere un coinvolgimento generale su di esse e consentire all'assemblea di assumere le decisioni, che appariranno, in tale sede, le più opportune nell'interesse di tutti i soci?.*

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

Alla luce di quanto sopra, “S.A.B.A.R. Servizi Srl” è struttura organizzata ed impostata secondo presupposti rispettosi dei dettami comunitari in materia di “*in house providing*” in precedenza illustrati: essa, nell’adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, è in definitiva vincolata alle decisioni dei propri soci.

### ***6.3) GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI SOCIETA’ ‘IN HOUSE’ MULTICOMUNALI***

Di seguito si riportano ampi stralci di alcune delle Pronunce di principale interesse prese in esame ai fini della redazione del presente elaborato, che vanno ad integrare quelle già citate nella presente relazione.

Corte di Giustizia Ue (Terza Sezione) 13 novembre 2008. Coditel Brabant SA contro Comune d’Uccle e Région de Bruxelles-Capitale. Causa C-324/07.

*“1. Gli artt. 43 CE e 49 CE, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione in base alla nazionalità nonché l’obbligo di trasparenza che ne discende non ostano a che un’autorità pubblica assegni, senza bandire una gara d’appalto, una concessione di servizi pubblici a una società cooperativa intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, allorché dette autorità pubbliche esercitano su tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società in parola svolge la parte essenziale della sua attività con dette autorità pubbliche.*

*Per valutare se un’autorità pubblica concedente eserciti sull’ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest’esame deve risultare che l’ente concessionario è soggetto a un controllo che consente all’autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detto Ente.*

*A tale riguardo, ove le decisioni relative alle attività di una società cooperativa intercomunale detenuta esclusivamente da autorità pubbliche sono adottate da organi statutari di detta società composti di rappresentanti delle autorità pubbliche associate, il controllo esercitato su tali decisioni dalle autorità pubbliche in parola può essere considerato tale da consentire loro di esercitare sulla società di cui trattasi un controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi. (VD. punti 28, 42, dispositivo 1-2).*

#### **Comune di Novellara**

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*2. Qualora un'Autorità pubblica si associ ad una società cooperativa intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine di trasferirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità associate a detta società esercitano su quest'ultima, per poter essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, può essere esercitato congiuntamente dalle stesse, deliberando, eventualmente, a maggioranza.*

*Infatti, un tale controllo deve essere analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento. L'importante è che il controllo esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale.*

*Allorché varie autorità pubbliche scelgono di svolgere le loro missioni di servizio pubblico facendo ricorso ad un ente concessionario comune, è di norma escluso che una di tali autorità, salvo che detenga una partecipazione maggioritaria nell'ente in questione, eserciti da sola un controllo determinante sulle decisioni di tale ente. Richiedere che il controllo esercitato da un'autorità pubblica in un caso del genere sia individuale avrebbe la conseguenza d'imporre una gara di appalto nella maggior parte dei casi in cui un'autorità pubblica intendesse associarsi ad un gruppo formato da altre autorità pubbliche, come una società cooperativa intercomunale.*

*Orbene, un risultato del genere non sarebbe conforme al sistema di norme comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni. Infatti, un'autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi. Detta possibilità per le Autorità pubbliche di ricorrere ai propri strumenti per adempiere alle loro missioni di servizio pubblico può essere utilizzata in collaborazione con altre autorità pubbliche.*

*Pertanto, nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente.*

*Nel caso di un Organo collegiale, la procedura utilizzata per adottare la decisione, segnatamente il ricorso alla maggioranza, non incide?.*

Consiglio di Stato, Sezione V, 8 marzo 2011 n. 1447

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*“Sulla legittimità dell'affidamento del ‘Servizio di smaltimento dei rifiuti’ disposto in favore di una Società secondo il modulo del c.d. ‘in house providing’, interamente partecipata da Enti Locali.*

*Nel caso di affidamento in house, conseguente all'istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata per la gestione di un servizio pubblico, il controllo, analogo a quello che ciascuno di essi esercita sui propri servizi, deve intendersi assicurato anche se esercitato non individualmente ma congiuntamente dagli enti associati, deliberando se del caso anche a maggioranza, ma a condizione che il controllo sia effettivo”.*

Consiglio di Stato, Sezione V, 29 dicembre 2009 n. 8970

*“Nel caso di affidamento ‘in house’ di un servizio pubblico ad una società partecipata da più enti, ai fini della legittimità dell'affidamento, non è la circostanza della configurabilità di un controllo totale ed assoluto di ciascun ente pubblico sull'intera società in house, bensì l'esistenza di strumenti giuridici (di diritto pubblico o di diritto privato) idonei a garantire che ciascun ente, insieme a tutti gli altri azionisti della società in house, sia effettivamente in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata. Pertanto, nel caso di specie, è corretto l'operato di un Comune e di altre amministrazioni locali che, al fine del perseguimento della migliore gestione economica ed operativa del servizio di smaltimento dei rifiuti nei relativi territori, hanno aderito ad una struttura comune costituita ad hoc e partecipata esclusivamente dai piccoli Comuni della comunità. Siffatta modalità operativa di affidamento in house consente, infatti, ai piccoli enti locali, da un lato di gestire il servizio con rilevanti margini di economia, dall'altro di controllare i livelli della prestazione dello stesso servizio pubblico essenziale, collaborando a tal fine con altri Comuni limitrofi e creando le premesse per un servizio d'ambito per rendere più efficiente la gestione ed abbattere i costi del servizio”.*

Consiglio di Stato, Sezione V, 26 agosto 2009 n. 5082

*“Sui casi in cui sussiste il requisito del ‘controllo analogo’ necessario per ritenere legittimo l'affidamento ‘in house’ di servizi pubblici, specie nel caso in cui della società affidataria facciano parte più enti pubblici”.*

Consiglio di Stato, Sezione V, 9 marzo 2009 n. 1365

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail: [uffici@comune.novellara.re.it](mailto:uffici@comune.novellara.re.it)

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*“Nel caso di società partecipate da più enti pubblici il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario deve essere effettivo, ancorché esercitato congiuntamente e, deliberando a maggioranza, dai singoli enti pubblici associati. Il requisito del controllo analogo necessario per ritenere legittimo l'affidamento in house di servizi pubblici ad una società di società partecipate da più enti pubblici non sottende una logica 'dominicale', rivelando piuttosto una dimensione 'funzionale': affinché il controllo sussista anche nel caso di una pluralità di soggetti pubblici partecipanti al capitale della società affidataria non è infatti indispensabile che ad esso corrisponda simmetricamente un 'controllo' della governance societaria. In particolare, nel caso di specie, attraverso l'istituzione di un organo, denominato Assemblea dei Sindaci, i Comuni soci si sono riservati, oltre a rafforzati poteri di controllo sulla gestione, il potere, ad esercizio necessariamente congiunto (stante il metodo di voto all'unanimità), di approvare in via preventiva tutti gli atti più rilevanti della società, ovvero, tra le altre, tutte le deliberazioni da sottoporre all'assemblea straordinaria, quelle in materia di acquisti e cessioni di beni e partecipazioni, quelle relative alle modifiche dei contratti di servizio, quelle in tema di nomina degli organi e quelle in ordine al piano industriale. E' evidente che, in questo quadro, la mancata considerazione della sola gestione ordinaria non esclude la sussistenza di un controllo analogo concreto e reale, posto che gli atti di ordinaria amministrazione non potranno discostarsi dalle determinazioni preventivamente assunte dall'Assemblea dei Sindaci in ordine a tutte le questioni più rilevanti”.*

Tar Sicilia-Catania, sez. III, 4 gennaio 2008, n. 52

*“Sul sistema di gestione del ciclo integrato dei rifiuti in Sicilia a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nel territorio siciliano. Sulla legittimità da parte dell'Ato dell'affidamento in house del 'Servizio di gestione integrata dei rifiuti' a Sicilia Ambiente spa. ...A seguito della emanazione dell'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione civile, n. 2983 del 31 maggio 1999 i Comuni della Sicilia non hanno la possibilità giuridica di 'riacquisire' il 'Servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani', sottraendosi alla Società d'ambito e gestendolo in proprio; conseguentemente i Comuni non hanno più funzioni impositive e non possono determinare la tariffa del servizio; non hanno poteri di regolamentazione autonoma dello stesso, disponendo per il proprio territorio una eventuale organizzazione difforme da quella dell'ambito e tutte le funzioni residuali che permangono loro per effetto dell'art. 23 del Dlgs. n. 22/97 i Comuni li esercitano obbligatoriamente "nella" società d'ambito, come socio nell'Assemblea. La società d'ambito per la raccolta e smaltimento dei rifiuti, quindi, è una modalità di gestione di un servizio attribuito in forma associativa e collettiva in capo a tutti gli Enti dell'ambito ottimale, con modalità avente natura e carattere obbligatorio, per via dell'avvenuto commissariamento emergenziale della Regione siciliana e degli Enti*

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*locali regionali in materia dei rifiuti; sono state infatti trasferite alla società d'ambito anche le risorse e le funzioni amministrative dell'Ente, nonché (soprattutto) la titolarità dei poteri coattivi di imposizione e riscossione della tariffa, come visto sopra (i quali a loro volta riflettono i costi di gestione e quindi sono il prodotto della traslazione tariffaria dei costi organizzativi dell'ente deputato al servizio sugli utenti); ed infine si è previsto espressamente che alla data di attivazione del servizio da parte della società d'ambito, le funzioni comunali in ordine al servizio vengono a cessare..." (Tar Sicilia - Catania, Sezione I, 26 Ottobre 2006, n. 1993). ... E' legittimo l'affidamento del servizio disposto in favore di Sicilia Ambiente, che a seguito delle modifiche statutarie opera quale soggetto affidatario in house di Ennaeuno, risultando integrati tutti i presupposti e le condizioni necessarie per ravvisare nella specie il cosiddetto controllo analogo, in quanto; la società svolge la propria attività prevalentemente, come oggi richiesto dalla giurisprudenza, nei confronti dell'ente pubblico affidatario; è indiscutibile l'esclusività dell'oggetto sociale, essendo previsto che "...la società ha come oggetto esclusivo lo svolgimento, in regime di affidamento diretto, nell'ambito territoriale degli enti locali soci, e per conto degli stessi, delle attività connesse al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e al servizio idrico integrato ..."; il capitale sociale è interamente pubblico, non essendo prevista neanche a livello statutario, la possibilità dell'apporto di privati; gli enti pubblici esercitano un incisivo potere di intervento nelle scelte gestionali, senz'altro più pregnante di quello ordinariamente riconosciuto dal codice civile ai soci in ragione della loro partecipazione (tant'è vero che è espressamente attribuita all'Assemblea dei soci la nomina degli organi sociali nelle società controllate, nonché la nomina ed il compenso del direttore generale ed il compenso dei componenti dl comitato esecutivo); i medesimi enti pubblici inoltre, esercitano poteri di controllo ulteriori (sia in materia contabile che ispettiva) rispetto a quelli ordinariamente spettanti ai soci, in base alle previsioni codicistiche; è prevista la costituzione di uno speciale organismo di controllo, diretta espressione degli enti pubblici, che esercita speciali poteri di controllo sulla qualità dell'amministrazione, sul bilancio e sulle attività rese e poteri ispettivi diretti e concreti, ivi compresi quelli di visitare i luoghi di produzione?.*

Tar Lombardia, Milano, Sezione III, 10 dicembre 2008, n. 5759

*“E' legittimo un affidamento in house anche nel caso di una partecipazione esigua di un comune al capitale sociale di una società affidataria di un servizio pubblico. Sulla verifica della sussistenza del controllo analogo. L'esiguità della partecipazione al capitale di una società affidataria di un servizio pubblico da parte di un comune non è di per sé indice dell'impossibilità, per il comune, di esercitare sulla predetta società il cd. controllo analogo. Ed invero, nel caso di specie, essendo statutariamente imposto che società affidataria indirizzi la parte più rilevante della propria attività alla collettività degli Enti Locali soci, è in tal maniera soddisfatto uno dei due requisiti che la costante giurisprudenza della*

### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)

Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057

e-mail:uffici@comune.novellara.re.it

PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)

Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)

Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

*Corte di Giustizia Ce richiede perché si possa ammettere la configurazione di un affidamento in house. La verifica del controllo analogo non può che effettuarsi sul piano dell'esistenza di previsioni che conferiscano, agli Enti aventi una partecipazione esigua alla società affidataria, dei poteri di controllo nell'ambito in cui si esplica l'attività decisionale della società tramite gli organi di questa: poteri che si esplicano non solo in forma propulsiva, sub specie di proposte da portare all'ordine del giorno di detti organi, ma anche e principalmente di poteri di inibizione di iniziative o decisioni che contrastino con gli interessi dell'Ente locale nel cui territorio si esplica il servizio, quali rappresentati dall'Ente stesso con le suindicate proposte. Occorre, inoltre, che i predetti poteri inibitivi siano esercitabili dall'Ente pubblico come tale, a prescindere dalla misura della partecipazione di esso al capitale della società affidataria, ma per il semplice fatto che l'Ente, nel cui territorio si svolge il servizio, consideri le deliberazioni o le attività societarie contrastanti con i propri interessi ed abbia per tal ragione il potere di paralizzare le suddette deliberazioni e attività. La giurisprudenza ha in particolare rinvenuto l'esistenza del controllo analogo in presenza di clausole, contenute nello statuto societario e nel contratto di servizio, attribuite all'Ente locale affidante delle seguenti prerogative, che l'Ente stesso può esercitare, ai fini del controllo sul servizio, indipendentemente dalla quota di capitale posseduta:- potere dell'Ente di effettuare nei confronti dell'organo amministrativo proposte di iniziative attuative del contratto di servizio;- diritto di veto sulle deliberazioni assunte in modo difforme dal contenuto delle proposte;- diritto di recesso dalla società, con revoca dell'affidamento del servizio, qualora il Comune abbia diritto di far valere la risoluzione o comunque lo scioglimento del contratto di servizio, nonché nel caso di violazione delle competenze assembleari, quando cioè l'organo amministrativo assuma iniziative rientranti nelle competenze dell'assemblea senza l'autorizzazione di questa. A ciò si sono poi aggiunte la riserva all'assemblea ordinaria del potere di trattare argomenti inerenti a pretese o diritti delle società sugli Enti locali nascenti dal contratto di servizio e il diritto di veto di ogni Ente locale interessato sulle relative determinazioni. Nel caso di specie, sussistono un complesso di elementi sufficiente, per quantità ed importanza, a configurare il cd. controllo analogo e, per l'effetto, a far rientrare la fattispecie stessa nell'in house providing, essendo fuori discussione l'altro requisito prescritto (cioè lo svolgimento, da parte della società, della parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti pubblici che ne detengono il capitale: Corte di Giustizia CE, 17 luglio 2008, in C-371/05)».*

### **7) L'ASSENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE DA COMUNE DI NOVELLARA E 'S.A.B.A.R. SERVIZI SRL' PER LA GESTIONE DEI SERVIZI AFFERENTI IL 'CICLO DEI RIFIUTI' E DI QUELLI CIMITERIALI**

#### **Comune di Novellara**

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357



## COMUNE DI NOVELLARA

La presente Relazione deve infine affrontare il tema degli aiuti di Stato, come previsto dall'art. 34, comma 20, Dl. n. 179/12.

In attuazione del pacchetto della Commissione Ue di cui sopra in data 20 novembre 2012, è stato approvato il “Regolamento (UE) n.360/2012 della Commissione del 25 Aprile 2012 relativo all'applicazione degli artt. 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; quest'ultimo prevede tra l'altro che, all'art.2 (*Aiuti 'de minimis'*): 1. Sono considerati non corrispondenti a tutti i criteri dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, e pertanto esenti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 108, Paragrafo 3, del trattato, gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di *'servizi di interesse economico generale'* che rispettano le condizioni stabilite ai paragrafi da 2 a 8 del presente articolo. 2. L'importo complessivo degli aiuti *'de minimis'* concessi a un'impresa che fornisce servizi di interesse economico generale non supera i 500.000 Eur nell'arco di tre esercizi finanziari”.

**Come previsto all'art. 6 del contratto di servizio** (“Definizione dei corrispettivi dei servizi da rendere”) – “I corrispettivi dei servizi da praticare ai Comuni soci verranno determinati da S.A.B.A.R. Servizi Srl in sede di approvazione del bilancio annuale, fermo il rispetto della normativa vigente in materia di tariffe rifiuti e delle competenze dell'Ato. Le determinazioni così assunte verranno comunicate ai Comuni soci, entro il 15 dicembre di ogni anno, allo scopo di permettere loro di tenerne conto nella predisposizione degli atti tecnico-contabili di competenza, oltre che nella determinazione della tariffa e/o del corrispettivo da richiedere all'utenza. In sede di prima determinazione dei corrispettivi dei servizi, si dovrà assumere come riferimento quanto corrisposto al riguardo, prima della scissione, a *'S.A.B.A.R. Spa'*. Per gli anni successivi, i corrispettivi da richiedere da parte della società ai Comuni dovranno tendenzialmente – salvo diverse motivate determinazioni dell'assemblea, condivise dai soci – attestarsi sui costi effettivi, incrementati di un utile di impresa, al netto delle spese generali, non superiore ad una percentuale del 10 (dieci)%”.

Giacchè il corrispettivo a fronte del contratto di servizio non configura certamente un aiuto di Stato, si ritiene di dover dare atto del fatto di non dover inoltrare alcuna segnalazione sul tema. Infatti, il corrispettivo per la gestione del servizio è attinente esclusivamente a quest'ultimo, non si rileva l'utilizzo gratuito, da parte di “S.A.B.A.R. Servizi Srl”, di infrastrutture di proprietà comunale a titolo gratuito (o situazioni analoghe), né il Comune eroga contributi a fondo perduto a supporto di della Società ad altro titolo (ad esempio, per la realizzazione di impianti, per la sostituzione del parco cespiti o altro).

### Comune di Novellara

---

Piazzale Marconi, 1 – 42017 Novellara (RE)  
Tel. 0522-655454 – Fax 0522-652057  
e-mail:uffici@comune.novellara.re.it  
PEC - [novellara@cert.provincia.re.it](mailto:novellara@cert.provincia.re.it)  
Internet: [www.comune.novellara.re.it](http://www.comune.novellara.re.it)  
Codice Fiscale: 00441550357