



RELAZIONE DESCRITTIVA

AFFIDAMENTO IN HOUSE ALL'AZIENDA SPECIALE "PAGANI AMBIENTE" oggi "SAM"

SERVIZIO ILLUMINAZIONE VOTIVA

(Relazione ex art. 34 commi 20-23 Legge 221/2012 di conv. del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179)

(Allegato a Delibera CC n. ____ del ____)



COMUNE DI PAGANI
SETTORE LAVORI PUBBLICI
Ing. B. Tramontano
B. Tramontano

INDICE

INTRODUZIONE

1. CONTENUTI RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 LEGGE 221/2012
 2. OBBLIGO RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 LEGGE 221/2012.
 3. COSTITUZIONE AZIENDA SPECIALE "PAGANI AMBIENTE" oggi SAM
 4. POSSIBILITA' DELL'AZIENDA DI GESTIRE SERVIZI IN PRECEDENZA GESTITI DA SOCIETA' FALLITA
 5. FINALITA' DELLA PRESENTE RELAZIONE
 6. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO
 7. OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO "ILLUMINAZIONE VOTIVA"
 8. RILEVANZA ECONOMICA SERVIZIO ILLUMINAZIONE VOTIVA
 9. OBBLIGHI DEL SERVIZIO ILLUMINAZIONE VOTIVA NEL COMUNE DI PAGANI
 10. CARATTERISTICHE COMPARATE DEI TRE MODELLI GESTIONALI POSSIBILI
 11. RAGIONI DELLA PREFERENZA DEL MODELLO IN HOUSE
 12. REQUISITI AZIENDA SPECIALE "PAGANI AMBIENTE" oggi SAM
- PER AFFIDAMENTO IN HOUSE
13. OBIETTIVI DI FONDO TRIENNIO 2021/2024
 14. OBIETTIVI DI DETTAGLIO ANNO 2021
 15. COSTI PROGRAMMATI



INTRODUZIONE

Per quanto di rilievo a fini della presente Relazione, l'art. 34, commi 20-23 legge 221/2012, dispone che:

- *“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”* (cfr. comma 20);

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

- *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo [siano] esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”* (cfr. comma 23).

L'art. 25-bis del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 convertito con legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9 indica che gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio.

In sostanza, la nuova normativa - che si è resa necessaria dopo lo stravolgimento dell'art. 4, legge 148/2011, per effetto della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale - supera il previgente *favor* per la privatizzazione sostanziale della gestione dei servizi pubblici

locali, dando luogo ad una disciplina unitaria, applicabile a tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Siffatta disciplina che, si richiama all'ordinamento comunitario, facendo tesoro delle motivazioni addotte nella sentenza 26.1.2011, n. 24, della Corte Costituzionale, d'ammissione del quesito referendario sull'abrogazione dell'art. 23bis, legge 133/2008, ripristina dunque l'equiordinazione tra gestione pubblicistica dei servizi pubblici locali, attraverso l'affidamento a società "in house", gestione in regime di partenariato pubblico-privato, tramite società mista con socio operativo scelto mediante gara, e vera e propria esternalizzazione, con la selezione del concessionario privato in maniera competitiva.

Quanto al richiamato diritto comunitario, ove non regolata dalle direttive 17/2004/CE e 18/2004/CE sugli appalti di lavori, servizi e forniture, l'assegnazione della gestione di un servizio pubblico locale è, in ogni caso, soggetta ai principi in materia di non discriminazione, libertà di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi, organizzazione di servizi d'interesse economico e generale e neutralità del diritto comunitario nei confronti del regime di proprietà delle imprese, di cui, rispettivamente, agli artt. 14, 18, 49, 56, 106, 345 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Con particolare riguardo agli affidamenti "in house", essi devono rispondere alle stringenti condizioni soggettive delineate dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, che reputa tale modalità gestoria quale eccezione alla regola del ricorso al mercato, con la conseguenza che il possesso dei relativi requisiti deve essere rigorosamente provato dai soggetti che intendano avvalersene.

Il comma 2 dell'art. 192 "Regime speciale degli affidamenti in house" del D.Lgs. 18-4-2016 n. 50 e s.m.i. indica che ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.



1. CONTENUTI RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 LEGGE 221/2012

Come si è accennato in precedenza, la normativa previgente imponeva all'ente pubblico, per affidare servizi pubblici *in house*, di saggiare la sussistenza di peculiari caratteristiche del contesto territoriale di riferimento che non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato e di attendere, per completare l'affidamento, il vaglio preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La trasformazione della gestione *in house* dei servizi pubblici locali da *extrema ratio* a modalità ordinaria ha comportato un ridimensionamento di tali obblighi, imposti alle amministrazioni per disporre l'affidamento di servizi pubblici *in house*.

All'interno della Legge 221/2012, il comma 20 dell'articolo 34 stabilisce infatti che, per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'affidamento del servizio può essere 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.

Sebbene la norma abbia portata generale, è evidente che la necessità della relazione che dia conto delle ragioni della scelta emerga principalmente nei casi degli affidamenti diretti *in house*, che presentano le maggiori criticità rispetto alla normativa europea sulla concorrenza nei servizi pubblici.

Infatti, diversamente da quanto previsto in precedenza, gli enti affidatari non hanno oggi alcun obbligo di affidare i servizi pubblici attraverso procedure aperte e competitive, ma hanno pieno di diritto di scegliere di affidarli a società da essi interamente controllate.

L'unico vincolo nell'effettuare questa scelta, in questo senso, è pertanto quello di dover motivare le proprie decisioni attraverso una valutazione comparativa prima di procedere all'affidamento, così da giustificare la deroga al principio della concorrenza con l'impossibilità di perseguire altrimenti l'interesse generale, secondo quanto previsto dall'art. 106 del TFUE (cfr. Trattato Funzionamento Unione Europea)

Tale valutazione deve essere basata sugli stessi criteri che determinavano la possibilità di derogare alla disciplina ordinaria secondo la normativa previgente, e precisamente:

- ® l'esistenza di peculiari caratteristiche del contesto territoriale di riferimento che non permettano un efficace e utile ricorso al mercato;
- ® la proprietà interamente pubblica, il rispetto della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e la prevalenza dell'attività svolta dalla stessa per conto e nell'interesse dell'ente pubblico controllante;

® la previa effettuazione di un'analisi comparativa di mercato che dimostri la convenienza economica della scelta.

Detta relazione è obbligatoria e fondamentale per determinare la legittimità del ricorso all'*in house* considerato che la parificazione di quest'ultimo con il ricorso al mercato ha reso la giurisprudenza molto meno restrittiva nella valutazione della legittimità dell'affidamento *in house*.

Il giudice amministrativo, infatti, è sostanzialmente unanime nel ritenere che la scelta, espressa da un ente locale, nella specie da un Comune, nel senso di rendere un dato servizio alla cittadinanza con una certa modalità organizzativa piuttosto di un'altra, ovvero in questo caso di ricorrere all'*in house* e non esternalizzare, è ampiamente discrezionale, e quindi, secondo giurisprudenza assolutamente costante e pacifica, è sindacabile nella presente sede giurisdizionale nei soli casi di illogicità manifesta ovvero di altrettanto manifesto travisamento dei fatti oppure "in assenza della relazione motivante".

Non a caso il nuovo "registro", istituito dall'ANAC, delle amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori che intendano operare affidamenti diretti *in house* impone sì il rispetto dei requisiti di legge sul rapporto tra amministrazione e organismo *in house*, ma nulla dispone, quale prerequisito per l'iscrizione al registro, in merito al rispetto degli oneri motivazionali c.d. rafforzati previsti dall'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici nei casi in cui ci si riferisca ad affidamenti di servizi "disponibili sul mercato in regime di concorrenza".



2. OBBLIGO RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 LEGGE 221/2012.

In ordine all'obbligatorietà della relazione ex art. 34 comma 20, la cui assenza determina finanche l'annullamento degli affidamenti disposti, appare utile ricordare la recentissima Sentenza della Giustizia Amministrativa (cfr. Consiglio di Stato Sezione Quinta) che afferma e codifica la valenza sostanziale (e non formale) dell'adempimento in argomento.

Tanto perché, afferma il massimo consesso amministrativo, tale obbligatorietà è confermata dal quadro normativo di riferimento che, in particolare, all'articolo 3 bis, comma 1 bis, del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 (introdotto dall'art. 34, comma 23, del d.l. n. 179 del 2012, successivamente modificato dall'art. 1, comma 609, lett. a) della Legge 23 dicembre 2014, n. 190) prevede che "gli enti di governo... devono effettuare la relazione prescritta dall'art. 34, comma 20, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179... Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio".

Nel contesto di sostanziale equiordinazione tra i vari modelli di gestione disponibili per la gestione dei servizi pubblici locali (mediante il ricorso al mercato, attraverso il c.d. partenariato pubblico- privato, tramite società mista, ovvero attraverso l'affidamento diretto in house), prosegue il Collegio, l'amministrazione è chiamata ad effettuare una scelta per l'individuazione della migliore modalità di gestione del servizio rispetto al contesto territoriale di riferimento e sulla base dei principi indicati dalla legge: in definitiva, l'amministrazione è chiamata all'esercizio di poteri discrezionali al fine di tutelare l'interesse generale al perseguimento degli "obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio".

Le ragioni di tale scelta sul modello di gestione del servizio, conclude il Collegio, devono essere compiutamente illustrate nella relazione illustrativa ex art. 34, essendo peraltro richiesto un onere motivazionale rafforzato e più incisivo solo nel caso in cui si opti per l'affidamento diretto mediante in house: " in ogni caso, quale che sia la scelta di gestione del servizio pubblico locale a rilevanza economica adottata dall'ente, si tratta di valutazioni che, riguardando l'organizzazione del servizio e la praticabilità di scelte alternative da parte del Comune, devono essere svolte in concreto, con un'analisi effettuata caso per caso e nel complesso". (Consiglio di Stato – Sez. V Sentenza n. 2275/2019 del 08.04.2019)

3. COSTITUZIONE AZIENDA SPECIALE "PAGANI AMBIENTE"

L'Azienda Speciale "Pagani Ambiente" è stata costituita (ex art. 114 D. Lgs. 267/2000 e s.m.i.) con Delibera di Consiglio Comunale n. 29 del 14.05.2018, per come poi formalizzata con atto Notaio Dott. Calabrese di Pagani Rep. 157275 Raccolta 41973 del 22.05.2018, al fine di svolgere concretamente i seguenti servizi (art. 3 Statuto):

- gestione della Raccolta, Trasporto e Smaltimento dei Rifiuti solidi Urbani e dei Rifiuti Speciali;
- spazzamento stradale;
- pulizia delle aree mercatali;
- lavaggio stradale;
- pulizia dei pozzetti e fontane;
- disinfezione ambientale;
- lavaggio dei cassonetti;
- trattamento intermedio e finale dei rifiuti;
- realizzazione e gestione di impianti di compostaggio;
- gestione di isole ecologiche;
- gestione di siti di stoccaggio dei rifiuti urbani;
- manutenzione del cantiere/deposito per la gestione dei rifiuti;
- l'attività di censimento degli immobili oggetto di imposta;
- raccolta e il trattamento dei rifiuti cimiteriali;
- raccolta e il trattamento dei rifiuti speciali;
- gestione del servizio idrico integrato;
- La gestione del patrimonio e delle risorse naturali ed ambientali;
- Le funzioni di efficientamento e risparmio energetico;
- Gestione dei servizi cimiteriali;
- Gestione degli impianti sportivi;
- Il trasporto scolastico;
- Gestione di mense scolastiche e servizi di catering e banqueting;
- Attività di gestione diretta delle entrate comunali, con particolare riferimento alla gestione, riscossione, liquidazione, accertamento e recupero coattivo, nel rispetto di quanto statuito dalle disposizioni normative recate dagli art. 52 e 53 DPR n. 446 del 15/12/1997;
- Manutenzione e gestione del patrimonio immobiliare e demaniale;
- Manutenzione e gestione di impianti di pubblica illuminazione, compresi la produzione di energia alternativa (pannelli solari, fotovoltaico, eolico, ecc.)
- Gestione delle farmacie comunali;



- Acquisto, vendita e scambio di energia elettrica, di gas e di altri vettori energetici nonché la fornitura di servizi connessi;
- La realizzazione, la gestione, manutenzione e sviluppo di reti e sotto servizi necessari alla distribuzione di energia elettrica, gas, altri vettori energetici ed acqua;

Non è revocabile in dubbio, quindi, che l'Azienda Speciale "Pagani Ambiente" pur essendo stata chiaramente destinata ad essere "**il Soggetto Gestore del Ciclo Integrato dei Rifiuti**" sul territorio comunale, è stata anche potenzialmente destinata ad erogare/eseguire altri servizi pubblici locali.

Alla stessa – per effetto delle modifiche statutarie proposte – si intende conferire la **gestione dei servizi cimiteriali e dell'illuminazione votiva**.

In conseguenza di tanto l'Azienda Speciale SAM è qualificato soggetto in house del comune di Pagani per eseguire/erogare servizi pubblici locali a rilevanza economica e servizi strumentali a favore dell'Ente costituente.

Tanto in esecuzione dei dettami normativi recati dall'art. 113 comma 4° TUEL che consente l'affidamento diretto dei servizi solo a società in house interamente pubbliche (cfr. tra cui l'Azienda Speciale costituita a termini art. 114 TUEL) *cui l'Ente delega ogni potere gestionale del servizio affidato conservando ed esercitando esclusivamente il controllo "dominante" sulla struttura affidataria (in quanto partecipata) e sui "livelli" del servizio erogato.*

4. POSSIBILITA' DELL'AZIENDA DI GESTIRE SERVIZI IN PRECEDENZA GESTITI DA SOCIETA' FALLITA

All'atto della trasformazione dell'Azienda Speciale "Pagani Ambiente" in Azienda Speciale SAM, la cui finalità era quella di affidargli la gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica e servizi strumentali precedentemente svolti in forma in house dalla Società "Pagani Servizi Srl", si è posto da più parti il problema se tanto era possibile stante il fatto che detti servizi erano affidati a tutto il 2013 alla società in house "Multiservice Srl a s.u." poi dichiarata fallita il 16 Novembre 2013.

Tale problema si poneva in considerazione dei dettami normativi recati dall'art. 14 (Crisi di impresa di società a partecipazione pubblica), comma 6, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) il quale stabilisce testualmente che: *"Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita"*.

Cioè, in termini più sintetici, si poneva la questione se, fermo il divieto di costituzione di nuova società (acquisizione o mantenimento in società), la pubblica amministrazione controllante potesse gestire il servizio pubblico già affidato alla società dichiarata fallita mediante modelli di gestione in house ancorchè diversi per costituzione quale, in particolare l'azienda speciale di cui all'art. 114 T.U.E.L.

Tanto perché si sosteneva che il divieto normativo era stato interpretato come vera e propria sanzione (in particolare dalla giurisprudenza contabile) che imponeva all'amministrazione di dismettere la veste di imprenditore pubblico, per la cattiva prova che ne aveva dato rendendo possibile il fallimento della società partecipata, e di procedere all'esternalizzazione del servizio, mentre invece il Comune, con lo strumento dell'azienda speciale continuava a gestire il servizio quale imprenditore pubblico peraltro con il medesimo complesso aziendale comunque facente capo, prima, alla società fallita e, poi, alla Società in house "Pagani Servizi Srl".

Nel caso di specie la questione non si poneva, né si pone, per la ragione che la Multiservice Srl ha dismesso le proprie attività alla data del fallimento (12.11.2013) ovvero oltre 7 anni prima della decisione di affidare i servizi da essa allora gestiti all'Azienda Speciale SAM.

Tale circostanza fattuale supera i dettami normativi recati dall'art. 14 (Crisi di impresa di società a partecipazione pubblica), comma 6, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).



Ma è utile anche sottolineare la sussistenza di una seconda ragione, più di diritto, che consente alla pubblica amministrazione controllante di poter gestire il servizio pubblico, in precedenza affidato alla società a partecipazione pubblica dichiarata fallita, mediante la costituzione di un'azienda speciale e, più in generale, attraverso forme di gestione diverse dalla società a partecipazione pubblica, come pure decidere di rivolgersi al mercato con una procedura di gara.

In tal senso, infatti, appare fuor di dubbio che il divieto sancito dall'art. 14 D. Lgs. 175/2016 e s.m.i. ha ad oggetto la costituzione di "nuove società", come pure l'acquisizione di partecipazioni societarie e il loro mantenimento, cioè espressamente si riferisce ad una delle modalità di gestione del servizio pubblico (cfr. la società a partecipazione pubblica) che, conseguentemente, porta ad escludere dal divieto le altre modalità, per la presunzione dell'uso preciso e consapevole da parte del legislatore dell'espressioni contenute nelle norme (argomento del c.d. legislatore consapevole, cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 8 novembre 2018, n. 28575, ma sin da Corte cost., 18 ottobre 1995, n. 440).

D'altronde, afferma unanimamente la giustizia amministrativa, per la chiara lettera della legge, l'estensione del divieto ad altre modalità di gestione del servizio pubblico potrebbe avvenire solo attraverso un'interpretazione analogica, ma la norma è derogatoria dell'ordinaria capacità d'agire delle amministrazioni pubbliche e, per questo, ne è vietata l'interpretazione analogica ai sensi dell'art. 14 delle preleggi: in breve, il divieto non può essere esteso a casi diversi da quello cui espressamente si riferisce.

L'azienda speciale, del resto, ha caratteri diversi da quelli della società a partecipazione pubblica (per un'ampia disamina degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali sulla natura dell'azienda speciale, specie in punto di sua equiparazione all'ente pubblico economico, cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 9 agosto 2018, n. 20684, che, al par. 41, parla di "indubbie differenze" dell'azienda speciale con la società in house):

a) per la natura: l'azienda speciale è, per l'art. 114, comma 1, TUEL, un ente pubblico, appartenente alla categoria degli "enti strumentali", laddove, invece, la società, pur se a partecipazione pubblica, è soggetto privato (ovvero, forse più esattamente, un soggetto pubblico in forma privatistica);

b) per la struttura: organi dell'azienda speciale sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore (art. 114, comma 3, TUEL) e il collegio dei revisori, organi della società a partecipazione pubblica sono, invece, l'amministratore unico ovvero il consiglio di amministrazione (quale organo amministrativo, art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175 del 2016) e l'assemblea della società (salva la scelta per uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI – bis del Capo V del titolo V del codice civile; art. 11, comma 3, penultimo periodo, d.lgs. n. 175/2016);

c) per il regime giuridico: - degli atti e dei provvedimenti assunti (cfr. sulla forma dei contratti delle aziende speciali, cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 9 agosto 2018, n. 20684); - dei beni in dotazione; delle regole in materia di assunzione del personale; della responsabilità amministrativa e contabile degli amministratori.

d) per la relazione che intercorre con l'amministrazione pubblica controllante: al pari della società a partecipazione pubblica, l'azienda speciale è dotata di autonomia organizzativa ed imprenditoriale ma l'ente locale di riferimento esercita su di essa, come fa ogni altra pubblica amministrazione nei confronti di un proprio ente strumentale, un penetrante potere di indirizzo e vigilanza che si compendia nella definizione degli indirizzi e delle finalità da perseguire, nella nomina degli organi ed, infine, specialmente, nel potere di approvazione di tutti gli atti fondamentali (il comma 8 dell'art. 114 TUEL contiene l'elencazione specifica degli atti da sottoporre ad approvazione) e di verifica dei risultati di gestione.

L'azienda speciale gode, dunque, di autonomia (che l'art. 114, comma 1, TUEL, definisce opportunamente "imprenditoriale") ma la sua attività è diretta e orientata dall'ente controllante in un rapporto assimilabile a quello che l'ente ha con un proprio organo (non è un caso che nella vigenza della l. 103/1903 l'azienda speciale era considerata quale organo speciale dell'ente, incardinata nel suo apparato amministrativo, ma dotata di propria autonomia gestionale e contabile).

Si tratta, in breve, di un'"amministrazione parallela", cioè di una struttura inquadrata organicamente nella più ampia organizzazione pubblicistica dell'ente pubblico (così, testualmente, Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2017, n. 4435; cfr. anche Cons. Stato, sez. III, 10 aprile 2015, n. 1842; V, 20 febbraio 2014, n. 820).

Le differenze enucleate tra i due soggetti, quindi, non ne consentono l'assimilazione ai fini dell'estensione del divieto di cui al citato art. 14, comma 6, d.lgs. 175 del 2016, considerato che il predetto divieto, d'altronde, non va inteso alla stregua di una sanzione comminata all'amministrazione pubblica di dismettere temporaneamente la veste di imprenditore pubblico, ma, in maniera più calibrata, come obbligo di ricorrere a modalità di gestione del servizio pubblico, avente ad oggetto la produzione di beni e l'erogazione di servizi, diverse dalla società a partecipazione pubblica al fine di un miglior investimento delle risorse pubbliche.

In conclusione: "se il divieto posto dall'art. 14, comma 6, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 è limitato alla sola costituzione di una nuova società cui affidare il medesimo servizio pubblico già in capo alla società fallita, il Comune di (omissis) non l'ha violato per aver deciso di costituire un'azienda speciale per la gestione del servizio di igiene urbana nel suo territorio né lo ha eluso per aver l'azienda acquisito il ramo di azienda già in titolarità della società partecipata" (cfr. Consiglio di Stato Sezione V Sentenza 5444 del 31.07.2019).



Per quanto in precedenza esposto, d'altra parte, quel che differenzia l'azienda speciale dalla società a partecipazione pubblica non è la natura dell'attività, che consiste pur sempre nella produzione in forma imprenditoriale di beni e servizi, e, piuttosto, nella condizione di più organico collegamento dell'azienda speciale all'ente locale (come chiarito dalla più volte citata sentenza della Corte di cassazione, Sez. Unite, n. 20684 del 2018, in cui si propone la tesi della coesistenza di una "doppia anima" nell'azienda speciale, l'una legata alla natura di attività di impresa esercitata e l'altra all'imprescindibile rapporto di collegamento con l'ente locale).

5. FINALITA' DELLA PRESENTE RELAZIONE

La presente relazione ha la finalità di giustificare e specificare le ragioni che inducono (ed hanno indotto) l'Ente a privilegiare l'Azienda Speciale "Pagani Ambiente" per l'affidamento in house del servizio a **rilevanza economica** "Illuminazione votiva" rientrante (per le possibilità di affidamento diretto) nelle fattispecie previste dall'art. 4 comma 2° D. Lgs. 175/2016 e s.m.i. e (per le modalità di affidamento) di quelle previste dagli artt. 113 e 117 comma 3° TUEL.

Appare non revocabile in dubbio, infatti, che il "Servizio Illuminazione votiva" è un **servizio a rilevanza economica** (cfr. di interesse generale) di cui all'art. 113 TUEL e che esso può essere affidato in house all'organismo strumentale di cui all'art. 114 TUEL (cfr. Azienda Speciale) **"nella sua integrità ed integralità"** come espressamente previsto dall'art. 4 comma 2° D. Lgs. 175/2016 che testualmente recita: *"Le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società **esclusivamente** per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, **ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi**".*

Avendo stabilito, a termini art. 42 comma 2° lett. e) TUEL, tale forma di organizzazione del servizio a rilevanza economica "Illuminazione Votiva" il Comune di Pagani ha delegato ogni potere gestionale alla "SAM" ed ha mantenuto su di sé esclusivamente i poteri di "controllo" (disciplinati dal contratto di servizio) sui livelli del servizio delegato e sul loro rispetto in fase esecutiva da parte del gestore. (cfr. art. 13 comma 11 TUEL *"I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti"*).

Nel caso di specie, quindi, l'Azienda Speciale opera in autonomia funzionale e gestionale.



6. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Le ragioni della scelta di affidare in house il servizio a rilevanza economica "Illuminazione Votiva" risiedono tutte nella necessità di organizzare ed eseguire, sul territorio comunale, un servizio non frammentato, adeguato a soddisfare le esigenze del territorio e della comunità residente ed operante e rispettoso dei principi normativi che disciplinano il settore per come essi si riferiscono alle modalità di gestione dei servizi a rilevanza economica (art. 113 – 114 e 117 comma 3° TUEL e D. Lgs. 175/2016) nonché per contenere, attraverso le connesse e derivanti economie di scala, i costi del servizio e, conseguentemente, la tariffa a carico degli utenti.

Tali ragioni, in termini di dettaglio operativo, sono tutte rilevabili dalla presente relazione che descrive come il servizio in affidamento garantisca il conseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

1. miglioramento dell'efficacia che rappresenta la capacità del servizio di soddisfare le esigenze della collettività nella gestione corretta e in sicurezza dell'illuminazione votiva quale obiettivo tecnico espresso in termini quantitativi e, soprattutto, qualitativi;
2. miglioramento dell'efficienza che rappresenta la capacità di ottimizzazione del relativo costo, ed è collegata al livello quali-quantitativo del servizio necessario al raggiungimento degli obiettivi e dei desiderata aggiuntivi richiesti dall'Amministrazione;
3. raggiungimento dell'economicità di gestione che è legata all'impatto del costo del servizio sull'utenza rispetto al contesto territoriale e alla capacità efficace-efficiente di coniugare i desiderata quali-quantitativi delle collettività (non sempre economicamente convenienti);
4. aumento della trasparenza verso l'utenza che rappresenta la capacità di esplicitare nei confronti della stessa le caratteristiche del servizio e, soprattutto, la gestione economico-finanziaria, consentendo all'utente di raffrontare il peso del servizio rispetto ad analoghi servizi di pubblica utilità, permettendogli di poter valutare la qualità del servizio reso;
5. riduzione della frammentazione gestionale che, previsto dalle norme vigenti, risulta strettamente collegato agli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza ed alla considerazione che più la normativa e il progresso tecnologico aumentano la complessità e la qualità dei servizi, tanto più importante è il raggiungimento di una gestione unitaria, con effetti diretti sulla ottimizzazione dei costi di gestione attraverso una gestione organica di tipo industriale.
6. eliminazione del fenomeno dell'evasione tariffaria e dell'abusivismo in termini di allacci.

7. OBBLIGHI DEL SERVIZIO PUBBLICO "ILLUMINAZIONE VOTIVA"

Il servizio a rilevanza economica "Illuminazione votiva" costituisce un'attività di pubblico interesse caratterizzata da varie peculiarità:

- **in primo luogo** deve essere continuo, al fine di garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura senza possibilità di interruzione e/o di discrezionalità.
- **in secondo luogo** deve riguardare, ed essere effettuato (ancorchè con modalità operative differenti) in tutti i perimetri del cimitero comunale;
- **in terzo luogo** il regime di privativa, che caratterizza la titolarità all'erogazione del servizio, deve essere estrinsecato in natura esclusiva (un ente pubblico affidante, un affidatario unico per periodo di tempo);
- **in quarto luogo** è caratterizzato dall'unitarietà dei singoli segmenti operativi: richiesta, bollettazione e rendicontazione tariffa, esecuzione affissione;

In definitiva appare non revocabile in dubbio che il servizio Illuminazione votiva si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per l'intero cimitero comunale e per un periodo di tempo sufficiente ad operare l'ammortamento delle attrezzature e dei mezzi necessari all'avvio del servizio, e con modalità di erogazione ed organizzazione che devono garantire:

- 1) il rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione per gli stessi;
- 2) il rispetto dei criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità nei confronti degli utenti;
- 3) la continuità e la regolarità senza interruzioni;
- 4) l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo;
- 5) la salvaguardia dell'ambiente.
- 6) la sicurezza dell'erogazione



8. RILEVANZA ECONOMICA SERVIZIO ILLUMINAZIONE VOTIVA

La nozione di "servizio illuminazione votiva" è desumibile dal Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con Regio Decreto 27 luglio 1934 n. 1265 e dal DP;

b) il D.P.R. 10 settembre 1990 n. 285 recante "Approvazione del Regolamento di Polizia Mortuaria"; capo I del D. Lgs. 15.11.1993, n. 507 e s.m.i., che è inteso a garantire specificatamente, l'affissione in appositi spazi a ciò destinati di manifesti di qualunque materia costituiti, contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica, ovvero, ove previsto, e nella misura stabilita dalle disposizioni regolamentari vigenti, di messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche.

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

La suddetta qualificazione del servizio Illuminazione votiva risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (ex multis: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

9. OBBLIGHI DEL SERVIZIO ILLUMINAZIONE VOTIVA NEL COMUNE DI PAGANI

Oltre al rispetto dei predetti obblighi di servizio pubblico, sia generali che specifici per il servizio Illuminazioni votive, il gestore del servizio nel territorio del Comune di Pagani dovrà in particolare garantire l'espletamento delle seguenti fasi generali costituenti il servizio:

- a) gestione e manutenzione completa (ordinaria e straordinaria) delle lampade elettriche votive di tutti i loculi esistenti nel cimitero comunale, dei campi di inumazione e delle tombe di famiglia esistenti nonché degli impianti ad esse afferenti nonché l'installazione di nuove lampade votive a richiesta degli interessati nel cimitero comunale di Pagani.
- b) gestione, sia amministrativa che contabile, dei rapporti con l'utenza privata, ivi compresa la fatturazione dei corrispettivi di abbonamento sulla base delle relative tariffe approvate annualmente dalla Giunta Comunale

I contenuti specifici degli obblighi del servizio "Illuminazione Votiva" nel Comune di Pagani, posti alla base del nuovo Contratto di Servizio da stipularsi tra il Comune di Pagani ed il gestore in house (cfr. Azienda Speciale "Pagani Ambiente"), ed oggetto di periodiche revisioni di intesa tra le parti, saranno ispirati ai seguenti principi:

- a) salvaguardia dell'ambiente;
- b) rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione tra gli stessi, nonché dei criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- c) parità di trattamento del servizio prestato nei limiti resi possibili dalle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito;
- d) continuità e regolarità della prestazione del servizio secondo le modalità previste nel Contratto del servizio;
- e) efficienza ed efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo;
- f) controllo del rispetto degli adempimenti previsti a carico delle utenze, con la conseguente, nei casi di riconosciute mancanze regolamentari, applicazione delle sanzioni pecuniarie previste;

Il Contratto di servizio dovrà comunque contenere le indicazioni come di seguito riportate ove applicabili all'affidamento in questione:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata dell'affidamento;
- c) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;
- d) i principi e le regole generali relativi alle attività e alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio e al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;



- e) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;
- f) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;
- g) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;
- h) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;
- i) l'obbligo di applicazione al personale del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore corrispondente al servizio affidato, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.

10. CARATTERISTICHE COMPARATE DEI TRE MODELLI GESTIONALI POSSIBILI

Al fine di individuare il modello organizzativo migliore per il soddisfacimento delle esigenze dell'Ente e del territorio appare non superfluo effettuare, in linea di principio, una comparazione dei vantaggi e delle criticità sussistenti per i tre modelli di affidamento possibile.

In tal senso il quadro comparativo di seguito riportato.

Affidamento in house	Affidamento società mista	Affidamento a società privata
<p>Caratteristica Produzione interamente in proprio da parte della stessa amministrazione delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore del pubblico, anche mediante l'affidamento diretto e senza gara a strutture societarie legate all'ente pubblico talmente in profondità da indurre a ritenere che si tratti di proiezioni organizzative dello stesso</p> <p>La società in House agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione "dal punto di vista sostantivo", in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e della destinazione della propria attività effettuata in favore dell'amministrazione stessa.</p> <p>Requisiti:</p> <p>a) controllo analogo sulla struttura affidataria b) attività prevalente delle proprie attività rivolta all'Ente</p>	<p>Caratteristica Ricorso a forme di partenariato pubblico/privato, in specie con l'affidamento diretto e senza gara di appalti e servizi a società a capitale misto.</p> <p>La figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, in cui il socio privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza.</p> <p>Il modello trae la propria legittimità dalla circostanza che la gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato abbia ad oggetto, al tempo stesso, l'attribuzione dei compiti operativi e quella della qualità di socio.</p> <p>Indispensabile è la doppia procedura selettiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una finalizzata alla scelta del partner privato da affiancare a quello pubblico nella costituzione di un modulo 	<p>Caratteristica Esterneizzazione delle prestazioni o dei servizi mediante affidamento degli stessi a soggetti selezionati con gara ad evidenza pubblica.</p> <p>Il controllo è esercitato sulla base di precise regole contrattuali poste nel bando di gara e nel capitolato d'appalto. Efficienza delle prestazioni garantita dalla concorrenzialità e dalle buone regole predisposte in via preventiva</p>



<p>affidante.</p> <p>È necessario che l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano.</p> <p>Affinchè tale tipo di controllo sussista non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario" ma occorre che l'amministrazione controllante eserciti "un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato tale da riguardare l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo".</p> <p>Tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario.</p> <p>In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie..."</p>	<p>societario misto ad oggetto esclusivo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • un'altra tesa alla determinazione del soggetto gestore del servizio. <p>Relativamente ad una fattispecie riguardante l'affidamento diretto a società mista pubblico-privata di un appalto di servizi avente ad oggetto attività di smaltimento rifiuti, è stato ribadito che "qualora un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere con un'entità giuridicamente distinta un contratto a titolo oneroso... l'appello alla concorrenza non è obbligatorio... nel caso in cui l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano".</p> <p>Ha escluso il controllo analogo qualora nella società aggiudicataria del servizio una o più imprese private detengano una partecipazione anche minoritaria insieme con l'amministrazione.</p>	
<p>Vantaggi</p>	<p>Vantaggi</p>	<p>Vantaggi</p>
<p>- organismo strumentale</p>	<p>- organismo strumentale</p>	<p>- selezione a mezzo offerta</p>

<p>dell'Ente</p> <ul style="list-style-type: none"> - controllo pregnante e profondo sulle attività eseguite - immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio - controllo di tutte le fasi esecutive del servizio; - modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato dello smaltimento dei rifiuti; - accesso all'attività di educazione alla raccolta differenziata attuate dalla società; - possibilità di condizionare l'attività programmatica e propositiva della società - economicità dei costi di erogazione stante la non previsione di utile societario e di remunerazione del capitale 	<p>dell'Ente anche se limitato dalla presenza socio privato;</p> <ul style="list-style-type: none"> - controllo pregnante sulle attività eseguite; 	<p>economicamente vantaggiosa con possibili miglioramenti del servizio compresi nel prezzo;</p> <ul style="list-style-type: none"> - possibilità di avere un know how più professionalizzato;
Criticità	Criticità	Criticità
<p>Necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali interne tali da controllare in modo stringente il controllato</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Complessità gestionale e amministrativa; - complessità rapporti con socio privato; - difficoltà di modifica delle attività operative anche in caso di emergenza; - lungaggini per selezione socio privato 	<ul style="list-style-type: none"> - difficoltà di interlocuzione e di controllo delle attività eseguite; - aumento costo per utile d'impresa e remunerazione capitale; - difficoltà di modifica delle attività operative anche in caso di emergenza; - lungaggini per selezione e per affidamento servizio;



11. RAGIONI DELLA PREFERENZA DEL MODELLO IN HOUSE

Dalla comparazione valutativa dei tre modelli organizzativi possibili risulta evidente che è preferibile e perseguita la scelta del modello gestionale "IN HOUSE" ovvero l'affidamento diretto a organismo strumentale dell'Ente.

In tal senso depono la possibilità per il Comune di Pagani, e per la collettività degli utenti del servizio pubblico locale a rilevanza economica, di conseguire alcuni rilevanti vantaggi rispetto a forme di gestione esternalizzata da parte di operatori privati ovvero a mezzo di una società mista pubblico-privato, quali in particolare:

- a) la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio;
- b) l'assenza di scopi di lucro in capo alla società in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio alla collettività al miglior rapporto qualità/prezzo, pur nel mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario, garantendo quindi che i ricavi derivanti dalle tariffe pagate dagli utenti siano totalmente destinati alla copertura dei costi del servizio, e che ogni margine disponibile sia reinvestito nel miglioramento della qualità del servizio;
- c) i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house, rispetto ad un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio, sia sotto il profilo economico, sia sotto altri profili;
- d) la possibilità per le amministrazioni pubbliche di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva della società in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo del servizio e del relativo contratto di gestione, riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente pubblico affidante dall'attività operativa esercitata dall'impresa affidataria privata;
- e) la fisiologica tendenza delle società in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli Enti affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione del contratto di servizio, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati;
- f) il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria o del partner privato di una società mista.



12. REQUISITI AZIENDA SPECIALE "SAM" PER AFFIDAMENTO IN HOUSE

Esplicitato il quadro normativo, regolamentare e giurisprudenziale in vigore, e chiarito che l'Azienda Speciale è soggetto in house al pari delle società di capitali, appare necessario verificare se la già costituita Azienda Speciale "SAM" è in possesso di tutti i requisiti adeguati a consentirle di assumere la qualifica di Soggetto gestore del servizio Illuminazione votiva.

In tal senso appare fondamentale evidenziare, in linea preliminare, che "Pagani Ambiente" è un'Azienda Speciale del Comune di Pagani costituita, a termini art. 114 TUEL e per atto Notaio Aniello Calabrese Rep. 157275 Raccolta 41973 del 22.05.2018, inizialmente **quale Soggetto Gestore del Ciclo Integrato dei rifiuti Solidi Urbani** sul territorio del Comune di Pagani e poi successivamente è stato oggetto di un intervento che ha previsto l'affidamento di nuovi servizi e le necessarie modifiche statutarie.

In quanto Azienda Speciale è soggetto in house al pari delle società di capitali e, quindi, soggetto tale da poter ricevere affidamenti in house, dal Comune di Pagani, nel pedissequo rispetto delle procedure previste dall'ordinamento anzitutto fondate sulla necessità di rilevare, dimostrare e codificare la sussistenza, in capo ad essa (Azienda Speciale), dei requisiti fondamentali ed insuperabili che la caratterizzano "come vero e proprio organismo strumentale dell'Ente" su cui l'Ente stesso esercita un controllo dominante e pregnante.

In tal senso l'analisi effettuata, per come dimostrata e dimostrabile per tabulas di seguito, evidenzia quanto segue:

Primo Requisito Partecipazione pubblica totalitaria

L'art. 1, comma 2, del nuovo Statuto precisa che la società è a totale partecipazione pubblica del Comune di Pagani e che "è assolutamente vietata la presenza di capitali privati" (cfr. art. 1 comma 2° "l'Azienda è totalmente partecipata dal Comune di Pagani ed è assolutamente vietata la presenza di capitali privati").

Attualmente il capitale sociale (cfr. Fondo di dotazione) è interamente detenuto dal Comune di Pagani (€ 30.000,00) ed esso, come affermato dallo Statuto Aziendale previgente e nuovo, non è alienabile a favore di soggetti privati anche se riferito o riferibile a quote solo minoritarie, in tal modo rispettando le prescrizione della Corte di Giustizia europea (Corte di Giustizia UE 10 settembre 2009 causa C- 573/07, 13 ottobre 2005 causa C-458/03 - Parking Brixen,).

Ne consegue che, nel caso dell'Azienda Speciale "Pagani Ambiente" oggi "SAM" tale requisito è da considerarsi soddisfatto.

Secondo Requisito Controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Gli articoli 10, 11, 12, 13 e 14 del Nuovo Statuto delimitano i poteri del Cda e del Presidente (artt. 19 e 20) e vincolano l'organo amministrativo all'osservanza degli indirizzi e degli obiettivi gestionali fissati dal Comune socio.

Sussiste, in definitiva, un sistema di controlli penetranti in capo al Comune – socio unico, prevedendo una notevole ingerenza nella programmazione e nella conduzione delle attività societarie.

Alla luce di tali norme statutarie, risulta quindi comprovata una forma di controllo particolarmente pregnante sull'andamento gestionale da parte dell'Ente socio, **di modo che il requisito del controllo analogo può considerarsi ampiamente soddisfatto.**

Inoltre va ricordato che l'Ente si è dotato di un Regolamento "Controllo Analogo", approvato con Delibera di C.C. n. 11 del 28.03.2015 (All. 11 e All. 12) e successivamente del Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni, predisposto in forza dell'art.3 comma 2 del D.L. 174/2012 convertito nella L.213/2012, ed approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 65 del 22.11.2019 attraverso il quale esercita controlli e vigilanza approfonditi e pregnanti sulle stesse attività esercitate e sulle modalità operative con le quali le esercita.

Terzo Requisito Destinazione in via esclusiva o prevalente dell'attività a favore dell'Ente socio.

L'Azienda Speciale "Pagani Ambiente" oggi SAM svolge la parte prevalente della propria attività (anzi addirittura totalitaria) a favore del Comune di Pagani (socio unico), in quanto è, allo stato, Soggetto Gestore del Ciclo Integrato dei Rifiuti sul territorio del comune di Pagani.

In tal senso l'intero fatturato considerabile è rappresentato esclusivamente da quello che la società realizza in virtù dei provvedimenti di affidamento adottati dall'ente locale controllante, compreso quello ottenuto direttamente dagli utenti (cfr. Soggetto gestore servizi a rilevanza economica) in attuazione di tali provvedimenti.

Risulta pertanto rispettato dall'Azienda Speciale "Pagani Ambiente" il requisito della realizzazione della parte più importante delle proprie attività (se non esclusiva) con l'Ente controllante.

Quarto Requisito Assenza di vocazione commerciale

L'art. 1 dello statuto ("Costituzione ed obiettivi) e l'art. 3 ("oggetto sociale") evidenziano che la gestione è focalizzata sull'esercizio di servizi di interesse generale, per conto del Comune di Pagani.



Il requisito dell'assenza di vocazione commerciale è da considerarsi pertanto soddisfatto dalla prevalenza dell'attività orientata a servizi pubblici locali affidati dal Comune.

Quinto Requisito Compensazioni economiche e obblighi di servizio

I rapporti tra Ente locale e l'Azienda Speciale sono regolati da specifico contratto di servizio dal quale si rinvengono le modalità di esecuzione e gli obblighi in capo all'affidataria nonché le compensazioni economiche contrattualmente pattuite (cfr. corrispettivi al netto delle eventuali tariffe) che risultano adeguate a remunerare i costi sostenuti dall'impresa pubblica per l'esercizio delle attività svolte.

13. OBIETTIVI DI FONDO TRIENNIO 2021/2024

Nell'esercizio finanziario 2020, prima dell'emergenza epidemiologica da covid 19 che ha inciso fortemente sulla regolare tenuta del sistema e la connessa gestione dei servizi facenti capo all'ente, il servizio "Illuminazione votiva" è stato reso ed eseguito in economia dal comune di Pagani, anche avvalendosi dell'apporto residuale della società in house "Pagani Servizi Srl", che ha accettato/eseguito le richieste degli utenti ed ha riscosso i proventi derivanti dalla esecuzione del servizio.

Per il triennio **2021/2024** il Servizio in argomento deve essere strutturato in modo da conseguire una serie di pregnanti obiettivi operativi ed esecutivi che, specie nella attuale congiuntura economica generale e di dissesto finanziario dell'Ente, appaiono irrinunciabili per il Comune di Pagani e precisamente:

EQUITA'.

Fondamentale assioma per la copertura dei costi del servizio è che sia in grado di autofinanziarsi con i proventi delle tariffe applicate.

Conseguentemente per l'anno 2021 la determinazione delle misure tariffarie è sviluppata facendo pieno riferimento ai vari coefficienti (diversificati a seconda delle zone territoriali in cui viene erogato il servizio) applicati alla tariffa base stabilita per le diverse dimensioni dei manifesti affissi.

ECONOMICITA'.

La costante attenzione del Comune di Pagani sul Servizio, che sarà ulteriormente sviluppata nel triennio **2021/2024** mediante una costante attività di analisi e controllo del territorio, ha come irrinunciabile obiettivo quello di pervenire ad un'equa comparazione dei ricavi/costi del servizio ed alla predisposizione/attuazione di un'importante opera di bollettazione e rendicontazione, con gestione dei proventi attraverso la diretta riscossione dell'ente comune.



14. OBIETTIVI DI DETTAGLIO ANNO 2021

Il Comune di Pagani ha stabilito, nell'ambito dei poteri di programmazione anche strategica degli obiettivi che il Servizio in argomento deve raggiungere, che l'anno 2021 è il primo di un triennio finalizzato, da un lato, a riqualificare e potenziare le funzioni istituzionali dell'Ente e, dall'altro lato, a garantire ed eseguire un servizio efficiente, efficace e tale da soddisfare le esigenze degli utenti che vi ricorrono, peraltro eseguito in un contesto strutturale di estrema delicatezza umana e sociale.

In tal senso è evidente che in capo al Soggetto Gestore (ASPA) cede il raggiungimento dei seguenti obiettivi fondamentali:

- 1) garantire tutti gli strumenti e le metodologie adeguate a supportare elevati livelli di servizio, ivi compresi quelli relativi alla sicurezza e riservatezza;
- 2) garantire un rapporto con l'utenza improntato a principi di trasparenza, correttezza, imparzialità;
- 3) osservare e applicare le norme generali e comunali vigenti nelle materie oggetto dell'appalto, nonché le tariffe approvate dal Comune;
- 4) gestire il servizio con sistemi informativi idonei a costituire una banca dati completa, dettagliata e flessibile, al fine di consentire una rapida rendicontazione.
- 5) provvedere a soddisfare le richieste degli utenti con efficienza ed efficacia.

15. COSTI PROGRAMMATI

Per meglio definire i costi del Servizio "Illuminazione Votiva", utili anche per la determinazione delle tariffe a carico degli utenti utilizzatori dello stesso, occorre tener presente che per essere erogato con efficienza ed efficacia deve impegnare due unità operative part time (20 ore settimanali) considerato che deve gestire, operativamente, vari impianti illuminativi dislocati nel contesto del Cimitero Comunale in terreni, ossari, loculi e Edifici funerari. Tali attività per ottenere economie di spesa possono essere gestite dal medesimo personale che per effetto delle clausole sociali verrà affidato alla "SAM".

Per le attività di emissione annuale degli avvisi di pagamento ordinari, compreso la notifica degli stessi agli utenti interessati, così come per le attività di recupero stragiudiziale delle morosità rilevate sarà riconosciuto il solo costo di notifica diretta e/o postale.



COMUNE DI PAGANI
SETTORE LAVORI PUBBLICI
Ing. B. Tramontano