

# GISEC S.P.A. PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

Gestione degli impianti di trattamento e servizio di raccolta dei rifiuti ambito  
provinciale Caserta

## PREMESSA - 1

La Legge Regione Campania n. 14 del 26.05.2016 e successive modifiche ed integrazioni (“Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell’economia circolare”) al Titolo V - Art. 23, istituisce l’Ambito Territoriale Ottimale Caserta per l’esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei Comuni della Provincia di Caserta, al quale partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricompresi nel predetto ATO.

L’art. 25 della richiamata L.R. 14/2016 stabilisce che il soggetto di governo di ciascun ATO è l’EDA e che per la Provincia di Caserta è istituito l’EDA Caserta, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

L’art. 5 co. 2 dello Statuto dell’EDA prevede che “Fatto salvo quanto previsto dalla L.R. n. 14/2016, all’Ente d’Ambito si applicano le disposizioni di cui al titolo IV della parte I e quelle di cui ai Titoli I, II, III, IV, V, VI e VII della parte II del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali)”.

## PREMESSA - 2

L'art. 20 dello Statuto dell'EDA (rubricato "Controllo delle gestioni in house") prevede che:

1. L'eventuale affidamento in house della gestione del servizio rifiuti presuppone l'esercizio di un controllo sul soggetto gestore da parte dell'Ente d'Ambito analogo a quello che l'EDA esercita sui propri servizi.
2. Per tali finalità, ed avuto riguardo ai principi consolidati nella normativa e nella giurisprudenza di settore, il Direttore Generale predispone e sottopone all'approvazione del Consiglio d'Ambito un apposito Regolamento di disciplina del controllo sull'attività del soggetto gestore dei rifiuti.

## PREMESSA - 3

### 3. Con tale Regolamento sono individuati:

- a) gli atti di indirizzo strategico dell'Ente d'Ambito per controllare l'attività del soggetto gestore;
- b) gli atti del soggetto gestore assoggettati a mera comunicazione preventiva all'Ente controllante;
- c) gli atti del soggetto gestore, inerenti gli indirizzi strategici sub lett. a), assoggettati a procedimenti di concertazione con l'ente controllante;
- d) le modalità di informazione periodica sull'attività del soggetto gestore;
- e) le clausole obbligatorie da inserire nella convenzione di affidamento del servizio, che disciplinano le ipotesi di sua risoluzione, da parte dell'ente controllante, per grave inadempimento del soggetto gestore nei procedimenti di concertazione di cui alla precedente lettera c);
- f) le modalità di aggiornamento del modello di controllo in house, in adeguamento delle norme di settore eventualmente sopravvenienti.

## PREMESSA - 4

A seguito dell'entrata in vigore della Legge Regionale della Campania 26 maggio 2016, n. 14 (“Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare”) e ss.mm.ii., con la definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrato dei rifiuti da parte dei Comuni (art. 23 L.R.C. cit.) e l'istituzione degli Enti d'Ambito Territoriali (EDA), soggetti di governo di ciascun ATO, aventi personalità giuridica di diritto pubblico e dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (art. 25 L.R.C. cit.), sono mutate le funzioni amministrative in tema di gestione dei rifiuti urbani.

## PREMESSA - 5

In tal senso, è stata superata la disciplina di cui al D.L. 30 dicembre 2009, n.195, convertito nella L. 26 febbraio 2010, n. 26, con il quale, nel chiudere lo stato emergenziale dei rifiuti in Regione Campania, veniva stabilito il subentro delle Amministrazioni Provinciali nei contratti in corso per le attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti, anche per il tramite delle relative società ad integrale partecipazione pubblica (così l'art. 11, comma 2); infatti, con la L.R. Campania citata si è attualmente determinata, come in parte già avvenuto con l'avvento della legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. "legge Del Rio"), una sottrazione delle competenze dirette delle Province in tema di ciclo dei rifiuti.

## PREMESSA - 6

Invero, gli artt. 9 e 10 della L.R Campania n. 14/2016 individuano solo nella Regione e nei Comuni i soggetti aventi competenze in tema di ciclo dei rifiuti, escludendo dunque le Province, mentre l'art. 26, co.1, lett. c) dispone che l'Ente d'Ambito "individua il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno dell'ATO o di ciascun Sub Ambito Distrettuale e affida il servizio, ai sensi dell'art. 202 del decreto legislativo 152/2006..." e l'art. 29, comma 1, lett. b) prevede che il Consiglio d'Ambito dell'Ente "approva le forme di gestione del servizio nell'ATO o nei SAD nei quali lo stesso si articola, compreso il subentro nella gestione degli impianti e servizi già espletati dalle società provinciali, garantendo (...) la continuità occupazionale del personale addetto (...)”;

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO - GENESI

Al fine di acquisire il prescritto parere sulla conformità dell'atto di acquisizione della partecipazione della società provinciale GISEC S.p.A. a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8 del Decreto Legislativo n. 175/2016 si è reso necessario predisporre un Business Plan che, fatte salve le discipline di settore, contiene la proiezione, per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.

## IL PIANO ECONOMICO - PREPARAZIONE

Pertanto, per procedere alla definizione del B.P., l'Eda Caserta con la Determinazione direttoriale n. 228 del 19.12.2022, ha dato incarico allo Studio Bertoli & Associati - Associazione professionale, avente sede in Roma - 00184 - alla Via Firenze n. 32, per il servizio di assistenza e supporto per la realizzazione di un Piano Economico Finanziario strutturato osservando i seguenti requisiti:

- 1. - sostenibilità finanziaria, ossia l'assenza di gravi squilibri finanziari;**
- 2. - coerenza, vale a dire l'assenza di fattori di "incoerenza" nel piano;**
- 3. - attendibilità, che fa riferimento alla fondatezza delle ipotesi.**

I dati e i documenti richiesti per la redazione del B.P. sono stati forniti allo Studio Bertoli & Associati - Associazione professionale dalla Direzione Finanziaria della GISEC S.P.A.

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) - ASSUNZIONI STRATEGICHE

- ❑ I dati relativi alle principali voci di costo, tonnellate gestite e tariffa obiettivo sono stati forniti dalla GISEC S.p.A. ovvero ricavate dal Piano d'Ambito della Provincia di Caserta
- ❑ La durata del PEF è stata prevista pari a 15 anni
- ❑ Tutti i nuovi impianti sono in parte già stati interamente finanziati da fondi della regione:
  - Landfill Mining;

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) - ASSUNZIONI STRATEGICHE

- ❑ I costi per il trasporto e smaltimento fuori regione dallo STIR di Santa Maria Capua Vetere sono previsti, come da Piano d'Ambito, in riduzione di circa il 50% nel periodo del PEF al netto dell'effetto inflattivo
- ❑ I nuovi investimenti riguarderanno esclusivamente sostituzione di macchinari e attrezzature già presenti tra gli attivi della GISEC S.p.A.
- ❑ La realizzazione dei nuovi impianti previsti nel Piano d'Ambito provinciale, sarà effettuata direttamente dall'EDA Caserta e, pertanto, gli stessi entreranno nel patrimonio dell'Ente e saranno concessi in uso alla GISEC S.p.A.

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO - ASSUNZIONI ECONOMICHE

- ❑ La previsione dei costi per il periodo si è basata sui data di chiusura dell'esercizio 2022
- ❑ Il tasso di incremento dei costi è stato mediamente previsto pari al 2%
- ❑ Per i ricavi la tariffa è stata allineata a quanto previsto nel Piano d'Ambito della Provincia di Caserta, prevedendo quindi una sua riduzione complessiva nel corso del periodo del PEF.
- ❑ Per il 2023 la tariffa inerente al trasporto e smaltimento rifiuti STIR è stata posta pari a euro 201,90 per tonnellata come da validazione dell'Ente Territorialmente competente
- ❑ È stato considerato, dal punto di vista finanziario, l'effetto dell'accordo per la compensazione dei crediti (verso i Comuni)
- ❑ Il pagamento dei fornitori è stato previsto mediamente a 120 gg
- ❑ L'incasso dai clienti è previsto per il 70% dei nuovi crediti e per il 60% dei crediti di anni precedenti

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## ENTE D'AMBITO CASERTA GISEC SPA IPOTESI PIANO

**Durata Piano** 15  
**Inizio piano** 01/01/24  
**Fine piano** 31/12/38

<b>Variazione costi piano</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>	<b>2031</b>	<b>2032</b>	<b>2033</b>	<b>2034</b>	<b>2035</b>	<b>2036</b>	<b>2037</b>	<b>2038</b>
Costi generici	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
Costi inceneritore stir	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)
Trasporto smaltimento generico	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)
Variazione ricavi (95% costi)	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%
Variazione cumulata	3,84%	5,81%	7,82%	9,87%	11,96%	14,08%	16,25%	18,46%	20,71%	23,00%	25,34%	27,72%	30,15%	32,62%	35,14%

### Ipotesi fiscali

Aliquota Ires 24,00%  
Aliquota Irap 4,90%

<b>Obiettivo rifiuti da piano d'ambito 2019</b>	<b>quantità</b>		<b>prezzo</b>	
	PdA		Stima	
altri rifiuti a recupero c/o CCR	10.801	200	10.801	200
altri rifiuti a smaltimento c/o CCR	10.801	200	10.801	200
frazione residua	121.162	131,56	131.461	143

### Gestione finanziaria

Incasso tariffa anni prec 60,00%  
Incasso tariffa 70,00%  
Pagamento fornitori 120 gg 33,00%  
Ratei attivi 0,75%  
Ratei passivi 0,50%

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

GISEC SPA  
BUSINESS PLAN 2024-2038  
DATI SINTETICI

CONTO ECONOMICO .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Valore della produzione	43.023	41.559	40.551	39.353	38.600	37.846	36.788	36.074	35.362	34.753	34.028	33.407	32.857	32.411	31.626
Costi di produzione	(42.757)	(41.218)	(40.241)	(38.960)	(38.022)	(37.309)	(36.228)	(35.513)	(34.768)	(34.239)	(33.495)	(32.921)	(32.355)	(32.002)	(31.337)
Imposte sul reddito dell'esercizio	(77)	(99)	(90)	(114)	(167)	(156)	(162)	(162)	(172)	(149)	(154)	(141)	(145)	(118)	(84)
Utile (perdita) dell'esercizio	189	242	220	279	411	382	398	398	422	365	378	345	357	290	205

STATO PATRIMONIALE .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Immobilizzazioni	3.037	2.934	2.105	2.006	1.723	1.984	1.814	1.804	1.634	2.034	1.864	1.854	1.684	2.084	1.914
Attivo Circolante	55.476	52.803	50.864	48.617	48.285	47.391	46.972	46.417	46.076	45.106	44.741	44.188	43.831	43.530	43.525
Ratei e Risconti	257	251	245	240	234	228	222	217	212	207	203	199	196	192	189
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>
Patrimonio Netto	4.310	4.552	4.773	5.052	5.462	5.844	6.242	6.640	7.062	7.427	7.805	8.150	8.507	8.796	9.002
Debiti	54.246	51.227	48.238	45.615	44.587	43.570	42.583	41.618	40.684	39.747	38.834	37.925	37.041	36.849	36.469
Ratei e Risconti	215	208	203	197	193	189	184	180	177	174	170	167	164	162	158
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 CONTO ECONOMICO

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>A) Valore della produzione</b>															
Ricavi dalle vendite e prestazioni	43.023	41.559	40.551	39.353	38.600	37.846	36.788	36.074	35.362	34.753	34.028	33.407	32.857	32.411	31.626
Altri ricavi e proventi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale valore della produzione</b>	<b>43.023</b>	<b>41.559</b>	<b>40.551</b>	<b>39.353</b>	<b>38.600</b>	<b>37.846</b>	<b>36.788</b>	<b>36.074</b>	<b>35.362</b>	<b>34.753</b>	<b>34.028</b>	<b>33.407</b>	<b>32.857</b>	<b>32.411</b>	<b>31.626</b>
<b>B) Costi della produzione</b>															
Mat. prime, suss., di consumo e merci	2.523	2.574	2.625	2.678	2.731	2.786	2.842	2.898	2.956	3.015	3.076	3.137	3.200	3.264	3.329
Servizi	30.954	30.048	29.231	28.470	27.533	26.652	25.824	25.048	24.320	23.638	23.000	22.401	21.846	21.329	20.842
Godimento di beni di terzi	827	843	860	877	895	913	931	950	969	988	1.008	1.028	1.049	1.070	1.091
Personale	7.278	6.436	6.194	6.147	6.098	6.047	5.995	5.947	5.899	5.847	5.796	5.702	5.651	5.602	5.468
Salari	5.496	4.861	4.678	4.642	4.605	4.566	4.528	4.492	4.455	4.416	4.377	4.306	4.267	4.231	4.130
Oneri sociali	1.259	1.113	1.071	1.063	1.055	1.046	1.037	1.029	1.020	1.011	1.002	986	977	969	946
TFR	332	294	283	280	278	276	274	271	269	267	264	260	258	256	250
Altri costi	191	169	162	161	160	158	157	156	154	153	152	149	148	147	143
Ammortamenti e Svalutazioni	850	1.004	1.029	498	483	638	370	410	370	500	370	410	370	500	370
Ammortamento imm. Immateriali	460	549	549	90	90	180	90	90	90	180	90	90	90	180	90
Ammortamento imm. Materiali	390	455	480	408	393	458	280	320	280	320	280	320	280	320	280
Variazione rimanenze di materie prime	150	135	122	110	99	89	80	72	65	58	52	47	42	38	34
Oneri diversi di gestione	175	177	179	181	182	184	186	188	190	192	194	196	198	200	202
<b>Totale costi di produzione</b>	<b>42.757</b>	<b>41.218</b>	<b>40.241</b>	<b>38.960</b>	<b>38.022</b>	<b>37.309</b>	<b>36.228</b>	<b>35.513</b>	<b>34.768</b>	<b>34.239</b>	<b>33.495</b>	<b>32.921</b>	<b>32.355</b>	<b>32.002</b>	<b>31.337</b>
<b>Differenza valore e costi produzione (A -</b>	<b>266</b>	<b>341</b>	<b>310</b>	<b>393</b>	<b>578</b>	<b>537</b>	<b>560</b>	<b>561</b>	<b>594</b>	<b>514</b>	<b>532</b>	<b>485</b>	<b>502</b>	<b>408</b>	<b>289</b>
<b>Risultato prima delle imposte</b>	<b>266</b>	<b>341</b>	<b>310</b>	<b>393</b>	<b>578</b>	<b>537</b>	<b>560</b>	<b>561</b>	<b>594</b>	<b>514</b>	<b>532</b>	<b>485</b>	<b>502</b>	<b>408</b>	<b>289</b>
<b>F) Imposte sul reddito dell'esercizio</b>															
Imposte correnti e anticipate	77	99	90	114	167	156	162	162	172	149	154	141	145	118	84
<b>Utile (perdita) dell'esercizio</b>	<b>189</b>	<b>242</b>	<b>220</b>	<b>279</b>	<b>411</b>	<b>382</b>	<b>398</b>	<b>398</b>	<b>422</b>	<b>365</b>	<b>378</b>	<b>345</b>	<b>357</b>	<b>290</b>	<b>205</b>
<b>ROE</b>	<b>4,4%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,5%</b>	<b>7,5%</b>	<b>6,5%</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,3%</b>	<b>2,3%</b>

ENTE D' AMBITO CASERTA  
 Protocollo Arrivo N. 1984/2023 del 13-12-2023  
 Doc. Principale - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 STATO PATRIMONIALE

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>B) Immobilizzazioni</b>															
I - Immobilizzazioni Immateriali	1.202	1.153	604	514	424	744	654	564	474	794	704	614	524	844	754
Altre	1.202	1.153	604	514	424	744	654	564	474	794	704	614	524	844	754
II - Immobilizzazioni Materiali	1.836	1.781	1.501	1.492	1.299	1.240	1.160	1.240	1.160	1.240	1.160	1.240	1.160	1.240	1.160
Terreni e fabbricati															
Impianti e macchinari	490	584	477	545	413	457	357	457	357	457	357	457	357	457	357
Attrezzature industriali e commerciali	815	684	727	570	588	407	507	407	507	407	507	407	507	407	507
Altri beni	530	513	297	377	297	377	297	377	297	377	297	377	297	377	297
Immobilizzazioni in corso e acconti															
III - Immobilizzazioni finanziarie															
<b>Totale Immobilizzazioni</b>	<b>3.037</b>	<b>2.934</b>	<b>2.105</b>	<b>2.006</b>	<b>1.723</b>	<b>1.984</b>	<b>1.814</b>	<b>1.804</b>	<b>1.634</b>	<b>2.034</b>	<b>1.864</b>	<b>1.854</b>	<b>1.684</b>	<b>2.084</b>	<b>1.914</b>
<b>C) Attivo Circolante</b>															
I - Rimanenze	1.354	1.218	1.097	987	888	799	719	647	583	524	472	425	382	344	310
II - Crediti	38.137	32.631	29.940	28.325	27.281	26.472	25.673	24.987	24.353	23.776	23.194	22.645	22.137	21.681	21.148
Verso Clienti	29.401	24.228	21.856	20.548	19.799	19.274	18.746	18.321	17.937	17.601	17.249	16.921	16.626	16.373	16.037
Verso imprese controllanti	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409
Crediti tributari	584	561	538	517	496	476	457	439	421	404	388	373	358	343	330
Imposte anticipate	7.061	6.779	6.508	6.247	5.997	5.758	5.527	5.306	5.094	4.890	4.695	4.507	4.327	4.153	3.987
Verso altri	682	654	628	603	579	556	534	512	492	472	453	435	418	401	385
III - Attività finanziarie che non costituiscono imm.	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003
IV - Disponibilità liquide	10.983	13.951	14.825	14.303	15.113	15.117	15.577	15.780	16.138	15.803	16.073	16.116	16.310	16.503	17.064
<b>Totale Attivo Circolante</b>	<b>55.476</b>	<b>52.803</b>	<b>50.864</b>	<b>48.617</b>	<b>48.285</b>	<b>47.391</b>	<b>46.972</b>	<b>46.417</b>	<b>46.076</b>	<b>45.106</b>	<b>44.741</b>	<b>44.188</b>	<b>43.831</b>	<b>43.530</b>	<b>43.525</b>
<b>D) Ratei e Risconti</b>	257	251	245	240	234	228	222	217	212	207	203	199	196	192	189
Ratei e risconti attivi	257	251	245	240	234	228	222	217	212	207	203	199	196	192	189
<b>Totale Attivo</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>

ENTE D' AMBITO CASERTA  
 Protocollo Arrivo N. 1984/2023 del 13-12-2023  
 Doc. Principale - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 STATO PATRIMONIALE

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>A) Patrimonio Netto</b>															
I - Capitale	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II - Riserve di rivalutazione	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153
IV - Riserva legale	82	92	104	115	129	149	168	188	200	200	200	200	200	200	200
VII - Altre riserve	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558
<i>Riserva straordinaria o facoltativa</i>	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202
<i>Versamenti in conto capitale</i>	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356
VIII - Utili (perdite) portati a nuovo	327	507	737	947	1.211	1.602	1.964	2.342	2.728	3.150	3.515	3.893	4.238	4.595	4.885
IX - Utile (perdita) dell'esercizio	189	242	220	279	411	382	398	398	422	365	378	345	357	290	205
<b>Totale Patrimonio Netto</b>	<b>4.310</b>	<b>4.552</b>	<b>4.773</b>	<b>5.052</b>	<b>5.462</b>	<b>5.844</b>	<b>6.242</b>	<b>6.640</b>	<b>7.062</b>	<b>7.427</b>	<b>7.805</b>	<b>8.150</b>	<b>8.507</b>	<b>8.796</b>	<b>9.002</b>
<b>B) Fondo per rischi e oneri</b>	10.197	9.993	9.793	9.597	9.405	9.217	9.033	8.852	8.675	8.502	8.332	8.165	8.002	7.842	7.685
Fondo per imposte anche differite	4.691	4.597	4.505	4.415	4.327	4.240	4.155	4.072	3.991	3.911	3.833	3.756	3.681	3.607	3.535
Altri	5.506	5.396	5.288	5.182	5.079	4.977	4.877	4.780	4.684	4.591	4.499	4.409	4.321	4.234	4.150
<b>D) Debiti</b>	44.049	41.234	38.445	36.018	35.181	34.353	33.550	32.766	32.009	31.245	30.502	29.760	29.039	29.007	28.784
Debiti verso fornitori	38.178	35.285	32.421	29.895	28.905	27.933	26.979	26.043	25.123	24.219	23.330	22.455	21.594	21.452	21.320
Debiti tributari	1.034	1.211	1.378	1.569	1.812	2.043	2.280	2.517	2.763	2.985	3.211	3.422	3.638	3.825	3.909
Debiti v. istituti di previdenza sociale	121	116	115	114	113	112	111	111	110	109	107	106	105	102	0
Altri debiti	4.717	4.623	4.530	4.440	4.351	4.264	4.179	4.095	4.013	3.933	3.854	3.777	3.702	3.628	3.555
<b>Totale Debiti</b>	<b>54.246</b>	<b>51.227</b>	<b>48.238</b>	<b>45.615</b>	<b>44.587</b>	<b>43.570</b>	<b>42.583</b>	<b>41.618</b>	<b>40.684</b>	<b>39.747</b>	<b>38.834</b>	<b>37.925</b>	<b>37.041</b>	<b>36.849</b>	<b>36.469</b>
<b>E) Ratei e Risconti</b>	215	208	203	197	193	189	184	180	177	174	170	167	164	162	158
Ratei e risconti passivi	215	208	203	197	193	189	184	180	177	174	170	167	164	162	158
<b>Totale Passivo</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>

AMBITO CASERTA  
 Protocollo Arrivo N. 1984/2023 del 13-12-2023  
 Doc. Principale - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 RENDICONTO FINANZIARIO

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>Disponibilità liquida iniziale</b>	<b>8.875</b>	<b>10.983</b>	<b>13.951</b>	<b>14.825</b>	<b>14.303</b>	<b>15.113</b>	<b>15.117</b>	<b>15.577</b>	<b>15.780</b>	<b>16.138</b>	<b>15.803</b>	<b>16.073</b>	<b>16.116</b>	<b>16.310</b>	<b>16.503</b>
Risultato d'esercizio Lordo	266	341	310	393	578	537	560	561	594	514	532	485	502	408	289
Rettifiche per elementi non monetari	642	800	829	303	292	450	186	229	193	326	200	243	207	340	213
Variazione Capitale Circolante Netto	1.400	2.726	(65)	(817)	141	(84)	(85)	(187)	(229)	(276)	(262)	(286)	(315)	345	259
Flusso di cassa per investimenti	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)
<b>Disponibilità liquida finale</b>	<b>10.983</b>	<b>13.951</b>	<b>14.825</b>	<b>14.303</b>	<b>15.113</b>	<b>15.117</b>	<b>15.577</b>	<b>15.780</b>	<b>16.138</b>	<b>15.803</b>	<b>16.073</b>	<b>16.116</b>	<b>16.310</b>	<b>16.503</b>	<b>17.064</b>

ENTE D' AMBITO CASERTA  
 Protocollo Arrivo N. 1984/2023 del 13-12-2023  
 Doc. Principale - Copia del Documento Firmato Digitalmente

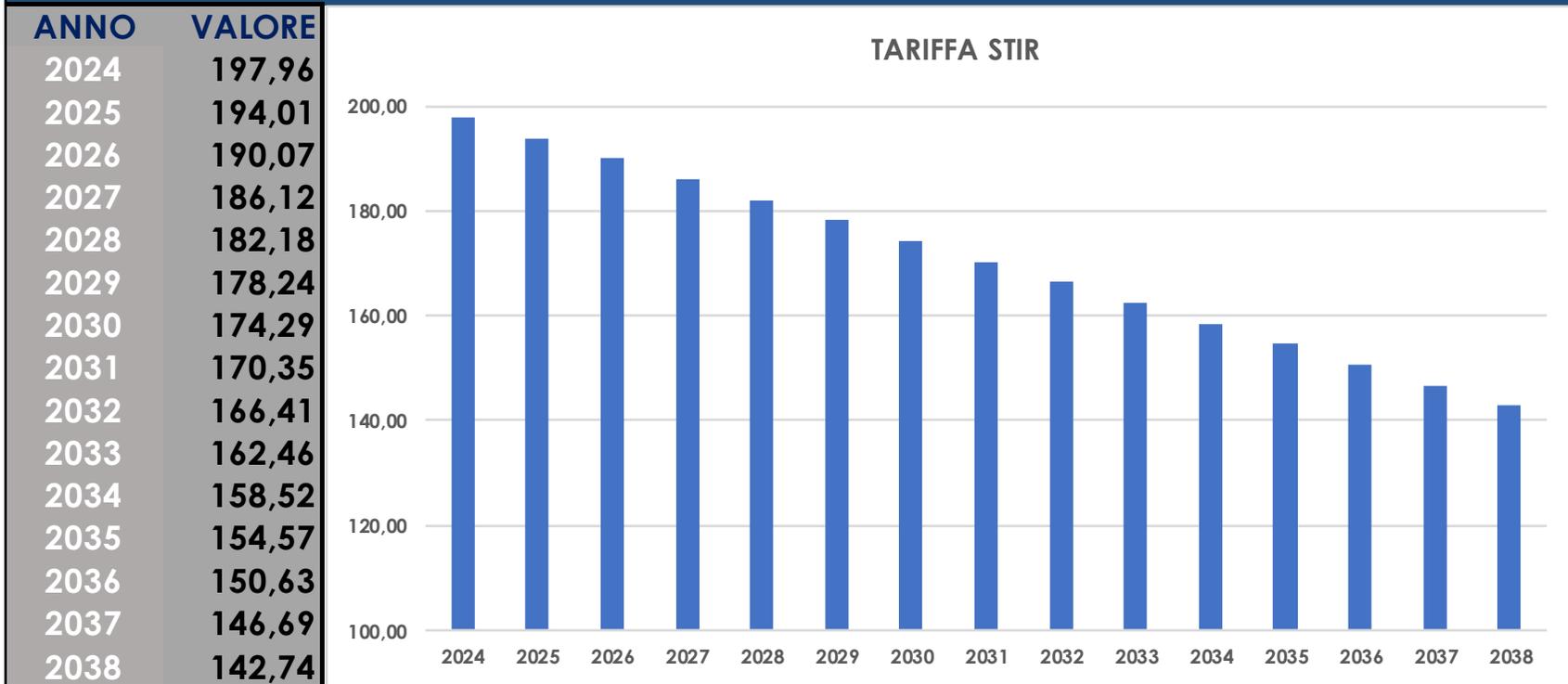
# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## ENTE D'AMBITO CASERTA GISEC SPA COSTI TRATTAMENTO RIFIUTI

RIEPILOGO - euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>Gestione impianti</b>	1.066	1.088	1.109	1.132	1.154	1.177	1.201	1.225	1.249	1.274	1.300	1.326	1.352	1.379	1.407
<b>Trasporto e smaltimento rifiuti generico</b>	2.112	2.028	1.946	1.869	1.775	1.686	1.602	1.522	1.446	1.374	1.305	1.240	1.178	1.119	1.063
<b>Trasporto e smaltimento rifiuti STIR</b>	21.987	21.107	20.263	19.452	18.480	17.556	16.678	15.844	15.052	14.299	13.584	12.905	12.260	11.647	11.065
<b>Manutenzioni e ricambi, additivi</b>	3.286	3.352	3.419	3.487	3.557	3.628	3.701	3.775	3.850	3.927	4.006	4.086	4.168	4.251	4.336
<i>Materie prime, sussidiarie, di consumo e merci</i>	931	949	968	988	1.008	1.028	1.048	1.069	1.091	1.112	1.135	1.157	1.181	1.204	1.228
<i>Servizi</i>	2.355	2.403	2.451	2.500	2.550	2.601	2.653	2.706	2.760	2.815	2.871	2.929	2.987	3.047	3.108
<b>Servizi vari e utenze</b>	453	463	472	481	491	501	511	521	531	542	553	564	575	587	598
<i>Servizi</i>	441	450	459	468	478	487	497	507	517	527	538	549	560	571	582
<i>Spese per godimento beni di terzi</i>	12	12	13	13	13	13	14	14	14	15	15	15	15	16	16
<b>Energia elettrica</b>	853	870	887	905	923	942	960	980	999	1.019	1.040	1.060	1.082	1.103	1.125
<b>Carburanti e lubrificanti</b>	500	510	520	530	541	552	563	574	585	597	609	621	634	646	659
<b>Costi automezzi e macchinari</b>	815	831	847	864	882	899	917	936	954	974	993	1.013	1.033	1.054	1.075
<b>Spese generali</b>	2.651	2.704	2.758	2.813	2.870	2.927	2.986	3.045	3.106	3.168	3.232	3.296	3.362	3.429	3.498
<i>Materie prime, sussidiarie, di consumo e merci</i>	27	27	28	28	29	29	30	30	31	32	32	33	34	34	35
<i>Servizi</i>	2.625	2.677	2.731	2.785	2.841	2.898	2.956	3.015	3.075	3.137	3.199	3.263	3.329	3.395	3.463
<b>TOTALE</b>	<b>33.723</b>	<b>32.951</b>	<b>32.222</b>	<b>31.534</b>	<b>30.673</b>	<b>29.868</b>	<b>29.119</b>	<b>28.421</b>	<b>27.774</b>	<b>27.175</b>	<b>26.621</b>	<b>26.111</b>	<b>25.643</b>	<b>25.216</b>	<b>24.826</b>

ENTE D' AMBITO CASERTA  
 Protocollo Arrivo N. 1984/2023 del 13-12-2023  
 Doc. Principale - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

**GISEC SPA  
BUSINESS PLAN 2024-2038  
TARIFFA RIFIUTI - STIR**



ENTE D' AMBITO CASERTA  
 Protocollo Arrivo N. 1984/2023 del 13-12-2023  
 Doc. Principale - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

## IL PIANO ECONOMICO - ANALISI DI SENSITIVITÀ

Ai fini di una valutazione dei possibili effetti di una variazione delle tempistiche di incasso dei crediti si fa presente che una riduzione della velocità di incasso come nella tabella sotto allegata mantiene positivo nel corso del periodo il valore della liquidità presente in azienda.

### Gestione finanziaria

Incasso tariffa anni prec

Incasso tariffa

	nuova	Riduzione velocità incasso
Incasso tariffa anni prec	60,00%	54,00%
Incasso tariffa	70,00%	56,00%
		10,00%
		20,00%

GISEC SPA  
BUSINESS PLAN 2024-2038  
RENDICONTO FINANZIARIO

SENSITIVITY

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>Disponibilità liquida iniziale</b>	<b>8.875</b>	<b>2.486</b>	<b>2.460</b>	<b>2.408</b>	<b>1.770</b>	<b>2.712</b>	<b>2.925</b>	<b>3.662</b>	<b>4.124</b>	<b>4.726</b>	<b>4.612</b>	<b>5.105</b>	<b>5.359</b>	<b>5.746</b>	<b>6.109</b>
Risultato d'esercizio Lordo	266	341	310	393	578	537	560	561	594	514	532	485	502	408	289
Rettifiche per elementi non monetari	642	800	829	303	292	450	186	229	193	326	200	243	207	340	213
Variazione Capitale Circolante Netto	(7.097)	(268)	(991)	(933)	272	126	191	72	15	(55)	(39)	(75)	(122)	515	461
Flusso di cassa per investimenti	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)
<b>Disponibilità liquida finale</b>	<b>2.486</b>	<b>2.460</b>	<b>2.408</b>	<b>1.770</b>	<b>2.712</b>	<b>2.925</b>	<b>3.662</b>	<b>4.124</b>	<b>4.726</b>	<b>4.612</b>	<b>5.105</b>	<b>5.359</b>	<b>5.746</b>	<b>6.109</b>	<b>6.873</b>

Spett.le

**GISEC S.p.A.**

Via Lamberti 15

81100 Caserta (CE)

CF e P.IVA 03550730612

[gisecspa@legalmail.it](mailto:gisecspa@legalmail.it)

Roma, 7 dicembre 2023

Oggetto: **Relazione della società di revisione sul Piano Economico Finanziario previsto dall'art. 3 bis, comma 1 bis del d.l. n. 138/2011, per la gestione del trattamento dei rifiuti urbani nella provincia di Caserta con allegata relazione ex art. 17 Dlgs 201/2022**

#### **ASSEVERAZIONE DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO**

Gentili Signori,

in relazione a quanto in oggetto, nonché alla relativa documentazione e ai dati che avete fornito alla nostra società,

#### **PREMESSO CHE**

- La GISEC S.p.A., Società per la Gestione di Impianti e Servizi Ecologici Casertani, di seguito "Società" o "GISEC", ha intenzione di presentare una proposta la gestione del trattamento dei rifiuti urbani;
- il progetto prevede la gestione degli impianti di trattamento dei rifiuti della provincia di Caserta attraverso interventi mirati sugli impianti con i quali mira ad efficientare i principali processi di gestione e di diminuire gli oneri ed in generale i costi che ricadono sulla collettività del territorio per una durata di 15 anni;
- in relazione a quanto sopra GISEC ha predisposto un Piano Economico Finanziario (di seguito "PEF"), con relativa relazione di accompagnamento nonché corredata da relazione ex art 17 comma 2 del D.lgs. 201 del 30.12.2022, che ha sottoposto alla nostra società per il rilascio dell'asseverazione ai sensi dell'articolo 183 (Finanza di progetto), comma 15, del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e ss.mm.ii., nelle parti ancora applicabili;
- la scrivente società Across Fiduciaria S.p.A. (di seguito "ACROSS") è una società di revisione autorizzata, ai sensi della legge 23 novembre 1939, n. 1966 e ss.mm.ii., con Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 30 ottobre 2006 ed è Iscritta all'Albo degli intermediari finanziari ex art. 106 del TUB, sezione separata delle società fiduciarie, al n. 19483.7;
- la responsabilità della redazione del Piano, nonché delle ipotesi e degli elementi posti alla base della sua formulazione, compete agli amministratori delle Società in indirizzo;

- ACROSS ha svolto le necessarie attività di verifica del PEF e della relativa relazione illustrativa, in osservanza dei principi di revisione emanati dalla commissione dell'IFAC (*International Federation of Accountants*) denominata IAASB (*International Auditing and Assurance Standard Board*) e, in particolare, l'*International Standard on Assurance Engagements - ISAE 3400*;

Tutto ciò premesso, la ACROSS Fiduciaria S.p.A.

### **ASSEVERA**

Il Piano Economico Finanziario predisposto da GISEC, piano che si allega alla presente per identificazione (cfr. Allegato A), che comprende i prospetti economico-finanziari per la durata del piano stesso, fissata in 15 anni, e la relazione accompagnatoria, attestandone la sostanziale coerenza complessiva sulla base dell'esame della documentazione e delle informazioni a noi fornite, che, a nostro giudizio, forniscono una base ragionevole per la predisposizione del Piano stesso, riguardanti:

- a) il valore complessivo degli investimenti;
- b) la struttura dei costi, inclusi quelli afferenti alla manutenzione della struttura, elaborati dall'Ente in considerazione delle attività necessarie per la realizzazione degli investimenti e la loro conduzione;
- c) le stime dei ricavi;
- d) la capacità, rappresentata nel PEF, di generare flussi di cassa complessivamente positivi nell'arco della durata del piano;
- e) la coerenza delle analisi di sensitività a cui è stato sottoposto il Piano oggetto dell'asseverazione;
- f) la struttura finanziaria dell'operazione ed i relativi oneri, così come rappresentati nel PEF.

Nello svolgimento dell'attività di cui sopra la scrivente si è basata su ipotesi, dati e documentazioni relative al Progetto (in particolare criteri, assunzioni, stime concernenti i ricavi ed i costi di gestione e manutenzione, stime concernenti gli investimenti) elaborati e confermati dall'Ente in indirizzo e dal suo management, che non sono stati sottoposti da parte nostra a verifiche di congruità; pertanto, con la presente, la scrivente società non esprime alcun giudizio di congruità con riferimento agli stessi.

ACROSS non assume alcuna responsabilità circa la veridicità, adeguatezza e correttezza delle ipotesi e dei dati suddetti, dei documenti presentati al riguardo nonché, più in generale, di qualsiasi altra informazione ricevuta dalle Società ai fini della redazione del presente documento.

È quindi a carico GISEC la responsabilità circa la veridicità, correttezza e congruità delle suddette ipotesi, dati e documenti presentati al riguardo, nonché, più in generale, di qualsiasi altra informazione direttamente e/o indirettamente comunicata alla nostra società ai fini della realizzazione del presente documento.

La presente asseverazione è resa nell'interesse di GISEC con l'espresso avvertimento che:

- nello svolgimento dell'attività di cui sopra, ACROSS si è basata su dati e documentazione e informazioni forniti dalla società;

- la proposta che sarà formulata è, potenzialmente, soggetta a possibili modifiche, il cui verificarsi potrebbe determinare la necessità di variare in misura anche sostanziale il progetto e, pertanto, i fondamenti alla base della presente asseverazione. In tal caso dovrà essere emessa una nuova asseverazione che tenga conto delle variazioni intervenute;
- a causa dell'aleatorietà connessa alla realizzazione di qualsiasi evento futuro, sia per quanto concerne il concretizzarsi dell'accadimento e sia per quanto riguarda la misura e la tempistica della sua manifestazione, è possibile che possano verificarsi scostamenti, anche significativi, tra i valori consuntivi e quelli preventivati all'interno del Piano Economico Finanziario.

La presente asseverazione potrà essere utilizzata da GISEC S.p.A. esclusivamente nell'ambito della partecipazione alla procedura in oggetto a corredo del PEF predisposto, e non potrà essere distribuita a terzi senza il nostro consenso scritto.

\* \* \* \* \*

Con i nostri migliori saluti.

ACROSS Fiduciaria S.p.A.  
*L'Amministratore Delegato*

---

*(Rossano Vittorio Ruggeri)*

# GISEC S.P.A. PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

Gestione degli impianti di trattamento e servizio di raccolta dei rifiuti ambito  
provinciale Caserta

## PREMESSA - 1

La Legge Regione Campania n. 14 del 26.05.2016 e successive modifiche ed integrazioni (“Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell’economia circolare”) al Titolo V - Art. 23, istituisce l’Ambito Territoriale Ottimale Caserta per l’esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei Comuni della Provincia di Caserta, al quale partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricompresi nel predetto ATO.

L’art. 25 della richiamata L.R. 14/2016 stabilisce che il soggetto di governo di ciascun ATO è l’EDA e che per la Provincia di Caserta è istituito l’EDA Caserta, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

L’art. 5 co. 2 dello Statuto dell’EDA prevede che “Fatto salvo quanto previsto dalla L.R. n. 14/2016, all’Ente d’Ambito si applicano le disposizioni di cui al titolo IV della parte I e quelle di cui ai Titoli I, II, III, IV, V, VI e VII della parte II del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali)”.

## PREMESSA - 2

L'art. 20 dello Statuto dell'EDA (rubricato "Controllo delle gestioni in house") prevede che:

1. L'eventuale affidamento in house della gestione del servizio rifiuti presuppone l'esercizio di un controllo sul soggetto gestore da parte dell'Ente d'Ambito analogo a quello che l'EDA esercita sui propri servizi.
  
2. Per tali finalità, ed avuto riguardo ai principi consolidati nella normativa e nella giurisprudenza di settore, il Direttore Generale predispone e sottopone all'approvazione del Consiglio d'Ambito un apposito Regolamento di disciplina del controllo sull'attività del soggetto gestore dei rifiuti.

## PREMESSA - 3

### 3. Con tale Regolamento sono individuati:

- a) gli atti di indirizzo strategico dell'Ente d'Ambito per controllare l'attività del soggetto gestore;
- b) gli atti del soggetto gestore assoggettati a mera comunicazione preventiva all'Ente controllante;
- c) gli atti del soggetto gestore, inerenti gli indirizzi strategici sub lett. a), assoggettati a procedimenti di concertazione con l'ente controllante;
- d) le modalità di informazione periodica sull'attività del soggetto gestore;
- e) le clausole obbligatorie da inserire nella convenzione di affidamento del servizio, che disciplinano le ipotesi di sua risoluzione, da parte dell'ente controllante, per grave inadempimento del soggetto gestore nei procedimenti di concertazione di cui alla precedente lettera c);
- f) le modalità di aggiornamento del modello di controllo in house, in adeguamento delle norme di settore eventualmente sopravvenienti.

## PREMESSA - 4

A seguito dell'entrata in vigore della Legge Regionale della Campania 26 maggio 2016, n. 14 (“Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare”) e ss.mm.ii., con la definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrato dei rifiuti da parte dei Comuni (art. 23 L.R.C. cit.) e l'istituzione degli Enti d'Ambito Territoriali (EDA), soggetti di governo di ciascun ATO, aventi personalità giuridica di diritto pubblico e dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (art. 25 L.R.C. cit.), sono mutate le funzioni amministrative in tema di gestione dei rifiuti urbani.

## PREMESSA - 5

In tal senso, è stata superata la disciplina di cui al D.L. 30 dicembre 2009, n.195, convertito nella L. 26 febbraio 2010, n. 26, con il quale, nel chiudere lo stato emergenziale dei rifiuti in Regione Campania, veniva stabilito il subentro delle Amministrazioni Provinciali nei contratti in corso per le attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti, anche per il tramite delle relative società ad integrale partecipazione pubblica (così l'art. 11, comma 2); infatti, con la L.R. Campania citata si è attualmente determinata, come in parte già avvenuto con l'avvento della legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. "legge Del Rio"), una sottrazione delle competenze dirette delle Province in tema di ciclo dei rifiuti.

## PREMESSA - 6

Invero, gli artt. 9 e 10 della L.R Campania n. 14/2016 individuano solo nella Regione e nei Comuni i soggetti aventi competenze in tema di ciclo dei rifiuti, escludendo dunque le Province, mentre l'art. 26, co.1, lett. c) dispone che l'Ente d'Ambito "individua il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno dell'ATO o di ciascun Sub Ambito Distrettuale e affida il servizio, ai sensi dell'art. 202 del decreto legislativo 152/2006..." e l'art. 29, comma 1, lett. b) prevede che il Consiglio d'Ambito dell'Ente "approva le forme di gestione del servizio nell'ATO o nei SAD nei quali lo stesso si articola, compreso il subentro nella gestione degli impianti e servizi già espletati dalle società provinciali, garantendo (...) la continuità occupazionale del personale addetto (...)”;

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO - GENESI

Al fine di acquisire il prescritto parere sulla conformità dell'atto di acquisizione della partecipazione della società provinciale GISEC S.p.A. a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8 del Decreto Legislativo n. 175/2016 si è reso necessario predisporre un Business Plan che, fatte salve le discipline di settore, contiene la proiezione, per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.

## IL PIANO ECONOMICO - PREPARAZIONE

Pertanto, per procedere alla definizione del B.P., l'Eda Caserta con la Determinazione direttoriale n. 228 del 19.12.2022, ha dato incarico allo Studio Bertoli & Associati - Associazione professionale, avente sede in Roma - 00184 - alla Via Firenze n. 32, per il servizio di assistenza e supporto per la realizzazione di un Piano Economico Finanziario strutturato osservando i seguenti requisiti:

- 1. - sostenibilità finanziaria, ossia l'assenza di gravi squilibri finanziari;**
- 2. - coerenza, vale a dire l'assenza di fattori di "incoerenza" nel piano;**
- 3. - attendibilità, che fa riferimento alla fondatezza delle ipotesi.**

I dati e i documenti richiesti per la redazione del B.P. sono stati forniti allo Studio Bertoli & Associati - Associazione professionale dalla Direzione Finanziaria della GISEC S.P.A.

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) - ASSUNZIONI STRATEGICHE

- ❑ I dati relativi alle principali voci di costo, tonnellate gestite e tariffa obiettivo sono stati forniti dalla GISEC S.p.A. ovvero ricavate dal Piano d'Ambito della Provincia di Caserta
- ❑ La durata del PEF è stata prevista pari a 15 anni
- ❑ Tutti i nuovi impianti sono in parte già stati interamente finanziati da fondi della regione:
  - Landfill Mining;

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) - ASSUNZIONI STRATEGICHE

- ❑ I costi per il trasporto e smaltimento fuori regione dallo STIR di Santa Maria Capua Vetere sono previsti, come da Piano d'Ambito, in riduzione di circa il 50% nel periodo del PEF al netto dell'effetto inflattivo
- ❑ I nuovi investimenti riguarderanno esclusivamente sostituzione di macchinari e attrezzature già presenti tra gli attivi della GISEC S.p.A.
- ❑ La realizzazione dei nuovi impianti previsti nel Piano d'Ambito provinciale, sarà effettuata direttamente dall'EDA Caserta e, pertanto, gli stessi entreranno nel patrimonio dell'Ente e saranno concessi in uso alla GISEC S.p.A.

## IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO - ASSUNZIONI ECONOMICHE

- ❑ La previsione dei costi per il periodo si è basata sui data di chiusura dell'esercizio 2022
- ❑ Il tasso di incremento dei costi è stato mediamente previsto pari al 2%
- ❑ Per i ricavi la tariffa è stata allineata a quanto previsto nel Piano d'Ambito della Provincia di Caserta, prevedendo quindi una sua riduzione complessiva nel corso del periodo del PEF.
- ❑ Per il 2023 la tariffa inerente al trasporto e smaltimento rifiuti STIR è stata posta pari a euro 201,90 per tonnellata come da validazione dell'Ente Territorialmente competente
- ❑ È stato considerato, dal punto di vista finanziario, l'effetto dell'accordo per la compensazione dei crediti (verso i Comuni)
- ❑ Il pagamento dei fornitori è stato previsto mediamente a 120 gg
- ❑ L'incasso dai clienti è previsto per il 70% dei nuovi crediti e per il 60% dei crediti di anni precedenti

**ENTE D'AMBITO CASERTA  
GISEC SPA  
IPOTESI PIANO**

**Durata Piano** 15  
**Inizio piano** 01/01/24  
**Fine piano** 31/12/38

<b>Variazione costi piano</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>	<b>2031</b>	<b>2032</b>	<b>2033</b>	<b>2034</b>	<b>2035</b>	<b>2036</b>	<b>2037</b>	<b>2038</b>
Costi generici	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
Costi inceneritore stir	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)
Trasporto smaltimento generico	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(4,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)	(5,00%)
Variazione ricavi (95% costi)	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%	1,90%
Variazione cumulata	3,84%	5,81%	7,82%	9,87%	11,96%	14,08%	16,25%	18,46%	20,71%	23,00%	25,34%	27,72%	30,15%	32,62%	35,14%

**Ipotesi fiscali**

Aliquota Ires 24,00%  
Aliquota Irap 4,90%

<b>Obiettivo rifiuti da piano d'ambito 2019</b>	<b>quantità</b>	<b>prezzo</b>	<b>quantità</b>	<b>prezzo</b>
	PdA		Stima	
altri rifiuti a recupero c/o CCR	10.801	200	10.801	200
altri rifiuti a smaltimento c/o CCR	10.801	200	10.801	200
frazione residua	121.162	131,56	131.461	143

**Gestione finanziaria**

Incaso tariffa anni prec 60,00%  
Incaso tariffa 70,00%  
Pagamento fornitori 120 gg 33,00%  
Ratei attivi 0,75%  
Ratei passivi 0,50%

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038



GISEC SPA  
BUSINESS PLAN 2024-2038  
DATI SINTETICI

CONTO ECONOMICO .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Valore della produzione	43.023	41.559	40.551	39.353	38.600	37.846	36.788	36.074	35.362	34.753	34.028	33.407	32.857	32.411	31.626
Costi di produzione	(42.757)	(41.218)	(40.241)	(38.960)	(38.022)	(37.309)	(36.228)	(35.513)	(34.768)	(34.239)	(33.495)	(32.921)	(32.355)	(32.002)	(31.337)
Imposte sul reddito dell'esercizio	(77)	(99)	(90)	(114)	(167)	(156)	(162)	(162)	(172)	(149)	(154)	(141)	(145)	(118)	(84)
Utile (perdita) dell'esercizio	189	242	220	279	411	382	398	398	422	365	378	345	357	290	205

STATO PATRIMONIALE .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Immobilizzazioni	3.037	2.934	2.105	2.006	1.723	1.984	1.814	1.804	1.634	2.034	1.864	1.854	1.684	2.084	1.914
Attivo Circolante	55.476	52.803	50.864	48.617	48.285	47.391	46.972	46.417	46.076	45.106	44.741	44.188	43.831	43.530	43.525
Ratei e Risconti	257	251	245	240	234	228	222	217	212	207	203	199	196	192	189
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>
Patrimonio Netto	4.310	4.552	4.773	5.052	5.462	5.844	6.242	6.640	7.062	7.427	7.805	8.150	8.507	8.796	9.002
Debiti	54.246	51.227	48.238	45.615	44.587	43.570	42.583	41.618	40.684	39.747	38.834	37.925	37.041	36.849	36.469
Ratei e Risconti	215	208	203	197	193	189	184	180	177	174	170	167	164	162	158
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 CONTO ECONOMICO

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>A) Valore della produzione</b>															
Ricavi dalle vendite e prestazioni	43.023	41.559	40.551	39.353	38.600	37.846	36.788	36.074	35.362	34.753	34.028	33.407	32.857	32.411	31.626
Altri ricavi e proventi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale valore della produzione</b>	<b>43.023</b>	<b>41.559</b>	<b>40.551</b>	<b>39.353</b>	<b>38.600</b>	<b>37.846</b>	<b>36.788</b>	<b>36.074</b>	<b>35.362</b>	<b>34.753</b>	<b>34.028</b>	<b>33.407</b>	<b>32.857</b>	<b>32.411</b>	<b>31.626</b>
<b>B) Costi della produzione</b>															
Mat. prime, suss., di consumo e merci	2.523	2.574	2.625	2.678	2.731	2.786	2.842	2.898	2.956	3.015	3.076	3.137	3.200	3.264	3.329
Servizi	30.954	30.048	29.231	28.470	27.533	26.652	25.824	25.048	24.320	23.638	23.000	22.401	21.846	21.329	20.842
Godimento di beni di terzi	827	843	860	877	895	913	931	950	969	988	1.008	1.028	1.049	1.070	1.091
Personale	7.278	6.436	6.194	6.147	6.098	6.047	5.995	5.947	5.899	5.847	5.796	5.702	5.651	5.602	5.468
Salari	5.496	4.861	4.678	4.642	4.605	4.566	4.528	4.492	4.455	4.416	4.377	4.306	4.267	4.231	4.130
Oneri sociali	1.259	1.113	1.071	1.063	1.055	1.046	1.037	1.029	1.020	1.011	1.002	986	977	969	946
TFR	332	294	283	280	278	276	274	271	269	267	264	260	258	256	250
Altri costi	191	169	162	161	160	158	157	156	154	153	152	149	148	147	143
Ammortamenti e Svalutazioni	850	1.004	1.029	498	483	638	370	410	370	500	370	410	370	500	370
Ammortamento imm. Immateriali	460	549	549	90	90	180	90	90	90	180	90	90	90	180	90
Ammortamento imm. Materiali	390	455	480	408	393	458	280	320	280	320	280	320	280	320	280
Variazione rimanenze di materie prime	150	135	122	110	99	89	80	72	65	58	52	47	42	38	34
Oneri diversi di gestione	175	177	179	181	182	184	186	188	190	192	194	196	198	200	202
<b>Totale costi di produzione</b>	<b>42.757</b>	<b>41.218</b>	<b>40.241</b>	<b>38.960</b>	<b>38.022</b>	<b>37.309</b>	<b>36.228</b>	<b>35.513</b>	<b>34.768</b>	<b>34.239</b>	<b>33.495</b>	<b>32.921</b>	<b>32.355</b>	<b>32.002</b>	<b>31.337</b>
<b>Differenza valore e costi produzione (A -</b>	<b>266</b>	<b>341</b>	<b>310</b>	<b>393</b>	<b>578</b>	<b>537</b>	<b>560</b>	<b>561</b>	<b>594</b>	<b>514</b>	<b>532</b>	<b>485</b>	<b>502</b>	<b>408</b>	<b>289</b>
<b>Risultato prima delle imposte</b>	<b>266</b>	<b>341</b>	<b>310</b>	<b>393</b>	<b>578</b>	<b>537</b>	<b>560</b>	<b>561</b>	<b>594</b>	<b>514</b>	<b>532</b>	<b>485</b>	<b>502</b>	<b>408</b>	<b>289</b>
<b>F) Imposte sul reddito dell'esercizio</b>															
Imposte correnti e anticipate	77	99	90	114	167	156	162	162	172	149	154	141	145	118	84
<b>Utile (perdita) dell'esercizio</b>	<b>189</b>	<b>242</b>	<b>220</b>	<b>279</b>	<b>411</b>	<b>382</b>	<b>398</b>	<b>398</b>	<b>422</b>	<b>365</b>	<b>378</b>	<b>345</b>	<b>357</b>	<b>290</b>	<b>205</b>
<b>ROE</b>	<b>4,4%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,5%</b>	<b>7,5%</b>	<b>6,5%</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,3%</b>	<b>2,3%</b>

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 STATO PATRIMONIALE

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>B) Immobilizzazioni</b>															
I - Immobilizzazioni Immateriali	1.202	1.153	604	514	424	744	654	564	474	794	704	614	524	844	754
Altre	1.202	1.153	604	514	424	744	654	564	474	794	704	614	524	844	754
II - Immobilizzazioni Materiali	1.836	1.781	1.501	1.492	1.299	1.240	1.160	1.240	1.160	1.240	1.160	1.240	1.160	1.240	1.160
Terreni e fabbricati															
Impianti e macchinari	490	584	477	545	413	457	357	457	357	457	357	457	357	457	357
Attrezzature industriali e commerciali	815	684	727	570	588	407	507	407	507	407	507	407	507	407	507
Altri beni	530	513	297	377	297	377	297	377	297	377	297	377	297	377	297
Immobilizzazioni in corso e acconti															
III - Immobilizzazioni finanziarie															
<b>Totale Immobilizzazioni</b>	<b>3.037</b>	<b>2.934</b>	<b>2.105</b>	<b>2.006</b>	<b>1.723</b>	<b>1.984</b>	<b>1.814</b>	<b>1.804</b>	<b>1.634</b>	<b>2.034</b>	<b>1.864</b>	<b>1.854</b>	<b>1.684</b>	<b>2.084</b>	<b>1.914</b>
<b>C) Attivo Circolante</b>															
I - Rimanenze	1.354	1.218	1.097	987	888	799	719	647	583	524	472	425	382	344	310
II - Crediti	38.137	32.631	29.940	28.325	27.281	26.472	25.673	24.987	24.353	23.776	23.194	22.645	22.137	21.681	21.148
Verso Clienti	29.401	24.228	21.856	20.548	19.799	19.274	18.746	18.321	17.937	17.601	17.249	16.921	16.626	16.373	16.037
Verso imprese controllanti	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409	409
Crediti tributari	584	561	538	517	496	476	457	439	421	404	388	373	358	343	330
Imposte anticipate	7.061	6.779	6.508	6.247	5.997	5.758	5.527	5.306	5.094	4.890	4.695	4.507	4.327	4.153	3.987
Verso altri	682	654	628	603	579	556	534	512	492	472	453	435	418	401	385
III - Attività finanziarie che non costituiscono imm.	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003	5.003
IV - Disponibilità liquide	10.983	13.951	14.825	14.303	15.113	15.117	15.577	15.780	16.138	15.803	16.073	16.116	16.310	16.503	17.064
<b>Totale Attivo Circolante</b>	<b>55.476</b>	<b>52.803</b>	<b>50.864</b>	<b>48.617</b>	<b>48.285</b>	<b>47.391</b>	<b>46.972</b>	<b>46.417</b>	<b>46.076</b>	<b>45.106</b>	<b>44.741</b>	<b>44.188</b>	<b>43.831</b>	<b>43.530</b>	<b>43.525</b>
<b>D) Ratei e Risconti</b>	257	251	245	240	234	228	222	217	212	207	203	199	196	192	189
Ratei e risconti attivi	257	251	245	240	234	228	222	217	212	207	203	199	196	192	189
<b>Totale Attivo</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 STATO PATRIMONIALE

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>A) Patrimonio Netto</b>															
I - Capitale	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
II - Riserve di rivalutazione	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153
IV - Riserva legale	82	92	104	115	129	149	168	188	200	200	200	200	200	200	200
VII - Altre riserve	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558	2.558
<i>Riserva straordinaria o facoltativa</i>	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202	1.202
<i>Versamenti in conto capitale</i>	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356	1.356
VIII - Utili (perdite) portati a nuovo	327	507	737	947	1.211	1.602	1.964	2.342	2.728	3.150	3.515	3.893	4.238	4.595	4.885
IX - Utile (perdita) dell'esercizio	189	242	220	279	411	382	398	398	422	365	378	345	357	290	205
<b>Totale Patrimonio Netto</b>	<b>4.310</b>	<b>4.552</b>	<b>4.773</b>	<b>5.052</b>	<b>5.462</b>	<b>5.844</b>	<b>6.242</b>	<b>6.640</b>	<b>7.062</b>	<b>7.427</b>	<b>7.805</b>	<b>8.150</b>	<b>8.507</b>	<b>8.796</b>	<b>9.002</b>
<b>B) Fondo per rischi e oneri</b>	10.197	9.993	9.793	9.597	9.405	9.217	9.033	8.852	8.675	8.502	8.332	8.165	8.002	7.842	7.685
Fondo per imposte anche differite	4.691	4.597	4.505	4.415	4.327	4.240	4.155	4.072	3.991	3.911	3.833	3.756	3.681	3.607	3.535
Altri	5.506	5.396	5.288	5.182	5.079	4.977	4.877	4.780	4.684	4.591	4.499	4.409	4.321	4.234	4.150
<b>D) Debiti</b>	44.049	41.234	38.445	36.018	35.181	34.353	33.550	32.766	32.009	31.245	30.502	29.760	29.039	29.007	28.784
Debiti verso fornitori	38.178	35.285	32.421	29.895	28.905	27.933	26.979	26.043	25.123	24.219	23.330	22.455	21.594	21.452	21.320
Debiti tributari	1.034	1.211	1.378	1.569	1.812	2.043	2.280	2.517	2.763	2.985	3.211	3.422	3.638	3.825	3.909
Debiti v. istituti di previdenza sociale	121	116	115	114	113	112	111	111	110	109	107	106	105	102	0
Altri debiti	4.717	4.623	4.530	4.440	4.351	4.264	4.179	4.095	4.013	3.933	3.854	3.777	3.702	3.628	3.555
<b>Totale Debiti</b>	<b>54.246</b>	<b>51.227</b>	<b>48.238</b>	<b>45.615</b>	<b>44.587</b>	<b>43.570</b>	<b>42.583</b>	<b>41.618</b>	<b>40.684</b>	<b>39.747</b>	<b>38.834</b>	<b>37.925</b>	<b>37.041</b>	<b>36.849</b>	<b>36.469</b>
<b>E) Ratei e Risconti</b>	215	208	203	197	193	189	184	180	177	174	170	167	164	162	158
Ratei e risconti passivi	215	208	203	197	193	189	184	180	177	174	170	167	164	162	158
<b>Totale Passivo</b>	<b>58.771</b>	<b>55.987</b>	<b>53.214</b>	<b>50.864</b>	<b>50.242</b>	<b>49.603</b>	<b>49.008</b>	<b>48.438</b>	<b>47.922</b>	<b>47.348</b>	<b>46.809</b>	<b>46.242</b>	<b>45.711</b>	<b>45.807</b>	<b>45.629</b>

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038



## GISEC SPA BUSINESS PLAN 2024-2038 RENDICONTO FINANZIARIO

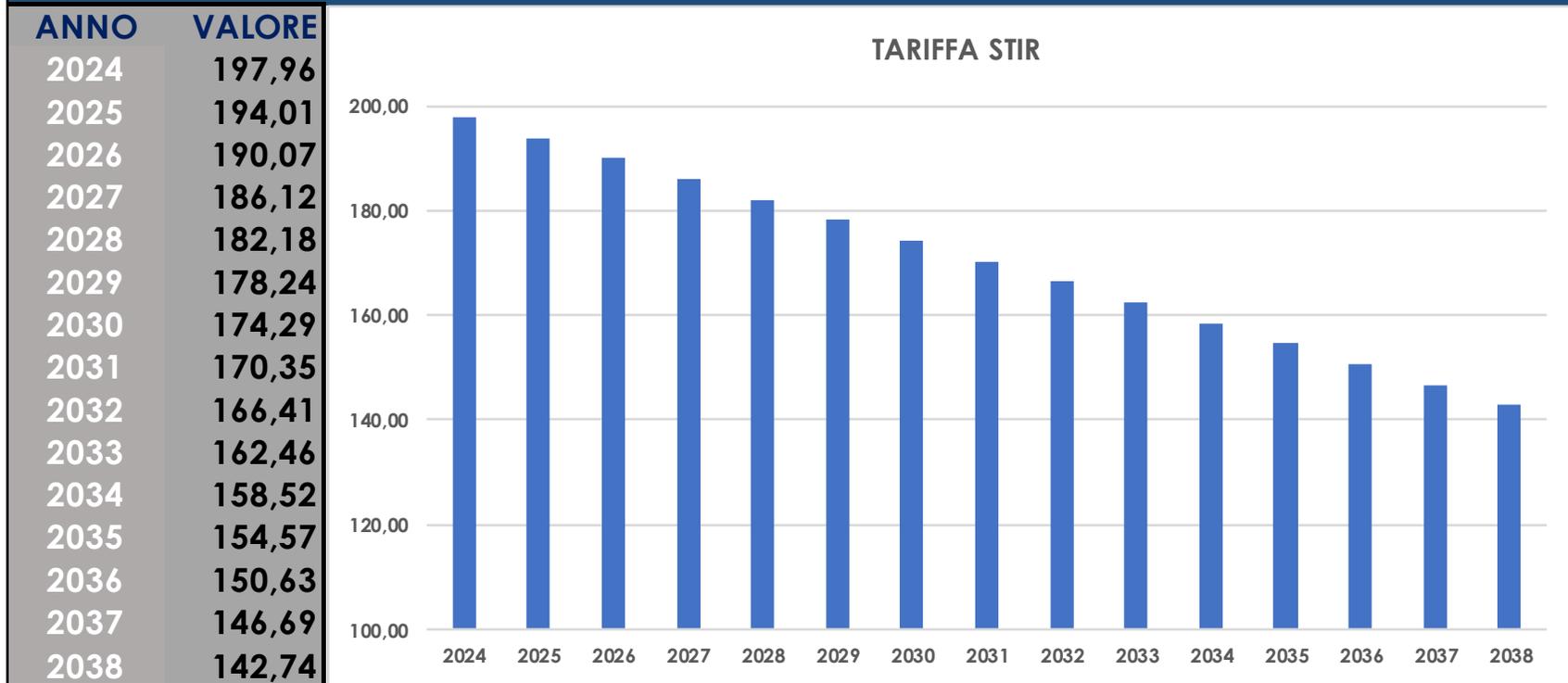
Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>Disponibilità liquida iniziale</b>	<b>8.875</b>	<b>10.983</b>	<b>13.951</b>	<b>14.825</b>	<b>14.303</b>	<b>15.113</b>	<b>15.117</b>	<b>15.577</b>	<b>15.780</b>	<b>16.138</b>	<b>15.803</b>	<b>16.073</b>	<b>16.116</b>	<b>16.310</b>	<b>16.503</b>
Risultato d'esercizio Lordo	266	341	310	393	578	537	560	561	594	514	532	485	502	408	289
Rettifiche per elementi non monetari	642	800	829	303	292	450	186	229	193	326	200	243	207	340	213
Variazione Capitale Circolante Netto	1.400	2.726	(65)	(817)	141	(84)	(85)	(187)	(229)	(276)	(262)	(286)	(315)	345	259
Flusso di cassa per investimenti	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)
<b>Disponibilità liquida finale</b>	<b>10.983</b>	<b>13.951</b>	<b>14.825</b>	<b>14.303</b>	<b>15.113</b>	<b>15.117</b>	<b>15.577</b>	<b>15.780</b>	<b>16.138</b>	<b>15.803</b>	<b>16.073</b>	<b>16.116</b>	<b>16.310</b>	<b>16.503</b>	<b>17.064</b>

# GISEC SPA PIANO ECONOMICO FINANZIARIO 2024-2038

## ENTE D'AMBITO CASERTA GISEC SPA COSTI TRATTAMENTO RIFIUTI

RIEPILOGO - euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>Gestione impianti</b>	1.066	1.088	1.109	1.132	1.154	1.177	1.201	1.225	1.249	1.274	1.300	1.326	1.352	1.379	1.407
<b>Trasporto e smaltimento rifiuti generico</b>	2.112	2.028	1.946	1.869	1.775	1.686	1.602	1.522	1.446	1.374	1.305	1.240	1.178	1.119	1.063
<b>Trasporto e smaltimento rifiuti STIR</b>	21.987	21.107	20.263	19.452	18.480	17.556	16.678	15.844	15.052	14.299	13.584	12.905	12.260	11.647	11.065
<b>Manutenzioni e ricambi, additivi</b>	3.286	3.352	3.419	3.487	3.557	3.628	3.701	3.775	3.850	3.927	4.006	4.086	4.168	4.251	4.336
<i>Materie prime, sussidiarie, di consumo e merci</i>	931	949	968	988	1.008	1.028	1.048	1.069	1.091	1.112	1.135	1.157	1.181	1.204	1.228
<i>Servizi</i>	2.355	2.403	2.451	2.500	2.550	2.601	2.653	2.706	2.760	2.815	2.871	2.929	2.987	3.047	3.108
<b>Servizi vari e utenze</b>	453	463	472	481	491	501	511	521	531	542	553	564	575	587	598
<i>Servizi</i>	441	450	459	468	478	487	497	507	517	527	538	549	560	571	582
<i>Spese per godimento beni di terzi</i>	12	12	13	13	13	13	14	14	14	15	15	15	15	16	16
<b>Energia elettrica</b>	853	870	887	905	923	942	960	980	999	1.019	1.040	1.060	1.082	1.103	1.125
<b>Carburanti e lubrificanti</b>	500	510	520	530	541	552	563	574	585	597	609	621	634	646	659
<b>Costi automezzi e macchinari</b>	815	831	847	864	882	899	917	936	954	974	993	1.013	1.033	1.054	1.075
<b>Spese generali</b>	2.651	2.704	2.758	2.813	2.870	2.927	2.986	3.045	3.106	3.168	3.232	3.296	3.362	3.429	3.498
<i>Materie prime, sussidiarie, di consumo e merci</i>	27	27	28	28	29	29	30	30	31	32	32	33	34	34	35
<i>Servizi</i>	2.625	2.677	2.731	2.785	2.841	2.898	2.956	3.015	3.075	3.137	3.199	3.263	3.329	3.395	3.463
<b>TOTALE</b>	<b>33.723</b>	<b>32.951</b>	<b>32.222</b>	<b>31.534</b>	<b>30.673</b>	<b>29.868</b>	<b>29.119</b>	<b>28.421</b>	<b>27.774</b>	<b>27.175</b>	<b>26.621</b>	<b>26.111</b>	<b>25.643</b>	<b>25.216</b>	<b>24.826</b>

**GISEC SPA  
BUSINESS PLAN 2024-2038  
TARIFFA RIFIUTI - STIR**



## IL PIANO ECONOMICO - ANALISI DI SENSITIVITÀ

Ai fini di una valutazione dei possibili effetti di una variazione delle tempistiche di incasso dei crediti si fa presente che una riduzione della velocità di incasso come nella tabella sotto allegata mantiene positivo nel corso del periodo il valore della liquidità presente in azienda.

Gestione finanziaria		nuova	Riduzione velocità incasso
Incasso tariffa anni prec	60,00%	54,00%	10,00%
Incasso tariffa	70,00%	56,00%	20,00%

GISEC SPA  
BUSINESS PLAN 2024-2038  
RENDICONTO FINANZIARIO

SENSITIVITY

Euro .000	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
<b>Disponibilità liquida iniziale</b>	<b>8.875</b>	<b>2.486</b>	<b>2.460</b>	<b>2.408</b>	<b>1.770</b>	<b>2.712</b>	<b>2.925</b>	<b>3.662</b>	<b>4.124</b>	<b>4.726</b>	<b>4.612</b>	<b>5.105</b>	<b>5.359</b>	<b>5.746</b>	<b>6.109</b>
Risultato d'esercizio Lordo	266	341	310	393	578	537	560	561	594	514	532	485	502	408	289
Rettifiche per elementi non monetari	642	800	829	303	292	450	186	229	193	326	200	243	207	340	213
Variazione Capitale Circolante Netto	(7.097)	(268)	(991)	(933)	272	126	191	72	15	(55)	(39)	(75)	(122)	515	461
Flusso di cassa per investimenti	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)	(400)	(200)	(900)	(200)
<b>Disponibilità liquida finale</b>	<b>2.486</b>	<b>2.460</b>	<b>2.408</b>	<b>1.770</b>	<b>2.712</b>	<b>2.925</b>	<b>3.662</b>	<b>4.124</b>	<b>4.726</b>	<b>4.612</b>	<b>5.105</b>	<b>5.359</b>	<b>5.746</b>	<b>6.109</b>	<b>6.873</b>



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "PARTHENOPE"  
DIPARTIMENTO DI "GIURISPRUDENZA"

VIA GENERALE PARISI, 13  
80132 NAPOLI

## **Relazione**

**ai sensi dell'art. 17 comma 2  
del D.lgs. 201 del 30.12.2022**

## **Contratto**

**Ambito Territoriale Caserta  
Dipartimento di Giurisprudenza**

**Docente responsabile**

*Prof. Federico Alvino*



<b>PREMESSA</b> .....	4
<b>1. SERVIZI PUBBLICI E LORO GESTIONE</b> .....	7
<b>2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI RIFIUTI</b> .....	10
<b>2.1. LA NORMATIVA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI IN MATERIA DI RIFIUTI</b> .....	10
<b>2.2 LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI RIFIUTI</b> .....	20
<b>2.3 LA NORMATIVA NELLA REGIONE CAMPANIA PER LA GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DEI RIFIUTI</b> .....	26
<b>3. LA NORMATIVA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI</b> .....	27
<b>3.1 LA NORMATIVA, LA GIURISPRUDENZA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI</b> .....	27
<b>3.2 LA NORMATIVA E LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE</b> .....	29
<b>SEZIONE A – SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL’ORDINAMENTO EUROPEO E NAZIONALE PER L’AFFIDAMENTO A SOCIETÀ IN HOUSE (D.LGS. 201/2022, ART.17, COMMA 1)</b> .....	31
<b>A.1 STRUTTURA SOCIETARIA</b> .....	31
<b>A.2 CONTROLLO ANALOGO</b> .....	35
<b>A.3 DESCRIZIONE E QUANTIFICAZIONE DELL’ATTIVITÀ SVOLTA NEI CONFRONTI DELL’ENTE AFFIDANTE (INDICAZIONE DELL’EVENTUALE PRODUZIONE ULTERIORE)</b> .....	36
<b>SEZIONE B – MOTIVAZIONE QUALIFICATA</b> .....	37
<b>IMPOSTAZIONE DELL’ANALISI DI MERCATO</b> .....	37
<b>B.1.1. IDENTIFICAZIONE DEGLI INDICATORI APPLICABILI</b> .....	37
<b>B.1.2. INDICAZIONE DEI RISULTATI DELLE GESTIONI PREGRESSE E LORO CONFRONTO CON GLI INDICATORI APPLICABILI</b> .....	38
<b>a. Confronto con gli indicatori applicabili</b> .....	38
<b>b. Risultati economici finanziari della gestione pregressa</b> .....	39
<b>Considerazioni conclusive</b> .....	45
<b>c. Qualità del servizio e investimenti effettuati dalla gestione pregressa</b> .....	46
<b>d. Effetti sulla finanza pubblica della gestione pregressa</b> .....	46
<b>B.1.1 Piano Economico Finanziario di Affidamento</b> .....	46
<b>B.2 RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO</b> .....	49
<b>B.2.1 Analisi del mercato</b> .....	49
<b>B.2.1.a Caratteristiche del Servizio di Gestione Rifiuti Urbani</b> .....	49
<b>B.2.1.b Fornitori attivi a livello nazionale e locale</b> .....	49
<b>B.2.1.c Condizioni economiche e qualitative applicate dai fornitori in aree comparabili</b> .....	50
<b>B.2.2 Efficiente gestione del servizio</b> .....	51
<b>B.2.2.a Risultati conseguiti in eventuali gestioni pregresse in house</b> .....	51
<b>B.2.2.b La costruzione della modalità di affidamento prescelta</b> .....	51
<b>B.2.2.c L’analisi S.W.O.T. delle tre ipotesi</b> .....	53
<b>B.2.2.d Descrizione e quantificazione dell’attività svolta nei confronti dell’ente affidante (indicazione dell’eventuale produzione ulteriore)</b> .....	67
<b>B.2.2.e Il controllo analogo</b> .....	69
<b>B.2.2.f Caratteri del soggetto gestore in forza di obblighi normativi e giurisprudenziali</b> .....	69
<b>B.2.2.g Caratteri definiti del soggetto gestore per scelte specifiche dell’Amministrazione</b> .....	72
<b>B.2.3 Benefici attesi per la collettività</b> .....	73



<b>B.2.3.a Investimenti</b> .....	73
<b>B.2.3.b Qualità del servizio ed obiettivi di socialità, tutela dell'ambiente ed accessibilità dei servizi</b> .....	73
<b>B.2.3.c Costi del servizio per l'utenza e impatto sulla finanza pubblica</b> .....	74
<b>CONCLUSIONI</b> .....	75





## PREMESSA

Il Consiglio di Ambito dell'ATO di Caserta, con richiesta inoltrata a mezzo PEC al protocollo dell'Ente nr. 1592/2023 del 18 ottobre 2023, ha chiesto allo scrivente Dipartimento di verificare la possibilità che la gestione del servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti possa essere affidata ad una società a totale partecipazione pubblica, ed a tale scopo ha quindi affidato al sottoscritto l'incarico di redazione della presente Relazione ai sensi dell'art. 17 comma 2 del D.lgs. 201 del 30.12.2022.

Con tale relazione si illustra, tra le diverse modalità di gestione ed affidamento consentite dal vigente quadro normativo dei servizi pubblici locali, quella individuata quale meglio rispondente alle proprie esigenze in termini di efficienza, efficacia, economicità.

## INFORMAZIONI DI SINTESI

Ente affidante	
Codice fiscale	93111100611
Denominazione	Ente d'Ambito Caserta
Natura	Ente di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali
Altra natura	-
Organismo in house	
Codice fiscale	03550730612
Denominazione	GISEC S.p.A.
Altri soci	SI
Nominativi	Aliano, Alife, Alvignano, Arienzo, Aversa, Bia E Latina, Bellona, Caianello, Caiazzo, Calvi Risorta, Camigliano, Cancelli E Arnone, Capodrise, Capriati Al Volturno, Capua, Carinaro, Carinola, Casagiove, Casal Di Principe, Casaluce, Casapesenna, Casapulla, Caserta Castel, Campagnano, Castel Di Sasso, Castel Morrone, Castel Volturno, Castello Del Matese, Cellole, Cervino, Cesa Ciorlano, Conca Della Campania, Curti, Dragoni, Falciano Del Massico, Fontegreca, Formicola, Francolise, Frignano, Gallo Matese, Galluccio, Giano Vetusto, Gioia Sannitica, Grazzanise, Gricignano, Letino, Liberi, Lusciano, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Marzano Appio, Mign. Monte Lungo, Mondragone, Orta Di Atella, Parete, Pastorano, Piana Di Monte Verna, Piedimonte Matese, Pietramelara, Pietravairano, Pignataro Maggiore, Pontelatone, Portico Di Caserta, Prata Sannita, Pratella, Presenzano, Raviscanina, Recale, Ricardo, Rocca D'Evandro, Roccamonfina, Roccaromana, Rocchetta E Croce, Ruviano, San Cipriano D'Aversa, San Felice A Cancelli, San Gregorio Matese, San Marcellino, San Marco Evangelista, San Nicola La Strada, San Pietro Infine, San Potito Sannitico, San Prisco, San Tammaro, Santa Maria A Vico, Santa Maria Capua Vetere, Santa Maria La Fossa, Sant'Angelo Alife, Sant'Arpino, Sessa Aurunca, Sparanise, Succivo, Teano, Teverola, Tora E Picilli, Trentola-Ducenta, Vairano Patenora, Valle Agricola, Valle Di Maddaloni, Villa Di Briano, Villa Literno, Vitulazio.



<b>Settori di attività</b>	servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani
<b>Informazioni sull'affidamento</b>	
Servizio/i oggetto di affidamento in house	Servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e delle relative infrastrutture, site nel perimetro territoriale della Provincia di Caserta, tra cui l'impianto TMB di Santa Maria Capua Vetere e n. 6 discariche cc.dd. "post mortem" e n. 6 siti di stoccaggio ecoballe
Precedente gestore del servizio	GISEC S.p.A. (Gestione Impianti e Servizi Ecologici Casertani) - società di capitali a totale partecipazione pubblica, con sede in Caserta - 81100 alla Via Lamberti n. 15 – ex area Saint Gobain C.F. e P.IVA n. 03550730612.
Durata	Dal 01-01-2010
Importo complessivo dell'affidamento	€ 544.343.000,00
Indicazione di eventuale delibera di costituzione società/acquisto partecipazioni	Costituita in data 04/08/2009 dall'Ente Provincia di Caserta, suo socio unico, ai sensi della Legge 26 febbraio 2010, conv. del D.L 30.12.2009, n. 195
Ambito territoriale interessato dall'affidamento	Aliano, Alife, Alvignano, Arienzo, Aversa, Bia E Latina, Bellona, Caianello, Caiazzo, Calvi Risorta, Camigliano, Cancellone E Arnone, Capodrise, Capriati Al Volturno, Capua, Carinaro, Carinola, Casagiove, Casal Di Principe, Casaluce, Casapesenna, Casapulla, Caserta Castel, Campagnano, Castel Di Sasso, Castel Morrone, Castel Volturno, Castello Del Matese, Cellole, Cervino, Cesa Ciorlano, Conca Della Campania, Curti, Dragoni, Falciano Del Massico, Fontegreca, Formicola, Francolise, Frignano, Gallo Matese, Galluccio, Giano Vetusto, Gioia Sannitica, Grazzanise, Gricignano, Letino, Liberi, Lusciano, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Marzano Appio, Mign. Monte Lungo, Mondragone, Orta Di Atella, Parete, Pastorano, Piana Di Monte Verna, Piedimonte Matese, Pietramelara, Pietravairano, Pignataro Maggiore, Pontelatone, Portico Di Caserta, Prata Sannita, Pratella, Presenzano, Raviscanina, Recale, Ricardo, Rocca D'Evandro, Roccamonfina, Roccaromana, Rocchetta E Croce, Ruviano, San Cipriano D'Aversa, San Felice A Cancellone, San Gregorio Matese, San Marcellino, San Marco Evangelista, San Nicola La Strada, San Pietro Infine, San Potito Sannitico, San Prisco, San Tammaro, Santa Maria A Vico, Santa Maria Capua Vetere, Santa Maria La Fossa, Sant'Angelo Alife, Sant'Arpino, Sessa Aurunca, Sparanise, Succivo, Teano,



	Teverola, Tora E Picilli, Trentola-Ducenta, Vairano Patenora, Valle Agricola, Valle Di Maddaloni, Villa Di Briano, Villa Literno, Vitulazio.
<b>Informazioni sul controllo analogo</b>	
Tipologia di controllo su organismo in house	Congiunto
Percentuale di quote di partecipazione dell'ente affidante nell'organismo in house	100%
Presenza di partecipazioni private prescritte da norme di legge	NO
Indicazione delle clausole statutarie sul controllo analogo	art. 1, par. 1.3 e art. 6, par. 6.3 della bozza di Statuto
Indicazione sulla presenza di patti parasociali	SI
<b>Informazioni su attività prevalente</b>	
Quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante rispetto al totale dell'attività (%)	100% del fatturato
Eventuale produzione ulteriore:	
- Eventuale produzione ulteriore:	Nessuna
- Soggetti ai quali è rivolta	Nessuno
- Quantificazione (%)	0%



## 1. SERVIZI PUBBLICI E LORO GESTIONE

Convenzionalmente, nell'ambito dei servizi pubblici si è operata la suddivisione tra attività economiche e attività non economiche.

La differenziazione ha carattere dinamico ed evolutivo: non è possibile fissare a priori ed in generale un elenco definitivo dei servizi di natura non economica, dovendosi piuttosto valorizzare criteri quali l'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, la mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte Giustizia UE 22.05.2003, C-18/2001; Corte Costituzionale 27, n. 272).

Per i servizi di rilevanza economica acquistano specifica considerazione le esigenze di tutela della concorrenza e, in questa prospettiva, la necessità di far capo a modalità gestionali che salvaguardino il confronto competitivo tra operatori (Corte Costituzionale n. 325/2010).

Relativamente ai servizi pubblici locali l'accezione comunemente utilizzata in Italia di "servizio pubblico di rilevanza economica" coincide con quella Comunitaria di "servizio di interesse economico generale" (S.I.E.G.) e si sostanzia in un'attività economica in forma di impresa, pubblica o privata, volta ad offrire prestazioni necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") su un determinato mercato e nei confronti di una indifferenziata generalità di soggetti, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di Giustizia UE 18.06/1998, C-35/96; Corte Giustizia UE 21.09.1999, C-67/96; Corte Giustizia UE 10.01.2006, C-222/04, Corte Costituzionale n. 272/2004; Corte Costituzionale n. 325/2010).

Entrambe le definizioni (quella nazionale e quella Comunitaria) assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ed evidenza pubblica (Corte Costituzionale, n. 325/2010).

I servizi pubblici locali di interesse economico generale sono definiti, quindi come i servizi erogati, o suscettibili e essere erogati, dietro un corrispettivo economico su un mercato e che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, assunti dalla Pubblica Amministrazione come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle Comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale. La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità Costituzionale dell'articolo 4 del D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, che aveva riprodotto disposizioni contenute nell'articolo 23-bis del D.L. n. 112, del 2008, abrogato a seguito di referendum popolare, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Secondo la Corte Costituzionale il pronunciamento della propria sentenza n. 199 del 2012 ha prodotto l'effetto di consentire l'applicazione diretta della normativa Comunitaria (da ultimo Corte Costituzionale n. 32/2015).

I servizi pubblici locali di rilevanza economica, in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4599/2014, pronunciatisi in merito alle modalità gestionali previste dalla normativa comunitaria, possono essere gestiti



indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero per mezzo di una società mista ovvero attraverso l'affidamento diretto, *in house*, senza previa gara, ma ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'Ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

La decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, costituisce il frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano (Consiglio di Stato n. 4599/2014) e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero che non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (Consiglio di Stato n. 4832/2013; Consiglio di Stato n. 762/2013).

La Corte Costituzionale (Sentenza n. 325/2010) ha rilevato che:

- a) la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ed evidenza pubblica;
- b) la normativa Comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinanti, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'Ente locale;
- c) la normativa Comunitaria consente altresì l'affidamento diretto del servizio alla società miste a condizione che si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e che tale soggetto sia un socio "industriale" e non meramente "finanziario";
- d) l'affidamento diretto del servizio "in deroga" alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (gara ad evidenza pubblica), ovvero la gestione denominata *in house*, per il diritto Comunitario rappresenta un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica.

Pertanto, nel caso di cui l'Amministrazione scelga di perseguire l'interesse pubblico connesso al servizio pubblico di interesse economico generale, la gestione può avvenire:

- mediante affidamento secondo procedura di evidenza pubblica, in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici;
- mediante affidamento a società mista, il cui socio sia scelto con procedura di evidenza pubblica, in ossequio alla disciplina Comunitaria ed a quella contenuta nel decreto sulle società partecipate;
- mediante affidamento *in house*, nei limiti posti dal diritto Comunitario e di quelli in materia di contratti pubblici e di società partecipate.

La prima modalità rappresenta il modello della cosiddetta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime Comunitario di libera concorrenza e deve avvenire in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici.

La seconda modalità gestionale avviene con affidamento a società miste, nelle quali il socio dell'Amministrazione Comunale viene individuato con una gara cosiddetta a "doppio oggetto", riguardante cioè sia la scelta del socio privato, sia la gestione del servizio. La società viene costituita per una specifica missione in esito ad una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima.



La terza modalità consente l'affidamento diretto, senza gara, ad un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'Ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica;
- b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'Ente o gli Enti affidanti esercitano sui propri servizi;
- c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli Enti che la controllano.

La scelta della modalità di gestione del servizio deve essere effettuata con provvedimento motivato dell'ente competente, che deve dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione Europea per la forma prescelta.

Nel caso di affidamenti *in house*, o di gestione mediante azienda speciale, il provvedimento deve dare conto specificamente delle ragioni del mancato ricorso al mercato ed, in particolare, del fatto che la scelta non sia comparativamente più svantaggiosa per i cittadini in relazione ai costi standard ed ai benefici per la collettività, con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche rispetto alle altre forme gestionali consentite.

Per i servizi di rilevanza economica, la disciplina Comunitaria contempla l'affidamento diretto alle società miste, a condizione che il socio privato sia stato scelto all'esito di una gara ad evidenza pubblica e che questo sia un socio industriale e non meramente finanziario (Corte Costituzionale n. 325/2010; Consiglio di Stato n. 257/2015).

Si tratta, pertanto per la normativa nazionale, di affidamento a società mista in esito a procedura di evidenza pubblica "a doppio soggetto" nella scelta del socio privato. Le società miste sono espressione del partenariato pubblico-privato istituzionale, nel quale la Pubblica Amministrazione si avvale del patrimonio cognitivo, composto di conoscenza tecniche e scientifiche, maturate dal privato nelle singole aree strategiche di affari, oltre che di un possibile alleggerimento degli oneri "economico-finanziari" che le pubbliche amministrazioni dovrebbero sostenere per l'erogazione di servizi (Consiglio di Stato Adunanza plenaria, n. 1/2008).

Nelle società costituite, tra l'altro, per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale in regime di partenariato con un imprenditore privato, questi deve essere selezionato mediante l'espletamento di procedure aperte o, nei casi previsti dalla legge, di procedure competitive di negoziazione.

La quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la procedura di selezione pubblica ha ad oggetto al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto oggetto esclusivo dell'attività della società mista. La società può essere solo una S.p.A. o una S.r.l., e può darsi uno statuto speciale. In particolare:

- gli statuti delle società per azioni possono consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa;
- gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'Ente, o agli Enti pubblici partecipanti ed ai soci privati, di particolari diritti ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile al fine di eliminare o limitare la competenza dei soci.



In ogni caso la scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quella relativa all'oggetto degli affidamenti deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale perseguite dagli Enti territoriali;
- efficienza ed economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nel quadro di una logica di sussidiarietà orizzontale si dovranno valutare l'opportunità di affidarsi interamente al mercato o di ricorrere all'affidamento del servizio nelle altre forme previste dalla disciplina Comunitaria.

A tal fine l'Amministrazione dovrà motivare le proprie decisioni, come detto, attraverso una valutazione comparativa di convenienza in una relazione che, ai sensi dell'articolo 34 del D.L. 179/2012, convertito in legge 17.12.2012 n. 221, è tenuta a predisporre prima di procedere all'affidamento del servizio.

La legittimità del ricorso a forme dirette di affidamento richiede non solo la sussistenza dei relativi requisiti previsti (nel caso dell'*in house* proprietà pubblica, controllo analogo e focalizzazione dell'attività), ma anche la dimostrazione che la deroga al principio della concorrenza per il mercato sia giustificata da obiettivi di interesse generale.

La modalità di affidamento prescelta dovrebbe essere quella che minimizza per l'utenza i costi finali di fornitura del servizio.

Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli e le condizioni a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, in particolare quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'Ente territoriale.

## **2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI RIFIUTI**

In questa parte verranno esaminate le principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse specifico e sulla base delle quali è stata sviluppata la presente relazione.

### **2.1. LA NORMATIVA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI IN MATERIA DI RIFIUTI**

La normativa Comunitaria di riferimento in materia di gestione dei rifiuti è la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio UE n. 2008/98/CE del 19.11.2008, che definisce rifiuto "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*". Tale direttiva è stata modificata e integrata dalle seguenti disposizioni:

- Direttiva 2015/1127/UE: Sostituzione dell'allegato II della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- Regolamento 1657/2014/UE: Entrato in vigore l'08.01.2015, sostituisce l'allegato III della Direttiva 2008/98/CE (corrispondente all'allegato I del D.lgs. 152/2006, parte IV) e rinnova le regole per l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo ai rifiuti (HP hazardous property);
- Decisione 2014/955/UE: Approvazione del nuovo Elenco europeo dei rifiuti, applicabile dal 01.06.2015.

In stretta correlazione con la definizione di rifiuto sono posti i concetti di sottoprodotto e di cessazione della qualifica di rifiuto. In concreto una sostanza o un oggetto derivante da un processo produttivo il cui scopo primario



non è la produzione stessa di tale articolo può non essere considerato rifiuto, bensì sottoprodotto, soltanto se soddisfa le seguenti condizioni:

- è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
- la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione;
- l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà ad impatti complessivamente negativi sull'ambiente e sulla salute umana.

Relativamente alla cessazione della qualifica di rifiuto, la direttiva prevede che taluni rifiuti specifici cessino di essere tali quando siano sottoposti ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

- la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;
- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivamente negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Gli stati membri possono decidere, caso per caso, in assenza di criteri definiti dalla disciplina Comunitaria, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza della stessa Comunità. Allo stato attuale sono stati emanati dall'Unione Europea i seguenti provvedimenti:

- Regolamento del Consiglio UE 31.03.2011, n. 333/2011/UE recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti;
- Regolamento della Commissione Europea UE 10.12.2012, n. 1179/2012/UE recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti;
- Regolamento del Consiglio UE 25.06.2013, n. 715/2013/UE recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti.

Il concetto attorno al quale si sviluppa la normativa Comunitaria sui rifiuti presenta una gerarchia nell'ordine di priorità delle azioni e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti.

Essa è caratterizzata dalle seguenti fasi:

1. prevenzione;
2. preparazione per il riutilizzo;
3. riciclaggio;
4. recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
5. smaltimento.



Altro aspetto nodale della Direttiva è rappresentato dal principio "chi inquina paga", secondo il quale i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.

Altra norma di derivazione Comunitaria è rappresentata dalla disposizione per cui gli stati membri devono adottare misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e misure di preparazione per le attività di riutilizzo, in particolare favorendo la costituzione ed il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.

Gli stati membri devono, inoltre adottare misure volte a promuovere il riciclaggio di alta qualità implementando la raccolta differenziata dei rifiuti, ove sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico ed al fine di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti.

La Direttiva prevedeva che entro il 2015 la raccolta differenziata dovesse essere istituita almeno per i rifiuti di carta, metalli, plastica e vetro. Per quanto concerne i rifiuti organici, gli Stati membri adottano, se del caso, misure volte a incoraggiare:

1. la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del compostaggio e dello smaltimento degli stessi;
2. il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
3. l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici.

La direttiva prevedeva che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie a conseguire i seguenti obiettivi di raccolta differenziata:

- entro il 2020, doveva essere aumentata complessivamente sino al 50% in termini di peso, attraverso adeguate misure sulla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali (quanto meno) carta, metalli, plastica, vetro e provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici;
- entro il 2020, doveva essere aumentata almeno al 70% in termini di peso la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce C.E.R. (Catalogo Europeo dei Rifiuti) 17.05.04 (Terra e rocce non contenenti sostanze pericolose).

Successivamente, con decisione 18.11.2011 n. 2011/753/UE, la Commissione europea ha stabilito le modalità di calcolo per verificare e controllare il rispetto dei predetti obiettivi. La decisione in particolare stabilisce testualmente che:

- *il peso dei rifiuti preparati per essere riutilizzati, riciclati o recuperati è determinato calcolando la quantità di rifiuti impiegati nella preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio finale o altri processi di recupero finale di materiale. Un'operazione preparatoria che precede il recupero o lo smaltimento di rifiuti non costituisce un'operazione finale di riciclaggio né un'altra operazione finale di recupero di materiale. In caso di raccolta differenziata di rifiuti o se la produzione di un impianto di selezione è sottoposta a processi di riciclaggio o altra forma di recupero di materiale senza perdite significative, il peso dei rifiuti in questione può essere considerato equivalente al peso dei rifiuti preparati per essere riutilizzati, riciclati o sottoposti ad altra forma di recupero di materiale;*



- se il calcolo degli obiettivi è applicato al trattamento aerobico o anaerobico dei rifiuti biodegradabili, la quantità di rifiuti sottoposti al trattamento aerobico o anaerobico può essere contabilizzata come riciclata se il trattamento produce composto digestato che, eventualmente previo ulteriore trattamento, è utilizzato come prodotto, sostanza o materiale riciclato per il trattamento in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia

Il raggiungimento dell'obiettivo per i rifiuti provenienti da nuclei domestici sarà effettuato con le seguenti attività:

1. preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro;
2. preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri tipi di rifiuti domestici o di rifiuti simili di altra origine; se lo stato membro include nel calcolo i rifiuti di compost domestico, indica il metodo di calcolo delle quantità prodotte e riciclate;
3. preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici;
4. preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani.

Nel 2011 la Commissione Europea ha pubblicato il documento "guidelines on the preparation of food waste prevention programmes" che prevede, in accordo con la definizione comunitaria di prevenzione, che il compostaggio domestico di rifiuti biodegradabili non sia considerato attività di prevenzione dei rifiuti; in relazione al rifiuto alimentare, secondo tali linee guida, la prevenzione consiste nell'acquistare solo il cibo di cui si ha bisogno e utilizzare al meglio ciò che si acquista.

Nel 2012 la Commissione Europea ha pubblicato il documento "Preparing a waste prevention programme", finalizzato a fornire agli Stati membri le linee guida per la stesura dei programmi di prevenzione.

Il documento del 2012, invece, considera che la produzione di rifiuti domestici include solo i rifiuti che abbandonano le abitazioni; i rifiuti da giardino e i rifiuti alimentari compostati nelle case non sono raccolti e allontanati e, pertanto, in sostanza gli stessi non sono registrati come tali: in tal senso il compostaggio domestico viene considerato come una forma di prevenzione dei rifiuti.

Tra le altre direttive di interesse per la presente relazione assumono evidenza:

- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio UE n. 91/62/CE del 20.12.1994, relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio. In tale norma vengono poi fissati i seguenti obiettivi quantitativi che dovevano essere conseguiti entro il 31.12.2008:
  - almeno il 60% in peso dei rifiuti di imballaggio e si sarebbe dovuto recuperare o incenerire in impianti di incenerimento con recupero di energia;
  - si sarebbe dovuto riciclare almeno il 55% e fino all'80% in peso dei rifiuti di imballaggio;
  - si sarebbero dovuti raggiungere i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti da imballaggio:
    - 60% in peso per il vetro;
    - 60% in peso per la carta e il cartone;
    - 50% in peso per i metalli;
    - 22,5% in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica;



- 15% in peso per il legno.
- Direttiva 26.04.1999, n. 199/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. Individua i requisiti tecnici e amministrativi che devono essere posseduti dalle discariche.
- Direttiva 06.09.2006, n. 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori. Gli Stati membri, inoltre, devono provvedere a che i produttori o i terzi che agiscono a loro nome finanzino tutti i costi netti derivanti dalle operazioni di raccolta, trattamento e riciclaggio di tutti i rifiuti; i processi di riciclaggio adottati debbono conseguire le seguenti efficienze minime:
  - Riciclaggio del 65% in peso medio di pile e accumulatori al piombo/acido e massimo riciclaggio di piombo;
  - Riciclaggio del 75% in peso medio di pile e accumulatori al nichel/cadmio e massimo riciclaggio di cadmio;
  - Riciclaggio del 50% in peso medio degli altri rifiuti di pile e accumulatori.
- Direttiva 04.07.2012, n. 2012/19/UE relativa ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Essa introduce un pericolo transitorio, sino al 14.08.2018, in cui le condizioni previste si applicano alle AEE che rientrano nelle categorie dell'allegato I; dal 15.08.2018 le condizioni si applicano a tutte le AEE, a meno di alcune eccezioni. La direttiva definisce RAEE provenienti dai nuclei domestici "i RAEE originati dai nuclei domestici e i RAEE di origine commerciale, industriale, istituzionale e di altro tipo analoghi, per natura e quantità, a quelli originati dai nuclei domestici. Il rifiuto dell'AEE che potrebbero essere usate sia dai nuclei domestici che da utilizzatori diversi dai nuclei domestici sono in ogni caso considerati essere RAEE provenienti dai nuclei domestici". La direttiva stabilisce che ogni Stato membro provveda all'applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore, e che sulla base del predetto principio siano conseguiti i seguenti obiettivi di raccolta:
  - fino al 31.12.2015 si sarebbe continuato ad applicare una soglia media di raccolta differenziata di almeno 4 kg/ab/anno di RAEE provenienti dai nuclei domestici;
  - dal 2016 la soglia minima di raccolta dovrà essere pari al 45% calcolato sulla base del peso totale di RAEE raccolti in un dato anno come percentuale del peso medio delle AEE immesse sul mercato in uno Stato membro nei tre anni precedenti; il volume dei RAEE raccolti aumenterà gradualmente nel periodo 2016-2018 fino al raggiungimento del successivo tasso di raccolta;
  - dal 2019 la soglia minima di raccolta da conseguire ogni anno dovrà essere pari al 65% del peso medio delle AEE immesse sul mercato in uno Stato membro nei tre anni precedenti o, in alternativa, all'85% del peso dei RAEE prodotti nel territorio di tale Stato.

Al fine di affrontare in modo incisivo le problematiche ambientali il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato, con decisione n. 591/2022/UE del 06.04.2022 l'Ottavo programma generale di azione per l'ambiente dell'Unione (8°P.A.A.), il quale punta a garantire che entro il 2030:

- a) si riducano in modo rapido e prevedibile le emissioni di gas a effetto serra e nel contempo aumenti l'assorbimento da pozzi naturali nell'Unione al fine di realizzare l'obiettivo di riduzione delle emissioni di



- gas a effetto serra per il 2030, come stabilito nel regolamento (UE) 2021/1119, in linea con gli obiettivi climatici e ambientali, garantendo al contempo una transizione giusta che non lasci indietro nessuno;
- b) si facciano costanti progressi nel rafforzamento e nell'integrazione della capacità di adattamento, anche sulla base degli approcci ecosistemici, nel consolidamento della resilienza nonché nell'adattamento e nella riduzione della vulnerabilità dell'ambiente, della società e di tutti i settori dell'economia ai cambiamenti climatici, migliorando al contempo la prevenzione delle catastrofi meteorologiche e climatiche;
  - c) si progredisca verso un'economia del benessere che restituisca al pianeta più di quanto prenda, e si acceleri la transizione a un'economia circolare priva di sostanze tossiche, in cui la crescita è rigenerativa, le risorse sono utilizzate in modo efficiente e sostenibile e in cui è applicata la gerarchia dei rifiuti;
  - d) si persegua l'"inquinamento zero", anche in relazione alle sostanze chimiche nocive, al fine di conseguire un ambiente privo di sostanze tossiche (segnatamente per quanto riguarda l'aria, l'acqua e il suolo, nonché in relazione all'inquinamento luminoso e acustico) e si protegga la salute e il benessere delle persone, degli animali e degli ecosistemi dai rischi ambientali e dagli effetti negativi;
  - e) si protegga, preservi e ripristini la biodiversità marina e terrestre e la biodiversità delle acque interne sia all'interno che all'esterno delle aree protette, segnatamente arrestandone e invertendone la perdita e migliorando la salute degli ecosistemi, delle loro funzioni e dei servizi che forniscono, e dello stato dell'ambiente, in particolare l'aria, l'acqua e il suolo, nonché lottando contro la desertificazione e il degrado del suolo;
  - f) si promuovano gli aspetti ambientali della sostenibilità e si riducano in misura significativa le principali pressioni ambientali e climatiche connesse alla produzione e al consumo dell'Unione, in particolare nei settori dell'energia, dell'industria, dell'edilizia e delle infrastrutture, della mobilità, del turismo, del commercio internazionale e del sistema alimentare.

Al fine di conseguire i predetti risultati l'8° P.A.A. individua, tra le altre, in particolare, le seguenti azioni:

- a) garantire un'attuazione efficace, rapida e completa della normativa e delle strategie dell'Unione in materia di ambiente e clima e puntare all'eccellenza nelle prestazioni ambientali a livello unionale, nazionale, regionale e locale, anche assicurando una sufficiente capacità amministrativa e di garanzia della conformità, come stabilito nel riesame periodico dell'attuazione delle politiche ambientali, sostenere e cooperare con reti di professionisti, come la rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente, la rete europea dei procuratori per l'ambiente, il Forum europeo – Unione dei giudici per l'ambiente, e la rete europea di contrasto alla criminalità ambientale;
- b) dare priorità all'applicazione della legislazione dell'Unione in materia di ambiente in caso di carente attuazione, anche attraverso procedure di infrazione, nonché provvedendo affinché siano destinate risorse finanziarie e umane sufficienti a tal fine e affinché le informazioni su tali procedure siano complete e facilmente accessibili, nel rispetto del diritto dell'Unione;
- c) migliorare gli orientamenti e le raccomandazioni, anche in materia di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, al fine di ridurre i rischi di non conformità alla legislazione dell'Unione in materia di ambiente, nonché intensificare l'azione nel settore della responsabilità ambientale e le risposte ai casi di non



conformità e rafforzare la cooperazione giudiziaria e l'attività di contrasto nel settore della criminalità ambientale come previsto dalla pertinente normativa dell'Unione, ad esempio la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;

- d) rafforzare l'approccio integrato all'elaborazione e all'attuazione delle politiche, in particolare:
1. integrando gli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2 come pure, ove del caso, gli OSS in tutte le pertinenti strategie, iniziative legislative e di altro tipo, programmi, investimenti e progetti a livello unionale, nazionale, regionale e locale, così come nei pertinenti accordi internazionali conclusi dall'Unione dopo ... [data di entrata in vigore della presente decisione], al fine di garantire che tali strategie, iniziative legislative e non legislative, programmi, investimenti, progetti e accordi internazionali e la loro attuazione siano coerenti con il conseguimento degli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2, vi contribuiscano, ove del caso, e non lo compromettano;
  2. massimizzando i benefici derivanti dall'attuazione delle direttive 2011/92/UE1 e 2001/42/CE2 del Parlamento europeo e del Consiglio;
  3. controllando in modo sistematico e, se del caso, valutando le sinergie e i possibili compromessi tra obiettivi ambientali, sociali ed economici per tutte le iniziative, al fine di assicurare che il benessere delle persone, in particolare le loro esigenze di godere di un ambiente sano, aria pulita e prodotti alimentari accessibili, anche da un punto di vista economico, e di alta qualità, acqua, energia, alloggi, infrastrutture verdi e mobilità siano soddisfatte in modo sostenibile senza lasciare indietro nessuno;
  4. adottando un approccio basato sul principio "privilegiare la sostenibilità", anche integrando, se del caso, gli OSS negli orientamenti e negli strumenti per legiferare meglio, nonché razionalizzando e rendendo operativo il principio del "non nuocere";
  5. valutando regolarmente le politiche esistenti e proponendo, se del caso, nuove normative sulla base, ove pertinente, di valutazioni d'impatto che si fondino su ampie consultazioni trasparenti – che seguano procedure inclusive, informate, con responsabilità definite e semplici da attuare – e tengano in piena considerazione l'intera gamma degli effetti immediati e a lungo termine sull'ambiente e sul clima nell'ambito di un'analisi integrata degli impatti economici, sociali e ambientali, compresi gli effetti cumulativi nonché i costi degli interventi e dell'assenza di interventi;
  6. presentando, entro otto settimane dalla chiusura di una consultazione pubblica da parte della Commissione, un resoconto dettagliato sulle risposte dei portatori di interessi alla consultazione, operando una distinzione tra i contributi provenienti dai diversi tipi di portatori di interessi;
- e) elaborare un quadro di valutazione sintetico e una serie di indicatori che misurino "andando oltre il PIL", sulla base, tra l'altro, di una consultazione mirata di tutti i portatori di interessi e di una relazione che individui le interconnessioni tra le serie di indicatori esistenti, i quadri di monitoraggio e i processi a livello dell'Unione di misurazione dei progressi sociali, economici e ambientali e che proponga azioni su come razionalizzare i quadri di controllo e le serie di indicatori esistenti;
- f) assicurare che le disuguaglianze sociali derivanti dagli impatti e dalle politiche in materia di clima e ambiente siano ridotte al minimo e che le misure adottate per proteggere l'ambiente e il clima siano attuate in modo socialmente equo e inclusivo;



- g) integrare la dimensione di genere in tutte le politiche in materia di clima e ambiente, anche attraverso l'inclusione di una prospettiva di genere in tutte le fasi del processo di elaborazione delle politiche;
- h) rafforzare gli incentivi a favore dell'ambiente nonché eliminare gradualmente e senza ritardo i sussidi nocivi per l'ambiente, in particolare i sussidi per i combustibili fossili, a livello dell'Unione, nazionale, regionale e locale, in particolare mediante:
  1. un quadro vincolante dell'Unione per monitorare e riferire in merito ai progressi compiuti dagli Stati membri nell'eliminazione graduale dei sussidi per i combustibili fossili sulla base di una metodologia concordata;
  2. la fissazione di un termine per l'eliminazione graduale dei sussidi per i combustibili fossili, in linea con l'ambizione di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C;
  3. una metodologia che sia elaborata dalla Commissione, in consultazione con gli Stati membri, entro il 2023, per individuare altri sussidi nocivi per l'ambiente; sulla base di tale metodologia, gli Stati membri individuano altri sussidi nocivi per l'ambiente e riferiscono periodicamente alla Commissione in merito ad essi, consentendo a quest'ultima di presentare una relazione sul livello e sul tipo di sussidio nell'Unione e sui progressi compiuti nella loro graduale eliminazione;
- i) integrare l'azione relativa alla biodiversità nelle politiche dell'Unione e contribuire a raggiungere l'ambizioso traguardo generale di destinare il 7,5 % della spesa annuale nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 agli obiettivi relativi alla biodiversità nel 2024 e il 10 % di tale spesa annuale nel 2026 e nel 2027, con un monitoraggio di tali spese attraverso una metodologia efficace, trasparente ed esaustiva, tenendo conto delle sovrapposizioni esistenti tra gli obiettivi in materia di clima e biodiversità;
- j) assicurare un'efficace integrazione degli aspetti climatici e della biodiversità e la relativa verifica nel bilancio dell'Unione nonché la coerenza tra i finanziamenti per il clima e quelli per la biodiversità;
- k) promuovere la corretta gestione delle sostanze chimiche a livello internazionale, favorendo nel contempo la graduale eliminazione a livello mondiale delle sostanze che non sono autorizzate nell'Unione;
- l) sostituire rapidamente le sostanze che destano preoccupazione, tra cui le sostanze estremamente preoccupanti, gli interferenti endocrini, le sostanze chimiche molto persistenti, i neurotossici e gli immunotossici, nonché affrontare gli effetti combinati delle sostanze chimiche, delle nano forme di sostanze e dell'esposizione alle sostanze chimiche pericolose derivanti dai prodotti, valutandone l'impatto sulla salute e sull'ambiente, compresi il clima e la biodiversità, promuovendo nel contempo sostanze chimiche e materiali sicuri e sostenibili fin dalla progettazione e intensificando e coordinando gli sforzi per promuovere lo sviluppo e la convalida di alternative alla sperimentazione animale;
- m) contrastare il degrado del suolo e garantirne la protezione e l'uso sostenibile, anche mediante un'apposita proposta legislativa sulla salute dei suoli entro il 2023;
- n) trasformare il sistema alimentare dell'Unione affinché contribuisca, tra l'altro, a proteggere e ripristinare la biodiversità all'interno e all'esterno dell'Unione e garantisca un elevato livello di benessere degli animali, assicurando nel contempo una transizione giusta per i portatori di interessi;



- o) riconoscere in maniera olistica le interconnessioni tra la salute umana, la salute animale e l'ambiente attraverso l'integrazione dell'approccio "One Health" nell'elaborazione delle politiche;
- p) progredire verso il riconoscimento del diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile a livello internazionale;
- q) sfruttare appieno gli approcci ecosistemici e le infrastrutture verdi, comprese soluzioni basate sulla natura favorevoli alla biodiversità, garantendo nel contempo che la loro attuazione ripristini la biodiversità e rafforzi l'integrità e la connettività degli ecosistemi, presenti chiari benefici collaterali per la società, imponga il pieno coinvolgimento e il pieno consenso delle popolazioni autoctone e delle comunità locali e non sostituisca o comprometta le misure adottate per proteggere la biodiversità o ridurre le emissioni di gas a effetto serra all'interno dell'Unione;
- r) utilizzare gli strumenti e le metodologie esistenti e migliorare ulteriormente i metodi di monitoraggio, gli strumenti di valutazione e gli indicatori misurabili per le soluzioni basate sulla natura;
- s) ridurre in maniera significativa e il prima possibile l'impronta dei materiali e l'impronta dei consumi dell'Unione affinché non superino i limiti del pianeta, anche attraverso l'introduzione di obiettivi di riduzione dell'Unione per il 2030, se del caso;
- t) integrare efficacemente gli OSS nonché gli obiettivi climatici e ambientali nel semestre europeo di governance economica, fatto salvo il suo scopo originario, incluso nei programmi nazionali di riforma e nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza;
- u) mobilitare risorse e garantire sufficienti investimenti sostenibili pubblici e privati, compresi i fondi e gli strumenti disponibili a titolo del bilancio dell'Unione, attraverso la Banca europea per gli investimenti e a livello nazionale, in linea con l'agenda politica per la finanza sostenibile dell'Unione;
- v) fare il miglior uso possibile della tassazione ambientale, degli strumenti di mercato e degli strumenti di finanziamento e di bilancio verdi, anche di quelli necessari a garantire una transizione socialmente equa, e sostenere le imprese e gli altri portatori di interessi nello sviluppo e nell'applicazione di pratiche contabili standardizzate per il capitale naturale;
- w) assicurare che le politiche e le azioni in campo ambientale a livello unionale, nazionale, regionale e locale si basino sulle migliori conoscenze scientifiche e tecnologie disponibili e rafforzare la base di conoscenze ambientali, comprese le conoscenze autoctone e locali, e la loro diffusione, anche attraverso la ricerca, l'innovazione, la promozione delle competenze verdi, la formazione e la riqualificazione e l'ulteriore sviluppo della contabilità ambientale e degli ecosistemi;
- x) sviluppare e consolidare la base di conoscenze, tra l'altro, sui requisiti per un cambiamento sistemico, su come passare da un approccio strategico compartimentato e settoriale a un approccio sistemico alla coerenza delle politiche, nonché sulla capacità dei diversi ecosistemi di fungere da pozzi e stock di gas a effetto serra;
- y) sfruttare il potenziale delle tecnologie digitali e fondate sui dati per sostenere le politiche ambientali, anche mediante la fornitura di dati in tempo reale, ove possibile, e informazioni sullo stato degli ecosistemi, intensificando gli sforzi atti a ridurre al minimo l'impronta ambientale di tali tecnologie, e garantire la trasparenza, l'autenticità, l'interoperabilità e l'accessibilità pubblica di tali dati e informazioni;



- z) colmare le lacune nelle serie di indicatori pertinenti e ottimizzarle, come quelle relative al cambiamento sistemico, ai limiti del pianeta e alle impronte di produzione e consumo dell'Unione, nonché quelle che riguardano l'interfaccia tra fattori ambientali e socioeconomici, come le disuguaglianze derivanti dai cambiamenti ambientali, garantendo nel contempo che le serie di indicatori siano comparabili a tutti i livelli dell'elaborazione delle politiche;
- aa) mobilitare un ampio sostegno da parte della società civile, collaborando con le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, le parti sociali, i cittadini, le comunità e altri portatori di interessi;
- bb) sensibilizzare in merito all'importanza di conseguire gli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2 e rafforzare la capacità dei cittadini di agire promuovendo, tra l'altro, il dibattito e la comunicazione a tutti i livelli, l'educazione ambientale lungo tutto l'arco della vita, la partecipazione civica e l'azione di tipo partecipativo;
- cc) contribuire ad aiutare la società civile, le autorità pubbliche, i cittadini e le comunità, le parti sociali e il settore privato a individuare i rischi climatici e ambientali, valutarne l'impatto e adottare misure per prevenirli, mitigarli e adattarvisi, nonché promuovere il loro impegno a colmare le lacune in termini di conoscenze, incoraggiando tra l'altro l'osservazione e la comunicazione da parte dei cittadini delle questioni ambientali e delle lacune di conformità, compresa la promozione delle buone pratiche della scienza dei cittadini ricorrendo alle tecnologie digitali;
- dd) incoraggiare la cooperazione nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie, politiche o normative connesse all'8° PAA e garantire la piena partecipazione delle autorità regionali e locali nelle aree urbane e rurali, comprese le regioni ultraperiferiche, in tutte le dimensioni della definizione delle politiche ambientali attraverso un approccio collaborativo e multilivello e assicurare che le comunità regionali e locali dispongano di risorse adeguate per l'attuazione sul campo;
- ee) rafforzare la cooperazione tra tutte le istituzioni dell'Unione nell'ambito della politica in materia di clima e ambiente, anche tra la Commissione e il Comitato delle regioni nel quadro della cooperazione rafforzata, ed esaminare come migliorare il dialogo e lo scambio di informazioni;
- ff) applicare efficacemente norme rigorose in materia di trasparenza, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia, conformemente alla convenzione di Aarhus a livello sia dell'Unione che degli Stati membri;
- gg) rendere pubblici, facilmente accessibili e comprensibili i dati e gli elementi concreti connessi all'attuazione dell'8° PAA, fatte salve le disposizioni sulla riservatezza nella legislazione settoriale;
- hh) sostenere l'adozione a livello mondiale degli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2, garantendo coerenza tra l'approccio interno ed esterno e un'azione coordinata, in particolare:
  - 1. impegnandosi con i paesi terzi in materia di azione per il clima e l'ambiente, sostenendoli e incoraggiandoli ad adottare e attuare in tali settori norme ambiziose almeno quanto quelle dell'Unione, e assicurando che tutti i prodotti immessi sul mercato dell'Unione siano pienamente conformi ai requisiti dell'Unione applicabili, in linea con gli impegni internazionali dell'Unione, anche per quanto riguarda l'arresto della deforestazione e del degrado del suolo;



2. favorendo una governance societaria sostenibile, anche attraverso la fissazione di requisiti vincolanti in materia di dovere di diligenza a livello dell'Unione, e promuovendo l'adozione di un comportamento responsabile delle imprese nelle politiche esterne dell'Unione, anche nella politica commerciale;
3. consolidando la cooperazione con i governi, le imprese, le parti sociali e la società civile dei paesi terzi e le organizzazioni internazionali al fine di creare partenariati e alleanze per la tutela dell'ambiente e del clima e promuovendo la cooperazione in materia di ambiente e cambiamenti climatici, anche nell'ambito del G7 e del G20;
4. dimostrando la propria leadership nei consessi internazionali, anche attraverso la realizzazione, da parte dell'Unione, degli OSS e degli obiettivi dell'accordo di Parigi, della convenzione sulla diversità biologica, della convenzione sulla lotta contro la desertificazione e di altri accordi multilaterali in materia di ambiente, in particolare attraverso il rafforzamento della loro attuazione e il sostegno ai paesi terzi affinché facciano altrettanto, anche aumentando la trasparenza e l'assunzione di responsabilità per quanto riguarda i progressi verso il conseguimento degli impegni assunti nel quadro di tali accordi;
5. rafforzando la governance ambientale internazionale colmando le lacune rimanenti e consolidando il rispetto e l'applicazione dei principi internazionali riconosciuti in materia di ambiente;
6. garantendo che l'assistenza finanziaria dell'Unione e degli Stati membri ai paesi terzi promuova l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

## 2.2 LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI RIFIUTI

La normativa italiana, recependo la normativa comunitaria, classifica i rifiuti, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciale e, secondo le caratteristiche di pericolosità in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

La direttiva 2008/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.11.2008 che contiene i principi e le regole fondamentali per la definizione del rifiuto e per la sua gestione è stata recepita nell'ordinamento italiano dalla parte IV del Codice dell'Ambiente (D.lgs. 03.04.2006, n. 152) come modificato dal D. Lgs 30.12.2010, n. 205 (si tratta di una sessantina di articoli: articoli 177-238) a cui devono adeguarsi anche le normative regionali (articolo 177).

Le norme del Codice dell'Ambiente in materia di rifiuti possono dividersi idealmente in due parti: una parte generale (di una quarantina di articoli – articoli da 177 a 216), riferita all'ambito di applicazione della disciplina e alle sue esclusioni, ai principi, alla prevenzione dei rifiuti, alle definizioni, alla responsabilità del produttore, ai sottoprodotti, alla cosiddetta *end of waste*, alla classificazione dei rifiuti, alle competenze, al servizio e alle autorizzazioni, e una parte speciale (di una ventina di articoli – articoli da 217 a 238), dedicata a particolari tipologie di rifiuti (imballaggi, apparecchiature elettriche ed elettroniche, pneumatici, veicoli fuori uso, consorzi etc.).

Il primo e fondamentale problema che si è posto il legislatore italiano è quello di definire cosa sia un rifiuto; ciò appare di assoluto rilievo dato che l'inclusione di una sostanza o oggetto in tale categoria comporta importanti conseguenze in ordine alla sua gestione (necessità di autorizzazioni, obblighi di tracciabilità, aspetti penali, etc.).



Per rifiuto s'intende "qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi" (articolo 183, comma 1, lett. a) del D.lgs. n. 152/2006).

In tale nozione sono presenti due elementi: uno di carattere oggettivo (qualsiasi sostanza o oggetto) e uno di carattere soggettivo (di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi).

Con riferimento al primo elemento, si evidenzia che, per il diritto italiano, possono essere considerati rifiuti solo beni mobili (non, quindi, beni immobili come, ad esempio, il terreno contaminato che si sia prelevato da un luogo al fine di realizzare una bonifica), non le emissioni nocive immesse nell'aria (si pensi ai fumi di una fabbrica) e non le acque di scarico (cui è dedicata un'apposita normativa).

In relazione al requisito soggettivo, si pensi che un qualsiasi oggetto è suscettibile di divenire rifiuto: se getto in un cestino una bella mela, questa si trasforma in un rifiuto, pur non avendo le caratteristiche oggettive, per il solo fatto che ho inteso disfarmene.

È importante classificare i vari tipi di rifiuti poiché a seconda dell'inclusione nell'una o nell'altra categoria (urbani, speciale, pericolosi e non: articolo 184 Codice dell'Ambiente) si affermano diversi tipi di obblighi: così, ad esempio, in via generale, la normativa Comunitaria si propone l'obiettivo di ridurre e limitare gli spostamenti di rifiuti. In base al principio di autosufficienza e di prossimità (articolo 182 bis del Codice dell'Ambiente) ciascun Ambito Territoriale Ottimale (che spesso coincide con la Provincia) dovrebbe smaltire i rifiuti da esso prodotti. Ma ciò vale solo per i rifiuti urbani mentre non vale per i rifiuti urbani pericolosi e per i rifiuti speciali (pericolosi e non), per i quali si ammette la circolazione extraregionale.

Mentre in passato la tendenza del legislatore Comunitario (e di riflesso di quello nazionale) era quella di ampliare il più possibile la nozione di rifiuto (qualcuno ha icasticamente osservato che prevaleva il partito del cosiddetto tutto rifiuto) ricomprendendo in essa praticamente ogni tipo di fattispecie, progressivamente si è fatta strada la tendenza opposta che ha portato, da una parte, ad escludere dal novero dei rifiuti, a particolari condizioni, varie sostanze ed oggetti (i sottoprodotti) e, dall'altra, a far uscire dal novero dei rifiuti sostanze che in precedenza erano state qualificate come tali (cessazione della qualifica del rifiuto o end of waste o materie prime secondarie). Per chiarire la nozione di sottoprodotto occorre riflettere sul dato di fatto che assai spesso nella produzione industriale si realizza, in modo non voluto, la produzione di prodotti secondari che possono essere riutilizzati nello stesso o in altro processo produttivo.

Inizialmente si riteneva che tali prodotti secondari dovessero essere qualificati come rifiuti, dal momento che il loro possessore tendeva comunque a disfarsene.

Mentre in una prima fase la nozione di sottoprodotto veniva limitata alle ipotesi in cui l'impresa che operava il processo di produzione utilizzasse il sottoprodotto in un processo di produzione diverso o, addirittura, che il medesimo sottoprodotto fosse utilizzato da terzi in altro processo di produzione.

Si è pervenuti così all'attuale definizione di sottoprodotto per la quale s'intende qualsiasi sostanza o oggetto che sia originato in modo secondario da un processo di produzione e che possa essere utilizzato, senza alcun particolare trattamento, nel corso dello stesso o di altro processo di produzione (articolo 184 bis D. Lgs. N. 152/2006).

La nuova definizione di sottoprodotto appare particolarmente importante, dal momento che sono stati chiariti due punti fondamentali:



- a) il sottoprodotto non deve necessariamente essere utilizzato nel corso dello stesso processo di produzione ma può essere utilizzato anche in un processo di produzione successivo;
- b) il sottoprodotto non deve necessariamente essere utilizzato dallo stesso produttore ma può essere utilizzato anche da terzi.

Alla nozione di sottoprodotto si accompagna quella confinante di cessazione della qualifica di rifiuto o *end of waste* o, con vecchia terminologia, di materia prima secondaria. Tale fattispecie si realizza quando il rifiuto venga sottoposto ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e sussista un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto e l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (articolo 184 ter D.lgs. N. 152/2006).

La differenza fondamentale tra i sottoprodotti e le materie prime secondarie sta nel fatto che i primi non sono mai divenuti rifiuti e, in qualche modo, possono essere riutilizzati tal quali senza alcun tipo di trattamento mentre le seconde sono diventate rifiuti ma, a seguito di trattamenti vari, ritornano ad essere prodotti utilizzabili e con un valore economico sul mercato.

Le due nozioni contribuiscono a limitare l'ambito di applicabilità della definizione di rifiuto e come tali, ovviamente intese alle condizioni previste, contribuiscono alla realizzazione della "società del riciclaggio" che costituisce obiettivo prioritario della disciplina Comunitaria in materia.

Se da una parte le nozioni di sottoprodotto e di *end of waste* tendono a ridurre l'ambito oggettivo di applicabilità dei rifiuti con una prevalenza del concetto del "niente rifiuto" dall'altra, nel diritto italiano attuale, si registra in modo sempre più evidente la tendenza a prevenire in tutti i modi la formazione del rifiuto.

Pertanto, mentre l'assetto normativo in passato era rivolto fondamentalmente alla "gestione" del rifiuto, dando quasi per scontato che esso fosse un prodotto ineliminabile della società contemporanea, oggi si tende prioritariamente ad evitare e/o a ridurre drasticamente la produzione di rifiuti.

Il perno attorno al quale ruota la direttiva in materia di rifiuti attualmente vigente è proprio il riciclaggio per consentire la realizzazione di una vera e propria economia a ciclo chiuso o ad una "società del riciclo e del recupero".

Nell'ordine di priorità delle azioni che devono essere svolte (la gerarchia nella gestione dei rifiuti o, più correttamente, la gerarchia delle modalità di approccio alle problematiche ambientali generate dalla produzione dei rifiuti) vi è innanzitutto la prevenzione con le attività ad essa riconducibili (preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero) e, solo come "ultima ratio", lo smaltimento.

Infatti, ognuno dei livelli che costituisce la gerarchia ha un preciso significato tecnico: si va da azioni che consentono di riutilizzare il prodotto divenuto rifiuto senza alcun trattamento come:

- la "preparazione per il riutilizzo" ("*le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti e componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento*"; es. la lavatura delle bottiglie di vetro: articolo 183, lett. Q) del Codice dell'Ambiente);
- il "riutilizzo" ("*qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti*"; es. l'utilizzo delle bottiglie di vetro: articolo 183, lett. r) del Codice dell'Ambiente),

ad operazioni che comportano un trattamento come:



- il "riciclaggio" (in questo caso il rifiuto viene trattato per ottenere prodotti, materiali e sostanze da utilizzare per la funzione originaria: articolo 183, lett. u) del Codice dell' Ambiente);
- il "recupero" ("qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere a una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale"; es. utilizzazione come combustibile o come altro mezzo per produrre energia; compostaggio; recupero dei metalli; rigenerazione degli oli, etc.: articolo 183, lett. t) del Codice dell' Ambiente).

Al fine di realizzare la società del riciclaggio, il legislatore ha individuato specifici obiettivi (quantitativamente definiti) e ha previsto un vero e proprio programma di prevenzione il cui inadempimento può essere causa di sanzioni a livello comunitario.

In ordine agli obiettivi di riciclaggio l'articolo 181 del Codice dell'Ambiente prevedeva che:

1. a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 per cento in termini di peso;
2. b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 per cento in termini di peso;
3. c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 per cento in peso;
4. d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;
5. e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

Per il conseguimento di tali obiettivi il legislatore nazionale ha previsto e potenziato il sistema della raccolta differenziata (articolo 205 del D. Lgs. 03.04.2006, n. 152) fissando le percentuali da raggiungere.

La prevenzione però, non consiste solo nel recuperare o riciclare rifiuti, ma anche nell'evitarne a monte la produzione: significativamente il Codice dell'Ambiente definisce come misure di prevenzione quelle prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto siano diventate un rifiuto e che riducono (articolo 3, comma 12, Direttiva 98/2008 e articolo D. Lgs. N. 205/2010):

- a) "la quantità dei rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
- b) Gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
- c) Il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti"

In base allo slogan il quale "il miglior rifiuto è quello non prodotto" la prevenzione, in questo caso, postula un intervento 2° monte" del processo di produzione o di consumo volto a diminuire la quantità di materiali prodotti e immessi in commercio al fine di ottenere un risparmio delle risorse naturali. Si tratta dell'applicazione



dell'elementare principio per il quale meno produzione industriale si ha, meno scarti ci sono e, a livello di consumo, meno scarti ci sono e, a livello di consumo, meno prodotti vengono messi in commercio meno rifiuti vengono generati. È quella che si definisce come accezione "negativa" del principio di prevenzione: la sua applicazione induce a un "non fare" (declinato del "non produrre" o nel "non immettere in commercio" prodotti o materiali che potrebbero trasformarsi in rifiuti).

Sotto questo profilo, il principio di prevenzione potrebbe giustificare, ad esempio, l'adozione di vere e proprie misure di messa al bando: ciò si è verificato, ad esempio, per alcuni prodotti particolarmente dannosi per l'ambiente (si pensi al DDT, agli shopper di plastica, etc.).

Sempre nella medesima accezione negativa il principio di prevenzione potrebbe giustificare anche l'adozione di misure meno estreme come la tassazione di prodotti che possano essere ritenuti dannosi per l'ambiente o, ancora, azioni di informazione del pubblico (tra cui ad es. l'etichettatura).

Un'ulteriore accezione della prevenzione (definita questa volta come l'accezione "positiva") è quella che comporta la "produzione" di prodotti che tendano a non divenire rifiuti o, se inevitabile, lo diventino il più tardi possibile.

Se si riuscissero a realizzare prodotti:

- che non diventano rifiuti (es. prodotti che si dissolvono nell'ambiente essendo realizzati con componenti naturali);
- che diventano rifiuti in un tempo maggiore (prodotti tecnicamente durevoli);
- i cui componenti sono riutilizzabili (uso multiplo);
- i cui componenti sono riciclabili;
- comunque, ecocompatibili;

si attuerebbe in modo pieno il principio di prevenzione.

Al fine di valutare l'inquinamento causato da un prodotto occorre valutare i costi dell'intero ciclo di vita del prodotto stesso: così, ad esempio, il classico sacchetto di plastica per la spesa costa senza dubbio di meno di quello biodegradabile, ma se si considera il costo dello smaltimento è il secondo a risultare più conveniente del primo.

L'applicazione del principio "chi inquina paga" comporta che ogni consumatore o ogni impresa che produce rifiuti debba pagare proporzionalmente alle quantità di rifiuti prodotti. In tal modo si incentivano i comportamenti virtuosi e si sanzionano quelli che non lo sono.

Il problema è più facilmente risolvibile per i rifiuti speciali mentre presenta una significativa complessità con riferimento a quelli urbani, dal momento che appare particolarmente difficile misurare in concreto quanti rifiuti ciascuno produca e poiché vi sono costi comuni a tutta la collettività (come quelli di spazzamento delle strade).

Pur essendo possibile utilizzare altri tipi di sistemi (come quelli che prevedono la pesatura dei rifiuti prodotti o la vendita di sacchetti ad un costo che copre la raccolta) il legislatore ha elaborato un sistema che si basa su presunzioni.

E così, nel prevedere che la tariffa debba essere pagata da "chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo degli immobili", il legislatore ha stabilito che essa sia "commisurata alle quantità e qualità medie dei rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte" (articolo 238 del codice dell'Ambiente):



è chiaro, ad esempio, che un'abitazione produca meno rifiuti (e di differente composizione) rispetto ad alcune tipologie di attività produttive.

È emerso il dubbio se tale tariffa debba essere considerata un corrispettivo, e pertanto abbia natura privatistica e la relativa giurisdizione spetti al giudice ordinario, o se debba essere considerata un tributo o tassa e pertanto abbia natura pubblicistica e la relativa giurisdizione spetti alle commissioni tributarie. Per chiarire il suddetto aspetto si è espressa la Corte costituzionale (sentenza 24.07.2009, n. 238) affermando la natura di tassa con esclusivo riferimento all'articolo 49 del D.lgs. 22/1997 ossia della TIA (tariffa di igiene ambientale), che ha sostituito la TARSU (tariffa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani) prevista dall'articolo 58 del D.lgs. 15.11.1993, n. 507: La Corte ha evitato di pronunciarsi sulla natura della TIA (tariffa integrata ambientale, stesso acronimo di prima ma con significato diverso) prevista, come si è visto, dall'articolo 238 del Codice dell'Ambiente.

Un'ulteriore applicazione del principio di "chi inquina paga" è data dalla responsabilità del produttore: la logica vuole che chi immette in commercio un prodotto destinato a durare poco, senza possibilità di riciclaggio contribuisce di più alla produzione di rifiuti di quanto, invece, non faccia il produttore di prodotti durevoli e con componenti riciclabili. Allo stesso modo inquina di meno quel produttore che si "riappropria" del prodotto a fine vita magari al fine di riciclarlo o recuperarlo.

Per alcuni tipi di rifiuto il legislatore ha già previsto sistemi di responsabilità: si pensi alle apparecchiature elettriche ed elettroniche, ai veicoli fuori uso, agli pneumatici.

In sede di recepimento dell'ultima direttiva è stata espressamente prevista la "responsabilità del produttore" (articolo 178 bis del D. Lgs. N. 152/2006), per la quale chiunque produca o venda prodotti di qualsiasi tipo può essere chiamato ad occuparsi dei costi dello smaltimento di quanto messo in commercio. L'idea di fondo è quella di favorire la progettazione ecocompatibile e la riutilizzabilità dei vari prodotti premiando chi mette in commercio prodotti più compatibili con l'ambiente e facendo pagare di più chi, al contrario, realizza prodotti dannosi.

La complessità delle problematiche che attraversano il settore dei rifiuti richiede un insieme di soggetti che interagiscono e che dovrebbero formare quel "sistema compiuto e sinergico" a cui si riferisce il Codice dell'Ambiente (articolo 177, comma 6).

Si tratta di una decina di soggetti con compiti e funzioni assai diverse:

1. a livello nazionale opera il Ministero dell'Ambiente;
2. vi sono poi le Regioni;
3. poi ancora le Province;
4. i Comuni;
5. le autorità d'ambito ottimale (ATO);
6. i soggetti che in concreto provvedono alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti;
7. l'Osservatorio nazionale sui rifiuti (articolo 206 bis D. Lgs. N. 152/2006 s.m.i.);
8. l'Albo Nazionale dei gestori ambientali (articolo 212 D. Lgs. N. 152/2006 e s.m.i.);
9. Il Catasto dei rifiuti (articolo 189 D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.);
10. l'ISPRA (articolo 177, comma 8, D. Lgs. N. 152/2006 s.m.i.);
11. i Consorzi di filiera.



In linea generale, al Ministero dell'Ambiente spetta il ruolo di indirizzo e coordinamento del sistema: deve infatti definire i principi e gli obiettivi generali, le metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, gli standard e le norme tecniche. A livello statale sono collocate anche le funzioni di carattere informativo-statistico come l'Osservatorio Nazionale sui rifiuti che provvede all'archiviazione e alla documentazione informativa avvalendosi degli osservatori provinciali, come l'ISPRA che coordina le agenzie regionali di protezione dell'ambiente e svolge analogo ruolo nei confronti dei territori regionali come il Catasto dei rifiuti (che individua quanti rifiuti vengono prodotti, di che tipologia, dove sono trasportati e dove vengono smaltiti). Sempre a livello centrale è collocato anche l'Albo Nazionale dei gestori ambientali a cui sono affidate funzioni di certificazione e controllo (verifica dell'idoneità tecnica dei soggetti che operano nel settore).

Alle Regioni vengono attribuiti poteri di pianificazione e di programmazione (elaborazione e approvazione del piano di gestione dei rifiuti) e di autorizzazione (autorealizzazione alla realizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti).

Alle Province spettano in generale i poteri sanzionatori e i compiti di individuazione delle discariche; ai Comuni e alle autorità d'ambito spettano le potestà gestorie (affidamento del servizio di gestione); alle società i compiti operativi di raccolta e trasporto.

Vi sono, ancora, i Consorzi di filiera, che si caratterizzano sotto il profilo formale come soggetti dotati di personalità di diritto privato e sotto quello funzionale come soggetti preposti alla cura concreta e doverosa di interessi pubblici: tra di essi si possono ricordare i consorzi obbligatori come il Consorzio Oli Usati istituito nel 1982, il Consorzio e per lo smaltimento delle batterie usate (COBAT) istituito nel 1988, al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), il Consorzio Nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (CONOE) ed il Consorzio per il recupero del polietilene, della plastica, della carta e cellulosa o dell'acciaio (POLIECO) istituiti nel 1997, il Consorzio Nazionale per la raccolta, il recupero e il riciclaggio degli imballaggi di legno Rilegno, istituito nel 1998.

Appare importante, comunque, ricordare che i soggetti fondamentali per realizzare la società del riciclaggio sono proprio i cittadini e tutti coloro che svolgono attività economiche: senza il loro apporto e senza il personale contribuito di ciascuno ogni tentativo di regolamentazione e di normazione appare inevitabilmente destinato a restare senza esito.

### **2.3 LA NORMATIVA NELLA REGIONE CAMPANIA PER LA GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DEI RIFIUTI**

La Regione Campania ha introdotto modifiche significative nel suo sistema di gestione dei rifiuti attraverso la Legge regionale n.14/2016 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare". Questa normativa ha l'obiettivo di ristrutturare la gestione dei rifiuti nella regione, allineandosi alle normative europee e nazionali. La legge stabilisce obiettivi ambiziosi, come la raccolta differenziata al 65% e il recupero del 70% delle frazioni differenziate. Introduce incentivi per i comuni che raggiungono risultati positivi nella riduzione dei rifiuti e promuove progetti per la riduzione degli sprechi alimentari, il riuso dei beni e lo sviluppo di impianti di riciclaggio. Inoltre, ha riformato l'organizzazione precedentemente basata sulle competenze delle Province e delle relative Società Provinciali nel ciclo integrato dei rifiuti. Il nuovo assetto prevede la creazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e degli Enti d'Ambito (EDA) come organi di



governo degli ATO. Questi enti sono responsabili di diverse competenze, tra cui la redazione e l'aggiornamento del Piano d'Ambito, la suddivisione del territorio dell'ATO, l'individuazione del gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti, la definizione dei livelli di prestazione e degli obblighi di servizio pubblico, nonché la determinazione delle tariffe d'ambito. Inoltre, hanno la facoltà di autorizzare accordi tra singoli Comuni nei sub-Ambiti e svolgere altre funzioni previste dalla normativa vigente.

Successivamente, la Legge regionale 7 agosto 2023 n.19 ha apportato delle "Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n.14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare. In particolare, è stato aggiunto l'art. 26bis (Rafforzamento della governance della gestione del ciclo integrato dei rifiuti) che prevede quanto segue: entro novanta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni, gli Enti di Ambito (EdA) devono identificare le forme di gestione dei servizi e le dotazioni essenziali, con riferimento al bacino dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) o di ciascun Sistema Ambientale Distrettuale (SAD), suddivisi anche per i singoli segmenti del ciclo dei rifiuti. Successivamente, entro centocinquanta giorni, gli EdA devono deliberare sull'affidamento dei servizi in conformità alle forme di gestione identificate e stipulare i contratti di servizio. Se i Comuni costituiti in SAD scelgono di avvalersi di determinate opzioni, devono adempiere agli obblighi previsti entro determinati termini, condividendo decisioni e responsabilità.

I Comuni dei SAD che non aderiscono a particolari opzioni possono proporre all'EdA la forma di gestione dei servizi, e l'EdA è tenuto a valutare la proposta, motivando eventuali rifiuti. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, gli EdA devono indire la gara entro sessanta giorni. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a società a partecipazione mista pubblico-privata, gli EdA devono trasmettere tempestivamente le decisioni ai Comuni che, entro sessanta giorni, devono approvare gli atti deliberativi. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a società in house partecipate dai Comuni, gli EdA devono trasmettere tempestivamente le decisioni ai Comuni che, entro novanta giorni, devono approvare gli atti deliberativi. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a società in house attraverso il subentro dei Comuni nelle quote di partecipazione, gli EdA devono trasmettere tempestivamente alla Città metropolitana o alle Province, che devono disporre la cessione delle quote richieste entro trenta giorni, seguiti dall'approvazione degli atti deliberativi da parte dei Comuni entro sessanta giorni. Gli EdA, nei casi di società, approvano gli schemi di Statuto delle nuove società, prevedendo la ripartizione e acquisizione delle quote da parte dei Comuni, anche in modalità progressiva, entro lo stesso termine previsto per l'individuazione delle forme di gestione.

Entro i termini stabiliti dagli EdA, la Città metropolitana e le Province devono assicurare gli adempimenti previsti dalla legge. In caso di inadempienza da parte degli EdA, dei Comuni, della Città metropolitana o delle Province, la Regione può esercitare poteri sostitutivi secondo quanto previsto dalla legge.

### **3. LA NORMATIVA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

#### **3.1 LA NORMATIVA, LA GIURISPRUDENZA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI**

Gli ampi margini di discrezionalità che l'impianto comunitario lascia alle autorità locali derivano dall'applicazione del principio di sussidiarietà, così come sancito dall'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: *"...l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base ai principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che*



consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi".

Si è infatti ritenuto che i servizi di interesse economico generale non possano che essere organizzati a livello dei singoli Stati o di singoli enti territoriali, in quanto più prossimi ai cittadini e migliori interpreti dei loro bisogni.

Così, nella "Risoluzione sul Libro verde sui servizi di interesse generale" del 14.01.2004, il Parlamento Europeo: "ribadisce l'importanza fondamentale del principio di sussidiarietà, a norma del quale le autorità competenti degli Stati membri possono operare la loro scelta in materia di missioni, organizzazione e modalità di finanziamento dei servizi di interesse generale e dei servizi di interesse economico generale; sottolinea che una direttiva non può stabilire una definizione europea uniforme dei servizi di interesse generale, poiché la loro definizione e strutturazione deve restare di competenza esclusiva degli Stati membri e delle loro suddivisioni costituzionalmente riconosciute".

Così nel Libro verde sui servizi di interesse economico generale del 2003 della Commissione Europea:

"Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme Comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale, è deciso dalle pertinenti norme Comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello Stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati)."

Sebbene i servizi di interesse economico generale siano sottoposti alle norme della concorrenza, tenendo conto della loro particolare rilevanza in materia di coesione sociale e territoriale, l'articolo 106, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea introduce la possibilità di derogare a esse:

"le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata".

È evidente che la deroga di cui possono potenzialmente beneficiare le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale non si estende a tutte le regole della concorrenza, non certamente a quelle che vietano gli abusi di posizione dominante né a quelle che vietano intese restrittive o controllano le concentrazioni, etc.

La possibilità di derogare alle regole di concorrenza non è dunque assoluta ma, alla luce della copiosa giurisprudenza comunitaria, deve essere motivata da criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità. La normativa comunitaria, "consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'Ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la speciale missione dell'Ente pubblico (art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante."

Tuttavia, la portata dell'articolo 106 è potenzialmente ben più ampia, tenuto conto che le "regole della concorrenza" a cui fanno riferimento i principi generali del diritto comunitario sono innanzitutto quelli che garantiscono il funzionamento di un mercato concorrenziale e solo in subordine quelli della concorrenza per il



mercato. L'articolo 106 del Trattato introduce dunque, l'esigenza di motivare la sottrazione alle regole della concorrenza sia nella forma della concorrenza nel mercato, sia di quella per il mercato.

### 3.2 LA NORMATIVA E LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

La norma portante relativamente alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali appare certamente l'articolo 113 "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica" del D. Lgs 18.08.2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Il 31.12.2022 è entrato in vigore il D. Lgs n. 201 del 23.12.2022 abrogando così l'articolo precedentemente menzionato.

Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.

#### Art. 7 Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete

1. Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2.
2. Negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo.
3. Gli enti locali o gli enti di governo dell'ambito possono richiedere alle competenti autorità di regolazione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.
4. Alle attività di cui al presente articolo si provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

#### Art. 14 Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:
  - a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  - b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  - c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
  - d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.



2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.
4. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.
5. È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.

**Art. 16 affidamento a società mista**

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016.
2. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società di cui al comma 1 mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

**Art. 17 affidamento a società in house**

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



2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società *in house* sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.
4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.
5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

## SEZIONE A – SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO E NAZIONALE PER L'AFFIDAMENTO A SOCIETÀ IN HOUSE (D.LGS. 201/2022, ART.17, COMMA 1)

### A.1 STRUTTURA SOCIETARIA

GISEC S.p.A. è una società partecipata ad oggi esclusivamente dalla Provincia di Caserta che ne detiene il 100% del capitale azionario, che l'ATO di Caserta propone venga invece acquisita da tutti i comuni appartenenti al bacino gestionale di riferimento, che insieme arriveranno a detenere il 100% del capitale sociale secondo la suddivisione percentuale di seguito indicata:

COMUNI	Residenti	Quota Singolo Abitante	Quota nominale in Euro
--------	-----------	------------------------	------------------------



<b>Ailano</b>	1.198	1,10660722	1.325,715449
<b>Alife</b>	7.376	1,10660722	8.162,334853
<b>Alvignano</b>	4.507	1,10660722	4.987,478739
<b>Arienzo</b>	5.307	1,10660722	5.872,764515
<b>Aversa</b>	49.612	1,10660722	54.900,997390
<b>Baia e Latina</b>	2.006	1,10660722	2.219,854083
<b>Bellona</b>	5.988	1,10660722	6.626,364032
<b>Caianello</b>	1.752	1,10660722	1.938,775849
<b>Caiazzo</b>	5.205	1,10660722	5.759,890579
<b>Calvi risorta</b>	5.469	1,10660722	6.052,034885
<b>Camigliano</b>	1.993	1,10660722	2.205,468189
<b>Cancello e Arnone</b>	5.559	1,10660722	6.151,629534
<b>Capodrise</b>	10.007	1,10660722	11.073,818450
<b>Capriati al Volturno</b>	1.440	1,10660722	1.593,514396
<b>Capua</b>	17.609	1,10660722	1.9486,24653
<b>Carinaro</b>	7.094	1,10660722	7.850,271617
<b>Carinola</b>	7.154	1,10660722	7.916,668050
<b>Casagiove</b>	13.013	1,10660722	14.400,279750
<b>Casal di Principe</b>	21.298	1,10660722	23.568,520570
<b>Casaluce</b>	9.587	1,10660722	10.609,043420
<b>Casapesenna</b>	6.883	1,10660722	7.616,777493
<b>Casapulla</b>	8.253	1,10660722	9.132,829384
<b>Caserta</b>	72.805	1,10660722	8.0566,53863
<b>Castel Campagnano</b>	1.458	1,10660722	1.613,433326
<b>Castel di sasso</b>	1.051	1,10660722	1.163,044188
<b>Castel Morrone</b>	3.587	1,10660722	3.969,400097
<b>Castel Volturno</b>	28.436	1,10660722	31.467,482900
<b>Castello del Matese</b>	1.398	1,10660722	1.547,036893
<b>Cellole</b>	8.133	1,10660722	9.000,036518
<b>Cervino</b>	4.740	1,10660722	5.245,318222
<b>Cesa</b>	9.571	1,10660722	10.591,337700



<b>Ciorlano</b>	370	1,10660722	409,444671
<b>Conca della Campania</b>	1.154	1,10660722	1.277,024732
<b>Curti</b>	6.694	1,10660722	7.407,628729
<b>Dragoni</b>	1.973	1,10660722	2.183,336045
<b>Falciano del massico</b>	3.363	1,10660722	3.721,520080
<b>Fontegreca</b>	754	1,10660722	834,381843
<b>Formicola</b>	1.367	1,10660722	1.512,732069
<b>Francolise</b>	4.640	1,10660722	5.134,657500
<b>Frignano</b>	8.944	1,10660722	9.897,494973
<b>Gallo Matese</b>	479	1,10660722	530,064858
<b>Galluccio</b>	2.036	1,10660722	2.253,052299
<b>Giano Vetusto</b>	638	1,10660722	706,015406
<b>Gioia Sannitica</b>	3.289	1,10660722	3.639,631146
<b>Grazzanise</b>	6.723	1,10660722	7.439,720338
<b>Gricignano</b>	12.690	1,10660722	14.042,845620
<b>Letino</b>	631	1,10660722	698,269155
<b>Liberi</b>	1.083	1,10660722	1.198,455619
<b>Lusciano</b>	16.040	1,10660722	17.749,979800
<b>Macerata Campania</b>	10.057	1,10660722	11.129,148810
<b>Maddaloni</b>	36.834	1,10660722	40.760,770330
<b>Marcianise</b>	38.335	1,10660722	42.421,787770
<b>Marzano Appio</b>	1.974	1,10660722	2.184,442652
<b>Mign. Monte Lungo</b>	3.004	1,10660722	3.324,248088
<b>Mondragone</b>	28.622	1,10660722	31.673,311840
<b>Orta di Atella</b>	27.203	1,10660722	30.103,036200
<b>Parete</b>	12.354	1,10660722	13.671,025590
<b>Pastorano</b>	2.884	1,10660722	3.191,455222
<b>Piana di Monte Verna</b>	2.066	1,10660722	2.286,250516
<b>Piedimonte Matese</b>	10.158	1,10660722	11.240,916140
<b>Pietramelara</b>	4.495	1,10660722	4.974,199453
<b>Pietravairano</b>	2.830	1,10660722	3.131,698432



<b>Pignataro Maggiore</b>	5.733	1,10660722	6.344,179191
<b>Pontelatone</b>	1.525	1,10660722	1.687,576010
<b>Portico di Caserta</b>	7.732	1,10660722	8.556,287023
<b>Prata Sannita</b>	1.362	1,10660722	1.507,199033
<b>Pratella</b>	1.408	1,10660722	1.558,102965
<b>Presenzano</b>	1.619	1,10660722	1.791,597089
<b>Raviscanina</b>	1.162	1,10660722	1.285,877589
<b>Recale</b>	7.618	1,10660722	8.430,133800
<b>Riardo</b>	2.238	1,10660722	2.476,586958
<b>Rocca d'Evandro</b>	3.023	1,10660722	3.345,273625
<b>Roccamonfina</b>	3.174	1,10660722	3.512,371315
<b>Roccaromana</b>	819	1,10660722	906,311313
<b>Rocchetta e Croce</b>	447	1,10660722	494,653427
<b>Ruviano</b>	1.705	1,10660722	1.886,765310
<b>San Cipriano d'Aversa</b>	13.136	1,10660722	14.536,392440
<b>San Felice a Cancelli</b>	16.842	1,10660722	18.637,478790
<b>San Gregorio Matese</b>	872	1,10660722	964,961495
<b>San Marcellino</b>	14.717	1,10660722	16.285,938450
<b>S. Marco Evangelista</b>	6.419	1,10660722	7.103,311740
<b>San Nicola la Strada</b>	22.113	1,10660722	24.470,405450
<b>San Pietro Infine</b>	838	1,10660722	927,336850
<b>San Potito Sannitico</b>	1.965	1,10660722	2.174,483187
<b>San Prisco</b>	12.110	1,10660722	13.401,013430
<b>San Tammaro</b>	5.717	1,10660722	6.326,473475
<b>Santa Maria a Vico</b>	14.277	1,10660722	15.799,031280
<b>S. Maria Capua Vetere</b>	31.906	1,10660722	35.307,409950
<b>Santa Maria la Fossa</b>	2.565	1,10660722	2.838,447519
<b>Sant'Angelo Alife</b>	2.065	1,10660722	2.285,143909
<b>Sant'Arpino</b>	14.986	1,10660722	16.583,615790
<b>Sessa Aurunca</b>	20.209	1,10660722	22.363,425300
<b>Sparanise</b>	7.199	1,10660722	7.966,465375



<b>Succivo</b>	8.722	1,10660722	9.651,828170
<b>Teano</b>	11.289	1,10660722	1.2492,48890
<b>Teverola</b>	14.743	1,10660722	16.314,710240
<b>Tora e Picilli</b>	767	1,10660722	848,767737
<b>Trentola-Ducenta</b>	20.331	1,10660722	22.498,431380
<b>Vairano Patenora</b>	6.327	1,10660722	7.001,503879
<b>Valle Agricola</b>	751	1,10660722	831,062022
<b>Valle di Maddaloni</b>	2.638	1,10660722	2.919,229846
<b>Villa di Briano</b>	7.338	1,10660722	8.120,283778
<b>Villa Literno</b>	12.437	1,10660722	13.762,873990
<b>Vitulazio</b>	7.646	1,10660722	8.461,118802
<b>Totale Abitanti</b>	<b>903.663</b>		<b>1.000.000,00</b>

Come si vede non è prevista alcuna partecipazione diretta (né indiretta) di capitali privati, che peraltro è preclusa ai sensi dell'art. 11 par. 1.1 della bozza di nuovo Statuto che verrà approvato all'esito della acquisizione della Società, né possono essere in seguito cedute azioni anche per quote minoritarie a soggetti privati essendo tale possibilità preclusa dall'art. 8 par. 8.4 della medesima bozza di nuovo Statuto.

## A.2 CONTROLLO ANALOGO

Con riferimento al requisito del controllo analogo, inteso quale influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, si evidenzia che ai sensi dell'art. 1 par. 1.3 della bozza di Statuto si prevede che "La Società è soggetta a "controllo analogo congiunto" da parte dei Soci, che lo esercitano attraverso il Comitato di Controllo Analogo Congiunto (di seguito denominato Comitato), secondo quanto previsto dal presente statuto e dal patto parasociale sottoscritto dagli stessi", ed al successivo art. 6 par. 6.3 "Il Controllo Analogo Congiunto è realizzato mediante prescrizioni dirette alla definizione di regole comuni da attuarsi all'interno della Società con lo scopo di ricondurre la gestione della Società in un ambito prettamente pubblicitario individuando i principali strumenti operativi e condivisi, al fine di attuare un'effettiva e determinante influenza da parte dei Comuni Soci, sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società" per poi disciplinare con l'art. 22 rubricato *Indirizzo e Controllo Analogo Congiunto* e con l'art. 23 rubricato *Comitato di Controllo Analogo Congiunto* le modalità attraverso le quali tale controllo si declina ed opera, e cioè la costituzione di un Comitato rappresentativo di tutti i Comuni Soci che rappresenta la sede del coordinamento dei Soci per l'esercizio del potere di indirizzo e del controllo analogo congiunto, ed è preposto a verificare che gli organi societari operino coerentemente e si conformino agli indirizzi ed alle direttive gestionali impartite congiuntamente dagli Enti Soci. Il Comitato per il controllo analogo esercita le proprie funzioni in tre distinte fasi:

- a) controllo ex ante – indirizzi ed obiettivi programmatici;
- b) controllo contestuale – monitoraggio periodico sull'andamento della gestione;



c) controllo ex post – verifica dei risultati raggiunti

il tutto sempre in base alla bozza di Statuto che verrà approvato per la acquisenda S.p.A.

### **A.3 DESCRIZIONE E QUANTIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEI CONFRONTI DELL'ENTE AFFIDANTE (INDICAZIONE DELL'EVENTUALE PRODUZIONE ULTERIORE)**

La società GISEC S.p.A. è attiva nel settore dei servizi pubblici locali e opera quasi integralmente a favore degli Enti locali soci.

La GISEC S.p.A. si pone tra le principali realtà impegnate nel settore ambiente a livello Provinciale e Regionale nell'ambito della tritovagliatura e separazione in differenti prodotti (attualmente identificati come frazione secca, umida e stabilizzata) del rifiuto urbano residuale proveniente dai Comuni. Ad oggi, infatti, il sistema di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani in provincia di Caserta si articola sulla seguente impiantistica:

- lo STIR (Stabilimento Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti) di Santa Maria Capua Vetere, è un impianto di trattamento dei rifiuti solidi urbani, gestito dalla Società dal 1° gennaio 2010; ha una potenzialità nominale di circa 1205tn/g - 361.500tn/a. Nella realtà vengono trattati circa 200.000 tonnellate/anno di rifiuti e quindi circa 660tn/g (300 gg lavorativi). Lo STIR è ubicato nel comune di Santa Maria Capua Vetere (CE), in località Spartimento;
- diversi siti di stoccaggio provvisorio "ex-Fibe", alcuni dei quali sottoposti a sequestro giudiziario fino al 17/12/2013, e, successivamente, passati alle Province territorialmente competenti ed alle rispettive società provinciali per la sola gestione. I siti suddetti sono:
  - o Pozzo Bianco (S. Maria La Fossa), di 238.000 mq;
  - o Brezza (Capua), di 132.000 mq;
  - o Area Depuratore (di Marcianise), di 6.000 mq;
  - o Lo Spesso (Villa Literno), di 742.000 mq
- diverse discariche e siti di stoccaggio provvisori, gestiti fino al 29/02/2012 dal Consorzio Unico di Bacino art. Caserta e poi dalla GISEC a partire da 01.03.2012, per curarne la vigilanza e lo smaltimento del percolato ivi prodotto.

Di seguito i siti suddetti:

- o Discarica di Parco Saurino I e II + ampliamento;
- o Discarica di Bortolotto;
- o Discariche di Maruzzella I e II;
- o Discarica di Lo Uttaro;
- o Sito di stoccaggio di Ferrandelle;
- o La discarica "Maruzzella III";
- o Impianto per la captazione di biogas presso la discarica Maruzzella III;
- o Impianto per il trattamento del percolato presso la discarica Maruzzella III;
- o Impianto di compostaggio di S. Tammaro.



L'attività svolta si sostanzia nella gestione dello STIR di Santa Maria Capua Vetere, estendendosi in via del tutto marginale ad altre attività. A comprova si riportano nel seguito le analisi dei ricavi societari in riferimento agli ultimi esercizi disponibili:

	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
<b>Ricavi complessivi (*)</b>	41.965 €	100,00%	39.717 €	100,00%	40.855 €	100,00%	39.035 €	100,00%
<i>di cui:</i>								
<b>Trattamento RSU Comuni Prov. di CE</b>	33.658 €	80,20%	38.101 €	95,93%	39.345 €	96,30%	37.454 €	95,95%
<b>Vendita materiale ferroso</b>	54 €	0,13%	43 €	0,11%	37 €	0,09%	34 €	0,09%
<b>Conferimento RSU Comuni Prov. AV e BN</b>	1.735 €	4,13%	1.572 €	3,96%	1.473 €	3,61%	1.546 €	3,96%
<b>Conguaglio tariffario 2019</b>	6.517 €	15,53%						
<i>(*) Importi in migliaia di €</i>								

Come si può notare dai dati relativi ai ricavi storici afferenti alle ultime tre annualità, la percentuale di ricavi afferenti al trattamento dei rifiuti urbani nei confronti dei comuni soci è costantemente superiore al 95% e pertanto risulta essere conforme a quanto disposto dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016.

A garanzia che anche per il seguito le attività della Società vengano svolte in via prevalente se non esclusiva nei confronti degli enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale della provincia di Caserta interviene la previsione della bozza di Statuto da approvarsi a perfezionamento della descritta operazione di acquisizione di quote della GISEC S.p.A. il quale all'art. 4 paragrafo 4.2 (b) recita testualmente: *"la Società, direttamente, e a mezzo dei propri Soci, esercita e presta la propria attività esclusivamente a favore degli Enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale Caserta e che comunque, l'attività prevalente della società sarà rivolta a favore degli enti pubblici che la partecipano ai sensi dell'art. 16, comma 3 del D.lgs. n. 175/2016"*.

## SEZIONE B – MOTIVAZIONE QUALIFICATA

### IMPOSTAZIONE DELL'ANALISI DI MERCATO

#### B.1.1. IDENTIFICAZIONE DEGLI INDICATORI APPLICABILI

Con riferimento ai servizi svolti da GISEC S.p.A. risultano applicabili i seguenti indicatori e schemi di atto pubblicati sul portale ANAC ex art. 7 del d.lgs. 201/2022 ed aggiornati al 24.10.2023:

##### Costi di riferimento

- Deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif., recante "Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022- 2025";
- Deliberazione 3 agosto 2023 n. 389/2023/R/RIF Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2).

##### Schema tipo di piano economico finanziario

- Determinazione 6 novembre 2023, n. 1/DTAC/2023 - Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti l'aggiornamento della proposta tariffaria per il biennio 2024-2025 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della



disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti, ai sensi delle deliberazioni 363/2021/R/rif e 389/2023/R/rif.

#### Indicatori di qualità dei servizi e livelli minimi di qualità dei servizi

Deliberazione 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif., recante "Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (TQRIF).

#### Schema di contratto tipo

Deliberazione 03 agosto 2023 385/2023/R/rif "Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani".

### **B.1.2. INDICAZIONE DEI RISULTATI DELLE GESTIONI PREGRESSE E LORO CONFRONTO CON GLI INDICATORI APPLICABILI**

Sul territorio oggetto di affidamento il servizio di gestione delle fasi di smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, così come disciplinati dalla L. n. 26/2010 e, in particolare, anche quelli connessi alla gestione degli impianti esistenti di competenza della Provincia di Caserta, è stato svolto dal 01 gennaio 2010 e fino ad oggi, dalla società GISEC S.p.A., costituita ai sensi dell'articolo 20 della L.R. n. 4/2007, così come modificata dalla L.R. n. 4/2008.

L'obiettivo che si intendeva perseguire era quello di gestire il ciclo integrato dei rifiuti nella provincia di Caserta. Il 10 agosto 2017 la Società ha modificato lo Statuto in ottemperanza a quanto previsto dal D.lgs. 175/2016. Socio Unico della Società è la Provincia di Caserta.

Con Decreto Presidenziale n. 8 del 7 Luglio 2010, sono stati trasferiti alla GISEC S.p.A. tutti i compiti e le attività connesse alla gestione delle fasi di smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, così come disciplinati dalla L. n. 26/2010 e, in particolare, anche quelli connessi alla gestione degli impianti esistenti di competenza della Provincia di Caserta (già assegnati alla GISEC dal 1° Gennaio 2010) nonché quelli in via di conferimento e quelli connessi alla realizzazione degli impianti che la programmazione regionale riterrà necessaria per il raggiungimento dell'autosufficienza provinciale nella gestione dei rifiuti solidi urbani.

Identificata quale società a totale partecipazione pubblica di cui alla lettera n dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016 ovvero società a controllo pubblico di cui alla lettera m del medesimo articolo, svolge un servizio di interesse economico generale ed ha come scopo sociale l'esercizio del servizio di gestione degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali connesse al ciclo integrato dei rifiuti di proprietà della Provincia di Caserta che vengono concessi in comodato alla società stessa.

#### **a. Confronto con gli indicatori applicabili**

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani rientra nel perimetro regolato da ARERA che, con delibere n. 443/2019/R/rif e n. 363/2021/R/rif, come integrata e modificata con delibera n. 389/2023/R/rif, ha adottato, rispettivamente per il primo e per il secondo periodo regolatorio, il Metodo Tariffario Rifiuti per la determinazione delle entrate tariffarie basate sul riconoscimento dei costi efficienti.

In particolare:



- con la deliberazione di Giunta Regionale n. 190 del 20.04.2022, la Regione Campania ha qualificato, ai sensi dell'art. 6 della delibera n. 363/2021 ARERA, per le annualità 2022/2025, l'impianto TMB di Santa Maria Capua Vetere gestito dalla GISEC S.p.A. quale impianto "intermedio" e, per l'effetto, la tariffa di trattamento è stata determinata secondo quanto prescritto dall'art. 5 della citata delibera 363/2021 nonché da quanto previsto dall'allegato MTR 2 in particolare dall'art. 25;
- il Piano economico finanziario risultante dall'applicazione di tale metodologia è stato validato dall'EDA Caserta, individuato dalla Regione Campania quale soggetto competente ai sensi dell'art. 7.2 della Deliberazione n. 363/2021, per la procedura di approvazione disciplinata dall'art 7 della citata delibera ARERA, secondo lo schema tipo approvato con Determina 22 aprile 2022, 1/2022 – DRIF. nelle Metodologie Tariffarie succitate trovano applicazione i fabbisogni standard di cui agli indicatori del precedente paragrafo;

La gestione pregressa appare, pertanto, conforme agli indicatori applicabili.

#### b. Risultati economici finanziari della gestione pregressa

Ai fini della valutazione dei risultati della gestione pregressa si ritiene utile riportare ulteriori elementi di analisi. Di seguito viene presentata una sintetica analisi di bilancio degli ultimi cinque esercizi chiusi (dal 2018 al 2022) di cui si dispone dei dati. I valori calcolati per la GISEC S.p.A. saranno valutati, in un'ottica di benchmark con il mercato, anche rispetto ai valori medi delle aziende analoghe del territorio.

#### Indici di redditività

Gli indici di redditività si pongono lo scopo di analizzare la capacità dell'azienda di produrre reddito e mettono in luce il peso delle diverse gestioni (caratteristica, finanziaria, operativa) sulla redditività dell'azienda.

Gli indici individuati per l'analisi di redditività sono i seguenti:

- ROE (Return on Equity) = (utile netto / patrimonio netto)
- ROI (Return on Investments) = (reddito operativo / capitale investito netto operativo);
- ROS (Return on Sales) = (reddito operativo / ricavi)
- EBITDA/VENDITE = (fatturato – costo del venduto) / vendite

ROE	2018	2019	2020	2021	2022
Risultato Netto / Patrimonio Netto	1,9% ●	↓ 0,0% ●	↑ 2,5% ●	↑ 7,8% ●	↓ 2,0% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il ROE dell'anno 2022 è pari a 2,0%, dato da un Utile di € 77.227 e da un valore contabile dell'Equity che ammonta ad € 3.853.572. Il valore del ROE rilevato dall'ultimo bilancio non evidenzia una performance particolarmente soddisfacente. L'indice fa segnare in definitiva un sensibile calo rispetto all'anno 2021 in cui era pari a 7,8%. L'andamento del ROE è direttamente riconducibile al fatto che l'Utile mostra una sensibile riduzione



se confrontato con il dato dell'anno precedente mentre l'Equity non fa registrare significative variazioni. Nello specifico, il Patrimonio Netto passa da un valore di € 3.776.345 nel 2021 ad € 3.853.572 nell'anno in corso, con una variazione piuttosto contenuta di 2,0 punti percentuali mentre il Risultato Netto si attesta su un valore di € 77.227 nel 2022 a fronte di € 293.207 dell'anno precedente evidenziando invece un calo di 73,7 punti. Nel 2020 il ROE risultava pari a 2,5%.

ROI	2018	2019	2020	2021	2022
	-3,8% ●	↓ -4,4% ●	↑ 0,1% ●	↔ 0,2% ●	↔ 0,0% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Nel 2022 il ROI è prossimo allo 0% (0,025) ed è dato da un valore totale delle attività pari ad € 90.642.656 e da un Risultato Operativo (EBIT) di € 23.173. Il rendimento della gestione caratteristica dell'azienda è quindi assai contenuto. L'indice si mantiene in definitiva sostanzialmente stabile rispetto all'anno 2021 in cui era pari a 0,2%. Il ROI non fa segnare quindi significative variazioni, nonostante sia il valore totale delle attività che il Risultato Operativo mostrino entrambi sensibili cambiamenti rispetto all'anno precedente, risultando ambedue in calo. Nello specifico, le attività passano da un valore di € 101.073.746 nel 2021 ad € 90.642.656 nell'anno in corso, con una diminuzione di 10,3 punti percentuali mentre l'EBIT si attesta su un valore di € 23.173 nel 2022 a fronte di € 230.264 dell'anno precedente evidenziando a sua volta un calo percentuale di 89,9 punti. Nel 2020 il ROI risultava pari a 0,1%.

ROS	2018	2019	2020	2021	2022
Risultato Operativo / Vendite	-8,4% ●	↓ -9,3% ●	↑ 0,3% ●	↔ 0,6% ●	↓ 0,1% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Nel 2022 il ROS è pari a 0,1%, dato che l'azienda ha ottenuto ricavi per € 39.034.693 e il Risultato Operativo (EBIT) risulta pari ad € 23.173. L'indice fa segnare un calo rispetto all'anno 2021 in cui era pari a 0,6%. La diminuzione del ROS si accompagna ad una riduzione sia dei Ricavi che dell'EBIT ed è dovuto alla più che proporzionale diminuzione dell'EBIT rispetto ai Ricavi. Nello specifico, le vendite passano da un valore di € 40.855.430 nel 2021 ad € 39.034.693 nell'anno in corso, con un calo di 4,5 punti percentuali mentre l'EBIT si attesta su un valore di € 23.173 nel 2022 a fronte di € 230.264 dell'anno precedente evidenziando a sua volta una decrescita in percentuale di 89,9 punti. Nel 2020 il ROS risultava pari a 0,3%.

L'EBITDA o MOL, considerato come una buona approssimazione della liquidità generata dalla gestione caratteristica dell'impresa, è in crescita nel 2022 rispetto all'esercizio precedente, delineando una situazione di equilibrio economico-finanziario.



<b>MARGINE OPERATIVO LORDO (MOL)</b>	€ 3.138.595	€ 753.724	€ 1.090.437	€ 851.134	€ 899.487
<b>MOL/VENDITE</b>	0,09	0,02	0,03	0,02	0,02

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il Margine Operativo Lordo (MOL) è cresciuto del 5,7% rispetto al 2021 attestandosi ad € 899.487, pari al 2,3% del fatturato. Nell'esercizio 2022, la crescita del Mol è riconducibile sia alla crescita degli Altri Ricavi, che evidenziano un incremento di 97,0 punti percentuali rispetto all'anno precedente, sia a d un complessivo miglioramento delle incidenze dei costi operativi, che risultano mediamente in lievissima diminuzione, e viene fatta registrare nonostante il calo del fatturato, che risulta in flessione di 4,5 punti. Non si registrano infine variazioni delle rimanenze dei prodotti finiti che dunque non influiscono sull'andamento del Mol.

#### Indici di produttività

Gli indici di produttività sono indicatori della produttività aziendale che permettono di capire l'efficienza dei fattori produttivi all'interno del sistema impresa.

Gli indici individuati per l'analisi di produttività sono i seguenti:

- Ricavi pro-capite (Fatturato / n. dipendenti)
- Valore aggiunto pro-capite (Valore aggiunto / n. dipendenti)
- Costo lavoro per addetto (costo del personale / n. dipendenti)
- Rendimento dipendenti (Fatturato/costo del lavoro).

	31/12/22	31/12/21	31/12/20	31/12/19	31/12/18
<b>Ricavi pro-capite</b>	292.079	278.847	239.333	241.221	<b>208.534</b>
<b>Valore aggiunto pro-capite</b>	146	1.439	677	-22.315	<b>-17.561</b>
<b>Costo lavoro per addetto</b>	49.728	49.560	50.880	50.847	<b>50.499</b>
<b>Rendimento dipendenti</b>	5,87	5,63	4,70	4,74	<b>4,13</b>
<b>Numero dipendenti</b>	<b>159</b>	<b>160</b>	<b>166</b>	<b>174</b>	<b>164</b>

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A. (per n. dipendenti)

L'analisi presenta un quadro sostanzialmente stabile nel tempo e non evidenzia la necessità di puntualizzazioni significative sui singoli indicatori. Alla luce degli obiettivi presenti nel piano economico finanziario volti ad una importante riorganizzazione del personale con una tendenziale riduzione del numero dei dipendenti, si ritiene che l'azienda stessa si aspetti per il futuro margini di miglioramento su questo profilo.



### Indici finanziari

Gli indici finanziari si riferiscono alla capacità dell'azienda di preservare condizioni di equilibrio finanziario nel breve e nel lungo periodo. Gli indici di cui verrà presentata l'analisi sono i seguenti:

- Indici e margini di liquidità, che esprimono la capacità dell'azienda di far fronte ai propri impegni finanziari
- Indici di indebitamento, che evidenziano la struttura e la composizione del debito verso terzi in un'ottica di sua sostenibilità futura
- Indici di rotazione e durata, che sono funzionali a rilevare la velocità di trasformazione in forma liquida delle singole classi di valori dell'attivo circolante e la velocità di estinzione delle passività correnti.

### Indici e margini di liquidità

Gli indici individuati per l'analisi di liquidità sono i seguenti:

- Margine di tesoreria ((liquidità immediate + differite) – passività correnti)
- Margine di struttura (patrimonio netto + debiti a medio/lungo termine) - (imm. Materiali + imm. Finanziarie)
- Quick Ratio (Liquidità immediate+ Liquidità differite) / Passività correnti
- Indice di liquidità (attivo circolante-rimanenze) / debiti a breve);
- Capitale circolante netto (attività a breve – passività a breve)

#### Margine di Tesoreria

	2018	2019	2020	2021	2022
(Attività a breve - Rimanenze) - Passività a breve	14.304.339 ●	↓ 13.997.636 ●	↓ 13.303.806 ●	↓ 10.672.177 ●	↓ 8.687.709 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il margine di tesoreria esprime la capacità dell'azienda a far fronte alle passività correnti con l'utilizzo delle disponibilità liquide e dei crediti a breve e rappresenta un indicatore della liquidità netta. Analizzando il Margine di Tesoreria relativo all'esercizio 2022 si rileva che l'azienda si trova in una situazione di equilibrio finanziario, ovvero ha le capacità di far fronte alle passività correnti con l'utilizzo delle disponibilità liquide e dei crediti a breve. Il trend dal 2018 risulta decrescente ma sempre positivo per valori significativi.

#### Margine di Struttura

	2018	2019	2020	2021	2022
Margine di Struttura	2.538.179 ●	↓ 2.300.116 ●	↓ 1.921.638 ●	↓ 1.050.094 ●	↓ -258.362 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il Margine di Struttura permette di verificare le modalità di finanziamento delle immobilizzazioni e valutare il grado di capitalizzazione rispetto alla dimensione aziendale. Analizzando il Margine di Struttura relativo



all'esercizio 2022 il Capitale Fisso finanzia solo in parte le attività immobilizzate per cui la differenza è coperta anche da passività correnti. Rispetto all'anno precedente in riduzione di € 1.308.456.

<b>Quick Ratio</b>	2018	2019	2020	2021	2022
(Attività a breve - Rimanenze) / Passività a breve	123,4% ●	↔ 119,0% ●	↔ 117,1% ●	↔ 112,3% ●	↔ 111,4% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Evidenzia la capacità dell'azienda di far fronte agli impegni scadenti nel breve periodo utilizzando le risorse disponibili in forma liquida nello stesso periodo di tempo. Analizzando il Quick ratio relativo all'esercizio 2022 notiamo che l'azienda si trova in una soddisfacente situazione di tranquillità finanziaria dato che le liquidità immediate e quelle differite riescono a coprire le passività correnti. Rispetto all'anno precedente, l'indice è rimasto sostanzialmente invariato.

<b>Indice di liquidità (Current Ratio)</b>	2018	2019	2020	2021	2022
Attività a breve / Passività a breve	1,2 ●	↔ 1,2 ●	↔ 1,2 ●	↔ 1,1 ●	↔ 1,1 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A..

Verifica se l'ammontare delle attività che ritorneranno in forma liquida entro un anno è superiore ai debiti che diventeranno esigibili nello stesso periodo di tempo. Analizzando l'Indice di Liquidità (Current ratio) relativo all'esercizio 2022 si rileva che l'azienda si trova in una situazione finanziaria equilibrata. Rispetto all'anno precedente, l'indice è rimasto sostanzialmente invariato.

<b>Capitale Circolante Netto</b>	2018	2019	2020	2021	2022
Attività a breve - Passività a breve	14.304.339 ●	↔ 14.488.912 ●	↓ 14.029.152 ●	↓ 11.667.418 ●	↓ 10.358.963 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il Capitale Circolante Netto indica il saldo tra le attività correnti e le passività correnti e quindi espressione della liquidità aziendale.

Il valore, pur decrescente, si mantiene sempre positivo e su valori soddisfacenti.

### Indici di indebitamento

Gli indici individuati per l'analisi dell'indebitamento sono i seguenti:

- Indice di indebitamento a breve: debiti a breve / debiti
- Indice di indebitamento a lungo: debiti a lungo / debiti
- Leverage (rapporto di indebitamento): attività / patrimonio netto
- Indice di autonomia finanziaria: patrimonio netto / totale debiti
- Costo del denaro a prestito: (oneri finanziari) / (debiti verso banche)
- Debt/EBITDA ratio (debiti verso banche + debiti verso altri finanziatori) / (RO+Amm.+sval).



	31/12/22	31/12/21	31/12/20	31/12/19	31/12/18
<b>Indice di indebitamento a breve</b>	1	1	1	1	1
<b>Indice di indebitamento a lungo</b>	0	0	0	0	0
<b>Leverage / Rapporto di indebitamento</b>	23,52	26,76	26,84	27,45	23,46
<b>Indice di autonomia finanziaria</b>	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05
<b>Costo del denaro a prestito</b>	0	0	0	0	0
<b>Debt/EBITDA ratio</b>	0	0	0	0	0

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

I primi quattro indicatori fanno riferimento alla composizione del debito fra risorse proprie e di terzi ed evidenziano la totale mancanza di debito a medio/lungo termine, che tipicamente è il debito bancario per mutui e finanziamenti che nel caso in esame è pari a zero.

I successivi due indicatori, di conseguenza, sono pari anch'essi a zero.

#### Indici di rotazione e durata

- Rotazione del capitale investito = ricavi / totale attività
- Days Payable Outstanding = (debiti verso fornitori a breve) / (costi della produzione) x 365
- Days Sales Outstanding = (crediti verso clienti a breve) / (valore della produzione) x 365

	31/12/22	31/12/21	31/12/20	31/12/19	31/12/18
<b>Rotazione del capitale investito</b>	0,51	0,44	0,42	0,47	0,45
<b>Days Payable Outstanding</b>	682,55	817,6	868,7	751,9	540,73
<b>Days Sales Outstanding</b>	438	536,55	529,25	573,05	578,98

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

La rotazione del capitale investito esprime quante volte il capitale investito ritorna sotto forma di ricavi in un anno amministrativo, in questo caso nei quattro esercizi in esame il capitale investito è ritornato in forma di ricavi in media per circa 0,46 volte nel corso degli esercizi analizzati. Ciò significa che per produrre un euro di ricavo



occorre investire 2,17 euro che è un rapporto tipico di quelle attività dove gli investimenti in impianti sono necessariamente (e fisiologicamente) significativi.

Il Days Payable Outstanding (DPO) è una metrica finanziaria utilizzata per valutare il periodo medio di tempo che un'azienda impiega per pagare i propri fornitori, espressa in giorni, e rappresenta il numero medio di giorni necessari affinché un'azienda saldi i propri debiti commerciali. Un Days Payable Outstanding (DPO) elevato per un'azienda pubblica può comportare vari vantaggi, specialmente in termini di gestione della liquidità ed efficienza finanziaria. Quando un'azienda riesce a ritardare i pagamenti ai fornitori, ha la possibilità di preservare una maggiore liquidità interna che può poi essere utilizzata per affrontare impegni finanziari immediati o per cogliere opportunità di investimento, sia interne che esterne. Tale fattispecie è da considerarsi una caratteristica intrinseca delle società a partecipazioni pubblica dato che le tempistiche soprariportate potrebbero essere (con altissima probabilità) insostenibili per un'azienda privata.

Il Days Sales Outstanding (DSO), noto anche come periodo medio di incasso, viene utilizzato per misurare il tempo medio che un'azienda impiega per riscuotere i propri crediti dai clienti. Rappresenta il numero medio di giorni necessari affinché un'azienda converta le sue vendite in cassa. Un DSO più basso indica che l'azienda è in grado di riscuotere i crediti più rapidamente, il che può essere un segnale di efficienza nella gestione del credito e della liquidità. Inoltre, un DSO più esteso può contribuire a costruire relazioni più solide con i clienti, specialmente se l'azienda offre condizioni di pagamento flessibili. Ciò può favorire la fedeltà del cliente e contribuire positivamente alla reputazione dell'azienda nel lungo periodo.

Un altro aspetto da considerare è la riduzione del rischio di insolvenza da parte dei clienti, poiché concedere loro più tempo per saldare i debiti può aiutare a mitigare il rischio di mancati pagamenti.

Nel caso di specie il DSO risulta anch'esso elevato il che trattandosi di clientela composta esclusivamente da enti pubblici (segnatamente comuni) risulta fisiologico: anche qui va considerato che difficilmente una azienda privata potrebbe sostenere tali dilazioni a clientela.

### **Considerazioni conclusive**

L'analisi effettuata mostra dal punto di vista reddituale un quadro tendenzialmente accettabile con riferimento ai profili di redditività, tenendo conto che GISEC S.p.A. opera in un mercato regolato per la fornitura di un pubblico servizio e che pertanto non mira alla massimizzazione del profitto (che pure è presente) ma piuttosto alla salvaguardia dell'equilibrio economico finanziario.

L'analisi degli indici di produttività non presenta evidenti elementi di criticità, ed anche l'analisi degli indici finanziari evidenzia sostanziali equilibri con riferimento alla liquidità generata ed al confronto tra i gironi medi di incasso dei crediti e quelli di pagamento delle forniture.

Tutto ciò premesso, si ritiene in ogni caso che GISEC S.p.A. possa essere valutato come un operatore economico idoneo dal punto di vista degli aspetti economici, finanziari e patrimoniali ad operare come concessionario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.



**c. Qualità del servizio e investimenti effettuati dalla gestione progressa**

Per quanto riguarda gli investimenti realizzati, si rileva un incremento delle immobilizzazioni immateriali e materiali dal 2020 al 2022.

Le immobilizzazioni immateriali hanno registrato nel 2021 un aumento netto di oltre € 1mln, passando da euro 484.171 nel precedente esercizio ad euro 1.511.017, e nel 2022 un ulteriore aumento di € 610mila, dovuto alla capitalizzazione delle spese per le migliorie su beni di terzi (STIR, siti e discariche).

Per quel che riguarda le immobilizzazioni materiali, la società ha proceduto nel 2021 alla rivalutazione dei beni così come previsto dal D.L. 104/2020, convertito in legge n. 126/2020. Il valore, dall'esercizio 2020 all'esercizio 2021, è cresciuto di euro 137.905 e nel 2021 risulta di euro 1.215.234. La rivalutazione operata ha avuto ovviamente anche effetti fiscali; infatti, è stata apposta sui beni rivalutati l'imposta sostitutiva del 3% e dal 2021 gli ammortamenti sono stati effettuati sui valori rivalutati.

Nel 2022 la GISEC ha effettuato ulteriori investimenti in attrezzature (849mila € circa) impianti, automezzi ed altro per una crescita del valore a bilancio (al netto degli ammortamenti di periodo) di € 776mila circa.

**d. Effetti sulla finanza pubblica della gestione progressa**

Per quanto riguarda gli effetti sulla finanza pubblica derivanti dalla gestione progressa del medesimo servizio, si può sottolineare, anche in coerenza con l'analisi già effettuata nei precedenti punti, che non abbia provocato impatti negativi sulla finanza pubblica.

I profili con potenziali aree di criticità, vale a dire quelli della redditività, della liquidità e dell'indebitamento, non hanno comunque comportato effetti negativi in quanto non hanno richiesto in nessun caso un intervento diretto del socio.

In integrazione a quanto già rilevato, si sottolinea anche come in nessuno degli esercizi precedenti la società GISEC S.p.A. abbia riportato perdite, che, sulla base del TUSP - D.lgs. 175/2016 - art. 21, avrebbero comportato la necessità da parte degli enti locali soci di accantonamento in apposito fondo vincolato di un importo pari al risultato negativo.

Questo anche perché come già rilevato il servizio oggetto di analisi rientra nella regolazione ARERA comprendente l'adozione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), che si fonda sul principio di determinazione delle entrate tariffarie sulla base del riconoscimento dei costi efficienti. Ciò significa che il meccanismo che è alla base del sistema tariffario del settore implica la copertura dei costi riconosciuti tramite i ricavi da entrata tariffaria, generando un sostanziale effetto di impatto nullo sulla finanza pubblica.

**B.1.1 Piano Economico Finanziario di Affidamento**

Come richiesto dallo schema di motivazione qualificata predisposto da Anac, si pone l'attenzione sul piano economico finanziario di affidamento di GISEC S.p.A. Tale piano riporta, con cadenza annuale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, l'andamento dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti; la previsione annuale dei proventi da tariffa, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento; lo sviluppo dei ricavi da tariffa, il conto economico, il rendiconto finanziario e lo stato patrimoniale.



Tale piano, asseverato come richiesto dalla normativa ed allegato alla presente, si basa sulle seguenti assunzioni:

Adeguamento inflattivo prospettico

- Costi operativi 2% (quali costi per automezzi, attrezzature, sedi, altri consumi, servizi di terzi e ulteriori);
- Inflazione sui ricavi 1%;
- Decremento del costo inceneritore STIR del 4% e dal 2028 del 5%;
- Decremento smaltimento generico del 4% e dal 2028 del 5%;
- Diminuzione progressiva numero di addetti;
- Costo personale incrementato del 1,5% all'anno a copertura degli aumenti contrattuali previsti;
- Investimenti in impianti macchinari ed attrezzature per € 200mila annui;
- Investimenti in altri beni materiali per € 200mila ogni due anni;
- Manutenzioni su beni di terzi € 500mila ogni 4 anni;
- La tariffa è stata ipotizzata decrescente nell'arco della durata del piano.

Elementi socio territoriali:

- Il piano ricomprende tutti i comuni della provincia di Caserta;
- La popolazione servita (abitanti residenti), che risulta essere funzione diretta dalla produzione totale di rifiuti e dei relativi costi di raccolta e trattamento, è stata ipotizzata sostanzialmente costante per l'intera durata della concessione;
- Le previsioni di produzione pro-capite di rifiuto sono state ipotizzate costanti per la durata del progetto e determinate sulla base delle osservazioni delle serie storiche disponibili per ognuna delle aree territoriali.

Oneri finanziari:

Gli oneri finanziari sono stati stimati pari a zero sulla base dei flussi finanziari positivi stimati lungo l'arco di durata del piano.

La liquidità a disposizione nell'arco temporale del Piano è ipotizzata sufficiente al fine di non dover attivare linee di credito.

Proventi finanziari:

Non sono previsti proventi per interessi dilatori e di mora sull'incasso della tariffa.

Imposte:

Le imposte IRAP e IRES sono state calcolate sulla base del risultato dopo i proventi/oneri finanziari applicando una aliquota media commisurata al 28,90% (IRES + IRAP).



Attività e passività:

- Crediti commerciali: rappresentano i crediti verso i comuni soci per le attività svolte da GISEC S.p.A.. Sono stati stimati ipotizzando l'incasso ogni anno del 70% della tariffa (ricavi) dell'anno (media 7 mesi) e del 60% ogni anno dei residui di tariffa non incassata.
- Magazzino: il suo valore viene ipotizzato in costante decrescita lungo l'arco del piano.
- Fondo svalutazione crediti: In ragione della natura dell'attività svolta da GISEC S.p.A. è stato stimato il rischio considerando il dato medio storico degli ultimi anni al fine di garantire una certa capienza del fondo rischi e oneri. Durante il corso degli anni il totale fondo svalutazione, sommato alla parte portata direttamente a perdita (classificata nei costi generali), ammontava mediamente a circa il 5% dei ricavi conseguiti nell'anno. Nelle ipotesi di piano si è ipotizzato di non accantonare al Fondo Svalutazione, grazie alle azioni atte al miglioramento del recupero dei crediti precedentemente citate; l'ipotesi, sia pur semplificata, prende in considerazione il possibile miglioramento delle politiche di incasso nell'arco del periodo del Piano.
- Debiti commerciali: sono stati stimati applicando ai costi prospettici il coefficiente DPO (Days Payable Outstanding) pari a 120 giorni.

Altre attività/passività correnti:

- debiti verso istituti di previdenza sociale: sono stati fatti pari al debito maturato sulle mensilità maturate nel mese di dicembre non scaduto e da versarsi al gennaio successivo;
- debiti tributari: sono calcolati sulla base delle ritenute sugli emolumenti maturati a beneficio del personale dipendente nel mese di dicembre da pagarsi nel gennaio successivo oltre agli acconti di imposta liquidati in dichiarazione e non scaduti al 31 dicembre;
- debiti vari: sono stati ipotizzati in costante riduzione nell'arco di durata del piano;
- altri crediti: sono stati ipotizzati in costante riduzione nell'arco di durata del piano;
- crediti per imposte: sono stati ipotizzati in costante riduzione nell'arco di durata del piano;
- ratei e risconti attivi: per lo più rappresentati da risconti attivi afferenti al differimento della competenza dei costi operativi e fatti pari al 0,75% di essi;
- ratei e risconti passivi: per lo più rappresentati da risconti attivi afferenti al differimento della competenza dei costi operativi e fatti pari al 0,50% di essi;
- Fondo TFR: comprensivo della relativa rivalutazione, in considerazione delle variazioni del personale previste durante l'articolazione del piano;
- Fondo rischi e oneri: ipotizzato costantemente in decrescita lungo l'arco del piano;
- Patrimonio netto: il progetto, in coerenza con la natura pubblica della società e la tipologia di attività svolta, prevede un *pay ratio* dell'utile pari a zero per tutti gli anni di pianificazione riportando l'utile realizzato a patrimonio netto.



## **B.2 RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO**

### **B.2.1 Analisi del mercato**

#### **B.2.1.a Caratteristiche del Servizio di Gestione Rifiuti Urbani**

Come già rilevato il Servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani è un servizio regolato dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) alla quale sono state attribuite con legge 27 dicembre 2017, n. 205 le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani, da esercitarsi "con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481" e già esercitati negli altri settori di competenza.

Nell'ambito delle proprie funzioni l'Autorità ha provveduto all'emanazione delle delibere n. 443/2019/R/rif e n. 363/2021/R/rif, poi integrata e modificata con delibera n. 389/2023/R/rif, recanti, rispettivamente per il primo e per il secondo periodo regolatorio, il Metodo Tariffario Rifiuti per la determinazione delle entrate tariffarie basate sul riconoscimento dei costi efficienti.

Nell'ambito delle deliberazioni richiamate trova ora esplicitazione la definizione di Servizio integrato di gestione come comprendente il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti urbani (indipendentemente dalla classificazione che assumono durante il loro percorso) vale a dire: l'attività di raccolta e trasporto; l'attività di trattamento e smaltimento; l'attività di trattamento e recupero; l'attività di spazzamento e lavaggio strade, nonché l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti.

Analogamente, nei medesimi provvedimenti, si rinviene anche la definizione di Attività esterne al ciclo integrato dei RU, che sono tutte quelle attività che, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente, non possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione dell'Autorità.

GISEC S.p.A. è un'azienda a totale partecipazione pubblica che svolge secondo il modello in house providing il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani come sopra descritto e come è oggetto della presente procedura di affidamento.

Come più sopra esposto GISEC S.p.A. sarà partecipata da tutti i comuni della Provincia di Caserta. La società opera già nel medesimo ambito dal 01.01.2010 gestendo lo STIR di Santa Maria Capua Vetere, e alcune discariche e siti di stoccaggio.

Il valore complessivo dell'affidamento della durata di 15 anni, così come risultante dal PEF di affidamento asseverato, è pari a euro 544.343.000.

#### **B.2.1.b Fornitori attivi a livello nazionale e locale**

A livello nazionale, come noto, il settore della gestione dei rifiuti urbani si contraddistingue per l'elevata dispersione sia orizzontale, dovuta all'elevatissimo numero di operatori attivi in territori di dimensione spesso comunale, sia verticale con la presenza di numerosi gestori specializzati nelle fasi a monte o a valle della filiera, e pochi grandi operatori in grado di chiudere il ciclo. Il risultato è quello di un settore ad elevatissima frammentazione.

Complessivamente i gestori attivi sono 776 di cui il 53,52% attivo nel settore della igiene urbana, il 7,49% nel ciclo integrato e il 38,99% trattamento e smaltimento. Di tali gestori il 62,90% è privato mentre il 37,10% è in mano pubblica (fonte ReOpen SPL – INVITALIA).



Nella Regione Campania l'attività di trattamento e smaltimento della frazione secca indifferenziata è assicurata da n. 7 impianti T.M.B. localizzati n. 3 nella provincia di Napoli e n. 1 in ogni provincia.

Tali impianti, dal 2010, anno di entrata in vigore del D.L. n. 195 del 30.12.2009, convertito nella Legge 26 febbraio 2010, sono gestiti dalle società provinciali costituite ai sensi della stessa normativa.

Nella tabella a seguire il dettaglio degli impianti:

PROVINCIA	COMUNE DI LOCALIZZAZIONE	SOCIETÀ DI GESTIONE	SOCIO PUBBLICO/PRIVATO
Caserta	Santa Maria Capua Vetere	GISEC S.p.A.	Provincia di Caserta
Napoli	Caivano	SAPNA S.p.A.	Città Metropolitana di Napoli
Napoli	Giugliano in Campania	SAPNA S.p.A.	Città Metropolitana di Napoli
Napoli	Tufino	SAPNA S.p.A.	Città Metropolitana di Napoli
Avellino	Avellino	Irpiniambiente S.p.A.	Provincia di Avellino
Salerno	Battipaglia	Eco Ambiente Salerno S.p.A.	Ente d'Ambito di Salerno
Benevento	Casalduni	SAMTE S.r.l.	Provincia di Benevento

Si precisa che al momento l'impianto di Benevento è fermo da qualche anno causa incendio.

#### **B.2.1.c Condizioni economiche e qualitative applicate dai fornitori in aree comparabili**

In considerazione dell'elevato grado di frammentazione gestionale che caratterizza il servizio in analisi a livello nazionale, e della circostanza che nella regione Campania tutti gli STIR sono affidati a gestione pubblica (vedi dati ISPRA) si ritiene opportuno per poter effettuare confronti con le gestioni private, procedere con un'analisi delle condizioni economiche applicate dai gestori operanti in aree geograficamente prossime.

In particolare, si rappresenta che nella regione Lazio, ad esempio, la tariffa di accesso al T.B.M. gestito da R.I.D.A. ambiente Srl per l'anno 2023 è pari ad €/ton 173,89 al netto di eco tassa, benefit ambientali, IVA ed Istat: tale dato è ricavabile dalla determina della Regione Lazio nr. G00505 del 18/01/2023 che prevede tale tariffa in vigore del 01/01/2023.

Per la provincia di Caserta invece, si rappresenta che in data 25.03.2023, con determina n.91, l'Ente d'Ambito ha provveduto alla validazione della tariffa 2023 della GISEC S.p.A., quantificata in euro 201,86/tn, oltre iva e comprensiva di ristori ambientali (€/tn. 4,94). Ciò posto, la quota tariffaria per il ciclo aggiuntivo in ribaltamento



(costi siti stoccaggio e discariche), alla luce dei driver utilizzati è quantificata in €/tn 40,37; la quota invece per la gestione del ciclo minimo regolato (STIR) risulta essere pari ad €/tn. 161,49, decisamente inferiore (-12,40 €/tn) a quella praticata dalla R.I.D.A. e quindi applicata in Regione Lazio.

## B.2.2 Efficiente gestione del servizio

### B.2.2.a Risultati conseguiti in eventuali gestioni pregresse in house

Per l'analisi completa dei risultati conseguiti dalla precedente gestione *in house* si rimanda al paragrafo precedente **B.1.2** rubricato *Indicazione dei risultati delle gestioni pregresse e loro confronto con gli indicatori applicabili*. Nel seguito, a completamento dell'analisi già svolta, si pone l'attenzione sui risultati conseguiti dal gestore attuale (GISEC) rispetto alle performances di gestioni analoghe raffrontando i dati presenti su ReOPEN (Invitalia) e riassunti nella tabella che segue:

Descrizione	ROI	ROE	ROS	Indice di liquidità
GISEC	0,2%	7,8%	0,6%	1,1%
Gestori Pubblici	13,71%	18,72%	1,09%	14,83%
Gestori Privati	0,46%	7,18%	7,35%	1,16%

I dati esposti sono tutti aggiornati al 2021: per GISEC abbiamo anche il dato del 2022 ma la fonte riporta dati 2021 ed allora per omogeneità di confronto si sono utilizzati i medesimi dati per GISEC.

Quello che si nota subito è che i dati di GISEC rispetto agli altri gestori pubblici sono tutti significativamente più bassi: da questo si può dedurre che il gestore attuale, pur non avendo negli ultimi anni chiuso gli esercizi in perdita e pur non avendo oggi una situazione di particolare tensione finanziaria riesce a sostenere e svolgere il servizio a costi che evidentemente sono contenuti in ragione dei bassi profitti.

I gestori privati hanno invece marginalità più alte, e questo è anche logico in quanto questi ricercano necessariamente il (giusto) profitto, che è la remunerazione del capitale investito che in realtà va perseguita anche dall'Ente Pubblico, ma in una logica di efficienza e di reinvestimento necessario agli investimenti programmati e funzionali alle attività di cui si fa carico, ma che sovente (se non sempre) ha una misura inferiore a quella del gestore privato.

### B.2.2.b La costruzione della modalità di affidamento prescelta

Il D.lgs. 201 del 30.12.2022, in vigore del 31.12.2022, prevede all'art. 14 comma 1 che: "Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;



- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

La presente Relazione quindi, come descritto in premessa, è finalizzata ad assolvere agli obblighi di cui all'art. 17 comma 2 del D.lgs. 201 del 30.12.2022 - richiamato dal precedente art. 14 - che recita: "Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30".

A tale scopo quindi, per poter procedere ad una comparazione in grado di evidenziare potenzialità e criticità dei diversi sistemi gestionali del servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti, si procede ad assumere quale modello di servizio quello attuale, e quindi le attività oggi svolte da GISEC S.p.A..

Procedendo quindi ad una prima analisi di carattere economico, delle diverse modalità di gestione previste nell'ordinamento e di seguito (nuovamente) elencate:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure di evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata in cui la selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta in house previa verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nel rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Tale analisi viene efficacemente sintetizzata nel quadro economico di raffronto rappresentato nella tabella che segue dove si è partiti dal costo del servizio come ipotizzato nel piano d'ambito e nel piano industriale dell'ATO, cui si è sommato l'utile di impresa atteso.

Va precisato che l'utile di impresa, ovvero la differenza tra i ricavi ed i costi generati dalla società per lo svolgimento delle attività, nel caso di gestione in house providing, è (può essere) pari a zero; nel caso di società miste l'utile viene quantificato (in ipotesi) nel 5% del costo del servizio (ricavi) ma computati nella misura della massima spettanza della quota del partner privato, ovvero il 49% rappresentando tale utile un costo per l'Ente. Nel caso di affidamento a terzi (società esterna) l'utile viene quantificato per l'intero. A tali valori va poi sommata l'IVA come per legge, conseguendo i costi complessivi per ognuna delle ipotesi illustrati nella tabella di seguito nella quale si ipotizza un costo del servizio fatto pari a 100:



	<i>House providing</i>	<i>Società Mista</i>	<i>Affidamento a terzi</i>
<b>Costo del servizio</b>	€ 100,00	€100,00	€100,00
<b>Utile di impresa</b>	€ 0	€ 2,45	€ 5,00
<b>Sub-Totale</b>	€ 100,00	€ 102,45	€ 105,00
<b>IVA</b>	€ 10,00	€ 10,25	€ 10,50
<b>Totale</b>	<b>€ 110,00</b>	<b>€ 112,70</b>	<b>€ 115,50</b>

Per quanto rappresentato esemplificativamente in tabella è di palmare evidenza come l'ipotesi della società *in house providing* sia quella meno onerosa per la collettività atteso che negli altri due casi (società mista e affidamento a terzi) l'utile che necessariamente (e lecitamente) il privato si attenda risulta essere un ulteriore aggravio in termini di costo per la collettività.

Vero è che anche nel piano industriale si ipotizza una quota di utile per ognuna delle annualità sulle quali lo stesso è sviluppato, ma è anche vero che tale utile per il soggetto pubblico costituisce un "margine di manovra" che consente allo stesso, alternativamente, di ridurre nell'immediato la tariffa a carico della collettività o di realizzare investimenti per il miglioramento del servizio che possano ridurre la tariffa nel medio periodo.

Tali utili diversamente sarebbero acquisiti (in toto o in parte a seconda dei casi) dal soggetto privato quale (legittimo) utile derivante dalla attività svolta ed a remunerazione del capitale investito.

### **B.2.2.c L'analisi S.W.O.T. delle tre ipotesi**

Ogni forma gestionale della modalità operativa di esecuzione del servizio, per come definita dalle norme, è esposta a fattori che possono nel tempo influenzare la bontà di alcuni assunti iniziali di tali ipotesi. Ciò è dovuto a diverse condizioni al contorno che non sono mai stabili nel tempo.

L'analisi della situazione in termini di punti di forza, debolezza, opportunità e minacce (S.W.O.T.) è un prerequisito per la valutazione dei fabbisogni e la definizione degli obiettivi da affrontare ed è anche un momento di diagnosi a sé stante.

L'analisi S.W.O.T. fornisce, inoltre, una cornice conoscitiva all'interno della quale gli interventi proposti possono essere valutati in termini di pertinenza ed efficacia: essa deve, in altri termini, permettere di identificare chiaramente i fabbisogni più importanti da affrontare e gli strumenti più adeguati a soddisfarli. Per la scelta del sistema di gestione del servizio in parola viene, quindi di seguito svolta una S.W.O.T. Analysis di ciascuna delle tre opzioni praticabili, con l'individuazione per ciascuna di esse di:

- Strength (punti di forza);
- Weakness (punti di debolezza);
- Opportunities (opportunità);
- Threat (minacce).



Tali elementi sono tutti riferiti alla modalità di gestione in sé e non riferita ad aspetti esterni al soggetto sottoposto ad analisi di valutazione.

### ***Ipotesi 1: la gestione in house providing***

#### **Strength (Punti di forza)**

Risiedono sinteticamente in:

1. Gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "vision" che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile.
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società *in house* opererà;
3. La sponsorship da parte dell'Ente (in questo caso degli Enti) che costituirà(nno) la società, e quindi nel sostegno "politico" ed "amministrativo" da parte dell'Ente(i) costituente(i);
4. La possibilità, partendo dal know how maturato, di calare sulla realtà della provincia di Caserta un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto esterno;
5. La maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali;
6. Maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo di "controllo analogo" da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione;
7. La sinergia con le molteplici funzioni dell'ente(i), non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
8. La riduzione delle possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio;
9. La prevedibilità di costi di servizio più bassi per la mancanza di utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali.

#### **Weakness (Punti di debolezza)**

Sono costituiti sinteticamente in:

1. Limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società *in house* che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente Pubblico;
2. Difficoltà di applicare le penali sul canone, a differenza della gestione mista o di affidamento a soggetto esterno, in caso di inefficienza del servizio o di inadempienza contrattuale;
3. Assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta;
4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali.



### **Opportunities (Opportunità)**

Risiedono sinteticamente in:

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una “buona entità” che genera valore e lavora per la collettività;
2. Per il soggetto gestore che potrà contare oltre che sulla propria efficienza ed efficacia, anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni ritenute utili dalla collettività e che pertanto accrescono le possibilità di sinergie con il soggetto gestore;
3. Per il management nella “crescita” professionale e personale, e nell’orgoglio di lavorare per un soggetto efficiente nel quale i cittadini si identificano;
4. Per l’Ente nel poter contare su un nucleo di risorse che può aprire la strada a nuove progettualità che possono essere fonte di nuove opportunità, anche finanziarie;
5. Nella possibilità di un’attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi e, quindi, con l’adozione dei correttivi necessari, con una migliore esecuzione rispetto alla gestione con la società mista o all’appalto esterno;
6. Nella possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l’applicazione di valutazioni negative sul management;
7. Nella possibilità di generare utili con dividendi unicamente a favore dell’Amministrazione.

### **Threat (Minacce)**

Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

1. Il possibile venir meno del sostegno politico. Un cambio di visione politica può generare una turbativa del “clima” aziendale e la perdita di efficienza, addirittura, per estremo, determinare ad un certo punto la dismissione della società;
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo per l’Amministrazione rispetto al valore dei servizi offerti;
3. Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite in organigramma e non risultare adeguate o conformi per professionalità rispetto a quanto necessario;
4. La minore capacità di adattamento ad eventuali rimodulazioni negative dell’importo degli affidamenti in particolar modo nei primi anni di esercizio che determinerebbe una limitazione della capacità di investimento e di esecuzione dei servizi da parte del gestore;
5. L’eventuale mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe come conseguenza un incremento di costi (per lo smaltimento in discarica, per le maggiori sanzioni, minori introiti per mancate premialità, etc.), senza possibilità di rivalsa sull’esecutore;
6. L’eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all’Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell’esecuzione del contratto;
7. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio.



### **Ipotesi 2: la gestione con società mista**

#### **Strength (Punti di forza)**

Risiedono sinteticamente in:

1. La presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con esperienza di gestione "industriale" nel settore di attività specifico, con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio;
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà;
3. Partendo dal know how maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà di Avellino un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente esterno;
4. L'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Amministrazione rispetto alla gestione *in house providing* unito all'obbligo di ribasso sull'importo a base d'asta.

#### **Weakness (Punti di debolezza)**

Sono costituiti sinteticamente in:

1. La particolarità della società mista che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico: ciò comporta limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati;
2. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari;
3. La bassa sinergia con molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
4. L'impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali;
5. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse;
6. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa spese generali.

#### **Opportunities (Opportunità)**

Risiedono sinteticamente:

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività;
2. Possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno;
3. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore;
4. Possibilità di generare utili con dividendi anche a favore dell'amministrazione

#### **Threat (Minacce)**



Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

1. Il fallimento del socio privato può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale;
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo, anche per l'Amministrazione, rispetto al valore dei servizi offerti;
3. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione e tra questa e la società affidataria;
4. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto;
5. L'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi;
6. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio.

### ***Ipotesi 3: la gestione con appalto esterno***

#### **Strength (Punti di forza)**

Risiedono sinteticamente in:

1. La professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio;
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui l'appaltatore opererà;
3. Le migliorie proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara;
4. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali;
5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione;
6. L'obbligo al ribasso sull'importo post a base di gara;
7. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati.

#### **Weakness (Punti di debolezza)**

Sono costituiti sinteticamente in:

1. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari;
2. La bassa sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
3. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse;
4. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa e spese generali.



### Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente:

1. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore.

### Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale;
2. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soggetto gestore ed Amministrazione;
3. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto;
4. L'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi;
5. La possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione.

### Le risultanze delle analisi effettuate e la scelta del metodo di gestione prescelto

Individuati i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce insite in ciascuna possibilità gestionale vengono attribuiti i valori secondo il range di seguito individuato:

- Strength da +1 a +3;
- Weakness da -3 a -1;
- Opportunities da +1 a +3;
- Threat da -3 a -1.

Ottenendo i seguenti risultati:

### STRENGTH

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "vision" che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile.	2	1. La presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con esperienza di gestione "industriale" nel settore di attività specifico, con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti	2	1. La professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio	2



		dalla progettazione ed esecuzione del servizio			
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società <i>in house</i> opererà	1	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà;	1	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui l'appaltatore opererà	1
3. La sponsorship da parte dell'Ente che costituirà la società, e quindi nel sostegno “politico” ed “amministrativo” da parte dell'Ente costituente	2				
4. La possibilità, partendo dal know how maturato, di calare sulla realtà di Avellino un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto esterno	1	3. Partendo dal know how maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà di Avellino un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente esterno	2	3. Le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara	1
5. La maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali	2			4. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	2
6. Maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo di “controllo analogo” da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione	2				



7. La sinergia con le molteplici funzioni dell'ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi	1			5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione	2
8. La riduzione delle possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio	3				
9. La prevedibilità di costi di servizio più bassi per la mancanza di utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali	3	4. L'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Amministrazione rispetto alla gestione <i>in house providing</i> unito all'obbligo di ribasso sull'importo a base d'asta	2	6. L'obbligo al ribasso sull'importo post a base di gara	1
				7. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati	2

## WEAKNESS

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società <i>in house</i> che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente Pubblico	- 2	1. La particolarità della società mista che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico: ciò comporta limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati	- 2		
2. Difficoltà di applicare le penali sul canone, a differenza della		2. La macchinosa attività di controllo e verifica in		1. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di	



gestione mista o di affidamento a soggetto esterno, in caso di inefficienza del servizio o di inadempimento contrattuale	- 2	ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari	- 1	legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari	- 1
3. Assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta	- 1				
		3. La bassa sinergia con molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi	- 1	2. La bassa sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi	- 1
4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	- 1	4. L'impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	- 1		
		5. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse	- 2	3. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse	- 2
		6. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa spese generali	- 3	4. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa e spese generali	- 3

#### OPPORTUNITIES

HOUSE PROVIDING	SOCIETÀ MISTA	AFFIDAMENTO ESTERNO
1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore	1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi	



riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività	1	nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività	1		
2. Per il soggetto gestore che potrà contare oltre che sulla propria efficienza ed efficacia anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni ritenute utili dalla collettività e che pertanto accrescono le possibilità di sinergie con il soggetto gestore	1				
3. Per il management nella "crescita" professionale e personale, e nell'orgoglio di lavorare per un soggetto efficiente nel quale i cittadini si identificano	1				
4. Per l'Ente nel poter contare su un nucleo di risorse che può aprire la strada a nuove progettualità che possono essere fonte di nuove opportunità, anche finanziarie	1				
4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	- 1				
5. Nella possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi e, quindi, con l'adozione dei correttivi necessari, con una migliore esecuzione rispetto alla	2	2. Possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno	1		



gestione con la società mista o all'appalto esterno					
6. Nella possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l'applicazione di valutazioni negative sul management	1	3. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore	2	1. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore	2
7. Nella possibilità di generare utili con dividendi unicamente a favore dell'Amministrazione	2	4. Possibilità di generare utili con dividendi anche a favore dell'amministrazione	1		

#### THREAT

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Il possibile venir meno del sostegno politico. Un cambio di visione politica può generare una turbativa del "clima" aziendale e la perdita di efficienza, addirittura, per estremo, determinare ad un certo punto la dismissione della società	- 2	1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	- 2	1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	- 2
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo per l'Amministrazione rispetto al valore dei servizi offerti	- 3	2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo, anche per l'Amministrazione, rispetto al valore dei servizi offerti	- 1		
3. Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite in organigramma e non risultare adeguate o conformi per professionalità rispetto a quanto necessario	- 1				
4. La minore capacità di adattamento ad eventuali					



rimodulazioni negative dell'importo degli affidamenti in particolar modo nei primi anni di esercizio che determinerebbe una limitazione della capacità di investimento e di esecuzione dei servizi da parte del gestore	- 1				
4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	- 1				
5. L'eventuale mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe come conseguenza un incremento di costi (per lo smaltimento in discarica, per le maggiori sanzioni, minori introiti per mancate premialità, etc.), senza possibilità di rivalsa sull'esecutore	- 1				
		3. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione e tra questa e la società affidataria	- 2	2. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soggetto gestore ed Amministrazione	- 2
6. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto	- 1	4. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto	- 1	3. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto	- 1
		5. L'eventuale rapporto non sinergico con altre		4. L'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è	



		funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi	- 1	necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diverse	- 1
7. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio	- 1	6. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio	- 1		
				5. La possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione	- 1

### Caratteristiche e peculiarità del soggetto gestore

Sulla base delle analisi economiche precedentemente effettuate risulta pertanto che:

- la soluzione della gestione esterna risulta, dal punto di vista economico, la più costosa rispetto alla gestione *in house providing* e rispetto alla gestione con società mista;
- la soluzione della società mista risulta comportare dei costi intermedi tra la gestione *in house providing* e quella con gestione esterna;
- la soluzione della gestione *in house providing* risulta pertanto quella economicamente quella meno onerosa;
- nell'analisi S.W.O.T. effettuata, le tre soluzioni gestionali evidenziano:

#### 1. Strength

- *House providing* punti 17
- Società mista punti 7
- Affidamento esterno punti 11

#### 2. Weakness

- *House providing* punti - 6
- Società mista punti - 10
- Affidamento esterno punti - 7

#### 3. Opportunities

- *House providing* punti 9



- Società mista                   punti   5

- Affidamento esterno       punti   2

#### 4. Threat

- *House providing*           punti - 10

- Società mista                   punti - 8

- Affidamento esterno       punti - 7

Gli elementi "certi" – Strength e Weakness – determinano i seguenti valori:

- *House providing*           punti 11

- Società mista                   punti - 3

- Affidamento esterno       punti 4

Gli elementi "possibili" – Opportunities e Threat – determinano i seguenti valori:

- *House providing*           punti - 1

- Società mista                   punti - 3

- Affidamento esterno       punti - 5

La valutazione complessiva sulle tre modalità gestionali indica che nel:

- *House providing*           punti 10

- Società mista                   punti - 6

- Affidamento esterno       punti - 1

Dalla lettura dei suddetti valori appare chiaro che la modalità *house providing* rappresenta fra le possibili quella complessivamente più vantaggiosa (maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza) ed al contempo quella nella quale sono insite più minacce derivanti sostanzialmente da un cambiamento della *vision* da parte dell'Amministrazione, da una non corretta attività gestionale e dall'esecuzione delle modalità di controllo da parte dell'Amministrazione.

D'altra parte, la modalità in società mista, pur rappresentando una soluzione accettabile dal punto di vista delle opportunità e minacce, risulta la peggior soluzione relativamente ai punti di forza e debolezza, ovvero degli elementi certi di valutazione.

Infine, l'analisi delle modalità di gestione con affidamento esterno risulta essere intermedia nei punti di forza e debolezza ma possiede minori opportunità e minori minacce rispetto alle altre due modalità.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggior efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di igiene ambientale si configuri nella gestione *in house providing*; ciò anche a seguito dell'esperienza sin qui condotta con la gestione tramite la società GISEC S.p.A. e della possibilità di utilizzare e valorizzare il *know how* posseduto.



In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'Ente *in house* non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'Amministrazione stessa.

L'ipotesi di affidamento del servizio risulta compatibile con la vigente normativa e le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di affidamento *in house* per la peculiare configurazione che dovrà adottare la società *in house* la quale dovrà provvedere all'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi e forniture a terzi ovvero per la scelta del personale da assumere. Tali procedure garantiranno il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte dell'Amministrazione.

A seguire si svolgono delle considerazioni appunto sulle tematiche del controllo analogo, della attività prevalente e della recente giurisprudenza di merito.

#### **B.2.2.d Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante (indicazione dell'eventuale produzione ulteriore)**

Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la vantaggiosità della proposta gestionale si evidenzia che la struttura e l'organizzazione qui prevista risultano improntate al rispetto dei seguenti presupposti, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi delle Amministrazioni, come per altro richiesti per consolidata giurisprudenza per giustificare l'affidamento *in house*, ovvero:

- titolarità pubblica dell'intero capitale sociale. La titolarità pubblica del capitale sociale dovrà essere sancita e garantita dallo Statuto della società. In particolare, il capitale sociale dovrà essere in ogni tempo in proprietà totalitaria degli Enti pubblici;
- sussistenza del controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico esperisce sulle proprie articolazioni organizzative. Per quanto riguarda la sussistenza del controllo analogo si evidenzia come lo stesso dovrà essere garantito sia a livello di controllo societario che a livello di concreta possibilità per l'Ente di incidere sull'organizzazione e sul dimensionamento dei servizi.

La società GISEC S.p.A. è attiva nel settore dei servizi pubblici locali e opera quasi integralmente a favore degli Enti locali soci.

La GISEC S.p.A. si pone tra le principali realtà impegnate nel settore ambiente a livello Provinciale e Regionale nell'ambito della tritovagliatura e separazione in differenti prodotti (attualmente identificati come frazione secca, umida e stabilizzata) del rifiuto urbano residuale proveniente dai Comuni. Ad oggi, infatti, il sistema di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani in provincia di Caserta si articola sulla seguente impiantistica:

- lo STIR (Stabilimento Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti) di Santa Maria Capua Vetere, è un impianto di trattamento dei rifiuti solidi urbani, gestito dalla Società dal 1° gennaio 2010; ha una potenzialità nominale di circa 1205tn/g - 361.500tn/a. Nella realtà vengono trattati circa 200.000 tonnellate/anno di rifiuti e quindi circa 660tn/g (300 gg lavorativi). Lo STIR è ubicato nel comune di Santa Maria Capua Vetere (CE), in località Spartimento;
- diversi siti di stoccaggio provvisorio "ex-Fibe", alcuni dei quali sottoposti a sequestro giudiziario fino al 17/12/2013, e, successivamente, passati alle Province territorialmente competenti ed alle rispettive società provinciali per la sola gestione. I siti suddetti sono:



- Pozzo Bianco (S. Maria La Fossa), di 238.000 mq;
  - Brezza (Capua), di 132.000 mq;
  - Area Depuratore (di Marcianise), di 6.000 mq;
  - Lo Spesso (Villa Literno), di 742.000 mq
- diverse discariche e siti di stoccaggio provvisori, gestiti fino al 29/02/2012 dal Consorzio Unico di Bacino art. Caserta e poi dalla GISEC a partire da 01.03.2012, per curarne la vigilanza e lo smaltimento del percolato ivi prodotto.

Di seguito i siti suddetti:

- Discarica di Parco Saurino I e II + ampliamento;
- Discarica di Bortolotto;
- Discariche di Maruzzella I e II;
- Discarica di Lo Uttaro;
- Sito di stoccaggio di Ferrandelle;
- La discarica "Maruzzella III";
- Impianto per la captazione di biogas presso la discarica Maruzzella III;
- Impianto per il trattamento del percolato presso la discarica Maruzzella III;
- Impianto di compostaggio di S. Tammaro.

L'attività svolta si sostanzia nella gestione dello STIR di Santa Maria Capua Vetere, estendendosi in via del tutto marginale ad altre attività. A comprova si riportano nel seguito le analisi dei ricavi societari in riferimento agli ultimi esercizi disponibili:

	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
<b>Ricavi complessivi (*)</b>	41.965 €	100,00 %	39.717 €	100,00 %	40.855 €	100,00 %	39.035 €	100,00 %
<i>di cui:</i>								
<b>Trattamento RSU Comuni Prov. di CE</b>	33.658 €	80,20%	38.101 €	95,93%	39.345 €	96,30%	37.454 €	95,95%
<b>Vendita materiale ferroso</b>	54 €	0,13%	43 €	0,11%	37 €	0,09%	34 €	0,09%
<b>Conferimento RSU Comuni Prov. AV e BN</b>	1.735 €	4,13%	1.572 €	3,96%	1.473 €	3,61%	1.546 €	3,96%
<b>Conguaglio tariffario 2019</b>	6.517 €	15,53%						
<b>(*) Importi in migliaia di €</b>								

Come si può notare dai dati relativi ai ricavi storici afferenti alle ultime tre annualità, la percentuale di ricavi afferenti al trattamento dei rifiuti urbani nei confronti dei comuni soci è costantemente superiore al 95% e pertanto risulta essere conforme a quanto disposto dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016.

A garanzia che anche per il seguito le attività della Società vengano svolte in via prevalente se non esclusiva nei confronti degli enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale della provincia di Caserta interviene la previsione della bozza di Statuto da approvarsi a perfezionamento della descritta operazione di acquisizione di quote della GISEC S.p.A. il quale all'art. 4 paragrafo 4.2 (b) recita testualmente: "La Società, direttamente, e a mezzo dei propri



*Soci, esercita e presta la propria attività esclusivamente a favore degli Enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale Caserta e che comunque, l'attività prevalente della società sarà rivolta a favore degli enti pubblici che la partecipano ai sensi dell'art. 16, comma 3 del D.lgs. n. 175/2016".*

### **B.2.2.e Il controllo analogo**

Con riferimento al requisito del controllo analogo, inteso quale influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, si evidenzia che ai sensi dell'art. 1 par. 1.3 della bozza di Statuto si prevede che "La Società è soggetta a "controllo analogo congiunto" da parte dei Soci, che lo esercitano attraverso il Comitato di Controllo Analogo Congiunto (di seguito denominato Comitato), secondo quanto previsto dal presente statuto e dal patto parasociale sottoscritto dagli stessi", ed al successivo art. 6 par. 6.3 "Il Controllo Analogo Congiunto è realizzato mediante prescrizioni dirette alla definizione di regole comuni da attuarsi all'interno della Società con lo scopo di ricondurre la gestione della Società in un ambito prettamente pubblicitario individuando i principali strumenti operativi e condivisi, al fine di attuare un'effettiva e determinante influenza da parte dei Comuni Soci, sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società" per poi disciplinare con l'art. 22 rubricato *Indirizzo e Controllo Analogo Congiunto* e con l'art. 23 rubricato *Comitato di Controllo Analogo Congiunto* le modalità attraverso le quali tale controllo si declina ed opera, e cioè la costituzione di un Comitato rappresentativo di tutti i Comuni Soci che rappresenta la sede del coordinamento dei Soci per l'esercizio del potere di indirizzo e del controllo analogo congiunto, ed è preposto a verificare che gli organi societari operino coerentemente e si conformino agli indirizzi ed alle direttive gestionali impartite congiuntamente dagli Enti Soci.

Il Comitato per il controllo analogo esercita le proprie funzioni in tre distinte fasi:

- a) controllo ex ante – indirizzi ed obiettivi programmatici;
- b) controllo contestuale – monitoraggio periodico sull'andamento della gestione;
- c) controllo ex post – verifica dei risultati raggiunti

il tutto sempre in base alla bozza di Statuto che verrà approvato per la acquisenda S.p.A.

### **B.2.2.f Caratteri del soggetto gestore in forza di obblighi normativi e giurisprudenziali**

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

I caratteri essenziali delle società *in house* sono stati individuati inizialmente con la sentenza della Corte di Giustizia del 18.11.1999, Teckal (C-107/98) e sono:

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

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

Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante dell'attività con l'Ente o con gli Enti che la controllano.

In primo luogo, si consideri che la sussistenza del controllo analogo implica la partecipazione pubblica totalitaria.



Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo, la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza decisiva sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. Sentenza della Corte di Giustizia del 13.10.2005, Parking Brixen – C-458/03, punto 65; 13.11.2008, Coditel Brabant – C-324/07, punto 28; 10.09.2009, Sea – C-573/07, punto 65),

In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice dev'essere in grado di esercitare su tale soggetto un controllo strutturale e funzionale (sentenza Commissione Europea/Italia, cit. punto 26). La Corte esige altresì che tale controllo sia effettivo (sentenza Coditel Brabant, cit. punto 46).

Inoltre, nel caso in cui venga fatto ricorso ad un soggetto posseduto da più enti pubblici, il "controllo analogo" può essere esercitato in forma congiunta da tali autorità, senza che sia indispensabile che detto controllo venga esercitato individualmente da ciascuna di esse (v. in tal senso, citate sentenze Coditel – Brabant, punti 47 e 50, nonché sentenza Sea, punto 59).

Da ciò consegue che se un'amministrazione è socia di minoranza di una società a capitale interamente pubblico al quale viene affidata la gestione di un servizio, la circostanza che la medesima società eserciti lo stesso servizio anche per le altre amministrazioni socie, non esclude la sussistenza del controllo analogo. In altri termini, secondo la Corte di Giustizia, il controllo analogo può essere esercitato sia individualmente (dall'Amministrazione socio unico) sia congiuntamente (da tutte le amministrazioni che partecipano al capitale sociale della società *in house* ivi inclusa l'autorità socia di minoranza, cfr. sentenza Sea, cit. punto 63).

Infine, la giurisprudenza europea ha precisato che la condizione del controllo analogo è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta (sentenza Corte di Giustizia del 29.11.2012, C-183/11).

In relazione alla "attività dedicata", la Corte di Giustizia ha affermato che questa sussista qualora l'affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (sentenza Corte di Giustizia, 13.10.2005, in causa C-458/03, Parking Brixen).

Secondo la Corte di Giustizia, *"si può ritenere che l'impresa in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della menzionata sentenza Teckal, solo se l'attività di detta impresa è principalmente destinata all'ente in questione ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. Per verificare se la situazione sia in questi termini il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative."* (sentenza della Corte di Giustizia del 11.05.2006, Carbontermo, C-340/04, punti 63-64).

Nella decisione, la Corte ha specificato, peraltro, che: *"Nel caso in cui diversi Enti locali detengano un'impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti."* (Sentenza Carbontermo, punti 70-71).

Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, i giudici amministrativi nazionali, pronunciandosi sui vari casi concreti che si sono presentati al vaglio hanno ricercato gli indici della sussistenza dei due caratteri del "controllo analogo"



e della "attività dedicata" partendo dall'esame degli statuti societari delle società *in house* (v. ad esempio, Consiglio di Stato, sez. VI, 20.12.2012, n. 6565).

Quanto al controllo analogo esso presuppone la partecipazione totalitaria da parte di soggetti pubblici (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III – quater, 28.11.2011, n. 9286) per cui lo statuto della società non deve consentire che la quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati. Occorre, quindi, che l'ente posseda l'intero pacchetto azionario della società affidataria (Consiglio di Stato, sez. V, 13.07.2006, n. 4440; anche se in precedenza, il Consiglio di Stato, sez. V, 22.12.2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque al 99%). Tale circostanza, pur essendo necessaria non è da sola sufficiente a determinare il controllo analogo.

Sul punto, la giurisprudenza ha dettagliato i contenuti che lo statuto societario deve presentare per potersi configurare un'ipotesi di organismo *in house*. In particolare, lo stesso, deve far "emergere con nettezza la sussistenza, in capo ai comuni soci, di effettivi poteri in grado di limitare in modo determinante i poteri degli organi di gestione e amministrazione della società." (v. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 31.05.2012, n. 380). Il giudice nazionale ha ritenuto che si configuri un controllo analogo nei casi in cui lo statuto preveda che:

1. Gli organi di amministrazione della società debbano relazionare periodicamente all'assemblea dei soci sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici nonché sull'andamento della gestione ordinaria e straordinaria della società;
2. Vi siano forme incisive di controllo dei soci sugli organi di amministrazione, quali per esempio l'istituzione di un organo di coordinamento dei soci, che ha poteri forti in merito alla definizione delle strategie sociali, allo stato di attuazione degli obiettivi e allo stato della qualità del servizio, nonché di controllo, anche ispettivo, sulla gestione aziendale e sul bilancio.

Inoltre, la giurisprudenza ha considerato "indispensabile che le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'Ente affidante" (v. T.A.R., Lombardia, Milano, sez. I, 22.03.2012, n. 892 che richiama anche il Consiglio di Stato, sez. VI, 03.04.2007, n. 1514).

Pertanto, lo statuto deve prevedere degli strumenti che garantiscano che l'organo 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 – come nella fattispecie in esame -, della totalità degli enti pubblici soci" (T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 01.02.2012, n. 225, che richiama anche il Consiglio di Stato sez. V, 24.09.2010, n. 7092 e 11.08.2010, n. 5620).

In relazione al secondo elemento identificativo dell'*in house* elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, i giudici nazionali hanno precisato che l'attività dedicata:

- "richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che al controllano" (Consiglio di Stato, sez. VI, 20.12.2012, n. 6565 e anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 11.04.2011 n. 954);
- consiste nella "destinazione prevalente dell'attività all'ente di appartenenza" (T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. I 07.04.2011, n. 304);



- sussiste se le clausole dello statuto "circoscrivono l'attività prevalente della società all'ambito territoriale di pertinenza degli enti pubblici soci" (Consiglio di Stato, sez. V 08.03.2011 n. 1447).

In particolare, l'attività dedicata è stata considerata strumento per definire "il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa in house e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare" (T.A.R. Sicilia, Palermo sez. I, 13.01.2012, n. 14, che richiama anche Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 03.03.2008, n.1). Di conseguenza, secondo tale pronuncia, l'ampliamento dell'oggetto sociale e dei soggetti destinatari dei servizi, comporterebbe l'acquisizione da parte del soggetto *in house* di una vocazione commerciale che di per se compromette l'effettività del controllo analogo e allenta il nesso di strumentalità dell'attività con le esigenze pubbliche degli enti controllanti.

Alla luce della normativa e della giurisprudenza europea e nazionale, fin qui citata, i caratteri essenziali della società *in house* dovranno essere inclusi nello statuto societario e, nello specifico, lo statuto della società *in house* dovrà prevedere:

- a) un oggetto sociale, che nel rispetto dei principi applicabili alla società *in house*, sia riferito all'esercizio delle attività inerenti ai servizi pubblici locali di natura ambientale. Ciò al fine di soddisfare l'esigenza che la società strumentale non abbia e/o acquisisca una vocazione commerciale che ne renderebbe più difficoltoso il controllo da parte dell'ente pubblico socio;
- b) l'attribuzione all'ente locale socio della nomina dei membri dell'organo di amministrazione;
- c) la necessità che la totalità del capitale sia pubblica a garanzia del mantenimento delle finalità pubblicistiche per le quali la società strumentale è stata costituita (clausola di divieto di cessioni delle partecipazioni a privati);
- d) l'obbligo per il soggetto dotato dei poteri gestionali di relazionare periodicamente all'assemblea dei soci sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici nonché sull'andamento della gestione ordinaria/straordinaria della società;
- e) forme incisive di controllo dei soci sugli organi di gestione, ivi inclusa, per esempio l'istituzione di un organo di coordinamento dei soci, che ha poteri forti in merito alla definizione delle strategie sociali, allo stato di attuazione degli obiettivi e allo stato della qualità del servizio, nonché di controllo anche ispettivo sulla gestione aziendale e sul bilancio;
- f) poteri di ingerenza e di condizionamento a favore del socio superiore a quelli tipici del diritto societario tali da evitare che gli organi di gestione della società affidataria *in house* abbiano rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo.

#### **B.2.2.g Caratteri definiti del soggetto gestore per scelte specifiche dell'Amministrazione**

Nell'operazione *in house* in parola, i requisiti del controllo analogo e dell'attività dedicata saranno attuati mediante l'introduzione, nello Statuto della acquisenda società, di clausole corrispondenti alle statuizioni della giurisprudenza nazionale e comunitaria precedentemente indicate.

Nel caso di specie come già descritto nella presente relazione, sono previste nello statuto clausole ed organi attraverso i quali i soci coordineranno le attività volte a garantire il controllo analogo sulla medesima nonché svolgere l'alta sorveglianza sulla gestione dei servizi.



Le modalità di funzionamento del coordinamento Soci e la disciplina dei poteri e dell'attività specifica dello stesso nonché la disciplina del comitato di controllo potranno essere contenute nella delibera del consiglio comunale che deciderà la acquisizione del nuovo soggetto.

Sempre ai fini di soddisfare i requisiti del controllo analogo, lo statuto della società potrà prevedere la necessità di un potere autorizzatorio dell'assemblea sulle principali delibere di competenza dell'organo gestionale e amministrativo della società, nonché l'obbligo di quest'ultimo di fornire all'assemblea e al socio i report necessari affinché essi effettuino un controllo permanente e permeante sulle attività sociali.

Al fine di strutturare un sistema di controllo da parte del socio sull'andamento amministrativo, contabile e tecnico della società, nonché a garanzia della legittimità e della correttezza dell'azione amministrativa, nel caso specifico, lo statuto della società potrà prevedere altresì i seguenti controlli interni:

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

Tali controlli potranno essere esercitati dal comitato di controllo, o anche direttamente dal socio in ottemperanza alle previsioni di legge espressamente dettate in relazione alle società partecipate dagli enti locali: in particolare, dall'articolo 147-quater del D.lgs. 18.08.2000, n. 267, come modificato dal D.L. 10.10.2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 07.12.2012, n. 213, nonché dalla L. 06.11.2012, n. 190.

### **B.2.3 Benefici attesi per la collettività**

#### **B.2.3.a Investimenti**

Il piano asseverato prevede investimenti in impianti macchinari ed attrezzature per euro 200mila all'anno, oltre ad investimenti in altri beni materiali per euro 200mila ogni due anni.

A tali investimenti si aggiungono quelli in beni immateriali, e quindi essenzialmente manutenzioni su beni di terzi (l'impianto in gestione) per euro 500mila ogni 4 anni.

#### **B.2.3.b Qualità del servizio ed obiettivi di socialità, tutela dell'ambiente ed accessibilità dei servizi**

L'A.T.O. Ambito Territoriale Ottimale di Caserta, per il servizio integrato rifiuti relativo al trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati nonché della gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili nella provincia di Caserta individuerà i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che la propria società *in house* dovrà assicurare attraverso alti standard quanti-qualitativi:



- universalità: il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi;
- continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento di entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di consegna dello stesso:
  - continuità del servizio durante tutto l'anno con recupero dei giorni di festività nazionale;
  - continuità e regolarità dei servizi avvalendosi di una struttura organizzativa che consenta di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate. Il conseguimento di questo obiettivo è favorito dai collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e la sede aziendale, e dalla regolare presenza di assistenti addetti alla verifica del servizio e dalla risoluzione di problematiche impreviste, dislocati in tutto il territorio servito. Per far fronte in modo tempestivo a possibili situazioni sarà attivato un numero verde. Anche in caso di sciopero del proprio personale saranno rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.
- qualità: più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze degli utenti. La società *in house* dovrà perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- economicità: maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti all'affidamento; in merito alla cessione dei materiali valorizzabili l'affidataria reperirà di volta in volta l'interlocutore che consenta di ottenere la remunerazione più conveniente in funzione delle condizioni di mercato e pertanto potranno essere stipulati contratti anche con soggetti diversi dai consorzi obbligatori.
- monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dall'Ente effettueranno un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi.
- trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificate tutte le attività in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare quelle di carattere economico; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantire l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.
- sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: rispetto delle prescrizioni legislative e autorizzative, con **la ricerca continua di soluzioni tecnologiche e gestionali innovative, l'incentivazione delle raccolte differenziate e la riduzione della produzione dei rifiuti.**

### **B.2.3.c Costi del servizio per l'utenza e impatto sulla finanza pubblica**

In relazione al costo per la utenza l'operazione prospettata non comporterà un rialzo della tariffa già determinata nell'ambito della provincia di Caserta (si rammenta in data 25.03.2023 con determina n.91, l'ente d'ambito ha



provveduto alla validazione della tariffa 2023 della GISEC S.p.A., quantificata in €/tn. 161,49 comprensivo del ristoro ambientale pari ad € 4,94); nemmeno si prevedono oneri aggiuntivi per il gestore che debbano essere compensati tramite finanziamenti O.S.U. (Oneri del servizio Universale). I costi del servizio saranno interamente coperti attraverso la tariffa (T.A.R.I.) pur garantendo il principio di economicità per l'utente (Comune).

Anche per la finanza pubblica, stante quanto qui descritto e confermato, non si prevedono criticità particolari.

## CONCLUSIONI

Per tutto quanto sopra esposto, la proposta di affidamento *in house* per il Servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e delle relative infrastrutture, site nel perimetro territoriale della Provincia di Caserta, tra cui l'impianto TMB di Santa Maria Capua Vetere e n. 6 discariche cc.dd. "post mortem" e n. 6 siti di stoccaggio ecoballe alla GISEC S.P.A. società a capitale interamente pubblico, mediante il subentro dei Comuni della Provincia di Caserta nella titolarità delle quote di partecipazione al capitale sociale della stessa, risulta legittima, e ricorrendone tutti i requisiti di legge appare preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato o alla costituzione di una società mista, in quanto:

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'ente ed il soggetto affidatario, che consente ai comuni (soci) della provincia un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di appalto o concessione;
- consente la possibilità di adeguare il servizio a mutamenti importanti di contesto urbanistico, territoriale o del modello di gestione senza modificare il rapporto contrattuale come sarebbe invece necessario nel caso di affidamento ad un soggetto terzo;
- risulta essere economicamente più vantaggiosa, come desumibile dal quadro economico e non di raffronto elaborato nei paragrafi precedenti della presente relazione;
- correlata all'attuazione delle politiche di gestione dei rifiuti solidi urbani pianificate e agli obiettivi industriali che la Società dovrà realizzare;
- garantisce il raggiungimento di vantaggi ambientali ed effettivo recupero del materiale raccolto in modo separato dalle utenze.

In particolare, si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto all'Amministrazione, l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house* consente di garantire al meglio i risultati che si intendono raggiungere.

Inoltre, va evidenziata la positiva e pluriennale esperienza dell'attuale affidatario del servizio, la società GISEC S.p.A., oggi partecipata al 100% dall'Amministrazione Provinciale, operante sull'intero territorio provinciale, nonché la circostanza che l'affidamento del servizio alla società *in house providing* consentirà la salvaguardia dell'asset e del personale attuale.

In sostanza gli strumenti che l'affidamento *in house providing* mette a disposizione, consentono:



- un accesso ai dati aziendali finalizzati ad ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- la modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, di mutate esigenze e di condizioni del mercato connesso alla gestione dei rifiuti;
- la possibilità di condizionare l'attività programmatoria della Società mediante gli strumenti di indirizzo che saranno previsti dallo Statuto;

attività chiaramente tutte non proponibili ricorrendo a procedure ad evidenza pubblica che vincolano le parti ad un contratto difficilmente modificabile senza ulteriori aggravii per l'Amministrazione.

Gli strumenti che l'affidamento *in house* mette a disposizione, sopra riportati, saranno implementati e migliorati nell'ottica di realizzare un sistema di monitoraggio efficace in grado di assicurare l'attuazione degli obiettivi industriali, operativi, patrimoniali ed economico-finanziari previsti nel Piano Economico Finanziario della società *in house* approvato dal Consiglio dell'ente d'Ambito Caserta.

Per finire vale la pena di svolgere brevi considerazioni sul fenomeno delle cosiddette ecomafie.

Secondo il rapporto di Legambiente del 2023, la Campania nel 2022 ha (purtroppo) vestito la maglia nera in questa particolare (quanto nefasta) classifica. Secondo il rapporto infatti "Anche nel 2022 la "pressione" dell'illegalità sull'ambiente resta sopra la soglia dei trentamila reati (30.686, +0,3%) alla media di 84 reati al giorno, 3,5 ogni ora. Crescono gli illeciti amministrativi, ben 67.030, con un incremento sul 2021 del +13,1%. Le violazioni delle norme a tutela dell'ambiente sfiorano quota 100.000 (97.716 quelle contestate). La Campania è sempre in testa alla classifica regionale con 4.020 reati, pari al 13,1% del totale nazionale, seguita da Puglia, Sicilia e Lazio, che supera nel 2022 la Calabria. Il 39,7% dei reati si concentra nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa", "... È la Campania con 1.259 reati quasi un quarto di quanto verbalizzato in tutto il paese, a guidare la classifica degli illeciti accertati nel 2022. Sono state 994 le persone denunciate, e ben 501 i sequestri. A livello provinciale ben 3 province si posizionano nelle prime cinque: la Provincia di Napoli con 329 reati accertati si piazza al primo posto a livello nazionale, Caserta al terzo posto con 237 reati seguita al quinto posto da Avellino con 148 reati. Nella top ten anche la Provincia di Salerno in settima posizione e 135 infrazioni accertate".

Ebbene si è ritenuto utile svolgere tali considerazioni poiché tale aspetto non può non influenzare le determinazioni di ordine politico relative alla scelta di affidare la gestione di uno STIR e di siti di stoccaggio ad un soggetto privato, anche solo parzialmente, avendo l'opportunità di gestirlo – in presenza dei requisiti necessari – ricorrendo al modello *in house providing*.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "PARTHENOPE"  
DIPARTIMENTO DI "GIURISPRUDENZA"

VIA GENERALE PARISI, 13  
80132 NAPOLI

## **Relazione**

**ai sensi dell'art. 17 comma 2  
del D.lgs. 201 del 30.12.2022**

## **Contratto**

**Ambito Territoriale Caserta  
Dipartimento di Giurisprudenza**

**Docente responsabile**

*Prof. Federico Alvino*



<b>PREMESSA</b> .....	4
<b>1. SERVIZI PUBBLICI E LORO GESTIONE</b> .....	7
<b>2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI RIFIUTI</b> .....	10
<b>2.1. LA NORMATIVA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI IN MATERIA DI RIFIUTI</b> .....	10
<b>2.2 LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI RIFIUTI</b> .....	20
<b>2.3 LA NORMATIVA NELLA REGIONE CAMPANIA PER LA GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DEI RIFIUTI</b> .....	26
<b>3. LA NORMATIVA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI</b> .....	27
<b>3.1 LA NORMATIVA, LA GIURISPRUDENZA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI</b> .....	27
<b>3.2 LA NORMATIVA E LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE</b> .....	29
<b>SEZIONE A – SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL’ORDINAMENTO EUROPEO E NAZIONALE PER L’AFFIDAMENTO A SOCIETÀ IN HOUSE (D.LGS. 201/2022, ART.17, COMMA 1)</b> .....	31
<b>A.1 STRUTTURA SOCIETARIA</b> .....	31
<b>A.2 CONTROLLO ANALOGO</b> .....	35
<b>A.3 DESCRIZIONE E QUANTIFICAZIONE DELL’ATTIVITÀ SVOLTA NEI CONFRONTI DELL’ENTE AFFIDANTE (INDICAZIONE DELL’EVENTUALE PRODUZIONE ULTERIORE)</b> .....	36
<b>SEZIONE B – MOTIVAZIONE QUALIFICATA</b> .....	37
<b>IMPOSTAZIONE DELL’ANALISI DI MERCATO</b> .....	37
<b>B.1.1. IDENTIFICAZIONE DEGLI INDICATORI APPLICABILI</b> .....	37
<b>B.1.2. INDICAZIONE DEI RISULTATI DELLE GESTIONI PREGRESSE E LORO CONFRONTO CON GLI INDICATORI APPLICABILI</b> .....	38
<b>a. Confronto con gli indicatori applicabili</b> .....	38
<b>b. Risultati economici finanziari della gestione progressa</b> .....	39
<b>Considerazioni conclusive</b> .....	45
<b>c. Qualità del servizio e investimenti effettuati dalla gestione progressa</b> .....	46
<b>d. Effetti sulla finanza pubblica della gestione progressa</b> .....	46
<b>B.1.1 Piano Economico Finanziario di Affidamento</b> .....	46
<b>B.2 RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO</b> .....	49
<b>B.2.1 Analisi del mercato</b> .....	49
<b>B.2.1.a Caratteristiche del Servizio di Gestione Rifiuti Urbani</b> .....	49
<b>B.2.1.b Fornitori attivi a livello nazionale e locale</b> .....	49
<b>B.2.1.c Condizioni economiche e qualitative applicate dai fornitori in aree comparabili</b> .....	50
<b>B.2.2 Efficiente gestione del servizio</b> .....	51
<b>B.2.2.a Risultati conseguiti in eventuali gestioni progressa in house</b> .....	51
<b>B.2.2.b La costruzione della modalità di affidamento prescelta</b> .....	51
<b>B.2.2.c L’analisi S.W.O.T. delle tre ipotesi</b> .....	53
<b>B.2.2.d Descrizione e quantificazione dell’attività svolta nei confronti dell’ente affidante (indicazione dell’eventuale produzione ulteriore)</b> .....	67
<b>B.2.2.e Il controllo analogo</b> .....	69
<b>B.2.2.f Caratteri del soggetto gestore in forza di obblighi normativi e giurisprudenziali</b> .....	69
<b>B.2.2.g Caratteri definiti del soggetto gestore per scelte specifiche dell’Amministrazione</b> .....	72
<b>B.2.3 Benefici attesi per la collettività</b> .....	73



<b>B.2.3.a Investimenti</b> .....	73
<b>B.2.3.b Qualità del servizio ed obiettivi di socialità, tutela dell'ambiente ed accessibilità dei servizi</b> .....	73
<b>B.2.3.c Costi del servizio per l'utenza e impatto sulla finanza pubblica</b> .....	74
<b>CONCLUSIONI</b> .....	75





## PREMESSA

Il Consiglio di Ambito dell'ATO di Caserta, con richiesta inoltrata a mezzo PEC al protocollo dell'Ente nr. 1592/2023 del 18 ottobre 2023, ha chiesto allo scrivente Dipartimento di verificare la possibilità che la gestione del servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti possa essere affidata ad una società a totale partecipazione pubblica, ed a tale scopo ha quindi affidato al sottoscritto l'incarico di redazione della presente Relazione ai sensi dell'art. 17 comma 2 del D.lgs. 201 del 30.12.2022.

Con tale relazione si illustra, tra le diverse modalità di gestione ed affidamento consentite dal vigente quadro normativo dei servizi pubblici locali, quella individuata quale meglio rispondente alle proprie esigenze in termini di efficienza, efficacia, economicità.

## INFORMAZIONI DI SINTESI

<b>Ente affidante</b>	
Codice fiscale	93111100611
Denominazione	Ente d'Ambito Caserta
Natura	Ente di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali
Altra natura	-
<b>Organismo in house</b>	
Codice fiscale	03550730612
Denominazione	GISEC S.p.A.
Altri soci	SI
Nominativi	Aliano, Alife, Alvignano, Arienzo, Aversa, Bia E Latina, Bellona, Caianello, Caiazzo, Calvi Risorta, Camigliano, Cancelli E Arnone, Capodrise, Capriati Al Volturno, Capua, Carinaro, Carinola, Casagiove, Casal Di Principe, Casaluce, Casapesenna, Casapulla, Caserta Castel, Campagnano, Castel Di Sasso, Castel Morrone, Castel Volturno, Castello Del Matese, Cellole, Cervino, Cesa Ciorlano, Conca Della Campania, Curti, Dragoni, Falciano Del Massico, Fontegreca, Formicola, Francolise, Frignano, Gallo Matese, Galluccio, Giano Vetusto, Gioia Sannitica, Grazzanise, Gricignano, Letino, Liberi, Lusciano, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Marzano Appio, Mign. Monte Lungo, Mondragone, Orta Di Atella, Parete, Pastorano, Piana Di Monte Verna, Piedimonte Matese, Pietramelara, Pietravairano, Pignataro Maggiore, Pontelatone, Portico Di Caserta, Prata Sannita, Pratella, Presenzano, Raviscanina, Recale, Ricardo, Rocca D'Evandro, Roccamonfina, Roccaromana, Rocchetta E Croce, Ruviano, San Cipriano D'Aversa, San Felice A Cancelli, San Gregorio Matese, San Marcellino, San Marco Evangelista, San Nicola La Strada, San Pietro Infine, San Potito Sannitico, San Prisco, San Tammaro, Santa Maria A Vico, Santa Maria Capua Vetere, Santa Maria La Fossa, Sant'Angelo Alife, Sant'Arpino, Sessa Aurunca, Sparanise, Succivo, Teano, Teverola, Tora E Picilli, Trentola-Ducenta, Vairano Patenora, Valle Agricola, Valle Di Maddaloni, Villa Di Briano, Villa Literno, Vitulazio.



<b>Settori di attività</b>	servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani
<b>Informazioni sull'affidamento</b>	
Servizio/i oggetto di affidamento in house	Servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e delle relative infrastrutture, site nel perimetro territoriale della Provincia di Caserta, tra cui l'impianto TMB di Santa Maria Capua Vetere e n. 6 discariche cc.dd. "post mortem" e n. 6 siti di stoccaggio ecoballe
Precedente gestore del servizio	GISEC S.p.A. (Gestione Impianti e Servizi Ecologici Casertani) - società di capitali a totale partecipazione pubblica, con sede in Caserta - 81100 alla Via Lamberti n. 15 – ex area Saint Gobain C.F. e P.IVA n. 03550730612.
Durata	Dal 01-01-2010
Importo complessivo dell'affidamento	€ 544.343.000,00
Indicazione di eventuale delibera di costituzione società/acquisto partecipazioni	Costituita in data 04/08/2009 dall'Ente Provincia di Caserta, suo socio unico, ai sensi della Legge 26 febbraio 2010, conv. del D.L. 30.12.2009, n. 195
Ambito territoriale interessato dall'affidamento	Aliano, Alife, Alvignano, Arienzo, Aversa, Bia E Latina, Bellona, Caianello, Caiazzo, Calvi Risorta, Camigliano, Cancellò E Arnone, Capodrise, Capriati Al Volturno, Capua, Carinaro, Carinola, Casagiove, Casal Di Principe, Casaluce, Casapesenna, Casapulla, Caserta Castel, Campagnano, Castel Di Sasso, Castel Morrone, Castel Volturno, Castello Del Matese, Cellole, Cervino, Cesa Ciorlano, Conca Della Campania, Curti, Dragoni, Falciano Del Massico, Fontegreca, Formicola, Francolise, Frignano, Gallo Matese, Galluccio, Giano Vetusto, Gioia Sannitica, Grazzanise, Gricignano, Letino, Liberi, Lusciano, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Marzano Appio, Mign. Monte Lungo, Mondragone, Orta Di Atella, Parete, Pastorano, Piana Di Monte Verna, Piedimonte Matese, Pietramelara, Pietravairano, Pignataro Maggiore, Pontelatone, Portico Di Caserta, Prata Sannita, Pratella, Presenzano, Raviscanina, Recale, Ricardo, Rocca D'Evandro, Roccamonfina, Roccaromana, Rocchetta E Croce, Ruviano, San Cipriano D'Aversa, San Felice A Cancellò, San Gregorio Matese, San Marcellino, San Marco Evangelista, San Nicola La Strada, San Pietro Infine, San Potito Sannitico, San Prisco, San Tammaro, Santa Maria A Vico, Santa Maria Capua Vetere, Santa Maria La Fossa, Sant'Angelo Alife, Sant'Arpino, Sessa Aurunca, Sparanise, Succivo, Teano,



	Teverola, Tora E Picilli, Trentola-Ducenta, Vairano Patenora, Valle Agricola, Valle Di Maddaloni, Villa Di Briano, Villa Literno, Vitulazio.
<b>Informazioni sul controllo analogo</b>	
Tipologia di controllo su organismo in house	Congiunto
Percentuale di quote di partecipazione dell'ente affidante nell'organismo in house	100%
Presenza di partecipazioni private prescritte da norme di legge	NO
Indicazione delle clausole statutarie sul controllo analogo	art. 1, par. 1.3 e art. 6, par. 6.3 della bozza di Statuto
Indicazione sulla presenza di patti parasociali	SI
<b>Informazioni su attività prevalente</b>	
Quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante rispetto al totale dell'attività (%)	100% del fatturato
Eventuale produzione ulteriore:	
- Eventuale produzione ulteriore:	Nessuna
- Soggetti ai quali è rivolta	Nessuno
- Quantificazione (%)	0%



## 1. SERVIZI PUBBLICI E LORO GESTIONE

Convenzionalmente, nell'ambito dei servizi pubblici si è operata la suddivisione tra attività economiche e attività non economiche.

La differenziazione ha carattere dinamico ed evolutivo: non è possibile fissare a priori ed in generale un elenco definitivo dei servizi di natura non economica, dovendosi piuttosto valorizzare criteri quali l'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, la mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte Giustizia UE 22.05.2003, C-18/2001; Corte Costituzionale 27, n. 272).

Per i servizi di rilevanza economica acquistano specifica considerazione le esigenze di tutela della concorrenza e, in questa prospettiva, la necessità di far capo a modalità gestionali che salvaguardino il confronto competitivo tra operatori (Corte Costituzionale n. 325/2010).

Relativamente ai servizi pubblici locali l'accezione comunemente utilizzata in Italia di "servizio pubblico di rilevanza economica" coincide con quella Comunitaria di "servizio di interesse economico generale" (S.I.E.G.) e si sostanzia in un'attività economica in forma di impresa, pubblica o privata, volta ad offrire prestazioni necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") su un determinato mercato e nei confronti di una indifferenziata generalità di soggetti, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di Giustizia UE 18.06/1998, C-35/96; Corte Giustizia UE 21.09.1999, C-67/96; Corte Giustizia UE 10.01.2006, C-222/04, Corte Costituzionale n. 272/2004; Corte Costituzionale n. 325/2010).

Entrambe le definizioni (quella nazionale e quella Comunitaria) assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ed evidenza pubblica (Corte Costituzionale, n. 325/2010).

I servizi pubblici locali di interesse economico generale sono definiti, quindi come i servizi erogati, o suscettibili e essere erogati, dietro un corrispettivo economico su un mercato e che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, assunti dalla Pubblica Amministrazione come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle Comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale. La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità Costituzionale dell'articolo 4 del D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, che aveva riprodotto disposizioni contenute nell'articolo 23-bis del D.L. n. 112, del 2008, abrogato a seguito di referendum popolare, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Secondo la Corte Costituzionale il pronunciamento della propria sentenza n. 199 del 2012 ha prodotto l'effetto di consentire l'applicazione diretta della normativa Comunitaria (da ultimo Corte Costituzionale n. 32/2015).

I servizi pubblici locali di rilevanza economica, in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato n. 4599/2014, pronunciata in merito alle modalità gestionali previste dalla normativa comunitaria, possono essere gestiti



indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero per mezzo di una società mista ovvero attraverso l'affidamento diretto, *in house*, senza previa gara, ma ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'Ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

La decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, costituisce il frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano (Consiglio di Stato n. 4599/2014) e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero che non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (Consiglio di Stato n. 4832/2013; Consiglio di Stato n. 762/2013).

La Corte Costituzionale (Sentenza n. 325/2010) ha rilevato che:

- a) la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ed evidenza pubblica;
- b) la normativa Comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinanti, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'Ente locale;
- c) la normativa Comunitaria consente altresì l'affidamento diretto del servizio alla società miste a condizione che si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e che tale soggetto sia un socio "industriale" e non meramente "finanziario";
- d) l'affidamento diretto del servizio "in deroga" alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (gara ad evidenza pubblica), ovvero la gestione denominata *in house*, per il diritto Comunitario rappresenta un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica.

Pertanto, nel caso di cui l'Amministrazione scelga di perseguire l'interesse pubblico connesso al servizio pubblico di interesse economico generale, la gestione può avvenire:

- mediante affidamento secondo procedura di evidenza pubblica, in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici;
- mediante affidamento a società mista, il cui socio sia scelto con procedura di evidenza pubblica, in ossequio alla disciplina Comunitaria ed a quella contenuta nel decreto sulle società partecipate;
- mediante affidamento *in house*, nei limiti posti dal diritto Comunitario e di quelli in materia di contratti pubblici e di società partecipate.

La prima modalità rappresenta il modello della cosiddetta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime Comunitario di libera concorrenza e deve avvenire in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici.

La seconda modalità gestionale avviene con affidamento a società miste, nelle quali il socio dell'Amministrazione Comunale viene individuato con una gara cosiddetta a "doppio oggetto", riguardante cioè sia la scelta del socio privato, sia la gestione del servizio. La società viene costituita per una specifica missione in esito ad una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima.



La terza modalità consente l'affidamento diretto, senza gara, ad un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'Ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica;
- b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'Ente o gli Enti affidanti esercitano sui propri servizi;
- c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli Enti che la controllano.

La scelta della modalità di gestione del servizio deve essere effettuata con provvedimento motivato dell'ente competente, che deve dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione Europea per la forma prescelta.

Nel caso di affidamenti *in house*, o di gestione mediante azienda speciale, il provvedimento deve dare conto specificamente delle ragioni del mancato ricorso al mercato ed, in particolare, del fatto che la scelta non sia comparativamente più svantaggiosa per i cittadini in relazione ai costi standard ed ai benefici per la collettività, con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche rispetto alle altre forme gestionali consentite.

Per i servizi di rilevanza economica, la disciplina Comunitaria contempla l'affidamento diretto alle società miste, a condizione che il socio privato sia stato scelto all'esito di una gara ad evidenza pubblica e che questo sia un socio industriale e non meramente finanziario (Corte Costituzionale n. 325/2010; Consiglio di Stato n. 257/2015).

Si tratta, pertanto per la normativa nazionale, di affidamento a società mista in esito a procedura di evidenza pubblica "a doppio soggetto" nella scelta del socio privato. Le società miste sono espressione del partenariato pubblico-privato istituzionale, nel quale la Pubblica Amministrazione si avvale del patrimonio cognitivo, composto di conoscenza tecniche e scientifiche, maturate dal privato nelle singole aree strategiche di affari, oltre che di un possibile alleggerimento degli oneri "economico-finanziari" che le pubbliche amministrazioni dovrebbero sostenere per l'erogazione di servizi (Consiglio di Stato Adunanza plenaria, n. 1/2008).

Nelle società costituite, tra l'altro, per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale in regime di partenariato con un imprenditore privato, questi deve essere selezionato mediante l'espletamento di procedure aperte o, nei casi previsti dalla legge, di procedure competitive di negoziazione.

La quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la procedura di selezione pubblica ha ad oggetto al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto oggetto esclusivo dell'attività della società mista. La società può essere solo una S.p.A. o una S.r.l., e può darsi uno statuto speciale. In particolare:

- gli statuti delle società per azioni possono consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa;
- gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'Ente, o agli Enti pubblici partecipanti ed ai soci privati, di particolari diritti ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile al fine di eliminare o limitare la competenza dei soci.



In ogni caso la scelta delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quella relativa all'oggetto degli affidamenti deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale perseguite dagli Enti territoriali;
- efficienza ed economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nel quadro di una logica di sussidiarietà orizzontale si dovranno valutare l'opportunità di affidarsi interamente al mercato o di ricorrere all'affidamento del servizio nelle altre forme previste dalla disciplina Comunitaria.

A tal fine l'Amministrazione dovrà motivare le proprie decisioni, come detto, attraverso una valutazione comparativa di convenienza in una relazione che, ai sensi dell'articolo 34 del D.L. 179/2012, convertito in legge 17.12.2012 n. 221, è tenuta a predisporre prima di procedere all'affidamento del servizio.

La legittimità del ricorso a forme dirette di affidamento richiede non solo la sussistenza dei relativi requisiti previsti (nel caso dell'*in house* proprietà pubblica, controllo analogo e focalizzazione dell'attività), ma anche la dimostrazione che la deroga al principio della concorrenza per il mercato sia giustificata da obiettivi di interesse generale.

La modalità di affidamento prescelta dovrebbe essere quella che minimizza per l'utenza i costi finali di fornitura del servizio.

Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli e le condizioni a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, in particolare quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'Ente territoriale.

## **2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI RIFIUTI**

In questa parte verranno esaminate le principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse specifico e sulla base delle quali è stata sviluppata la presente relazione.

### **2.1. LA NORMATIVA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI IN MATERIA DI RIFIUTI**

La normativa Comunitaria di riferimento in materia di gestione dei rifiuti è la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio UE n. 2008/98/CE del 19.11.2008, che definisce rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi". Tale direttiva è stata modificata e integrata dalle seguenti disposizioni:

- Direttiva 2015/1127/UE: Sostituzione dell'allegato II della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- Regolamento 1657/2014/UE: Entrato in vigore l'08.01.2015, sostituisce l'allegato III della Direttiva 2008/98/CE (corrispondente all'allegato I del D.lgs. 152/2006, parte IV) e rinnova le regole per l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo ai rifiuti (HP hazardous property);
- Decisione 2014/955/UE: Approvazione del nuovo Elenco europeo dei rifiuti, applicabile dal 01.06.2015.

In stretta correlazione con la definizione di rifiuto sono posti i concetti di sottoprodotto e di cessazione della qualifica di rifiuto. In concreto una sostanza o un oggetto derivante da un processo produttivo il cui scopo primario



non è la produzione stessa di tale articolo può non essere considerato rifiuto, bensì sottoprodotto, soltanto se soddisfa le seguenti condizioni:

- è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
- la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione;
- l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà ad impatti complessivamente negativi sull'ambiente e sulla salute umana.

Relativamente alla cessazione della qualifica di rifiuto, la direttiva prevede che taluni rifiuti specifici cessino di essere tali quando siano sottoposti ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino criteri da elaborare conformemente alle seguenti condizioni:

- la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici;
- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivamente negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Gli stati membri possono decidere, caso per caso, in assenza di criteri definiti dalla disciplina Comunitaria, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza della stessa Comunità. Allo stato attuale sono stati emanati dall'Unione Europea i seguenti provvedimenti:

- Regolamento del Consiglio UE 31.03.2011, n. 333/2011/UE recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti;
- Regolamento della Commissione Europea UE 10.12.2012, n. 1179/2012/UE recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti;
- Regolamento del Consiglio UE 25.06.2013, n. 715/2013/UE recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti.

Il concetto attorno al quale si sviluppa la normativa Comunitaria sui rifiuti presenta una gerarchia nell'ordine di priorità delle azioni e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti.

Essa è caratterizzata dalle seguenti fasi:

1. prevenzione;
2. preparazione per il riutilizzo;
3. riciclaggio;
4. recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
5. smaltimento.



Altro aspetto nodale della Direttiva è rappresentato dal principio "chi inquina paga", secondo il quale i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.

Altra norma di derivazione Comunitaria è rappresentata dalla disposizione per cui gli stati membri devono adottare misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e misure di preparazione per le attività di riutilizzo, in particolare favorendo la costituzione ed il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.

Gli stati membri devono, inoltre adottare misure volte a promuovere il riciclaggio di alta qualità implementando la raccolta differenziata dei rifiuti, ove sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico ed al fine di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti.

La Direttiva prevedeva che entro il 2015 la raccolta differenziata dovesse essere istituita almeno per i rifiuti di carta, metalli, plastica e vetro. Per quanto concerne i rifiuti organici, gli Stati membri adottano, se del caso, misure volte a incoraggiare:

1. la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del compostaggio e dello smaltimento degli stessi;
2. il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
3. l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici.

La direttiva prevedeva che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie a conseguire i seguenti obiettivi di raccolta differenziata:

- entro il 2020, doveva essere aumentata complessivamente sino al 50% in termini di peso, attraverso adeguate misure sulla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali (quanto meno) carta, metalli, plastica, vetro e provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici;
- entro il 2020, doveva essere aumentata almeno al 70% in termini di peso la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce C.E.R. (Catalogo Europeo dei Rifiuti) 17.05.04 (Terra e rocce non contenenti sostanze pericolose).

Successivamente, con decisione 18.11.2011 n. 2011/753/UE, la Commissione europea ha stabilito le modalità di calcolo per verificare e controllare il rispetto dei predetti obiettivi. La decisione in particolare stabilisce testualmente che:

- *il peso dei rifiuti preparati per essere riutilizzati, riciclati o recuperati è determinato calcolando la quantità di rifiuti impiegati nella preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio finale o altri processi di recupero finale di materiale. Un'operazione preparatoria che precede il recupero o lo smaltimento di rifiuti non costituisce un'operazione finale di riciclaggio né un'altra operazione finale di recupero di materiale. In caso di raccolta differenziata di rifiuti o se la produzione di un impianto di selezione è sottoposta a processi di riciclaggio o altra forma di recupero di materiale senza perdite significative, il peso dei rifiuti in questione può essere considerato equivalente al peso dei rifiuti preparati per essere riutilizzati, riciclati o sottoposti ad altra forma di recupero di materiale;*



- se il calcolo degli obiettivi è applicato al trattamento aerobico o anaerobico dei rifiuti biodegradabili, la quantità di rifiuti sottoposti al trattamento aerobico o anaerobico può essere contabilizzata come riciclata se il trattamento produce composto digestato che, eventualmente previo ulteriore trattamento, è utilizzato come prodotto, sostanza o materiale riciclato per il trattamento in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia

Il raggiungimento dell'obiettivo per i rifiuti provenienti da nuclei domestici sarà effettuato con le seguenti attività:

1. preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro;
2. preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri tipi di rifiuti domestici o di rifiuti simili di altra origine; se lo stato membro include nel calcolo i rifiuti di compost domestico, indica il metodo di calcolo delle quantità prodotte e riciclate;
3. preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici;
4. preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani.

Nel 2011 la Commissione Europea ha pubblicato il documento "guidelines on the preparation of food waste prevention programmes" che prevede, in accordo con la definizione comunitaria di prevenzione, che il compostaggio domestico di rifiuti biodegradabili non sia considerato attività di prevenzione dei rifiuti; in relazione al rifiuto alimentare, secondo tali linee guida, la prevenzione consiste nell'acquistare solo il cibo di cui si ha bisogno e utilizzare al meglio ciò che si acquista.

Nel 2012 la Commissione Europea ha pubblicato il documento "Preparing a waste prevention programme", finalizzato a fornire agli Stati membri le linee guida per la stesura dei programmi di prevenzione.

Il documento del 2012, invece, considera che la produzione di rifiuti domestici include solo i rifiuti che abbandonano le abitazioni; i rifiuti da giardino e i rifiuti alimentari compostati nelle case non sono raccolti e allontanati e, pertanto, in sostanza gli stessi non sono registrati come tali: in tal senso il compostaggio domestico viene considerato come una forma di prevenzione dei rifiuti.

Tra le altre direttive di interesse per la presente relazione assumono evidenza:

- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio UE n. 91/62/CE del 20.12.1994, relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio. In tale norma vengono poi fissati i seguenti obiettivi quantitativi che dovevano essere conseguiti entro il 31.12.2008:
  - almeno il 60% in peso dei rifiuti di imballaggio e si sarebbe dovuto recuperare o incenerire in impianti di incenerimento con recupero di energia;
  - si sarebbe dovuto riciclare almeno il 55% e fino all'80% in peso dei rifiuti di imballaggio;
  - si sarebbero dovuti raggiungere i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti da imballaggio:
    - 60% in peso per il vetro;
    - 60% in peso per la carta e il cartone;
    - 50% in peso per i metalli;
    - 22,5% in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica;



- 15% in peso per il legno.
- Direttiva 26.04.1999, n. 199/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. Individua i requisiti tecnici e amministrativi che devono essere posseduti dalle discariche.
- Direttiva 06.09.2006, n. 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori. Gli Stati membri, inoltre, devono provvedere a che i produttori o i terzi che agiscono a loro nome finanzino tutti i costi netti derivanti dalle operazioni di raccolta, trattamento e riciclaggio di tutti i rifiuti; i processi di riciclaggio adottati debbono conseguire le seguenti efficienze minime:
  - Riciclaggio del 65% in peso medio di pile e accumulatori al piombo/acido e massimo riciclaggio di piombo;
  - Riciclaggio del 75% in peso medio di pile e accumulatori al nichel/cadmio e massimo riciclaggio di cadmio;
  - Riciclaggio del 50% in peso medio degli altri rifiuti di pile e accumulatori.
- Direttiva 04.07.2012, n. 2012/19/UE relativa ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Essa introduce un pericolo transitorio, sino al 14.08.2018, in cui le condizioni previste si applicano alle AEE che rientrano nelle categorie dell'allegato I; dal 15.08.2018 le condizioni si applicano a tutte le AEE, a meno di alcune eccezioni. La direttiva definisce RAEE provenienti dai nuclei domestici "i RAEE originati dai nuclei domestici e i RAEE di origine commerciale, industriale, istituzionale e di altro tipo analoghi, per natura e quantità, a quelli originati dai nuclei domestici. Il rifiuto dell'AEE che potrebbero essere usate sia dai nuclei domestici che da utilizzatori diversi dai nuclei domestici sono in ogni caso considerati essere RAEE provenienti dai nuclei domestici". La direttiva stabilisce che ogni Stato membro provveda all'applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore, e che sulla base del predetto principio siano conseguiti i seguenti obiettivi di raccolta:
  - fino al 31.12.2015 si sarebbe continuato ad applicare una soglia media di raccolta differenziata di almeno 4 kg/ab/anno di RAEE provenienti dai nuclei domestici;
  - dal 2016 la soglia minima di raccolta dovrà essere pari al 45% calcolato sulla base del peso totale di RAEE raccolti in un dato anno come percentuale del peso medio delle AEE immesse sul mercato in uno Stato membro nei tre anni precedenti; il volume dei RAEE raccolti aumenterà gradualmente nel periodo 2016-2018 fino al raggiungimento del successivo tasso di raccolta;
  - dal 2019 la soglia minima di raccolta da conseguire ogni anno dovrà essere pari al 65% del peso medio delle AEE immesse sul mercato in uno Stato membro nei tre anni precedenti o, in alternativa, all'85% del peso dei RAEE prodotti nel territorio di tale Stato.

Al fine di affrontare in modo incisivo le problematiche ambientali il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato, con decisione n. 591/2022/UE del 06.04.2022 l'Ottavo programma generale di azione per l'ambiente dell'Unione (8°P.A.A.), il quale punta a garantire che entro il 2030:

- a) si riducano in modo rapido e prevedibile le emissioni di gas a effetto serra e nel contempo aumenti l'assorbimento da pozzi naturali nell'Unione al fine di realizzare l'obiettivo di riduzione delle emissioni di



- gas a effetto serra per il 2030, come stabilito nel regolamento (UE) 2021/1119, in linea con gli obiettivi climatici e ambientali, garantendo al contempo una transizione giusta che non lasci indietro nessuno;
- b) si facciano costanti progressi nel rafforzamento e nell'integrazione della capacità di adattamento, anche sulla base degli approcci ecosistemici, nel consolidamento della resilienza nonché nell'adattamento e nella riduzione della vulnerabilità dell'ambiente, della società e di tutti i settori dell'economia ai cambiamenti climatici, migliorando al contempo la prevenzione delle catastrofi meteorologiche e climatiche;
  - c) si progredisca verso un'economia del benessere che restituisca al pianeta più di quanto prenda, e si acceleri la transizione a un'economia circolare priva di sostanze tossiche, in cui la crescita è rigenerativa, le risorse sono utilizzate in modo efficiente e sostenibile e in cui è applicata la gerarchia dei rifiuti;
  - d) si persegua l'"inquinamento zero", anche in relazione alle sostanze chimiche nocive, al fine di conseguire un ambiente privo di sostanze tossiche (segnatamente per quanto riguarda l'aria, l'acqua e il suolo, nonché in relazione all'inquinamento luminoso e acustico) e si protegga la salute e il benessere delle persone, degli animali e degli ecosistemi dai rischi ambientali e dagli effetti negativi;
  - e) si protegga, preservi e ripristini la biodiversità marina e terrestre e la biodiversità delle acque interne sia all'interno che all'esterno delle aree protette, segnatamente arrestandone e invertendone la perdita e migliorando la salute degli ecosistemi, delle loro funzioni e dei servizi che forniscono, e dello stato dell'ambiente, in particolare l'aria, l'acqua e il suolo, nonché lottando contro la desertificazione e il degrado del suolo;
  - f) si promuovano gli aspetti ambientali della sostenibilità e si riducano in misura significativa le principali pressioni ambientali e climatiche connesse alla produzione e al consumo dell'Unione, in particolare nei settori dell'energia, dell'industria, dell'edilizia e delle infrastrutture, della mobilità, del turismo, del commercio internazionale e del sistema alimentare.

Al fine di conseguire i predetti risultati l'8° P.A.A. individua, tra le altre, in particolare, le seguenti azioni:

- a) garantire un'attuazione efficace, rapida e completa della normativa e delle strategie dell'Unione in materia di ambiente e clima e puntare all'eccellenza nelle prestazioni ambientali a livello unionale, nazionale, regionale e locale, anche assicurando una sufficiente capacità amministrativa e di garanzia della conformità, come stabilito nel riesame periodico dell'attuazione delle politiche ambientali, sostenere e cooperare con reti di professionisti, come la rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente, la rete europea dei procuratori per l'ambiente, il Forum europeo – Unione dei giudici per l'ambiente, e la rete europea di contrasto alla criminalità ambientale;
- b) dare priorità all'applicazione della legislazione dell'Unione in materia di ambiente in caso di carenza di attuazione, anche attraverso procedure di infrazione, nonché provvedendo affinché siano destinate risorse finanziarie e umane sufficienti a tal fine e affinché le informazioni su tali procedure siano complete e facilmente accessibili, nel rispetto del diritto dell'Unione;
- c) migliorare gli orientamenti e le raccomandazioni, anche in materia di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, al fine di ridurre i rischi di non conformità alla legislazione dell'Unione in materia di ambiente, nonché intensificare l'azione nel settore della responsabilità ambientale e le risposte ai casi di non



conformità e rafforzare la cooperazione giudiziaria e l'attività di contrasto nel settore della criminalità ambientale come previsto dalla pertinente normativa dell'Unione, ad esempio la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;

- d) rafforzare l'approccio integrato all'elaborazione e all'attuazione delle politiche, in particolare:
1. integrando gli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2 come pure, ove del caso, gli OSS in tutte le pertinenti strategie, iniziative legislative e di altro tipo, programmi, investimenti e progetti a livello unionale, nazionale, regionale e locale, così come nei pertinenti accordi internazionali conclusi dall'Unione dopo ... [data di entrata in vigore della presente decisione], al fine di garantire che tali strategie, iniziative legislative e non legislative, programmi, investimenti, progetti e accordi internazionali e la loro attuazione siano coerenti con il conseguimento degli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2, vi contribuiscano, ove del caso, e non lo compromettano;
  2. massimizzando i benefici derivanti dall'attuazione delle direttive 2011/92/UE1 e 2001/42/CE2 del Parlamento europeo e del Consiglio;
  3. controllando in modo sistematico e, se del caso, valutando le sinergie e i possibili compromessi tra obiettivi ambientali, sociali ed economici per tutte le iniziative, al fine di assicurare che il benessere delle persone, in particolare le loro esigenze di godere di un ambiente sano, aria pulita e prodotti alimentari accessibili, anche da un punto di vista economico, e di alta qualità, acqua, energia, alloggi, infrastrutture verdi e mobilità siano soddisfatte in modo sostenibile senza lasciare indietro nessuno;
  4. adottando un approccio basato sul principio "privilegiare la sostenibilità", anche integrando, se del caso, gli OSS negli orientamenti e negli strumenti per legiferare meglio, nonché razionalizzando e rendendo operativo il principio del "non nuocere";
  5. valutando regolarmente le politiche esistenti e proponendo, se del caso, nuove normative sulla base, ove pertinente, di valutazioni d'impatto che si fondino su ampie consultazioni trasparenti – che seguano procedure inclusive, informate, con responsabilità definite e semplici da attuare – e tengano in piena considerazione l'intera gamma degli effetti immediati e a lungo termine sull'ambiente e sul clima nell'ambito di un'analisi integrata degli impatti economici, sociali e ambientali, compresi gli effetti cumulativi nonché i costi degli interventi e dell'assenza di interventi;
  6. presentando, entro otto settimane dalla chiusura di una consultazione pubblica da parte della Commissione, un resoconto dettagliato sulle risposte dei portatori di interessi alla consultazione, operando una distinzione tra i contributi provenienti dai diversi tipi di portatori di interessi;
- e) elaborare un quadro di valutazione sintetico e una serie di indicatori che misurino "andando oltre il PIL", sulla base, tra l'altro, di una consultazione mirata di tutti i portatori di interessi e di una relazione che individui le interconnessioni tra le serie di indicatori esistenti, i quadri di monitoraggio e i processi a livello dell'Unione di misurazione dei progressi sociali, economici e ambientali e che proponga azioni su come razionalizzare i quadri di controllo e le serie di indicatori esistenti;
- f) assicurare che le disuguaglianze sociali derivanti dagli impatti e dalle politiche in materia di clima e ambiente siano ridotte al minimo e che le misure adottate per proteggere l'ambiente e il clima siano attuate in modo socialmente equo e inclusivo;



- g) integrare la dimensione di genere in tutte le politiche in materia di clima e ambiente, anche attraverso l'inclusione di una prospettiva di genere in tutte le fasi del processo di elaborazione delle politiche;
- h) rafforzare gli incentivi a favore dell'ambiente nonché eliminare gradualmente e senza ritardo i sussidi nocivi per l'ambiente, in particolare i sussidi per i combustibili fossili, a livello dell'Unione, nazionale, regionale e locale, in particolare mediante:
  - 1. un quadro vincolante dell'Unione per monitorare e riferire in merito ai progressi compiuti dagli Stati membri nell'eliminazione graduale dei sussidi per i combustibili fossili sulla base di una metodologia concordata;
  - 2. la fissazione di un termine per l'eliminazione graduale dei sussidi per i combustibili fossili, in linea con l'ambizione di limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C;
  - 3. una metodologia che sia elaborata dalla Commissione, in consultazione con gli Stati membri, entro il 2023, per individuare altri sussidi nocivi per l'ambiente; sulla base di tale metodologia, gli Stati membri individuano altri sussidi nocivi per l'ambiente e riferiscono periodicamente alla Commissione in merito ad essi, consentendo a quest'ultima di presentare una relazione sul livello e sul tipo di sussidio nell'Unione e sui progressi compiuti nella loro graduale eliminazione;
- i) integrare l'azione relativa alla biodiversità nelle politiche dell'Unione e contribuire a raggiungere l'ambizioso traguardo generale di destinare il 7,5 % della spesa annuale nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 agli obiettivi relativi alla biodiversità nel 2024 e il 10 % di tale spesa annuale nel 2026 e nel 2027, con un monitoraggio di tali spese attraverso una metodologia efficace, trasparente ed esaustiva, tenendo conto delle sovrapposizioni esistenti tra gli obiettivi in materia di clima e biodiversità;
- j) assicurare un'efficace integrazione degli aspetti climatici e della biodiversità e la relativa verifica nel bilancio dell'Unione nonché la coerenza tra i finanziamenti per il clima e quelli per la biodiversità;
- k) promuovere la corretta gestione delle sostanze chimiche a livello internazionale, favorendo nel contempo la graduale eliminazione a livello mondiale delle sostanze che non sono autorizzate nell'Unione;
- l) sostituire rapidamente le sostanze che destano preoccupazione, tra cui le sostanze estremamente preoccupanti, gli interferenti endocrini, le sostanze chimiche molto persistenti, i neurotossici e gli immunotossici, nonché affrontare gli effetti combinati delle sostanze chimiche, delle nano forme di sostanze e dell'esposizione alle sostanze chimiche pericolose derivanti dai prodotti, valutandone l'impatto sulla salute e sull'ambiente, compresi il clima e la biodiversità, promuovendo nel contempo sostanze chimiche e materiali sicuri e sostenibili fin dalla progettazione e intensificando e coordinando gli sforzi per promuovere lo sviluppo e la convalida di alternative alla sperimentazione animale;
- m) contrastare il degrado del suolo e garantirne la protezione e l'uso sostenibile, anche mediante un'apposita proposta legislativa sulla salute dei suoli entro il 2023;
- n) trasformare il sistema alimentare dell'Unione affinché contribuisca, tra l'altro, a proteggere e ripristinare la biodiversità all'interno e all'esterno dell'Unione e garantisca un elevato livello di benessere degli animali, assicurando nel contempo una transizione giusta per i portatori di interessi;



- o) riconoscere in maniera olistica le interconnessioni tra la salute umana, la salute animale e l'ambiente attraverso l'integrazione dell'approccio "One Health" nell'elaborazione delle politiche;
- p) progredire verso il riconoscimento del diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile a livello internazionale;
- q) sfruttare appieno gli approcci ecosistemici e le infrastrutture verdi, comprese soluzioni basate sulla natura favorevoli alla biodiversità, garantendo nel contempo che la loro attuazione ripristini la biodiversità e rafforzi l'integrità e la connettività degli ecosistemi, presenti chiari benefici collaterali per la società, imponga il pieno coinvolgimento e il pieno consenso delle popolazioni autoctone e delle comunità locali e non sostituisca o comprometta le misure adottate per proteggere la biodiversità o ridurre le emissioni di gas a effetto serra all'interno dell'Unione;
- r) utilizzare gli strumenti e le metodologie esistenti e migliorare ulteriormente i metodi di monitoraggio, gli strumenti di valutazione e gli indicatori misurabili per le soluzioni basate sulla natura;
- s) ridurre in maniera significativa e il prima possibile l'impronta dei materiali e l'impronta dei consumi dell'Unione affinché non superino i limiti del pianeta, anche attraverso l'introduzione di obiettivi di riduzione dell'Unione per il 2030, se del caso;
- t) integrare efficacemente gli OSS nonché gli obiettivi climatici e ambientali nel semestre europeo di governance economica, fatto salvo il suo scopo originario, incluso nei programmi nazionali di riforma e nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza;
- u) mobilitare risorse e garantire sufficienti investimenti sostenibili pubblici e privati, compresi i fondi e gli strumenti disponibili a titolo del bilancio dell'Unione, attraverso la Banca europea per gli investimenti e a livello nazionale, in linea con l'agenda politica per la finanza sostenibile dell'Unione;
- v) fare il miglior uso possibile della tassazione ambientale, degli strumenti di mercato e degli strumenti di finanziamento e di bilancio verdi, anche di quelli necessari a garantire una transizione socialmente equa, e sostenere le imprese e gli altri portatori di interessi nello sviluppo e nell'applicazione di pratiche contabili standardizzate per il capitale naturale;
- w) assicurare che le politiche e le azioni in campo ambientale a livello unionale, nazionale, regionale e locale si basino sulle migliori conoscenze scientifiche e tecnologie disponibili e rafforzare la base di conoscenze ambientali, comprese le conoscenze autoctone e locali, e la loro diffusione, anche attraverso la ricerca, l'innovazione, la promozione delle competenze verdi, la formazione e la riqualificazione e l'ulteriore sviluppo della contabilità ambientale e degli ecosistemi;
- x) sviluppare e consolidare la base di conoscenze, tra l'altro, sui requisiti per un cambiamento sistemico, su come passare da un approccio strategico compartimentato e settoriale a un approccio sistemico alla coerenza delle politiche, nonché sulla capacità dei diversi ecosistemi di fungere da pozzi e stock di gas a effetto serra;
- y) sfruttare il potenziale delle tecnologie digitali e fondate sui dati per sostenere le politiche ambientali, anche mediante la fornitura di dati in tempo reale, ove possibile, e informazioni sullo stato degli ecosistemi, intensificando gli sforzi atti a ridurre al minimo l'impronta ambientale di tali tecnologie, e garantire la trasparenza, l'autenticità, l'interoperabilità e l'accessibilità pubblica di tali dati e informazioni;



- z) colmare le lacune nelle serie di indicatori pertinenti e ottimizzarle, come quelle relative al cambiamento sistemico, ai limiti del pianeta e alle impronte di produzione e consumo dell'Unione, nonché quelle che riguardano l'interfaccia tra fattori ambientali e socioeconomici, come le disuguaglianze derivanti dai cambiamenti ambientali, garantendo nel contempo che le serie di indicatori siano comparabili a tutti i livelli dell'elaborazione delle politiche;
- aa) mobilitare un ampio sostegno da parte della società civile, collaborando con le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, le parti sociali, i cittadini, le comunità e altri portatori di interessi;
- bb) sensibilizzare in merito all'importanza di conseguire gli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2 e rafforzare la capacità dei cittadini di agire promuovendo, tra l'altro, il dibattito e la comunicazione a tutti i livelli, l'educazione ambientale lungo tutto l'arco della vita, la partecipazione civica e l'azione di tipo partecipativo;
- cc) contribuire ad aiutare la società civile, le autorità pubbliche, i cittadini e le comunità, le parti sociali e il settore privato a individuare i rischi climatici e ambientali, valutarne l'impatto e adottare misure per prevenirli, mitigarli e adattarvisi, nonché promuovere il loro impegno a colmare le lacune in termini di conoscenze, incoraggiando tra l'altro l'osservazione e la comunicazione da parte dei cittadini delle questioni ambientali e delle lacune di conformità, compresa la promozione delle buone pratiche della scienza dei cittadini ricorrendo alle tecnologie digitali;
- dd) incoraggiare la cooperazione nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie, politiche o normative connesse all'8° PAA e garantire la piena partecipazione delle autorità regionali e locali nelle aree urbane e rurali, comprese le regioni ultraperiferiche, in tutte le dimensioni della definizione delle politiche ambientali attraverso un approccio collaborativo e multilivello e assicurare che le comunità regionali e locali dispongano di risorse adeguate per l'attuazione sul campo;
- ee) rafforzare la cooperazione tra tutte le istituzioni dell'Unione nell'ambito della politica in materia di clima e ambiente, anche tra la Commissione e il Comitato delle regioni nel quadro della cooperazione rafforzata, ed esaminare come migliorare il dialogo e lo scambio di informazioni;
- ff) applicare efficacemente norme rigorose in materia di trasparenza, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia, conformemente alla convenzione di Aarhus a livello sia dell'Unione che degli Stati membri;
- gg) rendere pubblici, facilmente accessibili e comprensibili i dati e gli elementi concreti connessi all'attuazione dell'8° PAA, fatte salve le disposizioni sulla riservatezza nella legislazione settoriale;
- hh) sostenere l'adozione a livello mondiale degli obiettivi prioritari di cui all'articolo 2, garantendo coerenza tra l'approccio interno ed esterno e un'azione coordinata, in particolare:
  - 1. impegnandosi con i paesi terzi in materia di azione per il clima e l'ambiente, sostenendoli e incoraggiandoli ad adottare e attuare in tali settori norme ambiziose almeno quanto quelle dell'Unione, e assicurando che tutti i prodotti immessi sul mercato dell'Unione siano pienamente conformi ai requisiti dell'Unione applicabili, in linea con gli impegni internazionali dell'Unione, anche per quanto riguarda l'arresto della deforestazione e del degrado del suolo;



2. favorendo una governance societaria sostenibile, anche attraverso la fissazione di requisiti vincolanti in materia di dovere di diligenza a livello dell'Unione, e promuovendo l'adozione di un comportamento responsabile delle imprese nelle politiche esterne dell'Unione, anche nella politica commerciale;
3. consolidando la cooperazione con i governi, le imprese, le parti sociali e la società civile dei paesi terzi e le organizzazioni internazionali al fine di creare partenariati e alleanze per la tutela dell'ambiente e del clima e promuovendo la cooperazione in materia di ambiente e cambiamenti climatici, anche nell'ambito del G7 e del G20;
4. dimostrando la propria leadership nei consessi internazionali, anche attraverso la realizzazione, da parte dell'Unione, degli OSS e degli obiettivi dell'accordo di Parigi, della convenzione sulla diversità biologica, della convenzione sulla lotta contro la desertificazione e di altri accordi multilaterali in materia di ambiente, in particolare attraverso il rafforzamento della loro attuazione e il sostegno ai paesi terzi affinché facciano altrettanto, anche aumentando la trasparenza e l'assunzione di responsabilità per quanto riguarda i progressi verso il conseguimento degli impegni assunti nel quadro di tali accordi;
5. rafforzando la governance ambientale internazionale colmando le lacune rimanenti e consolidando il rispetto e l'applicazione dei principi internazionali riconosciuti in materia di ambiente;
6. garantendo che l'assistenza finanziaria dell'Unione e degli Stati membri ai paesi terzi promuova l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

## 2.2 LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI RIFIUTI

La normativa italiana, recependo la normativa comunitaria, classifica i rifiuti, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciale e, secondo le caratteristiche di pericolosità in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

La direttiva 2008/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19.11.2008 che contiene i principi e le regole fondamentali per la definizione del rifiuto e per la sua gestione è stata recepita nell'ordinamento italiano dalla parte IV del Codice dell'Ambiente (D.lgs. 03.04.2006, n. 152) come modificato dal D. Lgs 30.12.2010, n. 205 (si tratta di una sessantina di articoli: articoli 177-238) a cui devono adeguarsi anche le normative regionali (articolo 177).

Le norme del Codice dell'Ambiente in materia di rifiuti possono dividersi idealmente in due parti: una parte generale (di una quarantina di articoli – articoli da 177 a 216), riferita all'ambito di applicazione della disciplina e alle sue esclusioni, ai principi, alla prevenzione dei rifiuti, alle definizioni, alla responsabilità del produttore, ai sottoprodotti, alla cosiddetta *end of waste*, alla classificazione dei rifiuti, alle competenze, al servizio e alle autorizzazioni, e una parte speciale (di una ventina di articoli – articoli da 217 a 238), dedicata a particolari tipologie di rifiuti (imballaggi, apparecchiature elettriche ed elettroniche, pneumatici, veicoli fuori uso, consorzi etc.).

Il primo e fondamentale problema che si è posto il legislatore italiano è quello di definire cosa sia un rifiuto; ciò appare di assoluto rilievo dato che l'inclusione di una sostanza o oggetto in tale categoria comporta importanti conseguenze in ordine alla sua gestione (necessità di autorizzazioni, obblighi di tracciabilità, aspetti penali, etc.).



Per rifiuto s'intende "qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi" (articolo 183, comma 1, lett. a) del D.lgs. n. 152/2006).

In tale nozione sono presenti due elementi: uno di carattere oggettivo (qualsiasi sostanza o oggetto) e uno di carattere soggettivo (di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi).

Con riferimento al primo elemento, si evidenzia che, per il diritto italiano, possono essere considerati rifiuti solo beni mobili (non, quindi, beni immobili come, ad esempio, il terreno contaminato che si sia prelevato da un luogo al fine di realizzare una bonifica), non le emissioni nocive immesse nell'aria (si pensi ai fumi di una fabbrica) e non le acque di scarico (cui è dedicata un'apposita normativa).

In relazione al requisito soggettivo, si pensi che un qualsiasi oggetto è suscettibile di divenire rifiuto: se getto in un cestino una bella mela, questa si trasforma in un rifiuto, pur non avendo le caratteristiche oggettive, per il solo fatto che ho inteso disfarmene.

È importante classificare i vari tipi di rifiuti poiché a seconda dell'inclusione nell'una o nell'altra categoria (urbani, speciale, pericolosi e non: articolo 184 Codice dell'Ambiente) si affermano diversi tipi di obblighi: così, ad esempio, in via generale, la normativa Comunitaria si propone l'obiettivo di ridurre e limitare gli spostamenti di rifiuti. In base al principio di autosufficienza e di prossimità (articolo 182 bis del Codice dell'Ambiente) ciascun Ambito Territoriale Ottimale (che spesso coincide con la Provincia) dovrebbe smaltire i rifiuti da esso prodotti. Ma ciò vale solo per i rifiuti urbani mentre non vale per i rifiuti urbani pericolosi e per i rifiuti speciali (pericolosi e non), per i quali si ammette la circolazione extraregionale.

Mentre in passato la tendenza del legislatore Comunitario (e di riflesso di quello nazionale) era quella di ampliare il più possibile la nozione di rifiuto (qualcuno ha icasticamente osservato che prevaleva il partito del cosiddetto tutto rifiuto) ricomprendendo in essa praticamente ogni tipo di fattispecie, progressivamente si è fatta strada la tendenza opposta che ha portato, da una parte, ad escludere dal novero dei rifiuti, a particolari condizioni, varie sostanze ed oggetti (i sottoprodotti) e, dall'altra, a far uscire dal novero dei rifiuti sostanze che in precedenza erano state qualificate come tali (cessazione della qualifica del rifiuto o end of waste o materie prime secondarie). Per chiarire la nozione di sottoprodotto occorre riflettere sul dato di fatto che assai spesso nella produzione industriale si realizza, in modo non voluto, la produzione di prodotti secondari che possono essere riutilizzati nello stesso o in altro processo produttivo.

Inizialmente si riteneva che tali prodotti secondari dovessero essere qualificati come rifiuti, dal momento che il loro possessore tendeva comunque a disfarsene.

Mentre in una prima fase la nozione di sottoprodotto veniva limitata alle ipotesi in cui l'impresa che operava il processo di produzione utilizzasse il sottoprodotto in un processo di produzione diverso o, addirittura, che il medesimo sottoprodotto fosse utilizzato da terzi in altro processo di produzione.

Si è pervenuti così all'attuale definizione di sottoprodotto per la quale s'intende qualsiasi sostanza o oggetto che sia originato in modo secondario da un processo di produzione e che possa essere utilizzato, senza alcun particolare trattamento, nel corso dello stesso o di altro processo di produzione (articolo 184 bis D. Lgs. N. 152/2006).

La nuova definizione di sottoprodotto appare particolarmente importante, dal momento che sono stati chiariti due punti fondamentali:



- a) il sottoprodotto non deve necessariamente essere utilizzato nel corso dello stesso processo di produzione ma può essere utilizzato anche in un processo di produzione successivo;
- b) il sottoprodotto non deve necessariamente essere utilizzato dallo stesso produttore ma può essere utilizzato anche da terzi.

Alla nozione di sottoprodotto si accompagna quella confinante di cessazione della qualifica di rifiuto o *end of waste* o, con vecchia terminologia, di materia prima secondaria. Tale fattispecie si realizza quando il rifiuto venga sottoposto ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e sussista un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto e l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (articolo 184 ter D.lgs. N. 152/2006).

La differenza fondamentale tra i sottoprodotti e le materie prime secondarie sta nel fatto che i primi non sono mai divenuti rifiuti e, in qualche modo, possono essere riutilizzati tal quali senza alcun tipo di trattamento mentre le seconde sono diventate rifiuti ma, a seguito di trattamenti vari, ritornano ad essere prodotti utilizzabili e con un valore economico sul mercato.

Le due nozioni contribuiscono a limitare l'ambito di applicabilità della definizione di rifiuto e come tali, ovviamente intese alle condizioni previste, contribuiscono alla realizzazione della "società del riciclaggio" che costituisce obiettivo prioritario della disciplina Comunitaria in materia.

Se da una parte le nozioni di sottoprodotto e di *end of waste* tendono a ridurre l'ambito oggettivo di applicabilità dei rifiuti con una prevalenza del concetto del "niente rifiuto" dall'altra, nel diritto italiano attuale, si registra in modo sempre più evidente la tendenza a prevenire in tutti i modi la formazione del rifiuto.

Pertanto, mentre l'assetto normativo in passato era rivolto fondamentalmente alla "gestione" del rifiuto, dando quasi per scontato che esso fosse un prodotto ineliminabile della società contemporanea, oggi si tende prioritariamente ad evitare e/o a ridurre drasticamente la produzione di rifiuti.

Il perno attorno al quale ruota la direttiva in materia di rifiuti attualmente vigente è proprio il riciclaggio per consentire la realizzazione di una vera e propria economia a ciclo chiuso o ad una "società del riciclo e del recupero".

Nell'ordine di priorità delle azioni che devono essere svolte (la gerarchia nella gestione dei rifiuti o, più correttamente, la gerarchia delle modalità di approccio alle problematiche ambientali generate dalla produzione dei rifiuti) vi è innanzitutto la prevenzione con le attività ad essa riconducibili (preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero) e, solo come "ultima ratio", lo smaltimento.

Infatti, ognuno dei livelli che costituisce la gerarchia ha un preciso significato tecnico: si va da azioni che consentono di riutilizzare il prodotto divenuto rifiuto senza alcun trattamento come:

- la "preparazione per il riutilizzo" ("*le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti e componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento*"; es. la lavatura delle bottiglie di vetro: articolo 183, lett. Q) del Codice dell'Ambiente);
- il "riutilizzo" ("*qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti*"; es. l'utilizzo delle bottiglie di vetro: articolo 183, lett. r) del Codice dell'Ambiente),

ad operazioni che comportano un trattamento come:



- il "riciclaggio" (in questo caso il rifiuto viene trattato per ottenere prodotti, materiali e sostanze da utilizzare per la funzione originaria: articolo 183, lett. u) del Codice dell'Ambiente);
- il "recupero" ("qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere a una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale"; es. utilizzazione come combustibile o come altro mezzo per produrre energia; compostaggio; recupero dei metalli; rigenerazione degli oli, etc.: articolo 183, lett. t) del Codice dell'Ambiente).

Al fine di realizzare la società del riciclaggio, il legislatore ha individuato specifici obiettivi (quantitativamente definiti) e ha previsto un vero e proprio programma di prevenzione il cui inadempimento può essere causa di sanzioni a livello comunitario.

In ordine agli obiettivi di riciclaggio l'articolo 181 del Codice dell'Ambiente prevedeva che:

1. a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 per cento in termini di peso;
2. b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 per cento in termini di peso;
3. c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 per cento in peso;
4. d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;
5. e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

Per il conseguimento di tali obiettivi il legislatore nazionale ha previsto e potenziato il sistema della raccolta differenziata (articolo 205 del D. Lgs. 03.04.2006, n. 152) fissando le percentuali da raggiungere.

La prevenzione però, non consiste solo nel recuperare o riciclare rifiuti, ma anche nell'evitarne a monte la produzione: significativamente il Codice dell'Ambiente definisce come misure di prevenzione quelle prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto siano diventate un rifiuto e che riducono (articolo 3, comma 12, Direttiva 98/2008 e articolo D. Lgs. N. 205/2010):

- a) "la quantità dei rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
- b) Gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
- c) Il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti"

In base allo slogan il quale "il miglior rifiuto è quello non prodotto" la prevenzione, in questo caso, postula un intervento 2° monte" del processo di produzione o di consumo volto a diminuire la quantità di materiali prodotti e immessi in commercio al fine di ottenere un risparmio delle risorse naturali. Si tratta dell'applicazione



dell'elementare principio per il quale meno produzione industriale si ha, meno scarti ci sono e, a livello di consumo, meno scarti ci sono e, a livello di consumo, meno prodotti vengono messi in commercio meno rifiuti vengono generati. È quella che si definisce come accezione "negativa" del principio di prevenzione: la sua applicazione induce a un "non fare" (declinato del "non produrre" o nel "non immettere in commercio" prodotti o materiali che potrebbero trasformarsi in rifiuti).

Sotto questo profilo, il principio di prevenzione potrebbe giustificare, ad esempio, l'adozione di vere e proprie misure di messa al bando: ciò si è verificato, ad esempio, per alcuni prodotti particolarmente dannosi per l'ambiente (si pensi al DDT, agli shopper di plastica, etc.).

Sempre nella medesima accezione negativa il principio di prevenzione potrebbe giustificare anche l'adozione di misure meno estreme come la tassazione di prodotti che possano essere ritenuti dannosi per l'ambiente o, ancora, azioni di informazione del pubblico (tra cui ad es. l'etichettatura).

Un'ulteriore accezione della prevenzione (definita questa volta come l'accezione "positiva") è quella che comporta la "produzione" di prodotti che tendano a non divenire rifiuti o, se inevitabile, lo diventino il più tardi possibile.

Se si riuscissero a realizzare prodotti:

- che non diventano rifiuti (es. prodotti che si dissolvono nell'ambiente essendo realizzati con componenti naturali);
- che diventano rifiuti in un tempo maggiore (prodotti tecnicamente durevoli);
- i cui componenti sono riutilizzabili (uso multiplo);
- i cui componenti sono riciclabili;
- comunque, ecocompatibili;

si attuerebbe in modo pieno il principio di prevenzione.

Al fine di valutare l'inquinamento causato da un prodotto occorre valutare i costi dell'intero ciclo di vita del prodotto stesso: così, ad esempio, il classico sacchetto di plastica per la spesa costa senza dubbio di meno di quello biodegradabile, ma se si considera il costo dello smaltimento è il secondo a risultare più conveniente del primo.

L'applicazione del principio "chi inquina paga" comporta che ogni consumatore o ogni impresa che produce rifiuti debba pagare proporzionalmente alle quantità di rifiuti prodotti. In tal modo si incentivano i comportamenti virtuosi e si sanzionano quelli che non lo sono.

Il problema è più facilmente risolvibile per i rifiuti speciali mentre presenta una significativa complessità con riferimento a quelli urbani, dal momento che appare particolarmente difficile misurare in concreto quanti rifiuti ciascuno produca e poiché vi sono costi comuni a tutta la collettività (come quelli di spazzamento delle strade).

Pur essendo possibile utilizzare altri tipi di sistemi (come quelli che prevedono la pesatura dei rifiuti prodotti o la vendita di sacchetti ad un costo che copre la raccolta) il legislatore ha elaborato un sistema che si basa su presunzioni.

E così, nel prevedere che la tariffa debba essere pagata da "chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo degli immobili", il legislatore ha stabilito che essa sia "commisurata alle quantità e qualità medie dei rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte" (articolo 238 del codice dell'Ambiente):



è chiaro, ad esempio, che un'abitazione produca meno rifiuti (e di differente composizione) rispetto ad alcune tipologie di attività produttive.

È emerso il dubbio se tale tariffa debba essere considerata un corrispettivo, e pertanto abbia natura privatistica e la relativa giurisdizione spetti al giudice ordinario, o se debba essere considerata un tributo o tassa e pertanto abbia natura pubblicistica e la relativa giurisdizione spetti alle commissioni tributarie. Per chiarire il suddetto aspetto si è espressa la Corte costituzionale (sentenza 24.07.2009, n. 238) affermando la natura di tassa con esclusivo riferimento all'articolo 49 del D.lgs. 22/1997 ossia della TIA (tariffa di igiene ambientale), che ha sostituito la TARSU (tariffa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani) prevista dall'articolo 58 del D.lgs. 15.11.1993, n. 507: La Corte ha evitato di pronunciarsi sulla natura della TIA (tariffa integrata ambientale, stesso acronimo di prima ma con significato diverso) prevista, come si è visto, dall'articolo 238 del Codice dell'Ambiente.

Un'ulteriore applicazione del principio di "chi inquina paga" è data dalla responsabilità del produttore: la logica vuole che chi immette in commercio un prodotto destinato a durare poco, senza possibilità di riciclaggio contribuisce di più alla produzione di rifiuti di quanto, invece, non faccia il produttore di prodotti durevoli e con componenti riciclabili. Allo stesso modo inquina di meno quel produttore che si "riappropria" del prodotto a fine vita magari al fine di riciclarlo o recuperarlo.

Per alcuni tipi di rifiuto il legislatore ha già previsto sistemi di responsabilità: si pensi alle apparecchiature elettriche ed elettroniche, ai veicoli fuori uso, agli pneumatici.

In sede di recepimento dell'ultima direttiva è stata espressamente prevista la "responsabilità del produttore" (articolo 178 bis del D. Lgs. N. 152/2006), per la quale chiunque produca o venda prodotti di qualsiasi tipo può essere chiamato ad occuparsi dei costi dello smaltimento di quanto messo in commercio. L'idea di fondo è quella di favorire la progettazione ecocompatibile e la riutilizzabilità dei vari prodotti premiando chi mette in commercio prodotti più compatibili con l'ambiente e facendo pagare di più chi, al contrario, realizza prodotti dannosi.

La complessità delle problematiche che attraversano il settore dei rifiuti richiede un insieme di soggetti che interagiscono e che dovrebbero formare quel "sistema compiuto e sinergico" a cui si riferisce il Codice dell'Ambiente (articolo 177, comma 6).

Si tratta di una decina di soggetti con compiti e funzioni assai diverse:

1. a livello nazionale opera il Ministero dell'Ambiente;
2. vi sono poi le Regioni;
3. poi ancora le Province;
4. i Comuni;
5. le autorità d'ambito ottimale (ATO);
6. i soggetti che in concreto provvedono alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti;
7. l'Osservatorio nazionale sui rifiuti (articolo 206 bis D. Lgs. N. 152/2006 s.m.i.);
8. l'Albo Nazionale dei gestori ambientali (articolo 212 D. Lgs. N. 152/2006 e s.m.i.);
9. Il Catasto dei rifiuti (articolo 189 D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.);
10. l'ISPRA (articolo 177, comma 8, D. Lgs. N. 152/2006 s.m.i.);
11. i Consorzi di filiera.



In linea generale, al Ministero dell'Ambiente spetta il ruolo di indirizzo e coordinamento del sistema: deve infatti definire i principi e gli obiettivi generali, le metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, gli standard e le norme tecniche. A livello statale sono collocate anche le funzioni di carattere informativo-statistico come l'Osservatorio Nazionale sui rifiuti che provvede all'archiviazione e alla documentazione informativa avvalendosi degli osservatori provinciali, come l'ISPRA che coordina le agenzie regionali di protezione dell'ambiente e svolge analogo ruolo nei confronti dei territori regionali come il Catasto dei rifiuti (che individua quanti rifiuti vengono prodotti, di che tipologia, dove sono trasportati e dove vengono smaltiti). Sempre a livello centrale è collocato anche l'Albo Nazionale dei gestori ambientali a cui sono affidate funzioni di certificazione e controllo (verifica dell'idoneità tecnica dei soggetti che operano nel settore).

Alle Regioni vengono attribuiti poteri di pianificazione e di programmazione (elaborazione e approvazione del piano di gestione dei rifiuti) e di autorizzazione (autorealizzazione alla realizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti).

Alle Province spettano in generale i poteri sanzionatori e i compiti di individuazione delle discariche; ai Comuni e alle autorità d'ambito spettano le potestà gestorie (affidamento del servizio di gestione); alle società i compiti operativi di raccolta e trasporto.

Vi sono, ancora, i Consorzi di filiera, che si caratterizzano sotto il profilo formale come soggetti dotati di personalità di diritto privato e sotto quello funzionale come soggetti preposti alla cura concreta e doverosa di interessi pubblici: tra di essi si possono ricordare i consorzi obbligatori come il Consorzio Oli Usati istituito nel 1982, il Consorzio e per lo smaltimento delle batterie usate (COBAT) istituito nel 1988, al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), il Consorzio Nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (CONOE) ed il Consorzio per il recupero del polietilene, della plastica, della carta e cellulosa o dell'acciaio (POLIECO) istituiti nel 1997, il Consorzio Nazionale per la raccolta, il recupero e il riciclaggio degli imballaggi di legno Rilegno, istituito nel 1998.

Appare importante, comunque, ricordare che i soggetti fondamentali per realizzare la società del riciclaggio sono proprio i cittadini e tutti coloro che svolgono attività economiche: senza il loro apporto e senza il personale contribuito di ciascuno ogni tentativo di regolamentazione e di normazione appare inevitabilmente destinato a restare senza esito.

### **2.3 LA NORMATIVA NELLA REGIONE CAMPANIA PER LA GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DEI RIFIUTI**

La Regione Campania ha introdotto modifiche significative nel suo sistema di gestione dei rifiuti attraverso la Legge regionale n.14/2016 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare". Questa normativa ha l'obiettivo di ristrutturare la gestione dei rifiuti nella regione, allineandosi alle normative europee e nazionali. La legge stabilisce obiettivi ambiziosi, come la raccolta differenziata al 65% e il recupero del 70% delle frazioni differenziate. Introduce incentivi per i comuni che raggiungono risultati positivi nella riduzione dei rifiuti e promuove progetti per la riduzione degli sprechi alimentari, il riuso dei beni e lo sviluppo di impianti di riciclaggio. Inoltre, ha riformato l'organizzazione precedentemente basata sulle competenze delle Province e delle relative Società Provinciali nel ciclo integrato dei rifiuti. Il nuovo assetto prevede la creazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e degli Enti d'Ambito (EDA) come organi di



governo degli ATO. Questi enti sono responsabili di diverse competenze, tra cui la redazione e l'aggiornamento del Piano d'Ambito, la suddivisione del territorio dell'ATO, l'individuazione del gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti, la definizione dei livelli di prestazione e degli obblighi di servizio pubblico, nonché la determinazione delle tariffe d'ambito. Inoltre, hanno la facoltà di autorizzare accordi tra singoli Comuni nei sub-Ambiti e svolgere altre funzioni previste dalla normativa vigente.

Successivamente, la Legge regionale 7 agosto 2023 n.19 ha apportato delle "Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n.14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare. In particolare, è stato aggiunto l'art. 26bis (Rafforzamento della governance della gestione del ciclo integrato dei rifiuti) che prevede quanto segue: entro novanta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni, gli Enti di Ambito (EdA) devono identificare le forme di gestione dei servizi e le dotazioni essenziali, con riferimento al bacino dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) o di ciascun Sistema Ambientale Distrettuale (SAD), suddivisi anche per i singoli segmenti del ciclo dei rifiuti. Successivamente, entro centocinquanta giorni, gli EdA devono deliberare sull'affidamento dei servizi in conformità alle forme di gestione identificate e stipulare i contratti di servizio. Se i Comuni costituiti in SAD scelgono di avvalersi di determinate opzioni, devono adempiere agli obblighi previsti entro determinati termini, condividendo decisioni e responsabilità.

I Comuni dei SAD che non aderiscono a particolari opzioni possono proporre all'EdA la forma di gestione dei servizi, e l'EdA è tenuto a valutare la proposta, motivando eventuali rifiuti. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, gli EdA devono indire la gara entro sessanta giorni. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a società a partecipazione mista pubblico-privata, gli EdA devono trasmettere tempestivamente le decisioni ai Comuni che, entro sessanta giorni, devono approvare gli atti deliberativi. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a società in house partecipate dai Comuni, gli EdA devono trasmettere tempestivamente le decisioni ai Comuni che, entro novanta giorni, devono approvare gli atti deliberativi. Se le deliberazioni prevedono l'affidamento a società in house attraverso il subentro dei Comuni nelle quote di partecipazione, gli EdA devono trasmettere tempestivamente alla Città metropolitana o alle Province, che devono disporre la cessione delle quote richieste entro trenta giorni, seguiti dall'approvazione degli atti deliberativi da parte dei Comuni entro sessanta giorni. Gli EdA, nei casi di società, approvano gli schemi di Statuto delle nuove società, prevedendo la ripartizione e acquisizione delle quote da parte dei Comuni, anche in modalità progressiva, entro lo stesso termine previsto per l'individuazione delle forme di gestione.

Entro i termini stabiliti dagli EdA, la Città metropolitana e le Province devono assicurare gli adempimenti previsti dalla legge. In caso di inadempienza da parte degli EdA, dei Comuni, della Città metropolitana o delle Province, la Regione può esercitare poteri sostitutivi secondo quanto previsto dalla legge.

### **3. LA NORMATIVA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

#### **3.1 LA NORMATIVA, LA GIURISPRUDENZA E GLI INDIRIZZI COMUNITARI**

Gli ampi margini di discrezionalità che l'impianto comunitario lascia alle autorità locali derivano dall'applicazione del principio di sussidiarietà, così come sancito dall'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: *"...l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base ai principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che*



consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi".

Si è infatti ritenuto che i servizi di interesse economico generale non possano che essere organizzati a livello dei singoli Stati o di singoli enti territoriali, in quanto più prossimi ai cittadini e migliori interpreti dei loro bisogni.

Così, nella "Risoluzione sul Libro verde sui servizi di interesse generale" del 14.01.2004, il Parlamento Europeo: "ribadisce l'importanza fondamentale del principio di sussidiarietà, a norma del quale le autorità competenti degli Stati membri possono operare la loro scelta in materia di missioni, organizzazione e modalità di finanziamento dei servizi di interesse generale e dei servizi di interesse economico generale; sottolinea che una direttiva non può stabilire una definizione europea uniforme dei servizi di interesse generale, poiché la loro definizione e strutturazione deve restare di competenza esclusiva degli Stati membri e delle loro suddivisioni costituzionalmente riconosciute".

Così nel Libro verde sui servizi di interesse economico generale del 2003 della Commissione Europea:

"Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme Comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale, è deciso dalle pertinenti norme Comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello Stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati)."

Sebbene i servizi di interesse economico generale siano sottoposti alle norme della concorrenza, tenendo conto della loro particolare rilevanza in materia di coesione sociale e territoriale, l'articolo 106, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea introduce la possibilità di derogare a esse:

"le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata".

È evidente che la deroga di cui possono potenzialmente beneficiare le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale non si estende a tutte le regole della concorrenza, non certamente a quelle che vietano gli abusi di posizione dominante né a quelle che vietano intese restrittive o controllano le concentrazioni, etc.

La possibilità di derogare alle regole di concorrenza non è dunque assoluta ma, alla luce della copiosa giurisprudenza comunitaria, deve essere motivata da criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità. La normativa comunitaria, "consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'Ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la speciale missione dell'Ente pubblico (art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante."

Tuttavia, la portata dell'articolo 106 è potenzialmente ben più ampia, tenuto conto che le "regole della concorrenza" a cui fanno riferimento i principi generali del diritto comunitario sono innanzitutto quelli che garantiscono il funzionamento di un mercato concorrenziale e solo in subordine quelli della concorrenza per il



mercato. L'articolo 106 del Trattato introduce dunque, l'esigenza di motivare la sottrazione alle regole della concorrenza sia nella forma della concorrenza nel mercato, sia di quella per il mercato.

### 3.2 LA NORMATIVA E LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

La norma portante relativamente alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali appare certamente l'articolo 113 "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica" del D. Lgs 18.08.2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Il 31.12.2022 è entrato in vigore il D. Lgs n. 201 del 23.12.2022 abrogando così l'articolo precedentemente menzionato.

Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.

#### Art. 7 Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete

1. Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2.
2. Negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo.
3. Gli enti locali o gli enti di governo dell'ambito possono richiedere alle competenti autorità di regolazione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.
4. Alle attività di cui al presente articolo si provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

#### Art. 14 Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:
  - a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  - b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
  - c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
  - d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.



2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.
4. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.
5. È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.

**Art. 16 affidamento a società mista**

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016.
2. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società di cui al comma 1 mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

**Art. 17 affidamento a società in house**

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



2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.
4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.
5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

## SEZIONE A – SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO E NAZIONALE PER L'AFFIDAMENTO A SOCIETÀ IN HOUSE (D.LGS. 201/2022, ART.17, COMMA 1)

### A.1 STRUTTURA SOCIETARIA

GISEC S.p.A. è una società partecipata ad oggi esclusivamente dalla Provincia di Caserta che ne detiene il 100% del capitale azionario, che l'ATO di Caserta propone venga invece acquisita da tutti i comuni appartenenti al bacino gestionale di riferimento, che insieme arriveranno a detenere il 100% del capitale sociale secondo la suddivisione percentuale di seguito indicata:

COMUNI	Residenti	Quota Singolo Abitante	Quota nominale in Euro
--------	-----------	------------------------	------------------------



<b>Ailano</b>	1.198	1,10660722	1.325,715449
<b>Alife</b>	7.376	1,10660722	8.162,334853
<b>Alvignano</b>	4.507	1,10660722	4.987,478739
<b>Arienzo</b>	5.307	1,10660722	5.872,764515
<b>Aversa</b>	49.612	1,10660722	54.900,997390
<b>Baia e Latina</b>	2.006	1,10660722	2.219,854083
<b>Bellona</b>	5.988	1,10660722	6.626,364032
<b>Caianello</b>	1.752	1,10660722	1.938,775849
<b>Caiazzo</b>	5.205	1,10660722	5.759,890579
<b>Calvi risorta</b>	5.469	1,10660722	6.052,034885
<b>Camigliano</b>	1.993	1,10660722	2.205,468189
<b>Cancello e Arnone</b>	5.559	1,10660722	6.151,629534
<b>Capodrise</b>	10.007	1,10660722	11.073,818450
<b>Capriati al Volturno</b>	1.440	1,10660722	1.593,514396
<b>Capua</b>	17.609	1,10660722	1.9486,24653
<b>Carinara</b>	7.094	1,10660722	7.850,271617
<b>Carinola</b>	7.154	1,10660722	7.916,668050
<b>Casagiove</b>	13.013	1,10660722	14.400,279750
<b>Casal di Principe</b>	21.298	1,10660722	23.568,520570
<b>Casaluce</b>	9.587	1,10660722	10.609,043420
<b>Casapesenna</b>	6.883	1,10660722	7.616,777493
<b>Casapulla</b>	8.253	1,10660722	9.132,829384
<b>Caserta</b>	72.805	1,10660722	8.0566,53863
<b>Castel Campagnano</b>	1.458	1,10660722	1.613,433326
<b>Castel di sasso</b>	1.051	1,10660722	1.163,044188
<b>Castel Morrone</b>	3.587	1,10660722	3.969,400097
<b>Castel Volturno</b>	28.436	1,10660722	31.467,482900
<b>Castello del Matese</b>	1.398	1,10660722	1.547,036893
<b>Cellole</b>	8.133	1,10660722	9.000,036518
<b>Cervino</b>	4.740	1,10660722	5.245,318222
<b>Cesa</b>	9.571	1,10660722	10.591,337700



<b>Ciorlano</b>	370	1,10660722	409,444671
<b>Conca della Campania</b>	1.154	1,10660722	1.277,024732
<b>Curti</b>	6.694	1,10660722	7.407,628729
<b>Dragoni</b>	1.973	1,10660722	2.183,336045
<b>Falciano del massico</b>	3.363	1,10660722	3.721,520080
<b>Fontegreca</b>	754	1,10660722	834,381843
<b>Formicola</b>	1.367	1,10660722	1.512,732069
<b>Francolise</b>	4.640	1,10660722	5.134,657500
<b>Frignano</b>	8.944	1,10660722	9.897,494973
<b>Gallo Matese</b>	479	1,10660722	530,064858
<b>Galluccio</b>	2.036	1,10660722	2.253,052299
<b>Giano Vetusto</b>	638	1,10660722	706,015406
<b>Gioia Sannitica</b>	3.289	1,10660722	3.639,631146
<b>Grazzanise</b>	6.723	1,10660722	7.439,720338
<b>Gricignano</b>	12.690	1,10660722	14.042,845620
<b>Letino</b>	631	1,10660722	698,269155
<b>Liberi</b>	1.083	1,10660722	1.198,455619
<b>Lusciano</b>	16.040	1,10660722	17.749,979800
<b>Macerata Campania</b>	10.057	1,10660722	11.129,148810
<b>Maddaloni</b>	36.834	1,10660722	40.760,770330
<b>Marcianise</b>	38.335	1,10660722	42.421,787770
<b>Marzano Appio</b>	1.974	1,10660722	2.184,442652
<b>Mign. Monte Lungo</b>	3.004	1,10660722	3.324,248088
<b>Mondragone</b>	28.622	1,10660722	31.673,311840
<b>Orta di Atella</b>	27.203	1,10660722	30.103,036200
<b>Parete</b>	12.354	1,10660722	13.671,025590
<b>Pastorano</b>	2.884	1,10660722	3.191,455222
<b>Piana di Monte Verna</b>	2.066	1,10660722	2.286,250516
<b>Piedimonte Matese</b>	10.158	1,10660722	11.240,916140
<b>Pietramelara</b>	4.495	1,10660722	4.974,199453
<b>Pietravairano</b>	2.830	1,10660722	3.131,698432



<b>Pignataro Maggiore</b>	5.733	1,10660722	6.344,179191
<b>Pontelatone</b>	1.525	1,10660722	1.687,576010
<b>Portico di Caserta</b>	7.732	1,10660722	8.556,287023
<b>Prata Sannita</b>	1.362	1,10660722	1.507,199033
<b>Pratella</b>	1.408	1,10660722	1.558,102965
<b>Presenzano</b>	1.619	1,10660722	1.791,597089
<b>Raviscanina</b>	1.162	1,10660722	1.285,877589
<b>Recale</b>	7.618	1,10660722	8.430,133800
<b>Riardo</b>	2.238	1,10660722	2.476,586958
<b>Rocca d'Evandro</b>	3.023	1,10660722	3.345,273625
<b>Roccamonfina</b>	3.174	1,10660722	3.512,371315
<b>Roccaromana</b>	819	1,10660722	906,311313
<b>Rocchetta e Croce</b>	447	1,10660722	494,653427
<b>Ruviano</b>	1.705	1,10660722	1.886,765310
<b>San Cipriano d'Aversa</b>	13.136	1,10660722	14.536,392440
<b>San Felice a Cancelli</b>	16.842	1,10660722	18.637,478790
<b>San Gregorio Matese</b>	872	1,10660722	964,961495
<b>San Marcellino</b>	14.717	1,10660722	16.285,938450
<b>S. Marco Evangelista</b>	6.419	1,10660722	7.103,311740
<b>San Nicola la Strada</b>	22.113	1,10660722	24.470,405450
<b>San Pietro Infine</b>	838	1,10660722	927,336850
<b>San Potito Sannitico</b>	1.965	1,10660722	2.174,483187
<b>San Prisco</b>	12.110	1,10660722	13.401,013430
<b>San Tammaro</b>	5.717	1,10660722	6.326,473475
<b>Santa Maria a Vico</b>	14.277	1,10660722	15.799,031280
<b>S. Maria Capua Vetere</b>	31.906	1,10660722	35.307,409950
<b>Santa Maria la Fossa</b>	2.565	1,10660722	2.838,447519
<b>Sant'Angelo Alife</b>	2.065	1,10660722	2.285,143909
<b>Sant'Arpino</b>	14.986	1,10660722	16.583,615790
<b>Sessa Aurunca</b>	20.209	1,10660722	22.363,425300
<b>Sparanise</b>	7.199	1,10660722	7.966,465375



<b>Succivo</b>	8.722	1,10660722	9.651,828170
<b>Teano</b>	11.289	1,10660722	1.2492,48890
<b>Teverola</b>	14.743	1,10660722	16.314,710240
<b>Tora e Picilli</b>	767	1,10660722	848,767737
<b>Trentola-Ducenta</b>	20.331	1,10660722	22.498,431380
<b>Vairano Patenora</b>	6.327	1,10660722	7.001,503879
<b>Valle Agricola</b>	751	1,10660722	831,062022
<b>Valle di Maddaloni</b>	2.638	1,10660722	2.919,229846
<b>Villa di Briano</b>	7.338	1,10660722	8.120,283778
<b>Villa Literno</b>	12.437	1,10660722	13.762,873990
<b>Vitulazio</b>	7.646	1,10660722	8.461,118802
<b>Totale Abitanti</b>	<b>903.663</b>		<b>1.000.000,00</b>

Come si vede non è prevista alcuna partecipazione diretta (né indiretta) di capitali privati, che peraltro è preclusa ai sensi dell'art. 11 par. 1.1 della bozza di nuovo Statuto che verrà approvato all'esito della acquisizione della Società, né possono essere in seguito cedute azioni anche per quote minoritarie a soggetti privati essendo tale possibilità preclusa dall'art. 8 par. 8.4 della medesima bozza di nuovo Statuto.

## A.2 CONTROLLO ANALOGO

Con riferimento al requisito del controllo analogo, inteso quale influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, si evidenzia che ai sensi dell'art. 1 par. 1.3 della bozza di Statuto si prevede che "La Società è soggetta a "controllo analogo congiunto" da parte dei Soci, che lo esercitano attraverso il Comitato di Controllo Analogo Congiunto (di seguito denominato Comitato), secondo quanto previsto dal presente statuto e dal patto parasociale sottoscritto dagli stessi", ed al successivo art. 6 par. 6.3 "Il Controllo Analogo Congiunto è realizzato mediante prescrizioni dirette alla definizione di regole comuni da attuarsi all'interno della Società con lo scopo di ricondurre la gestione della Società in un ambito prettamente pubblicitario individuando i principali strumenti operativi e condivisi, al fine di attuare un'effettiva e determinante influenza da parte dei Comuni Soci, sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società" per poi disciplinare con l'art. 22 rubricato *Indirizzo e Controllo Analogo Congiunto* e con l'art. 23 rubricato *Comitato di Controllo Analogo Congiunto* le modalità attraverso le quali tale controllo si declina ed opera, e cioè la costituzione di un Comitato rappresentativo di tutti i Comuni Soci che rappresenta la sede del coordinamento dei Soci per l'esercizio del potere di indirizzo e del controllo analogo congiunto, ed è preposto a verificare che gli organi societari operino coerentemente e si conformino agli indirizzi ed alle direttive gestionali impartite congiuntamente dagli Enti Soci. Il Comitato per il controllo analogo esercita le proprie funzioni in tre distinte fasi:

- controllo ex ante – indirizzi ed obiettivi programmatici;
- controllo contestuale – monitoraggio periodico sull'andamento della gestione;



c) controllo ex post – verifica dei risultati raggiunti

il tutto sempre in base alla bozza di Statuto che verrà approvato per la acquisenda S.p.A.

### **A.3 DESCRIZIONE E QUANTIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEI CONFRONTI DELL'ENTE AFFIDANTE (INDICAZIONE DELL'EVENTUALE PRODUZIONE ULTERIORE)**

La società GISEC S.p.A. è attiva nel settore dei servizi pubblici locali e opera quasi integralmente a favore degli Enti locali soci.

La GISEC S.p.A. si pone tra le principali realtà impegnate nel settore ambiente a livello Provinciale e Regionale nell'ambito della tritovagliatura e separazione in differenti prodotti (attualmente identificati come frazione secca, umida e stabilizzata) del rifiuto urbano residuale proveniente dai Comuni. Ad oggi, infatti, il sistema di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani in provincia di Caserta si articola sulla seguente impiantistica:

- lo STIR (Stabilimento Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti) di Santa Maria Capua Vetere, è un impianto di trattamento dei rifiuti solidi urbani, gestito dalla Società dal 1° gennaio 2010; ha una potenzialità nominale di circa 1205tn/g - 361.500tn/a. Nella realtà vengono trattati circa 200.000 tonnellate/anno di rifiuti e quindi circa 660tn/g (300 gg lavorativi). Lo STIR è ubicato nel comune di Santa Maria Capua Vetere (CE), in località Spartimento;
- diversi siti di stoccaggio provvisorio "ex-Fibe", alcuni dei quali sottoposti a sequestro giudiziario fino al 17/12/2013, e, successivamente, passati alle Province territorialmente competenti ed alle rispettive società provinciali per la sola gestione. I siti suddetti sono:
  - o Pozzo Bianco (S. Maria La Fossa), di 238.000 mq;
  - o Brezza (Capua), di 132.000 mq;
  - o Area Depuratore (di Marcianise), di 6.000 mq;
  - o Lo Spesso (Villa Literno), di 742.000 mq
- diverse discariche e siti di stoccaggio provvisori, gestiti fino al 29/02/2012 dal Consorzio Unico di Bacino art. Caserta e poi dalla GISEC a partire da 01.03.2012, per curarne la vigilanza e lo smaltimento del percolato ivi prodotto.

Di seguito i siti suddetti:

- o Discarica di Parco Saurino I e II + ampliamento;
- o Discarica di Bortolotto;
- o Discariche di Maruzzella I e II;
- o Discarica di Lo Uttaro;
- o Sito di stoccaggio di Ferrandelle;
- o La discarica "Maruzzella III";
- o Impianto per la captazione di biogas presso la discarica Maruzzella III;
- o Impianto per il trattamento del percolato presso la discarica Maruzzella III;
- o Impianto di compostaggio di S. Tammaro.



L'attività svolta si sostanzia nella gestione dello STIR di Santa Maria Capua Vetere, estendendosi in via del tutto marginale ad altre attività. A comprova si riportano nel seguito le analisi dei ricavi societari in riferimento agli ultimi esercizi disponibili:

	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
<b>Ricavi complessivi (*)</b>	41.965 €	100,00%	39.717 €	100,00%	40.855 €	100,00%	39.035 €	100,00%
<i>di cui:</i>								
<b>Trattamento RSU Comuni Prov. di CE</b>	33.658 €	80,20%	38.101 €	95,93%	39.345 €	96,30%	37.454 €	95,95%
<b>Vendita materiale ferroso</b>	54 €	0,13%	43 €	0,11%	37 €	0,09%	34 €	0,09%
<b>Conferimento RSU Comuni Prov. AV e BN</b>	1.735 €	4,13%	1.572 €	3,96%	1.473 €	3,61%	1.546 €	3,96%
<b>Conguaglio tariffario 2019</b>	6.517 €	15,53%						
<i>(*) Importi in migliaia di €</i>								

Come si può notare dai dati relativi ai ricavi storici afferenti alle ultime tre annualità, la percentuale di ricavi afferenti al trattamento dei rifiuti urbani nei confronti dei comuni soci è costantemente superiore al 95% e pertanto risulta essere conforme a quanto disposto dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016.

A garanzia che anche per il seguito le attività della Società vengano svolte in via prevalente se non esclusiva nei confronti degli enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale della provincia di Caserta interviene la previsione della bozza di Statuto da approvarsi a perfezionamento della descritta operazione di acquisizione di quote della GISEC S.p.A. il quale all'art. 4 paragrafo 4.2 (b) recita testualmente: *"la Società, direttamente, e a mezzo dei propri Soci, esercita e presta la propria attività esclusivamente a favore degli Enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale Caserta e che comunque, l'attività prevalente della società sarà rivolta a favore degli enti pubblici che la partecipano ai sensi dell'art. 16, comma 3 del D.lgs. n. 175/2016"*.

## SEZIONE B – MOTIVAZIONE QUALIFICATA

### IMPOSTAZIONE DELL'ANALISI DI MERCATO

#### B.1.1. IDENTIFICAZIONE DEGLI INDICATORI APPLICABILI

Con riferimento ai servizi svolti da GISEC S.p.A. risultano applicabili i seguenti indicatori e schemi di atto pubblicati sul portale ANAC ex art. 7 del d.lgs. 201/2022 ed aggiornati al 24.10.2023:

##### Costi di riferimento

- Deliberazione 3 agosto 2021, 363/2021/R/rif., recante "Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022- 2025";
- Deliberazione 3 agosto 2023 n. 389/2023/R/RIF Aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2).

##### Schema tipo di piano economico finanziario

- Determinazione 6 novembre 2023, n. 1/DTAC/2023 - Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti l'aggiornamento della proposta tariffaria per il biennio 2024-2025 e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della



disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti, ai sensi delle deliberazioni 363/2021/R/rif e 389/2023/R/rif.

#### Indicatori di qualità dei servizi e livelli minimi di qualità dei servizi

Deliberazione 18 gennaio 2022, 15/2022/R/rif., recante "Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (TQRIF).

#### Schema di contratto tipo

Deliberazione 03 agosto 2023 385/2023/R/rif "Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani".

### **B.1.2. INDICAZIONE DEI RISULTATI DELLE GESTIONI PREGRESSE E LORO CONFRONTO CON GLI INDICATORI APPLICABILI**

Sul territorio oggetto di affidamento il servizio di gestione delle fasi di smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, così come disciplinati dalla L. n. 26/2010 e, in particolare, anche quelli connessi alla gestione degli impianti esistenti di competenza della Provincia di Caserta, è stato svolto dal 01 gennaio 2010 e fino ad oggi, dalla società GISEC S.p.A., costituita ai sensi dell'articolo 20 della L.R. n. 4/2007, così come modificata dalla L.R. n. 4/2008.

L'obiettivo che si intendeva perseguire era quello di gestire il ciclo integrato dei rifiuti nella provincia di Caserta. Il 10 agosto 2017 la Società ha modificato lo Statuto in ottemperanza a quanto previsto dal D.lgs. 175/2016. Socio Unico della Società è la Provincia di Caserta.

Con Decreto Presidenziale n. 8 del 7 Luglio 2010, sono stati trasferiti alla GISEC S.p.A. tutti i compiti e le attività connesse alla gestione delle fasi di smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati, così come disciplinati dalla L. n. 26/2010 e, in particolare, anche quelli connessi alla gestione degli impianti esistenti di competenza della Provincia di Caserta (già assegnati alla GISEC dal 1° Gennaio 2010) nonché quelli in via di conferimento e quelli connessi alla realizzazione degli impianti che la programmazione regionale riterrà necessaria per il raggiungimento dell'autosufficienza provinciale nella gestione dei rifiuti solidi urbani.

Identificata quale società a totale partecipazione pubblica di cui alla lettera n dell'art. 2 del D. Lgs. 175/2016 ovvero società a controllo pubblico di cui alla lettera m del medesimo articolo, svolge un servizio di interesse economico generale ed ha come scopo sociale l'esercizio del servizio di gestione degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali connesse al ciclo integrato dei rifiuti di proprietà della Provincia di Caserta che vengono concessi in comodato alla società stessa.

#### **a. Confronto con gli indicatori applicabili**

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani rientra nel perimetro regolato da ARERA che, con delibere n. 443/2019/R/rif e n. 363/2021/R/rif, come integrata e modificata con delibera n. 389/2023/R/rif, ha adottato, rispettivamente per il primo e per il secondo periodo regolatorio, il Metodo Tariffario Rifiuti per la determinazione delle entrate tariffarie basate sul riconoscimento dei costi efficienti.

In particolare:



- con la deliberazione di Giunta Regionale n. 190 del 20.04.2022, la Regione Campania ha qualificato, ai sensi dell'art. 6 della delibera n. 363/2021 ARERA, per le annualità 2022/2025, l'impianto TMB di Santa Maria Capua Vetere gestito dalla GISEC S.p.A. quale impianto "intermedio" e, per l'effetto, la tariffa di trattamento è stata determinata secondo quanto prescritto dall'art. 5 della citata delibera 363/2021 nonché da quanto previsto dall'allegato MTR 2 in particolare dall'art. 25;
- il Piano economico finanziario risultante dall'applicazione di tale metodologia è stato validato dall'EDA Caserta, individuato dalla Regione Campania quale soggetto competente ai sensi dell'art. 7.2 della Deliberazione n. 363/2021, per la procedura di approvazione disciplinata dall'art 7 della citata delibera ARERA, secondo lo schema tipo approvato con Determina 22 aprile 2022, 1/2022 – DRIF. nelle Metodologie Tariffarie succitate trovano applicazione i fabbisogni standard di cui agli indicatori del precedente paragrafo;

La gestione pregressa appare, pertanto, conforme agli indicatori applicabili.

#### **b. Risultati economici finanziari della gestione pregressa**

Ai fini della valutazione dei risultati della gestione pregressa si ritiene utile riportare ulteriori elementi di analisi. Di seguito viene presentata una sintetica analisi di bilancio degli ultimi cinque esercizi chiusi (dal 2018 al 2022) di cui si dispone dei dati. I valori calcolati per la GISEC S.p.A. saranno valutati, in un'ottica di benchmark con il mercato, anche rispetto ai valori medi delle aziende analoghe del territorio.

#### Indici di redditività

Gli indici di redditività si pongono lo scopo di analizzare la capacità dell'azienda di produrre reddito e mettono in luce il peso delle diverse gestioni (caratteristica, finanziaria, operativa) sulla redditività dell'azienda.

Gli indici individuati per l'analisi di redditività sono i seguenti:

- ROE (Return on Equity) = (utile netto / patrimonio netto)
- ROI (Return on Investments) = (reddito operativo / capitale investito netto operativo);
- ROS (Return on Sales) = (reddito operativo / ricavi)
- EBITDA/VENDITE = (fatturato – costo del venduto) / vendite

<b>ROE</b>	2018	2019	2020	2021	2022
Risultato Netto / Patrimonio Netto	1,9% ●	↓ 0,0% ●	↑ 2,5% ●	↑ 7,8% ●	↓ 2,0% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il ROE dell'anno 2022 è pari a 2,0%, dato da un Utile di € 77.227 e da un valore contabile dell'Equity che ammonta ad € 3.853.572. Il valore del ROE rilevato dall'ultimo bilancio non evidenzia una performance particolarmente soddisfacente. L'indice fa segnare in definitiva un sensibile calo rispetto all'anno 2021 in cui era pari a 7,8%. L'andamento del ROE è direttamente riconducibile al fatto che l'Utile mostra una sensibile riduzione



se confrontato con il dato dell'anno precedente mentre l'Equity non fa registrare significative variazioni. Nello specifico, il Patrimonio Netto passa da un valore di € 3.776.345 nel 2021 ad € 3.853.572 nell'anno in corso, con una variazione piuttosto contenuta di 2,0 punti percentuali mentre il Risultato Netto si attesta su un valore di € 77.227 nel 2022 a fronte di € 293.207 dell'anno precedente evidenziando invece un calo di 73,7 punti. Nel 2020 il ROE risultava pari a 2,5%.

ROI	2018	2019	2020	2021	2022
	-3,8% ●	↓ -4,4% ●	↑ 0,1% ●	↔ 0,2% ●	↔ 0,0% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Nel 2022 il ROI è prossimo allo 0% (0,025) ed è dato da un valore totale delle attività pari ad € 90.642.656 e da un Risultato Operativo (EBIT) di € 23.173. Il rendimento della gestione caratteristica dell'azienda è quindi assai contenuto. L'indice si mantiene in definitiva sostanzialmente stabile rispetto all'anno 2021 in cui era pari a 0,2%. Il ROI non fa segnare quindi significative variazioni, nonostante sia il valore totale delle attività che il Risultato Operativo mostrino entrambi sensibili cambiamenti rispetto all'anno precedente, risultando ambedue in calo. Nello specifico, le attività passano da un valore di € 101.073.746 nel 2021 ad € 90.642.656 nell'anno in corso, con una diminuzione di 10,3 punti percentuali mentre l'EBIT si attesta su un valore di € 23.173 nel 2022 a fronte di € 230.264 dell'anno precedente evidenziando a sua volta un calo percentuale di 89,9 punti. Nel 2020 il ROI risultava pari a 0,1%.

ROS	2018	2019	2020	2021	2022
Risultato Operativo / Vendite	-8,4% ●	↓ -9,3% ●	↑ 0,3% ●	↔ 0,6% ●	↓ 0,1% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Nel 2022 il ROS è pari a 0,1%, dato che l'azienda ha ottenuto ricavi per € 39.034.693 e il Risultato Operativo (EBIT) risulta pari ad € 23.173. L'indice fa segnare un calo rispetto all'anno 2021 in cui era pari a 0,6%. La diminuzione del ROS si accompagna ad una riduzione sia dei Ricavi che dell'EBIT ed è dovuto alla più che proporzionale diminuzione dell'EBIT rispetto ai Ricavi. Nello specifico, le vendite passano da un valore di € 40.855.430 nel 2021 ad € 39.034.693 nell'anno in corso, con un calo di 4,5 punti percentuali mentre l'EBIT si attesta su un valore di € 23.173 nel 2022 a fronte di € 230.264 dell'anno precedente evidenziando a sua volta una decrescita in percentuale di 89,9 punti. Nel 2020 il ROS risultava pari a 0,3%.

L'EBITDA o MOL, considerato come una buona approssimazione della liquidità generata dalla gestione caratteristica dell'impresa, è in crescita nel 2022 rispetto all'esercizio precedente, delineando una situazione di equilibrio economico-finanziario.



<b>MARGINE OPERATIVO LORDO (MOL)</b>	€ 3.138.595	€ 753.724	€ 1.090.437	€ 851.134	€ 899.487
<b>MOL/VENDITE</b>	0,09	0,02	0,03	0,02	0,02

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il Margine Operativo Lordo (MOL) è cresciuto del 5,7% rispetto al 2021 attestandosi ad € 899.487, pari al 2,3% del fatturato. Nell'esercizio 2022, la crescita del Mol è riconducibile sia alla crescita degli Altri Ricavi, che evidenziano un incremento di 97,0 punti percentuali rispetto all'anno precedente, sia a d un complessivo miglioramento delle incidenze dei costi operativi, che risultano mediamente in lievissima diminuzione, e viene fatta registrare nonostante il calo del fatturato, che risulta in flessione di 4,5 punti. Non si registrano infine variazioni delle rimanenze dei prodotti finiti che dunque non influiscono sull'andamento del Mol.

#### Indici di produttività

Gli indici di produttività sono indicatori della produttività aziendale che permettono di capire l'efficienza dei fattori produttivi all'interno del sistema impresa.

Gli indici individuati per l'analisi di produttività sono i seguenti:

- Ricavi pro-capite (Fatturato / n. dipendenti)
- Valore aggiunto pro-capite (Valore aggiunto / n. dipendenti)
- Costo lavoro per addetto (costo del personale / n. dipendenti)
- Rendimento dipendenti (Fatturato/costo del lavoro).

	31/12/22	31/12/21	31/12/20	31/12/19	31/12/18
<b>Ricavi pro-capite</b>	292.079	278.847	239.333	241.221	<b>208.534</b>
<b>Valore aggiunto pro-capite</b>	146	1.439	677	-22.315	<b>-17.561</b>
<b>Costo lavoro per addetto</b>	49.728	49.560	50.880	50.847	<b>50.499</b>
<b>Rendimento dipendenti</b>	5,87	5,63	4,70	4,74	<b>4,13</b>
<b>Numero dipendenti</b>	<b>159</b>	<b>160</b>	<b>166</b>	<b>174</b>	<b>164</b>

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A. (per n. dipendenti)

L'analisi presenta un quadro sostanzialmente stabile nel tempo e non evidenzia la necessità di puntualizzazioni significative sui singoli indicatori. Alla luce degli obiettivi presenti nel piano economico finanziario volti ad una importante riorganizzazione del personale con una tendenziale riduzione del numero dei dipendenti, si ritiene che l'azienda stessa si aspetti per il futuro margini di miglioramento su questo profilo.



### Indici finanziari

Gli indici finanziari si riferiscono alla capacità dell'azienda di preservare condizioni di equilibrio finanziario nel breve e nel lungo periodo. Gli indici di cui verrà presentata l'analisi sono i seguenti:

- Indici e margini di liquidità, che esprimono la capacità dell'azienda di far fronte ai propri impegni finanziari
- Indici di indebitamento, che evidenziano la struttura e la composizione del debito verso terzi in un'ottica di sua sostenibilità futura
- Indici di rotazione e durata, che sono funzionali a rilevare la velocità di trasformazione in forma liquida delle singole classi di valori dell'attivo circolante e la velocità di estinzione delle passività correnti.

### Indici e margini di liquidità

Gli indici individuati per l'analisi di liquidità sono i seguenti:

- Margine di tesoreria ((liquidità immediate + differite) – passività correnti)
- Margine di struttura (patrimonio netto + debiti a medio/lungo termine) - (imm. Materiali + imm. Finanziarie)
- Quick Ratio (Liquidità immediate+ Liquidità differite) / Passività correnti
- Indice di liquidità (attivo circolante-rimanenze) / debiti a breve);
- Capitale circolante netto (attività a breve – passività a breve)

#### **Margine di Tesoreria**

	2018	2019	2020	2021	2022
(Attività a breve - Rimanenze) - Passività a breve	14.304.339 ●	↓ 13.997.636 ●	↓ 13.303.806 ●	↓ 10.672.177 ●	↓ 8.687.709 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il margine di tesoreria esprime la capacità dell'azienda a far fronte alle passività correnti con l'utilizzo delle disponibilità liquide e dei crediti a breve e rappresenta un indicatore della liquidità netta. Analizzando il Margine di Tesoreria relativo all'esercizio 2022 si rileva che l'azienda si trova in una situazione di equilibrio finanziario, ovvero ha le capacità di far fronte alle passività correnti con l'utilizzo delle disponibilità liquide e dei crediti a breve. Il trend dal 2018 risulta decrescente ma sempre positivo per valori significativi.

#### **Margine di Struttura**

	2018	2019	2020	2021	2022
Margine di Struttura	2.538.179 ●	↓ 2.300.116 ●	↓ 1.921.638 ●	↓ 1.050.094 ●	↓ -258.362 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il Margine di Struttura permette di verificare le modalità di finanziamento delle immobilizzazioni e valutare il grado di capitalizzazione rispetto alla dimensione aziendale. Analizzando il Margine di Struttura relativo



all'esercizio 2022 il Capitale Fisso finanzia solo in parte le attività immobilizzate per cui la differenza è coperta anche da passività correnti. Rispetto all'anno precedente in riduzione di € 1.308.456.

Quick Ratio	2018	2019	2020	2021	2022
(Attività a breve - Rimanenze) / Passività a breve	123,4% ●	↔ 119,0% ●	↔ 117,1% ●	↔ 112,3% ●	↔ 111,4% ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Evidenzia la capacità dell'azienda di far fronte agli impegni scadenti nel breve periodo utilizzando le risorse disponibili in forma liquida nello stesso periodo di tempo. Analizzando il Quick ratio relativo all'esercizio 2022 notiamo che l'azienda si trova in una soddisfacente situazione di tranquillità finanziaria dato che le liquidità immediate e quelle differite riescono a coprire le passività correnti. Rispetto all'anno precedente, l'indice è rimasto sostanzialmente invariato.

Indice di liquidità (Current Ratio)	2018	2019	2020	2021	2022
Attività a breve / Passività a breve	1,2 ●	↔ 1,2 ●	↔ 1,2 ●	↔ 1,1 ●	↔ 1,1 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A..

Verifica se l'ammontare delle attività che ritorneranno in forma liquida entro un anno è superiore ai debiti che diventeranno esigibili nello stesso periodo di tempo. Analizzando l'Indice di Liquidità (Current ratio) relativo all'esercizio 2022 si rileva che l'azienda si trova in una situazione finanziaria equilibrata. Rispetto all'anno precedente, l'indice è rimasto sostanzialmente invariato.

Capitale Circolante Netto	2018	2019	2020	2021	2022
Attività a breve - Passività a breve	14.304.339 ●	↔ 14.488.912 ●	↓ 14.029.152 ●	↓ 11.667.418 ●	↓ 10.358.963 ●

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

Il Capitale Circolante Netto indica il saldo tra le attività correnti e le passività correnti e quindi espressione della liquidità aziendale.

Il valore, pur decrescente, si mantiene sempre positivo e su valori soddisfacenti.

### Indici di indebitamento

Gli indici individuati per l'analisi dell'indebitamento sono i seguenti:

- Indice di indebitamento a breve: debiti a breve / debiti
- Indice di indebitamento a lungo: debiti a lungo / debiti
- Leverage (rapporto di indebitamento): attività / patrimonio netto
- Indice di autonomia finanziaria: patrimonio netto / totale debiti
- Costo del denaro a prestito: (oneri finanziari) / (debiti verso banche)
- Debt/EBITDA ratio (debiti verso banche + debiti verso altri finanziatori) / (RO+Amm.+sval).



	31/12/22	31/12/21	31/12/20	31/12/19	31/12/18
<b>Indice di indebitamento a breve</b>	1	1	1	1	1
<b>Indice di indebitamento a lungo</b>	0	0	0	0	0
<b>Leverage / Rapporto di indebitamento</b>	23,52	26,76	26,84	27,45	23,46
<b>Indice di autonomia finanziaria</b>	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05
<b>Costo del denaro a prestito</b>	0	0	0	0	0
<b>Debt/EBITDA ratio</b>	0	0	0	0	0

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

I primi quattro indicatori fanno riferimento alla composizione del debito fra risorse proprie e di terzi ed evidenziano la totale mancanza di debito a medio/lungo termine, che tipicamente è il debito bancario per mutui e finanziamenti che nel caso in esame è pari a zero.

I successivi due indicatori, di conseguenza, sono pari anch'essi a zero.

#### Indici di rotazione e durata

- Rotazione del capitale investito = ricavi / totale attività
- Days Payable Outstanding = (debiti verso fornitori a breve) / (costi della produzione) x 365
- Days Sales Outstanding = (crediti verso clienti a breve) / (valore della produzione) x 365

	31/12/22	31/12/21	31/12/20	31/12/19	31/12/18
<b>Rotazione del capitale investito</b>	0,51	0,44	0,42	0,47	0,45
<b>Days Payable Outstanding</b>	682,55	817,6	868,7	751,9	540,73
<b>Days Sales Outstanding</b>	438	536,55	529,25	573,05	578,98

Fonte: indici calcolati sui bilanci ufficiali della GISEC S.p.A.

La rotazione del capitale investito esprime quante volte il capitale investito ritorna sotto forma di ricavi in un anno amministrativo, in questo caso nei quattro esercizi in esame il capitale investito è ritornato in forma di ricavi in media per circa 0,46 volte nel corso degli esercizi analizzati. Ciò significa che per produrre un euro di ricavo



occorre investire 2,17 euro che è un rapporto tipico di quelle attività dove gli investimenti in impianti sono necessariamente (e fisiologicamente) significativi.

Il Days Payable Outstanding (DPO) è una metrica finanziaria utilizzata per valutare il periodo medio di tempo che un'azienda impiega per pagare i propri fornitori, espressa in giorni, e rappresenta il numero medio di giorni necessari affinché un'azienda saldi i propri debiti commerciali. Un Days Payable Outstanding (DPO) elevato per un'azienda pubblica può comportare vari vantaggi, specialmente in termini di gestione della liquidità ed efficienza finanziaria. Quando un'azienda riesce a ritardare i pagamenti ai fornitori, ha la possibilità di preservare una maggiore liquidità interna che può poi essere utilizzata per affrontare impegni finanziari immediati o per cogliere opportunità di investimento, sia interne che esterne. Tale fattispecie è da considerarsi una caratteristica intrinseca delle società a partecipazioni pubblica dato che le tempistiche soprariportate potrebbero essere (con altissima probabilità) insostenibili per un'azienda privata.

Il Days Sales Outstanding (DSO), noto anche come periodo medio di incasso, viene utilizzato per misurare il tempo medio che un'azienda impiega per riscuotere i propri crediti dai clienti. Rappresenta il numero medio di giorni necessari affinché un'azienda converta le sue vendite in cassa. Un DSO più basso indica che l'azienda è in grado di riscuotere i crediti più rapidamente, il che può essere un segnale di efficienza nella gestione del credito e della liquidità. Inoltre, un DSO più esteso può contribuire a costruire relazioni più solide con i clienti, specialmente se l'azienda offre condizioni di pagamento flessibili. Ciò può favorire la fedeltà del cliente e contribuire positivamente alla reputazione dell'azienda nel lungo periodo.

Un altro aspetto da considerare è la riduzione del rischio di insolvenza da parte dei clienti, poiché concedere loro più tempo per saldare i debiti può aiutare a mitigare il rischio di mancati pagamenti.

Nel caso di specie il DSO risulta anch'esso elevato il che trattandosi di clientela composta esclusivamente da enti pubblici (segnatamente comuni) risulta fisiologico: anche qui va considerato che difficilmente una azienda privata potrebbe sostenere tali dilazioni a clientela.

### **Considerazioni conclusive**

L'analisi effettuata mostra dal punto di vista reddituale un quadro tendenzialmente accettabile con riferimento ai profili di redditività, tenendo conto che GISEC S.p.A. opera in un mercato regolato per la fornitura di un pubblico servizio e che pertanto non mira alla massimizzazione del profitto (che pure è presente) ma piuttosto alla salvaguardia dell'equilibrio economico finanziario.

L'analisi degli indici di produttività non presenta evidenti elementi di criticità, ed anche l'analisi degli indici finanziari evidenzia sostanziali equilibri con riferimento alla liquidità generata ed al confronto tra i gironi medi di incasso dei crediti e quelli di pagamento delle forniture.

Tutto ciò premesso, si ritiene in ogni caso che GISEC S.p.A. possa essere valutato come un operatore economico idoneo dal punto di vista degli aspetti economici, finanziari e patrimoniali ad operare come concessionario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.



**c. Qualità del servizio e investimenti effettuati dalla gestione progressa**

Per quanto riguarda gli investimenti realizzati, si rileva un incremento delle immobilizzazioni immateriali e materiali dal 2020 al 2022.

Le immobilizzazioni immateriali hanno registrato nel 2021 un aumento netto di oltre € 1mln, passando da euro 484.171 nel precedente esercizio ad euro 1.511.017, e nel 2022 un ulteriore aumento di € 610mila, dovuto alla capitalizzazione delle spese per le migliorie su beni di terzi (STIR, siti e discariche).

Per quel che riguarda le immobilizzazioni materiali, la società ha proceduto nel 2021 alla rivalutazione dei beni così come previsto dal D.L. 104/2020, convertito in legge n. 126/2020. Il valore, dall'esercizio 2020 all'esercizio 2021, è cresciuto di euro 137.905 e nel 2021 risulta di euro 1.215.234. La rivalutazione operata ha avuto ovviamente anche effetti fiscali; infatti, è stata apposta sui beni rivalutati l'imposta sostitutiva del 3% e dal 2021 gli ammortamenti sono stati effettuati sui valori rivalutati.

Nel 2022 la GISEC ha effettuato ulteriori investimenti in attrezzature (849mila € circa) impianti, automezzi ed altro per una crescita del valore a bilancio (al netto degli ammortamenti di periodo) di € 776mila circa.

**d. Effetti sulla finanza pubblica della gestione progressa**

Per quanto riguarda gli effetti sulla finanza pubblica derivanti dalla gestione progressa del medesimo servizio, si può sottolineare, anche in coerenza con l'analisi già effettuata nei precedenti punti, che non abbia provocato impatti negativi sulla finanza pubblica.

I profili con potenziali aree di criticità, vale a dire quelli della redditività, della liquidità e dell'indebitamento, non hanno comunque comportato effetti negativi in quanto non hanno richiesto in nessun caso un intervento diretto del socio.

In integrazione a quanto già rilevato, si sottolinea anche come in nessuno degli esercizi precedenti la società GISEC S.p.A. abbia riportato perdite, che, sulla base del TUSP - D.lgs. 175/2016 - art. 21, avrebbero comportato la necessità da parte degli enti locali soci di accantonamento in apposito fondo vincolato di un importo pari al risultato negativo.

Questo anche perché come già rilevato il servizio oggetto di analisi rientra nella regolazione ARERA comprendente l'adozione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), che si fonda sul principio di determinazione delle entrate tariffarie sulla base del riconoscimento dei costi efficienti. Ciò significa che il meccanismo che è alla base del sistema tariffario del settore implica la copertura dei costi riconosciuti tramite i ricavi da entrata tariffaria, generando un sostanziale effetto di impatto nullo sulla finanza pubblica.

**B.1.1 Piano Economico Finanziario di Affidamento**

Come richiesto dallo schema di motivazione qualificata predisposto da Anac, si pone l'attenzione sul piano economico finanziario di affidamento di GISEC S.p.A. Tale piano riporta, con cadenza annuale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, l'andamento dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti; la previsione annuale dei proventi da tariffa, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento; lo sviluppo dei ricavi da tariffa, il conto economico, il rendiconto finanziario e lo stato patrimoniale.



Tale piano, asseverato come richiesto dalla normativa ed allegato alla presente, si basa sulle seguenti assunzioni:

Adeguamento inflattivo prospettico

- Costi operativi 2% (quali costi per automezzi, attrezzature, sedi, altri consumi, servizi di terzi e ulteriori);
- Inflazione sui ricavi 1%;
- Decremento del costo inceneritore STIR del 4% e dal 2028 del 5%;
- Decremento smaltimento generico del 4% e dal 2028 del 5%;
- Diminuzione progressiva numero di addetti;
- Costo personale incrementato del 1,5% all'anno a copertura degli aumenti contrattuali previsti;
- Investimenti in impianti macchinari ed attrezzature per € 200mila annui;
- Investimenti in altri beni materiali per € 200mila ogni due anni;
- Manutenzioni su beni di terzi € 500mila ogni 4 anni;
- La tariffa è stata ipotizzata decrescente nell'arco della durata del piano.

Elementi socio territoriali:

- Il piano ricomprende tutti i comuni della provincia di Caserta;
- La popolazione servita (abitanti residenti), che risulta essere funzione diretta dalla produzione totale di rifiuti e dei relativi costi di raccolta e trattamento, è stata ipotizzata sostanzialmente costante per l'intera durata della concessione;
- Le previsioni di produzione pro-capite di rifiuto sono state ipotizzate costanti per la durata del progetto e determinate sulla base delle osservazioni delle serie storiche disponibili per ognuna delle aree territoriali.

Oneri finanziari:

Gli oneri finanziari sono stati stimati pari a zero sulla base dei flussi finanziari positivi stimati lungo l'arco di durata del piano.

La liquidità a disposizione nell'arco temporale del Piano è ipotizzata sufficiente al fine di non dover attivare linee di credito.

Proventi finanziari:

Non sono previsti proventi per interessi dilatori e di mora sull'incasso della tariffa.

Imposte:

Le imposte IRAP e IRES sono state calcolate sulla base del risultato dopo i proventi/oneri finanziari applicando una aliquota media commisurata al 28,90% (IRES + IRAP).



Attività e passività:

- Crediti commerciali: rappresentano i crediti verso i comuni soci per le attività svolte da GISEC S.p.A.. Sono stati stimati ipotizzando l'incasso ogni anno del 70% della tariffa (ricavi) dell'anno (media 7 mesi) e del 60% ogni anno dei residui di tariffa non incassata.
- Magazzino: il suo valore viene ipotizzato in costante decrescita lungo l'arco del piano.
- Fondo svalutazione crediti: In ragione della natura dell'attività svolta da GISEC S.p.A. è stato stimato il rischio considerando il dato medio storico degli ultimi anni al fine di garantire una certa capienza del fondo rischi e oneri. Durante il corso degli anni il totale fondo svalutazione, sommato alla parte portata direttamente a perdita (classificata nei costi generali), ammontava mediamente a circa il 5% dei ricavi conseguiti nell'anno. Nelle ipotesi di piano si è ipotizzato di non accantonare al Fondo Svalutazione, grazie alle azioni atte al miglioramento del recupero dei crediti precedentemente citate; l'ipotesi, sia pur semplificata, prende in considerazione il possibile miglioramento delle politiche di incasso nell'arco del periodo del Piano.
- Debiti commerciali: sono stati stimati applicando ai costi prospettici il coefficiente DPO (Days Payable Outstanding) pari a 120 giorni.

Altre attività/passività correnti:

- debiti verso istituti di previdenza sociale: sono stati fatti pari al debito maturato sulle mensilità maturate nel mese di dicembre non scaduto e da versarsi al gennaio successivo;
- debiti tributari: sono calcolati sulla base delle ritenute sugli emolumenti maturati a beneficio del personale dipendente nel mese di dicembre da pagarsi nel gennaio successivo oltre agli acconti di imposta liquidati in dichiarazione e non scaduti al 31 dicembre;
- debiti vari: sono stati ipotizzati in costante riduzione nell'arco di durata del piano;
- altri crediti: sono stati ipotizzati in costante riduzione nell'arco di durata del piano;
- crediti per imposte: sono stati ipotizzati in costante riduzione nell'arco di durata del piano;
- ratei e risconti attivi: per lo più rappresentati da risconti attivi afferenti al differimento della competenza dei costi operativi e fatti pari al 0,75% di essi;
- ratei e risconti passivi: per lo più rappresentati da risconti attivi afferenti al differimento della competenza dei costi operativi e fatti pari al 0,50% di essi;
- Fondo TFR: comprensivo della relativa rivalutazione, in considerazione delle variazioni del personale previste durante l'articolazione del piano;
- Fondo rischi e oneri: ipotizzato costantemente in decrescita lungo l'arco del piano;
- Patrimonio netto: il progetto, in coerenza con la natura pubblica della società e la tipologia di attività svolta, prevede un *pay ratio* dell'utile pari a zero per tutti gli anni di pianificazione riportando l'utile realizzato a patrimonio netto.



## **B.2 RAGIONI DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO**

### **B.2.1 Analisi del mercato**

#### **B.2.1.a Caratteristiche del Servizio di Gestione Rifiuti Urbani**

Come già rilevato il Servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani è un servizio regolato dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) alla quale sono state attribuite con legge 27 dicembre 2017, n. 205 le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani, da esercitarsi "con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481" e già esercitati negli altri settori di competenza.

Nell'ambito delle proprie funzioni l'Autorità ha provveduto all'emanazione delle delibere n. 443/2019/R/rif e n. 363/2021/R/rif, poi integrata e modificata con delibera n. 389/2023/R/rif, recanti, rispettivamente per il primo e per il secondo periodo regolatorio, il Metodo Tariffario Rifiuti per la determinazione delle entrate tariffarie basate sul riconoscimento dei costi efficienti.

Nell'ambito delle deliberazioni richiamate trova ora esplicitazione la definizione di Servizio integrato di gestione come comprendente il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti urbani (indipendentemente dalla classificazione che assumono durante il loro percorso) vale a dire: l'attività di raccolta e trasporto; l'attività di trattamento e smaltimento; l'attività di trattamento e recupero; l'attività di spazzamento e lavaggio strade, nonché l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti.

Analogamente, nei medesimi provvedimenti, si rinviene anche la definizione di Attività esterne al ciclo integrato dei RU, che sono tutte quelle attività che, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente, non possono essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione dell'Autorità.

GISEC S.p.A. è un'azienda a totale partecipazione pubblica che svolge secondo il modello in house providing il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani come sopra descritto e come è oggetto della presente procedura di affidamento.

Come più sopra esposto GISEC S.p.A. sarà partecipata da tutti i comuni della Provincia di Caserta. La società opera già nel medesimo ambito dal 01.01.2010 gestendo lo STIR di Santa Maria Capua Vetere, e alcune discariche e siti di stoccaggio.

Il valore complessivo dell'affidamento della durata di 15 anni, così come risultante dal PEF di affidamento asseverato, è pari a euro 544.343.000.

#### **B.2.1.b Fornitori attivi a livello nazionale e locale**

A livello nazionale, come noto, il settore della gestione dei rifiuti urbani si contraddistingue per l'elevata dispersione sia orizzontale, dovuta all'elevatissimo numero di operatori attivi in territori di dimensione spesso comunale, sia verticale con la presenza di numerosi gestori specializzati nelle fasi a monte o a valle della filiera, e pochi grandi operatori in grado di chiudere il ciclo. Il risultato è quello di un settore ad elevatissima frammentazione.

Complessivamente i gestori attivi sono 776 di cui il 53,52% attivo nel settore della igiene urbana, il 7,49% nel ciclo integrato e il 38,99% trattamento e smaltimento. Di tali gestori il 62,90% è privato mentre il 37,10% è in mano pubblica (fonte ReOpen SPL – INVITALIA).



Nella Regione Campania l'attività di trattamento e smaltimento della frazione secca indifferenziata è assicurata da n. 7 impianti T.M.B. localizzati n. 3 nella provincia di Napoli e n. 1 in ogni provincia.

Tali impianti, dal 2010, anno di entrata in vigore del D.L. n. 195 del 30.12.2009, convertito nella Legge 26 febbraio 2010, sono gestiti dalle società provinciali costituite ai sensi della stessa normativa.

Nella tabella a seguire il dettaglio degli impianti:

PROVINCIA	COMUNE DI LOCALIZZAZIONE	SOCIETÀ DI GESTIONE	SOCIO PUBBLICO/PRIVATO
Caserta	Santa Maria Capua Vetere	GISEC S.p.A.	Provincia di Caserta
Napoli	Caivano	SAPNA S.p.A.	Città Metropolitana di Napoli
Napoli	Giugliano in Campania	SAPNA S.p.A.	Città Metropolitana di Napoli
Napoli	Tufino	SAPNA S.p.A.	Città Metropolitana di Napoli
Avellino	Avellino	Irpiniambiente S.p.A.	Provincia di Avellino
Salerno	Battipaglia	Eco Ambiente Salerno S.p.A.	Ente d'Ambito di Salerno
Benevento	Casalduni	SAMTE S.r.l.	Provincia di Benevento

Si precisa che al momento l'impianto di Benevento è fermo da qualche anno causa incendio.

#### **B.2.1.c Condizioni economiche e qualitative applicate dai fornitori in aree comparabili**

In considerazione dell'elevato grado di frammentazione gestionale che caratterizza il servizio in analisi a livello nazionale, e della circostanza che nella regione Campania tutti gli STIR sono affidati a gestione pubblica (vedi dati ISPRA) si ritiene opportuno per poter effettuare confronti con le gestioni private, procedere con un'analisi delle condizioni economiche applicate dai gestori operanti in aree geograficamente prossime.

In particolare, si rappresenta che nella regione Lazio, ad esempio, la tariffa di accesso al T.B.M. gestito da R.I.D.A. ambiente Srl per l'anno 2023 è pari ad €/ton 173,89 al netto di eco tassa, benefit ambientali, IVA ed Istat: tale dato è ricavabile dalla determina della Regione Lazio nr. G00505 del 18/01/2023 che prevede tale tariffa in vigore del 01/01/2023.

Per la provincia di Caserta invece, si rappresenta che in data 25.03.2023, con determina n.91, l'Ente d'Ambito ha provveduto alla validazione della tariffa 2023 della GISEC S.p.A., quantificata in euro 201,86/tn, oltre iva e comprensiva di ristori ambientali (€/tn. 4,94). Ciò posto, la quota tariffaria per il ciclo aggiuntivo in ribaltamento



(costi siti stoccaggio e discariche), alla luce dei driver utilizzati è quantificata in €/tn 40,37; la quota invece per la gestione del ciclo minimo regolato (STIR) risulta essere pari ad €/tn. 161,49, decisamente inferiore (-12,40 €/tn) a quella praticata dalla R.I.D.A. e quindi applicata in Regione Lazio.

## B.2.2 Efficiente gestione del servizio

### B.2.2.a Risultati conseguiti in eventuali gestioni pregresse in house

Per l'analisi completa dei risultati conseguiti dalla precedente gestione *in house* si rimanda al paragrafo precedente **B.1.2** rubricato *Indicazione dei risultati delle gestioni pregresse e loro confronto con gli indicatori applicabili*. Nel seguito, a completamento dell'analisi già svolta, si pone l'attenzione sui risultati conseguiti dal gestore attuale (GISEC) rispetto alle performances di gestioni analoghe raffrontando i dati presenti su ReOPEN (Invitalia) e riassunti nella tabella che segue:

Descrizione	ROI	ROE	ROS	Indice di liquidità
GISEC	0,2%	7,8%	0,6%	1,1%
Gestori Pubblici	13,71%	18,72%	1,09%	14,83%
Gestori Privati	0,46%	7,18%	7,35%	1,16%

I dati esposti sono tutti aggiornati al 2021: per GISEC abbiamo anche il dato del 2022 ma la fonte riporta dati 2021 ed allora per omogeneità di confronto si sono utilizzati i medesimi dati per GISEC.

Quello che si nota subito è che i dati di GISEC rispetto agli altri gestori pubblici sono tutti significativamente più bassi: da questo si può dedurre che il gestore attuale, pur non avendo negli ultimi anni chiuso gli esercizi in perdita e pur non avendo oggi una situazione di particolare tensione finanziaria riesce a sostenere e svolgere il servizio a costi che evidentemente sono contenuti in ragione dei bassi profitti.

I gestori privati hanno invece marginalità più alte, e questo è anche logico in quanto questi ricercano necessariamente il (giusto) profitto, che è la remunerazione del capitale investito che in realtà va perseguita anche dall'Ente Pubblico, ma in una logica di efficienza e di reinvestimento necessario agli investimenti programmati e funzionali alle attività di cui si fa carico, ma che sovente (se non sempre) ha una misura inferiore a quella del gestore privato.

### B.2.2.b La costruzione della modalità di affidamento prescelta

Il D.lgs. 201 del 30.12.2022, in vigore del 31.12.2022, prevede all'art. 14 comma 1 che: "Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;



- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

La presente Relazione quindi, come descritto in premessa, è finalizzata ad assolvere agli obblighi di cui all'art. 17 comma 2 del D.lgs. 201 del 30.12.2022 - richiamato dal precedente art. 14 - che recita: "Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30".

A tale scopo quindi, per poter procedere ad una comparazione in grado di evidenziare potenzialità e criticità dei diversi sistemi gestionali del servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti, si procede ad assumere quale modello di servizio quello attuale, e quindi le attività oggi svolte da GISEC S.p.A..

Procedendo quindi ad una prima analisi di carattere economico, delle diverse modalità di gestione previste nell'ordinamento e di seguito (nuovamente) elencate:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure di evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata in cui la selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta in house previa verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nel rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Tale analisi viene efficacemente sintetizzata nel quadro economico di raffronto rappresentato nella tabella che segue dove si è partiti dal costo del servizio come ipotizzato nel piano d'ambito e nel piano industriale dell'ATO, cui si è sommato l'utile di impresa atteso.

Va precisato che l'utile di impresa, ovvero la differenza tra i ricavi ed i costi generati dalla società per lo svolgimento delle attività, nel caso di gestione in house providing, è (può essere) pari a zero; nel caso di società miste l'utile viene quantificato (in ipotesi) nel 5% del costo del servizio (ricavi) ma computati nella misura della massima spettanza della quota del partner privato, ovvero il 49% rappresentando tale utile un costo per l'Ente. Nel caso di affidamento a terzi (società esterna) l'utile viene quantificato per l'intero. A tali valori va poi sommata l'IVA come per legge, conseguendo i costi complessivi per ognuna delle ipotesi illustrati nella tabella di seguito nella quale si ipotizza un costo del servizio fatto pari a 100:



	<i>House providing</i>	<i>Società Mista</i>	<i>Affidamento a terzi</i>
<b>Costo del servizio</b>	€ 100,00	€100,00	€100,00
<b>Utile di impresa</b>	€ 0	€ 2,45	€ 5,00
<b>Sub-Totale</b>	€ 100,00	€ 102,45	€ 105,00
<b>IVA</b>	€ 10,00	€ 10,25	€ 10,50
<b>Totale</b>	<b>€ 110,00</b>	<b>€ 112,70</b>	<b>€ 115,50</b>

Per quanto rappresentato esemplificativamente in tabella è di palmare evidenza come l'ipotesi della società *in house providing* sia quella meno onerosa per la collettività atteso che negli altri due casi (società mista e affidamento a terzi) l'utile che necessariamente (e lecitamente) il privato si attenda risulta essere un ulteriore aggravio in termini di costo per la collettività.

Vero è che anche nel piano industriale si ipotizza una quota di utile per ognuna delle annualità sulle quali lo stesso è sviluppato, ma è anche vero che tale utile per il soggetto pubblico costituisce un "margine di manovra" che consente allo stesso, alternativamente, di ridurre nell'immediato la tariffa a carico della collettività o di realizzare investimenti per il miglioramento del servizio che possano ridurre la tariffa nel medio periodo.

Tali utili diversamente sarebbero acquisiti (in toto o in parte a seconda dei casi) dal soggetto privato quale (legittimo) utile derivante dalla attività svolta ed a remunerazione del capitale investito.

### **B.2.2.c L'analisi S.W.O.T. delle tre ipotesi**

Ogni forma gestionale della modalità operativa di esecuzione del servizio, per come definita dalle norme, è esposta a fattori che possono nel tempo influenzare la bontà di alcuni aspetti iniziali di tali ipotesi. Ciò è dovuto a diverse condizioni al contorno che non sono mai stabili nel tempo.

L'analisi della situazione in termini di punti di forza, debolezza, opportunità e minacce (S.W.O.T.) è un prerequisito per la valutazione dei fabbisogni e la definizione degli obiettivi da affrontare ed è anche un momento di diagnosi a sé stante.

L'analisi S.W.O.T. fornisce, inoltre, una cornice conoscitiva all'interno della quale gli interventi proposti possono essere valutati in termini di pertinenza ed efficacia: essa deve, in altri termini, permettere di identificare chiaramente i fabbisogni più importanti da affrontare e gli strumenti più adeguati a soddisfarli. Per la scelta del sistema di gestione del servizio in parola viene, quindi di seguito svolta una S.W.O.T. Analysis di ciascuna delle tre opzioni praticabili, con l'individuazione per ciascuna di esse di:

- Strength (punti di forza);
- Weakness (punti di debolezza);
- Opportunities (opportunità);
- Threat (minacce).



Tali elementi sono tutti riferiti alla modalità di gestione in sé e non riferita ad aspetti esterni al soggetto sottoposto ad analisi di valutazione.

### ***Ipotesi 1: la gestione in house providing***

#### **Strength (Punti di forza)**

Risiedono sinteticamente in:

1. Gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "vision" che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile.
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società *in house* opererà;
3. La sponsorship da parte dell'Ente (in questo caso degli Enti) che costituirà(nno) la società, e quindi nel sostegno "politico" ed "amministrativo" da parte dell'Ente(i) costituente(i);
4. La possibilità, partendo dal know how maturato, di calare sulla realtà della provincia di Caserta un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto esterno;
5. La maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali;
6. Maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo di "controllo analogo" da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione;
7. La sinergia con le molteplici funzioni dell'ente(i), non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
8. La riduzione delle possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio;
9. La prevedibilità di costi di servizio più bassi per la mancanza di utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali.

#### **Weakness (Punti di debolezza)**

Sono costituiti sinteticamente in:

1. Limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società *in house* che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente Pubblico;
2. Difficoltà di applicare le penali sul canone, a differenza della gestione mista o di affidamento a soggetto esterno, in caso di inefficienza del servizio o di inadempienza contrattuale;
3. Assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta;
4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali.



### **Opportunities (Opportunità)**

Risiedono sinteticamente in:

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività;
2. Per il soggetto gestore che potrà contare oltre che sulla propria efficienza ed efficacia, anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni ritenute utili dalla collettività e che pertanto accrescono le possibilità di sinergie con il soggetto gestore;
3. Per il management nella "crescita" professionale e personale, e nell'orgoglio di lavorare per un soggetto efficiente nel quale i cittadini si identificano;
4. Per l'Ente nel poter contare su un nucleo di risorse che può aprire la strada a nuove progettualità che possono essere fonte di nuove opportunità, anche finanziarie;
5. Nella possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi e, quindi, con l'adozione dei correttivi necessari, con una migliore esecuzione rispetto alla gestione con la società mista o all'appalto esterno;
6. Nella possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l'applicazione di valutazioni negative sul management;
7. Nella possibilità di generare utili con dividendi unicamente a favore dell'Amministrazione.

### **Threat (Minacce)**

Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

1. Il possibile venir meno del sostegno politico. Un cambio di visione politica può generare una turbativa del "clima" aziendale e la perdita di efficienza, addirittura, per estremo, determinare ad un certo punto la dismissione della società;
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo per l'Amministrazione rispetto al valore dei servizi offerti;
3. Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite in organigramma e non risultare adeguate o conformi per professionalità rispetto a quanto necessario;
4. La minore capacità di adattamento ad eventuali rimodulazioni negative dell'importo degli affidamenti in particolar modo nei primi anni di esercizio che determinerebbe una limitazione della capacità di investimento e di esecuzione dei servizi da parte del gestore;
5. L'eventuale mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe come conseguenza un incremento di costi (per lo smaltimento in discarica, per le maggiori sanzioni, minori introiti per mancate premialità, etc.), senza possibilità di rivalsa sull'esecutore;
6. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto;
7. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio.



### ***Ipotesi 2: la gestione con società mista***

#### **Strength (Punti di forza)**

Risiedono sinteticamente in:

1. La presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con esperienza di gestione "industriale" nel settore di attività specifico, con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio;
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà;
3. Partendo dal know how maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà di Avellino un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente esterno;
4. L'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Amministrazione rispetto alla gestione *in house providing* unito all'obbligo di ribasso sull'importo a base d'asta.

#### **Weakness (Punti di debolezza)**

Sono costituiti sinteticamente in:

1. La particolarità della società mista che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico: ciò comporta limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati;
2. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari;
3. La bassa sinergia con molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
4. L'impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali;
5. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse;
6. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa spese generali.

#### **Opportunities (Opportunità)**

Risiedono sinteticamente:

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività;
2. Possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno;
3. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore;
4. Possibilità di generare utili con dividendi anche a favore dell'amministrazione

#### **Threat (Minacce)**



Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

1. Il fallimento del socio privato può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale;
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo, anche per l'Amministrazione, rispetto al valore dei servizi offerti;
3. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione e tra questa e la società affidataria;
4. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto;
5. L'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi;
6. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio.

### ***Ipotesi 3: la gestione con appalto esterno***

#### **Strength (Punti di forza)**

Risiedono sinteticamente in:

1. La professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio;
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui l'appaltatore opererà;
3. Le migliorie proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara;
4. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali;
5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione;
6. L'obbligo al ribasso sull'importo post a base di gara;
7. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati.

#### **Weakness (Punti di debolezza)**

Sono costituiti sinteticamente in:

1. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari;
2. La bassa sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
3. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse;
4. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa e spese generali.



### Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente:

1. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore.

### Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale;
2. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soggetto gestore ed Amministrazione;
3. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto;
4. L'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi;
5. La possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione.

### Le risultanze delle analisi effettuate e la scelta del metodo di gestione prescelto

Individuati i punti di forza, i punti di debolezza, le opportunità e le minacce insite in ciascuna possibilità gestionale vengono attribuiti i valori secondo il range di seguito individuato:

- Strength da +1 a +3;
- Weakness da -3 a -1;
- Opportunities da +1 a +3;
- Threat da -3 a -1.

Ottenendo i seguenti risultati:

### STRENGTH

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "vision" che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile.	2	1. La presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con esperienza di gestione "industriale" nel settore di attività specifico, con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti	2	1. La professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio	2



		dalla progettazione ed esecuzione del servizio			
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società <i>in house</i> opererà	1	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà;	1	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui l'appaltatore opererà	1
3. La sponsorship da parte dell'Ente che costituirà la società, e quindi nel sostegno "politico" ed "amministrativo" da parte dell'Ente costituente	2				
4. La possibilità, partendo dal know how maturato, di calare sulla realtà di Avellino un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto esterno	1	3. Partendo dal know how maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà di Avellino un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente esterno	2	3. Le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara	1
5. La maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali	2			4. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	2
6. Maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo di "controllo analogo" da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione	2				



7. La sinergia con le molteplici funzioni dell'ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi	1			5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione	2
8. La riduzione delle possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio	3				
9. La prevedibilità di costi di servizio più bassi per la mancanza di utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali	3	4. L'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Amministrazione rispetto alla gestione <i>in house providing</i> unito all'obbligo di ribasso sull'importo a base d'asta	2	6. L'obbligo al ribasso sull'importo post a base di gara	1
				7. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati	2

## WEAKNESS

HOUSE PROVIDING	SOCIETÀ MISTA	AFFIDAMENTO ESTERNO
1. Limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società <i>in house</i> che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente Pubblico	1. La particolarità della società mista che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico: ciò comporta limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati	
- 2	- 2	
2. Difficoltà di applicare le penali sul canone, a differenza della	2. La macchinosa attività di controllo e verifica in	1. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di



gestione mista o di affidamento a soggetto esterno, in caso di inefficienza del servizio o di inadempimento contrattuale	- 2	ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari	- 1	legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari	- 1
3. Assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta	- 1				
		3. La bassa sinergia con molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi	- 1	2. La bassa sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi	- 1
4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	- 1	4. L'impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	- 1		
		5. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse	- 2	3. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse	- 2
		6. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa spese generali	- 3	4. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa e spese generali	- 3

#### OPPORTUNITIES

HOUSE PROVIDING	SOCIETÀ MISTA	AFFIDAMENTO ESTERNO
1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore	1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi	



<p>riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività</p>	1	<p>nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività</p>	1		
<p>2. Per il soggetto gestore che potrà contare oltre che sulla propria efficienza ed efficacia anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni ritenute utili dalla collettività e che pertanto accrescono le possibilità di sinergie con il soggetto gestore</p>	1				
<p>3. Per il management nella "crescita" professionale e personale, e nell'orgoglio di lavorare per un soggetto efficiente nel quale i cittadini si identificano</p>	1				
<p>4. Per l'Ente nel poter contare su un nucleo di risorse che può aprire la strada a nuove progettualità che possono essere fonte di nuove opportunità, anche finanziarie</p>	1				
<p>4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali</p>	- 1				
<p>5. Nella possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi e, quindi, con l'adozione dei correttivi necessari, con una migliore esecuzione rispetto alla</p>	2	<p>2. Possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno</p>	1		



gestione con la società mista o all'appalto esterno					
6. Nella possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l'applicazione di valutazioni negative sul management	1	3. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore	2	1. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore	2
7. Nella possibilità di generare utili con dividendi unicamente a favore dell'Amministrazione	2	4. Possibilità di generare utili con dividendi anche a favore dell'amministrazione	1		

#### THREAT

HOUSE PROVIDING		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
1. Il possibile venir meno del sostegno politico. Un cambio di visione politica può generare una turbativa del "clima" aziendale e la perdita di efficienza, addirittura, per estremo, determinare ad un certo punto la dismissione della società	- 2	1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	- 2	1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	- 2
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo per l'Amministrazione rispetto al valore dei servizi offerti	- 3	2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo, anche per l'Amministrazione, rispetto al valore dei servizi offerti	- 1		
3. Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite in organigramma e non risultare adeguate o conformi per professionalità rispetto a quanto necessario	- 1				
4. La minore capacità di adattamento ad eventuali					



rimodulazioni negative dell'importo degli affidamenti in particolar modo nei primi anni di esercizio che determinerebbe una limitazione della capacità di investimento e di esecuzione dei servizi da parte del gestore	- 1				
4. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	- 1				
5. L'eventuale mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe come conseguenza un incremento di costi (per lo smaltimento in discarica, per le maggiori sanzioni, minori introiti per mancate premialità, etc.), senza possibilità di rivalsa sull'esecutore	- 1				
		3. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione e tra questa e la società affidataria	- 2	2. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soggetto gestore ed Amministrazione	- 2
6. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto	- 1	4. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto	- 1	3. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto	- 1
		5. L'eventuale rapporto non sinergico con altre		4. L'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è	



		funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi	- 1	necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diverse	- 1
7. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio	- 1	6. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio	- 1		
				5. La possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione	- 1

### Caratteristiche e peculiarità del soggetto gestore

Sulla base delle analisi economiche precedentemente effettuate risulta pertanto che:

- la soluzione della gestione esterna risulta, dal punto di vista economico, la più costosa rispetto alla gestione *in house providing* e rispetto alla gestione con società mista;
- la soluzione della società mista risulta comportare dei costi intermedi tra la gestione *in house providing* e quella con gestione esterna;
- la soluzione della gestione *in house providing* risulta pertanto quella economicamente quella meno onerosa;
- nell'analisi S.W.O.T. effettuata, le tre soluzioni gestionali evidenziano:

#### 1. Strength

- *House providing* punti 17
- Società mista punti 7
- Affidamento esterno punti 11

#### 2. Weakness

- *House providing* punti - 6
- Società mista punti - 10
- Affidamento esterno punti - 7

#### 3. Opportunities

- *House providing* punti 9



- Società mista                      punti    5
- Affidamento esterno            punti    2

#### 4. Threat

- *House providing*                punti - 10
- Società mista                      punti - 8
- Affidamento esterno            punti - 7

Gli elementi "certi" – Strength e Weakness – determinano i seguenti valori:

- *House providing*                punti 11
- Società mista                      punti - 3
- Affidamento esterno            punti 4

Gli elementi "possibili" – Opportunities e Threat – determinano i seguenti valori:

- *House providing*                punti - 1
- Società mista                      punti - 3
- Affidamento esterno            punti - 5

La valutazione complessiva sulle tre modalità gestionali indica che nel:

- *House providing*                punti 10
- Società mista                      punti - 6
- Affidamento esterno            punti - 1

Dalla lettura dei suddetti valori appare chiaro che la modalità *house providing* rappresenta fra le possibili quella complessivamente più vantaggiosa (maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza) ed al contempo quella nella quale sono insite più minacce derivanti sostanzialmente da un cambiamento della *vision* da parte dell'Amministrazione, da una non corretta attività gestionale e dall'esecuzione delle modalità di controllo da parte dell'Amministrazione.

D'altra parte, la modalità in società mista, pur rappresentando una soluzione accettabile dal punto di vista delle opportunità e minacce, risulta la peggior soluzione relativamente ai punti di forza e debolezza, ovvero degli elementi certi di valutazione.

Infine, l'analisi delle modalità di gestione con affidamento esterno risulta essere intermedia nei punti di forza e debolezza ma possiede minori opportunità e minori minacce rispetto alle altre due modalità.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggior efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di igiene ambientale si configuri nella gestione *in house providing*; ciò anche a seguito dell'esperienza sin qui condotta con la gestione tramite la società GISEC S.p.A. e della possibilità di utilizzare e valorizzare il *know how* posseduto.



In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'Ente *in house* non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'Amministrazione stessa.

L'ipotesi di affidamento del servizio risulta compatibile con la vigente normativa e le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di affidamento *in house* per la peculiare configurazione che dovrà adottare la società *in house* la quale dovrà provvedere all'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi e forniture a terzi ovvero per la scelta del personale da assumere. Tali procedure garantiranno il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte dell'Amministrazione.

A seguire si svolgono delle considerazioni appunto sulle tematiche del controllo analogo, della attività prevalente e della recente giurisprudenza di merito.

#### **B.2.2.d Descrizione e quantificazione dell'attività svolta nei confronti dell'ente affidante (indicazione dell'eventuale produzione ulteriore)**

Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la vantaggiosità della proposta gestionale si evidenzia che la struttura e l'organizzazione qui prevista risultano improntate al rispetto dei seguenti presupposti, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi delle Amministrazioni, come per altro richiesti per consolidata giurisprudenza per giustificare l'affidamento *in house*, ovvero:

- titolarità pubblica dell'intero capitale sociale. La titolarità pubblica del capitale sociale dovrà essere sancita e garantita dallo Statuto della società. In particolare, il capitale sociale dovrà essere in ogni tempo in proprietà totalitaria degli Enti pubblici;
- sussistenza del controllo del socio pubblico analogo a quello che il socio pubblico esperisce sulle proprie articolazioni organizzative. Per quanto riguarda la sussistenza del controllo analogo si evidenzia come lo stesso dovrà essere garantito sia a livello di controllo societario che a livello di concreta possibilità per l'Ente di incidere sull'organizzazione e sul dimensionamento dei servizi.

La società GISEC S.p.A. è attiva nel settore dei servizi pubblici locali e opera quasi integralmente a favore degli Enti locali soci.

La GISEC S.p.A. si pone tra le principali realtà impegnate nel settore ambiente a livello Provinciale e Regionale nell'ambito della tritovagliatura e separazione in differenti prodotti (attualmente identificati come frazione secca, umida e stabilizzata) del rifiuto urbano residuale proveniente dai Comuni. Ad oggi, infatti, il sistema di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani in provincia di Caserta si articola sulla seguente impiantistica:

- lo STIR (Stabilimento Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti) di Santa Maria Capua Vetere, è un impianto di trattamento dei rifiuti solidi urbani, gestito dalla Società dal 1° gennaio 2010; ha una potenzialità nominale di circa 1.205tn/g - 361.500tn/a. Nella realtà vengono trattati circa 200.000 tonnellate/anno di rifiuti e quindi circa 660tn/g (300 gg lavorativi). Lo STIR è ubicato nel comune di Santa Maria Capua Vetere (CE), in località Spartimento;
- diversi siti di stoccaggio provvisorio "ex-Fibe", alcuni dei quali sottoposti a sequestro giudiziario fino al 17/12/2013, e, successivamente, passati alle Province territorialmente competenti ed alle rispettive società provinciali per la sola gestione. I siti suddetti sono:



- Pozzo Bianco (S. Maria La Fossa), di 238.000 mq;
  - Brezza (Capua), di 132.000 mq;
  - Area Depuratore (di Marcianise), di 6.000 mq;
  - Lo Spesso (Villa Literno), di 742.000 mq
- diverse discariche e siti di stoccaggio provvisori, gestiti fino al 29/02/2012 dal Consorzio Unico di Bacino art. Caserta e poi dalla GISEC a partire da 01.03.2012, per curarne la vigilanza e lo smaltimento del percolato ivi prodotto.

Di seguito i siti suddetti:

- Discarica di Parco Saurino I e II + ampliamento;
- Discarica di Bortolotto;
- Discariche di Maruzzella I e II;
- Discarica di Lo Uttaro;
- Sito di stoccaggio di Ferrandelle;
- La discarica "Maruzzella III";
- Impianto per la captazione di biogas presso la discarica Maruzzella III;
- Impianto per il trattamento del percolato presso la discarica Maruzzella III;
- Impianto di compostaggio di S. Tammaro.

L'attività svolta si sostanzia nella gestione dello STIR di Santa Maria Capua Vetere, estendendosi in via del tutto marginale ad altre attività. A comprova si riportano nel seguito le analisi dei ricavi societari in riferimento agli ultimi esercizi disponibili:

	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
<b>Ricavi complessivi (*)</b>	41.965 €	100,00	39.717 €	100,00	40.855 €	100,00	39.035 €	100,00
		%		%		%		%
<i>di cui:</i>								
<b>Trattamento RSU Comuni Prov. di CE</b>	33.658 €	80,20%	38.101 €	95,93%	39.345 €	96,30%	37.454 €	95,95%
<b>Vendita materiale ferroso</b>	54	0,13%	43	0,11%	37	0,09%	34	0,09%
	€		€		€		€	
<b>Conferimento RSU Comuni Prov. AV e BN</b>	1.735 €	4,13%	1.572 €	3,96%	1.473 €	3,61%	1.546 €	3,96%
<b>Conguaglio tariffario 2019</b>	6.517 €	15,53%						
<i>(*) Importi in migliaia di €</i>								

Come si può notare dai dati relativi ai ricavi storici afferenti alle ultime tre annualità, la percentuale di ricavi afferenti al trattamento dei rifiuti urbani nei confronti dei comuni soci è costantemente superiore al 95% e pertanto risulta essere conforme a quanto disposto dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016.

A garanzia che anche per il seguito le attività della Società vengano svolte in via prevalente se non esclusiva nei confronti degli enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale della provincia di Caserta interviene la previsione della bozza di Statuto da approvarsi a perfezionamento della descritta operazione di acquisizione di quote della GISEC S.p.A. il quale all'art. 4 paragrafo 4.2 (b) recita testualmente: "la Società, direttamente, e a mezzo dei propri



*Soci, esercita e presta la propria attività esclusivamente a favore degli Enti Locali dell'Ambito Territoriale Ottimale Caserta e che comunque, l'attività prevalente della società sarà rivolta a favore degli enti pubblici che la partecipano ai sensi dell'art. 16, comma 3 del D.lgs. n. 175/2016".*

#### **B.2.2.e Il controllo analogo**

Con riferimento al requisito del controllo analogo, inteso quale influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, si evidenzia che ai sensi dell'art. 1 par. 1.3 della bozza di Statuto si prevede che *"La Società è soggetta a "controllo analogo congiunto" da parte dei Soci, che lo esercitano attraverso il Comitato di Controllo Analogo Congiunto (di seguito denominato Comitato), secondo quanto previsto dal presente statuto e dal patto parasociale sottoscritto dagli stessi"*, ed al successivo art. 6 par. 6.3 *"Il Controllo Analogo Congiunto è realizzato mediante prescrizioni dirette alla definizione di regole comuni da attuarsi all'interno della Società con lo scopo di ricondurre la gestione della Società in un ambito prettamente pubblicitico individuando i principali strumenti operativi e condivisi, al fine di attuare un'effettiva e determinante influenza da parte dei Comuni Soci, sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società"* per poi disciplinare con l'art. 22 rubricato *Indirizzo e Controllo Analogo Congiunto* e con l'art. 23 rubricato *Comitato di Controllo Analogo Congiunto* le modalità attraverso le quali tale controllo si declina ed opera, e cioè la costituzione di un Comitato rappresentativo di tutti i Comuni Soci che rappresenta la sede del coordinamento dei Soci per l'esercizio del potere di indirizzo e del controllo analogo congiunto, ed è preposto a verificare che gli organi societari operino coerentemente e si conformino agli indirizzi ed alle direttive gestionali impartite congiuntamente dagli Enti Soci.

Il Comitato per il controllo analogo esercita le proprie funzioni in tre distinte fasi:

- a) controllo ex ante – indirizzi ed obiettivi programmatici;
- b) controllo contestuale – monitoraggio periodico sull'andamento della gestione;
- c) controllo ex post – verifica dei risultati raggiunti

il tutto sempre in base alla bozza di Statuto che verrà approvato per la acquisenda S.p.A.

#### **B.2.2.f Caratteri del soggetto gestore in forza di obblighi normativi e giurisprudenziali**

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

I caratteri essenziali delle società *in house* sono stati individuati inizialmente con la sentenza della Corte di Giustizia del 18.11.1999, Teckal (C-107/98) e sono:

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

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

Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante dell'attività con l'Ente o con gli Enti che la controllano.

In primo luogo, si consideri che la sussistenza del controllo analogo implica la partecipazione pubblica totalitaria.



Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo, la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza decisiva sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. Sentenza della Corte di Giustizia del 13.10.2005, Parking Brixen – C-458/03, punto 65; 13.11.2008, Coditel Brabant – C-324/07, punto 28; 10.09.2009, Sea – C-573/07, punto 65),

In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice dev'essere in grado di esercitare su tale soggetto un controllo strutturale e funzionale (sentenza Commissione Europea/Italia, cit. punto 26). La Corte esige altresì che tale controllo sia effettivo (sentenza Coditel Brabant, cit. punto 46).

Inoltre, nel caso in cui venga fatto ricorso ad un soggetto posseduto da più enti pubblici, il "controllo analogo" può essere esercitato in forma congiunta da tali autorità, senza che sia indispensabile che detto controllo venga esercitato individualmente da ciascuna di esse (v. in tal senso, citate sentenze Coditel – Brabant, punti 47 e 50, nonché sentenza Sea, punto 59).

Da ciò consegue che se un'amministrazione è socia di minoranza di una società a capitale interamente pubblico al quale viene affidata la gestione di un servizio, la circostanza che la medesima società eserciti lo stesso servizio anche per le altre amministrazioni socie, non esclude la sussistenza del controllo analogo. In altri termini, secondo la Corte di Giustizia, il controllo analogo può essere esercitato sia individualmente (dall'Amministrazione socio unico) sia congiuntamente (da tutte le amministrazioni che partecipano al capitale sociale della società *in house* ivi inclusa l'autorità socia di minoranza, cfr. sentenza Sea, cit. punto 63).

Infine, la giurisprudenza europea ha precisato che la condizione del controllo analogo è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta (sentenza Corte di Giustizia del 29.11.2012, C-183/11).

In relazione alla "attività dedicata", la Corte di Giustizia ha affermato che questa sussista qualora l'affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (sentenza Corte di Giustizia, 13.10.2005, in causa C-458/03, Parking Brixen).

Secondo la Corte di Giustizia, *"si può ritenere che l'impresa in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della menzionata sentenza Teckal, solo se l'attività di detta impresa è principalmente destinata all'ente in questione ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. Per verificare se la situazione sia in questi termini il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative."* (sentenza della Corte di Giustizia del 11.05.2006, Carbontermo, C-340/04, punti 63-64).

Nella decisione, la Corte ha specificato, peraltro, che: *"Nel caso in cui diversi Enti locali detengano un'impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti."* (Sentenza Carbontermo, punti 70-71).

Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, i giudici amministrativi nazionali, pronunciandosi sui vari casi concreti che si sono presentati al vaglio hanno ricercato gli indici della sussistenza dei due caratteri del "controllo analogo"



e della "attività dedicata" partendo dall'esame degli statuti societari delle società *in house* (v. ad esempio, Consiglio di Stato, sez. VI, 20.12.2012, n. 6565).

Quanto al controllo analogo esso presuppone la partecipazione totalitaria da parte di soggetti pubblici (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III – quater, 28.11.2011, n. 9286) per cui lo statuto della società non deve consentire che la quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati. Occorre, quindi, che l'ente posseda l'intero pacchetto azionario della società affidataria (Consiglio di Stato, sez. V, 13.07.2006, n. 4440; anche se in precedenza, il Consiglio di Stato, sez. V, 22.12.2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque al 99%). Tale circostanza, pur essendo necessaria non è da sola sufficiente a determinare il controllo analogo.

Sul punto, la giurisprudenza ha dettagliato i contenuti che lo statuto societario deve presentare per potersi configurare un'ipotesi di organismo *in house*. In particolare, lo stesso, deve far "emergere con nettezza la sussistenza, in capo ai comuni soci, di effettivi poteri in grado di limitare in modo determinante i poteri degli organi di gestione e amministrazione della società." (v. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 31.05.2012, n. 380). Il giudice nazionale ha ritenuto che si configuri un controllo analogo nei casi in cui lo statuto preveda che:

1. Gli organi di amministrazione della società debbano relazionare periodicamente all'assemblea dei soci sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici nonché sull'andamento della gestione ordinaria e straordinaria della società;
2. Vi siano forme incisive di controllo dei soci sugli organi di amministrazione, quali per esempio l'istituzione di un organo di coordinamento dei soci, che ha poteri forti in merito alla definizione delle strategie sociali, allo stato di attuazione degli obiettivi e allo stato della qualità del servizio, nonché di controllo, anche ispettivo, sulla gestione aziendale e sul bilancio.

Inoltre, la giurisprudenza ha considerato "indispensabile che le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'Ente affidante" (v. T.A.R., Lombardia, Milano, sez. I, 22.03.2012, n. 892 che richiama anche il Consiglio di Stato, sez. VI, 03.04.2007, n. 1514).

Pertanto, lo statuto deve prevedere degli strumenti che garantiscano che l'organo 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 – come nella fattispecie in esame -, della totalità degli enti pubblici soci" (T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 01.02.2012, n. 225, che richiama anche il Consiglio di Stato sez. V, 24.09.2010, n. 7092 e 11.08.2010, n. 5620).

In relazione al secondo elemento identificativo dell'*in house* elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, i giudici nazionali hanno precisato che l'attività dedicata:

- "richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che al controllano" (Consiglio di Stato, sez. VI, 20.12.2012, n. 6565 e anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 11.04.2011 n. 954);
- consiste nella "destinazione prevalente dell'attività all'ente di appartenenza" (T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. I 07.04.2011, n. 304);



- sussiste se le clausole dello statuto "circoscrivono l'attività prevalente della società all'ambito territoriale di pertinenza degli enti pubblici soci" (Consiglio di Stato, sez. V 08.03.2011 n. 1447).

In particolare, l'attività dedicata è stata considerata strumento per definire "il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa in house e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare" (T.A.R. Sicilia, Palermo sez. I, 13.01.2012, n. 14, che richiama anche Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 03.03.2008, n.1). Di conseguenza, secondo tale pronuncia, l'ampliamento dell'oggetto sociale e dei soggetti destinatari dei servizi, comporterebbe l'acquisizione da parte del soggetto *in house* di una vocazione commerciale che di per se compromette l'effettività del controllo analogo e allenta il nesso di strumentalità dell'attività con le esigenze pubbliche degli enti controllanti.

Alla luce della normativa e della giurisprudenza europea e nazionale, fin qui citata, i caratteri essenziali della società *in house* dovranno essere inclusi nello statuto societario e, nello specifico, lo statuto della società *in house* dovrà prevedere:

- a) un oggetto sociale, che nel rispetto dei principi applicabili alla società *in house*, sia riferito all'esercizio delle attività inerenti ai servizi pubblici locali di natura ambientale. Ciò al fine di soddisfare l'esigenza che la società strumentale non abbia e/o acquisisca una vocazione commerciale che ne renderebbe più difficoltoso il controllo da parte dell'ente pubblico socio;
- b) l'attribuzione all'ente locale socio della nomina dei membri dell'organo di amministrazione;
- c) la necessità che la totalità del capitale sia pubblica a garanzia del mantenimento delle finalità pubblicistiche per le quali la società strumentale è stata costituita (clausola di divieto di cessioni delle partecipazioni a privati);
- d) l'obbligo per il soggetto dotato dei poteri gestionali di relazionare periodicamente all'assemblea dei soci sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici nonché sull'andamento della gestione ordinaria/straordinaria della società;
- e) forme incisive di controllo dei soci sugli organi di gestione, ivi inclusa, per esempio l'istituzione di un organo di coordinamento dei soci, che ha poteri forti in merito alla definizione delle strategie sociali, allo stato di attuazione degli obiettivi e allo stato della qualità del servizio, nonché di controllo anche ispettivo sulla gestione aziendale e sul bilancio;
- f) poteri di ingerenza e di condizionamento a favore del socio superiore a quelli tipici del diritto societario tali da evitare che gli organi di gestione della società affidataria *in house* abbiano rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo.

#### **B.2.2.g Caratteri definiti del soggetto gestore per scelte specifiche dell'Amministrazione**

Nell'operazione *in house* in parola, i requisiti del controllo analogo e dell'attività dedicata saranno attuati mediante l'introduzione, nello Statuto della acquisenda società, di clausole corrispondenti alle statuizioni della giurisprudenza nazionale e comunitaria precedentemente indicate.

Nel caso di specie come già descritto nella presente relazione, sono previste nello statuto clausole ed organi attraverso i quali i soci coordineranno le attività volte a garantire il controllo analogo sulla medesima nonché svolgere l'alta sorveglianza sulla gestione dei servizi.



Le modalità di funzionamento del coordinamento Soci e la disciplina dei poteri e dell'attività specifica dello stesso nonché la disciplina del comitato di controllo potranno essere contenute nella delibera del consiglio comunale che deciderà la acquisizione del nuovo soggetto.

Sempre ai fini di soddisfare i requisiti del controllo analogo, lo statuto della società potrà prevedere la necessità di un potere autorizzatorio dell'assemblea sulle principali delibere di competenza dell'organo gestionale e amministrativo della società, nonché l'obbligo di quest'ultimo di fornire all'assemblea e al socio i report necessari affinché essi effettuino un controllo permanente e permeante sulle attività sociali.

Al fine di strutturare un sistema di controllo da parte del socio sull'andamento amministrativo, contabile e tecnico della società, nonché a garanzia della legittimità e della correttezza dell'azione amministrativa, nel caso specifico, lo statuto della società potrà prevedere altresì i seguenti controlli interni:

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

Tali controlli potranno essere esercitati dal comitato di controllo, o anche direttamente dal socio in ottemperanza alle previsioni di legge espressamente dettate in relazione alle società partecipate dagli enti locali: in particolare, dall'articolo 147-quater del D.lgs. 18.08.2000, n. 267, come modificato dal D.L. 10.10.2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 07.12.2012, n. 213, nonché dalla L. 06.11.2012, n. 190.

### **B.2.3 Benefici attesi per la collettività**

#### **B.2.3.a Investimenti**

Il piano asseverato prevede investimenti in impianti macchinari ed attrezzature per euro 200mila all'anno, oltre ad investimenti in altri beni materiali per euro 200mila ogni due anni.

A tali investimenti si aggiungono quelli in beni immateriali, e quindi essenzialmente manutenzioni su beni di terzi (l'impianto in gestione) per euro 500mila ogni 4 anni.

#### **B.2.3.b Qualità del servizio ed obiettivi di socialità, tutela dell'ambiente ed accessibilità dei servizi**

L'A.T.O. Ambito Territoriale Ottimale di Caserta, per il servizio integrato rifiuti relativo al trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati nonché della gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili nella provincia di Caserta individuerà i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che la propria società *in house* dovrà assicurare attraverso alti standard quanti-qualitativi:



- universalità: il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi;
- continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento di entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di consegna dello stesso:
  - continuità del servizio durante tutto l'anno con recupero dei giorni di festività nazionale;
  - continuità e regolarità dei servizi avvalendosi di una struttura organizzativa che consenta di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate. Il conseguimento di questo obiettivo è favorito dai collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e la sede aziendale, e dalla regolare presenza di assistenti addetti alla verifica del servizio e dalla risoluzione di problematiche impreviste, dislocati in tutto il territorio servito. Per far fronte in modo tempestivo a possibili situazioni sarà attivato un numero verde. Anche in caso di sciopero del proprio personale saranno rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.
- qualità: più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze degli utenti. La società *in house* dovrà perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- economicità: maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti all'affidamento; in merito alla cessione dei materiali valorizzabili l'affidataria reperirà di volta in volta l'interlocutore che consenta di ottenere la remunerazione più conveniente in funzione delle condizioni di mercato e pertanto potranno essere stipulati contratti anche con soggetti diversi dai consorzi obbligatori.
- monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dall'Ente effettueranno un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi.
- trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificate tutte le attività in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare quelle di carattere economico; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantire l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.
- sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: rispetto delle prescrizioni legislative e autorizzative, con **la ricerca continua di soluzioni tecnologiche e gestionali innovative, l'incentivazione delle raccolte differenziate e la riduzione della produzione dei rifiuti.**

### **B.2.3.c Costi del servizio per l'utenza e impatto sulla finanza pubblica**

In relazione al costo per la utenza l'operazione prospettata non comporterà un rialzo della tariffa già determinata nell'ambito della provincia di Caserta (si rammenta in data 25.03.2023 con determina n.91, l'ente d'ambito ha



provveduto alla validazione della tariffa 2023 della GISEC S.p.A., quantificata in €/tn. 161,49 comprensivo del ristoro ambientale pari ad € 4,94); nemmeno si prevedono oneri aggiuntivi per il gestore che debbano essere compensati tramite finanziamenti O.S.U. (Oneri del servizio Universale). I costi del servizio saranno interamente coperti attraverso la tariffa (T.A.R.I.) pur garantendo il principio di economicità per l'utente (Comune).

Anche per la finanza pubblica, stante quanto qui descritto e confermato, non si prevedono criticità particolari.

## CONCLUSIONI

Per tutto quanto sopra esposto, la proposta di affidamento *in house* per il Servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e delle relative infrastrutture, site nel perimetro territoriale della Provincia di Caserta, tra cui l'impianto TMB di Santa Maria Capua Vetere e n. 6 discariche cc.dd. "post mortem" e n. 6 siti di stoccaggio ecoballe alla GISEC S.P.A. società a capitale interamente pubblico, mediante il subentro dei Comuni della Provincia di Caserta nella titolarità delle quote di partecipazione al capitale sociale della stessa, risulta legittima, e ricorrendone tutti i requisiti di legge appare preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato o alla costituzione di una società mista, in quanto:

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'ente ed il soggetto affidatario, che consente ai comuni (soci) della provincia un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di appalto o concessione;
- consente la possibilità di adeguare il servizio a mutamenti importanti di contesto urbanistico, territoriale o del modello di gestione senza modificare il rapporto contrattuale come sarebbe invece necessario nel caso di affidamento ad un soggetto terzo;
- risulta essere economicamente più vantaggiosa, come desumibile dal quadro economico e non di raffronto elaborato nei paragrafi precedenti della presente relazione;
- correlata all'attuazione delle politiche di gestione dei rifiuti solidi urbani pianificate e agli obiettivi industriali che la Società dovrà realizzare;
- garantisce il raggiungimento di vantaggi ambientali ed effettivo recupero del materiale raccolto in modo separato dalle utenze.

In particolare, si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto all'Amministrazione, l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house* consente di garantire al meglio i risultati che si intendono raggiungere.

Inoltre, va evidenziata la positiva e pluriennale esperienza dell'attuale affidatario del servizio, la società GISEC S.p.A., oggi partecipata al 100% dall'Amministrazione Provinciale, operante sull'intero territorio provinciale, nonché la circostanza che l'affidamento del servizio alla società *in house providing* consentirà la salvaguardia dell'asset e del personale attuale.

In sostanza gli strumenti che l'affidamento *in house providing* mette a disposizione, consentono:



- un accesso ai dati aziendali finalizzati ad ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- la modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, di mutate esigenze e di condizioni del mercato connesso alla gestione dei rifiuti;
- la possibilità di condizionare l'attività programmatoria della Società mediante gli strumenti di indirizzo che saranno previsti dallo Statuto;

attività chiaramente tutte non proponibili ricorrendo a procedure ad evidenza pubblica che vincolano le parti ad un contratto difficilmente modificabile senza ulteriori aggravii per l'Amministrazione.

Gli strumenti che l'affidamento *in house* mette a disposizione, sopra riportati, saranno implementati e migliorati nell'ottica di realizzare un sistema di monitoraggio efficace in grado di assicurare l'attuazione degli obiettivi industriali, operativi, patrimoniali ed economico-finanziari previsti nel Piano Economico Finanziario della società *in house* approvato dal Consiglio dell'ente d'Ambito Caserta.

Per finire vale la pena di svolgere brevi considerazioni sul fenomeno delle cosiddette ecomafie.

Secondo il rapporto di Legambiente del 2023, la Campania nel 2022 ha (purtroppo) vestito la maglia nera in questa particolare (quanto nefasta) classifica. Secondo il rapporto infatti "Anche nel 2022 la "pressione" dell'illegalità sull'ambiente resta sopra la soglia dei trentamila reati (30.686, +0,3%) alla media di 84 reati al giorno, 3,5 ogni ora. Crescono gli illeciti amministrativi, ben 67.030, con un incremento sul 2021 del +13,1%. Le violazioni delle norme a tutela dell'ambiente sfiorano quota 100.000 (97.716 quelle contestate). La Campania è sempre in testa alla classifica regionale con 4.020 reati, pari al 13,1% del totale nazionale, seguita da Puglia, Sicilia e Lazio, che supera nel 2022 la Calabria. Il 39,7% dei reati si concentra nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa", "... È la Campania con 1.259 reati quasi un quarto di quanto verbalizzato in tutto il paese, a guidare la classifica degli illeciti accertati nel 2022. Sono state 994 le persone denunciate, e ben 501 i sequestri. A livello provinciale ben 3 province si posizionano nelle prime cinque: la Provincia di Napoli con 329 reati accertati si piazza al primo posto a livello nazionale, Caserta al terzo posto con 237 reati seguita al quinto posto da Avellino con 148 reati. Nella top ten anche la Provincia di Salerno in settima posizione e 135 infrazioni accertate".

Ebbene si è ritenuto utile svolgere tali considerazioni poiché tale aspetto non può non influenzare le determinazioni di ordine politico relative alla scelta di affidare la gestione di uno STIR e di siti di stoccaggio ad un soggetto privato, anche solo parzialmente, avendo l'opportunità di gestirlo – in presenza dei requisiti necessari – ricorrendo al modello *in house providing*.