

Al Presidente del Consiglio d'Ambito

Arch. Vito Luigi Pellegrino

Ai Consiglieri d'Ambito

Sede

Oggetto: Parere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti della Campania: CAMPANIA/2023/PAPS del 10.02.2023 – **Relazione.**

Premessa

In un contesto di progressivo superamento della fase emergenziale dei rifiuti chiusasi “formalmente” nel 2009 e della parziale permanenza dell’assetto organizzativo-gestionale preesistente, frutto di una stratificazione della normativa statale speciale post emergenziale e della normativa regionale settoriale come adeguata alle intervenute modifiche del quadro di riferimento in materia di Servizi Pubblici Locali, la legge regionale n. 14/2016 ha delineato un *sistema di governance* incentrato sull’attribuzione delle competenze ai Comuni e sullo svolgimento delle procedure di affidamento del servizio da parte degli *Enti d'Ambito*, idoneo a superare un assetto gestionale, ancora operativo, incentrato sulle competenze, per tutte le fasi del ciclo diverse da quelle di cui al comma 2-ter dell’articolo 11 del D.L. n. 195/2009, convertito in legge dalla L. n. 26/2010, delle Province per il tramite delle rispettive Società Provinciali.

Il processo di transizione verso i nuovi assetti organizzativi e gestionali è regolamentato al *Titolo VI* della Legge 14/2016, attraverso disposizioni sul regime transitorio dei contratti di servizio, sulle misure atte a salvaguardare i livelli occupazionali.

In merito al regime transitorio dei contratti di servizio, all’art. 40, si è previsto, che:

- nuove procedure di affidamento siano consentite a condizione che siano conformi a quanto disposto dalla legge e che prevedano la cessazione espressa ed automatica dell’affidamento a seguito dell’individuazione del nuovo gestore del servizio integrato da parte dell’Ente di ambito;
- in attesa della scadenza dei rapporti in corso, l’Ente d’ambito proceda all’affidamento dei servizi secondo le procedure previste in materia dalle leggi nazionali e comunitarie, prevedendo che le gestioni relative alle porzioni di territorio coperte da contratti in essere siano acquisite alle ulteriori scadenze, e disciplinando, nella fase transitoria di coesistenza di più soggetti affidatari, le opportune differenziazioni tariffarie;
- le società provinciali, istituite ai sensi del D.L. 195/2009 convertito con modificazioni dalla L. n. 26/2010, continuino a svolgere le funzioni alle stesse assegnate fino alla data dell’effettivo avvio di esercizio da parte del nuovo soggetto gestore individuato ai sensi della legge.

In particolare, si sottolinea che il legislatore, avendo ben presente il preesistente assetto organizzativo e gestionale, per il quale si è reso necessario prevedere una puntuale disciplina di un regime transitorio, ha previsto, all’articolo 40, al comma 3, che “*le società provinciali, istituite ai sensi del decreto-legge 30 dicembre*

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, continuano a svolgere le funzioni alle stesse assegnate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte del nuovo soggetto gestore individuato ai sensi della presente legge. A seguito di quanto previsto con apposita delibera dell'EdA, ovvero di più EdA che intendono avvalersi delle disposizioni di cui al comma 8 dell'articolo 25 della presente legge, anche per la tutela della continuità occupazionale, e del servizio, le amministrazioni provinciali e la Città metropolitana di Napoli sono obbligate a trasferire a titolo gratuito le dotazioni impiantistiche già utilizzate dalle società provinciali in proprietà degli EDA per renderli disponibili ai soggetti gestori successivamente individuati dagli EdA in conformità alla presente legge. In mancanza trovano applicazione i poteri sostitutivi di cui all'articolo 39 della presente legge.” e, al comma 3bis, “ Nel caso in cui le società provinciali cessino le proprie attività o singoli segmenti funzionali del ciclo, anche prima del termine di cui al comma 3, è consentito indire procedure di affidamento, a condizione che siano conformi a quanto disposto dalla presente legge con espresso richiamo agli articoli 43 e 44 e che prevedano la cessazione espressa ed automatica dell'affidamento. “.

Agli artt. 42 (Clausole sociali), 43 (Continuità occupazionale per subentri fra gestori) e 44 (Ricollocazione lavorativa del personale già dipendente dei Consorzi di bacino) sono state previste misure atte a salvaguardare i livelli occupazionali del personale già impegnato nel ciclo di gestione dei rifiuti.

Da quanto sopra delineato emerge una continuità della linea di sviluppo degli orientamenti legislativi statali e regionali finalizzati a disciplinare il passaggio da una fase emergenziale, attraverso un regime transitorio, ad una fase di ordinaria di gestione del ciclo dei rifiuti da parte degli enti competenti.

Predetta continuità è caratterizzata dalla costante volontà di salvaguardare la prosecuzione delle attività assegnate alle società provinciali, al fine di garantire che non vi sia alcuna interruzione nell'espletamento di un servizio pubblico essenziale. La salvaguardia di dette società è da ritenersi espressione del ruolo strategico assunto dalle stesse nella gestione dell'impiantistica del ciclo dei rifiuti in regione Campania.

Nell'attuale fase di definitiva implementazione del sistema di governance disposto dalla normativa vigente, nella quale è necessario il completo passaggio delle competenze dal livello provinciale agli Enti d'Ambito, ormai pienamente operativi, i predetti orientamenti legislativi non possono che condurre gli Organi e gli Enti interessati, nello specifico contesto campano, a considerare con particolare attenzione – e, ricorrendone le condizioni, favorire - la possibilità di perfezionare il subentro/passaggio, attraverso l'acquisizione da parte degli Enti d'ambito delle società provinciali, ai fini dell'affidamento a queste ultime del servizio, da esse ininterrottamente già assicurato.

Tale soluzione difatti è l'unica in grado di preservare il *know how* acquisito dalle società provinciali nella gestione del servizio di smaltimento rifiuti (*c.d. capital intensive*), oltre a garantire un affidamento in tempi più brevi rispetto alle altre modalità previste dalla normativa vigente per l'organizzazione del servizio (affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica; affidamento a società mista).

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

Inoltre, consentirebbe di affidare allo stesso gestore- pubblico, sempre in tempi brevi, anche la gestione dei servizi di *labour intensive*.

In tale direzione si è mossa l'attività legislativa e amministrativa posta in essere dalla Regione Campania, nell'ottica di superare le criticità economico – finanziarie in cui versavano le Società Provinciali addette alla gestione degli impianti del ciclo integrato dei rifiuti in Campania.

Pertanto, si segnalano le novelle apportate alla legge regionale n.1 del 27 gennaio 2012 dalla legge regionale n.60 del 29 dicembre 2018 (articolo 1, comma 23 e 24) e dalla legge regionale n. 16 del 7 agosto 2019 (articolo 4, comma 3, 3 bis e 3 ter) che hanno consentito alla Giunta regionale, con *D.G.R. n.525 del 29/10/2019*, al fine di assicurare la sostenibilità del sistema del ciclo integrato dei rifiuti, connesso all'espletamento di un servizio pubblico essenziale di rilievo assolutamente strategico, di disciplinare le modalità con le quali, a fronte di crediti vantati dalla Regione nei confronti delle Società Provinciali, tra cui la società GISEC S.P.A., potessero essere concesse dilazioni di pagamento o sottoscritte cessioni dei crediti dalle stesse vantate nei confronti dei Comuni nonché compensazioni dei rispettivi crediti e debiti.

La Regione Campania, inoltre, al fine del superamento definitivo del regime transitorio attraverso "*l'effettivo avvio di esercizio da parte del nuovo soggetto gestore*" individuato in coerenza con le previsioni della vigente normativa, ha introdotto, nella legge regionale 14/2016, delle disposizioni per accelerare le procedure di affidamento, prevedendo espressamente, *all'articolo 34 comma 9 bis*, la possibilità di attuare le procedure di affidamento anche sulla base dei preliminari di piano d'ambito.

Inoltre, sempre nell'ottica di favorire la piena operatività degli Enti d'Ambito, il legislatore ha previsto, all'articolo 25 comma 8 della legge regionale, che "*gli EdA possono stipulare tra loro accordi finalizzati al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio, con particolare riguardo all'ottimizzazione gestionale delle dotazioni impiantistiche ed alle previsioni della pianificazione regionale. Tali accordi sono regolati mediante convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), cui possono partecipare, su loro richiesta, i Comuni capoluogo che deliberano di costituirsi in sub ambito distrettuale ai sensi dell'articolo 24, comma 6. La gestione associata può prevedere l'individuazione di un unico soggetto gestore di singoli segmenti del ciclo e comprendere le relative dotazioni impiantistiche. Le modalità di individuazione del soggetto gestore sono regolate dalla convenzione nel rispetto dei principi di evidenza pubblica. Ove tale individuazione avvenga ai sensi delle vigenti norme in materia di affidamenti in house, gli enti convenzionati esercitano il controllo analogo in forma congiunta. Salve diverse determinazioni contenute nella convenzione, il capitale sociale della società in house è ripartito, sia in caso di società di nuova costituzione che in caso di acquisizione delle quote di società pubblica già esistente, in base alla popolazione degli enti partecipanti. Al fine di tale riparto alla popolazione dell'EdA è detratta la popolazione del comune capoluogo ricadente nell'ATO interessato. Le disposizioni del presente articolo possono essere applicate, per quanto compatibili e consentito dalla presente legge, anche per la regolazione delle convenzioni fra gli EdA ed i SAD. Gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio sono conferiti in comodato al soggetto affidatario del medesimo servizio ai sensi delle presenti norme, in conformità a quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 202 del decreto legislativo 152/2006. Per rimuovere*

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

accertati e reiterati inadempimenti degli Enti competenti nell'attuazione delle presenti disposizioni si applicano i poteri sostitutivi di cui comma 3 dell'articolo 204 del decreto legislativo 152/2006, come regolati dalla presente legge”.

L'Ente d'Ambito di Caserta con la Deliberazione del Consiglio n. 11 del 26.09.2020 ha predisposto ed adottato il Piano d'Ambito della Provincia di Caserta.

Successivamente in data 15/02/2022, è stata presentata all'autorità competente istanza per l'avvio della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, in integrazione con la VIInC.A.

Con riferimento all'individuazione del soggetto gestore, l'EdA Caserta, con il verbale di Consiglio del 12.06.2020, esprimeva atto di indirizzo al Direttore Generale affinché predisponesse lo Statuto e l'atto costitutivo della nuova società a socio unico che doveva subentrare alla G.I.S.E.C. S.p.A. nella gestione degli impianti ed attività e in tutti gli altri impianti previsti nel redigendo Piano d'Ambito provinciale.

Successivamente, con la Deliberazione di Consiglio d'Ambito n. 09 del 09.09.2020, approvava la Relazione del Direttore Generale ex art. 34 D.L. 179/2012 per il subentro nella gestione delle attività della Società provinciale GISEC SpA. - Art. 40 L.R. Campania n.14/2016”.

Con Deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 21 del 15/12/2022 ad oggetto “Acquisizione della partecipazione sociale della GISEC S.p.A. - provvedimenti.” si è stabilito: di procedere all'acquisto della partecipazione sociale di maggioranza (51%) detenuta dalla Provincia di Caserta nella società GISEC S.p.a., con sede in Caserta - 81100 alla Via Lamberti n. 15 – ex area Saint Gobain, al prezzo di € 120.243,45; di dare atto che, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 175/2016, l'acquisto della partecipazione sociale di maggioranza (51%) della GISEC S.p.a. è strettamente necessaria al conseguimento delle finalità istituzionali dell'EDA Caserta, essendo l'acquisto de quo finalizzato all'affidamento in house – previa stipula di apposito Contratto di servizio - di un fondamentale segmento funzionale del ciclo integrato dei rifiuti, cioè a dire il trattamento intermedio del Rifiuto Urbano Indifferenziato (CER 20.03.01) prodotto dai Comuni dell'ATO Caserta; di prendere atto ed approvare bozza modificata dello Statuto della società GISEC S.p.a.

In questo quadro normativo delicato, si è innestato il Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, entrato in vigore il 31 dicembre 2022.

Si ritiene utile sottolineare l'iter che ha preceduto l'approvazione del d.lgs. n. 201 del 2022.

In data 16 settembre 2022 il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, il decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale sulla concorrenza).

Tale decreto è stato sottoposto all'esame delle regioni e degli enti locali al fine della successiva intesa in sede di conferenza unificata.

Nella sua originaria formulazione, poi confermata nel testo definito, il decreto legislativo ha previsto, all'articolo 6 (*distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali*).

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

Incompatibilità e inconferibilità), comma 1, la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi. Tale separazione è stata attuata, tra l'altro, tramite il divieto, previsto, all'articolo 6, comma 2, per gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali di partecipare direttamente o indirettamente a soggetti incaricati della gestione del servizio.

La Regione Campania, in sede di tavolo tecnico della presidenza del Consiglio dei Ministri (coordinato dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi) e di Coordinamento Ambiente della Conferenza delle Regioni, ha evidenziato che la disposizione così come formulata rischiava di generare irrimediabili criticità in relazione all'affidamento del servizio, almeno in Campania, dove è in avanzata realizzazione un regime transitorio che si concluderà con il pieno dispiegamento di forme di gestione integrata, coerenti con l'impianto normativo comunitario e nazionale.

Tale regime transitorio ha l'obiettivo di garantire la continuità dei servizi ed il rispetto delle clausole sociali, così come previsto dalla normativa regionale.

Pertanto, la Regione Campania, ha proposto, in quelle sedi, la modifica *dell'articolo 6 comma 2*, al fine di eliminare il divieto, per gli enti d'ambito costituiti esclusivamente dai comuni ricadenti nei rispettivi ATO, di partecipare direttamente o indirettamente a soggetti incaricati della gestione del servizio, in quanto tale divieto sembrava contraddire le previsioni dell'art. 3-bis, comma 1-bis primo periodo del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (*"Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56."*) con riferimento agli enti di governo degli ambiti e di conseguenza agli Enti d'Ambito istituiti in Regione Campania, come definiti all'art. 7 della L.R. n. 14/2016, non consentendo agli enti di governo degli ambiti, costituiti esclusivamente dai comuni ricadenti nei rispettivi ATO, di occuparsi della gestione del ciclo dei rifiuti.

A ben vedere, la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi, prevista dal legge delega n.118/2022 all'articolo 8, comma 2, lett.c) in ossequio alla milestone del PNRR, così come tradotta dal D.Lgs 201/2022, ha messo sullo stesso piano gli EGATO, quali organismi individuati dalle Regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ATO ed ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni stessi in materia di gestione del servizio rifiuti e le Agenzie di gestione integrata dei rifiuti (scelta adottata da diverse regioni).

Nel caso della Regione Campania, inoltre, gli EDA sono enti locali di secondo livello, con elezione dei propri organi a suffragio ristretto. Infatti, ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale citata sono organi degli enti d'ambito: il Presidente; il Consiglio d'Ambito; l'Assemblea dei sindaci; il Direttore generale; il collegio dei revisori dei conti. In particolare, il Consiglio d'Ambito è eletto dall'assemblea dei Sindaci appartenenti a ciascun ATO, costituiti in seggio elettorale su convocazione del Presidente della Regione Campania.

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

La modifica, proposta dalla Regione Campania, pertanto, sottolineava che gli Enti d'Ambito, con personalità giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, formati con adesione obbligatoria da parte degli stessi comuni dell'Ambito, potessero procedere ad affidamenti *in house*, analogamente a quanto avviene tra enti locali e società da essi partecipate o formate.

In riscontro alle proposte pervenute dalle Regioni e dall'ANCI, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha presentato un nuovo testo del decreto legislativo, prevedendo un regime transitorio per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, caratterizzato dal differimento dell'entrata in vigore del divieto di acquisto di partecipazioni alla data del 30 marzo 2023 (*articolo 33 Disposizioni di coordinamento in materia di servizio idrico e di gestione dei rifiuti urbani*).

Termine non ritenuto congruo dalla Regione Campania, in quanto insufficiente per adeguarsi al nuovo quadro normativo.

Il 30 novembre u.s. le Regioni, nello spirito di leale collaborazione ed al fine di non ostacolare l'iter del provvedimento, peraltro attuativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza, hanno espresso parere favorevole all'intesa con la condizione di avviare immediatamente un Tavolo tecnico finalizzato all'individuazione delle norme puntuali da escludere dall'applicazione dello schema di decreto nei settori interessati ed in particolare per il Trasporto pubblico locale. Il Tavolo aveva il compito di armonizzare e coordinare le nuove disposizioni introdotte dal provvedimento in esame con le discipline di settore, già attuative, in molti casi, di diritto comunitario.

Anche in quella sede, la Regione Campania ha provato, senza successo, a far valere le sue proposte, chiedendo le modifiche all'articolo 6 comma 2 e all'articolo 33.

Tuttavia, il Governo ha ritenuto di dover riconoscere meritevolezza alla situazione campana, al punto da derogare, per un limitato arco di tempo, alla disposizione di cui al citato art. 6, comma 2, introducendo il **comma 2 all'articolo 33** (Disposizioni di coordinamento in materia di servizio idrico e di gestione dei rifiuti urbani), il quale prevede che *“al fine di consentire l'attuazione di Piani di ambito in via di definizione, l'articolo 6, comma 2, si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito del servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 3-bis, comma 1-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e all'articolo 200, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 152 del 2006, a decorrere dal 30 marzo 2023. Nei predetti casi, agli enti di governo di ambito si applicano in ogni caso le disposizioni dell'articolo 6, comma 3”*

Trattasi di un regime transitorio per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, caratterizzato dal differimento dell'entrata in vigore del divieto di acquisto di partecipazioni alla data del 30 marzo 2023, per effetto del quale il predetto divieto ad oggi non è vigente, essendone espressamente differita l'entrata in vigore alla data del 30 marzo 2023.

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

Tanto premesso,

in attuazione della disposizione normativa prevista dall'art. 26, comma 1, lettera c) della Legge Regione Campania n. 14/2016 che attribuisce all'Ente d'Ambito la **competenza per l'individuazione del soggetto gestore e affidamento del servizio**, il Consiglio d'Ambito già nel mese di giugno 2020 (verbale seduta del 12.06.2020), definiva il percorso da seguire per l'individuazione di un *nuovo soggetto gestore pubblico totalmente partecipato dall'EDA Caserta* per il subentro nelle attività della GISEC S.p.A., così come previsto dall'art. 40, comma 3 della Legge Regionale n. 14/2016, con previsione statutaria ed oggetto sociale che include tutti i servizi dell'intero ciclo.

Nel mese di settembre 2020, con la Deliberazione n. 9 del 9 settembre 2020, il Consiglio d'Ambito ha approvato la Relazione ex art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, proposta dallo scrivente, per la scelta della gestione pubblica dell'impiantistica.

Alla fine dell'anno 2020, l'Ente ha conferito l'incarico per la redazione del *Piano Economico-Finanziario* di durata pari a quella del futuro affidamento, da sottoporre ad *asseverazione di un istituto di credito o di una società' di servizi* costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società' di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, ai sensi dell'art. 3bis, comma 1bis, del D.L. n. 138/2011.

Nel mese di febbraio 2021, mutuando l'esperienza di altri Enti d'ambito provinciali della Regione Campania, per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 40, comma 3 della L.R.C. n. 14/2016, l'Eda Caserta ha chiesto alla Provincia di conoscere la disponibilità a cedere le quote societarie della GISEC S.p.A. ed il valore delle stesse, al fine di valutare le condizioni di sostenibilità economica – finanziaria dell'acquisizione delle stesse da parte dell'EDA e nel contempo, di definire il passaggio gratuito di proprietà delle dotazioni impiantistiche già utilizzate dalla società provinciale.

Alla richiesta di cessione di quote, la Provincia non ha dato riscontro, mentre per quella afferente il passaggio gratuito delle dotazioni impiantistiche, l'Ente provinciale ha comunicato l'intenzione di voler impugnare la norma regionale sopra richiamata.

La vicenda è stata portata all'attenzione della Regione Campania con la nota prot. n. 576/2021 del 04.03.2021, cui hanno fatto seguito, su impulso della Vice Presidenza regionale, diversi incontri tesi a trovare una soluzione condivisa e scongiurare la eventuale attivazione del commissariamento della Provincia.

Con la nota del 14.04.2021, il Presidente della Provincia di Caserta chiedeva il rinvio della riunione fissata sull'argomento ritenendo necessario procedere prima alla stesura di un accordo di programma, una bozza del quale è stata predisposta, proposta dalla Regione Campania e consegnata nella riunione tenutasi in Regione Campania alla presenza del Vice Presidente in data 10.06.2021.

Nelle intese raggiunte nell'incontro del 10 giugno 2021, si stabiliva che, nelle more della sottoscrizione dell'accordo tra gli enti per la definizione degli impegni sui programmi inerenti il ciclo dei rifiuti in provincia di Caserta, per avviare e facilitare la procedura di subentro dell'Ente d'Ambito nelle funzioni, si procedeva alla costituzione del *"Tavolo tecnico per attuazione della legge n.14/2016 sul passaggio delle dotazioni*

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

industriali e delle competenze dalla Provincia di Caserta all'Ente d'Ambito Caserta – ATO rifiuti CE, partecipato da: Regione Campania, Provincia di Caserta, EDA Caserta”, cui hanno partecipato il Dr. Michele Scognamiglio designato dalla Regione Campania con nota prot. n. 174/Sp del 16/06/2021, il Dr. Giovanni Solino designato dalla Provincia di Caserta con nota prot. n.0001243 del 14/06/2021, il sottoscritto designato dall'EdA Caserta con nota del 15/06/2021.

Il Tavolo tecnico ha proceduto ad un'istruttoria approfondita analizzando le dotazioni industriali oggetto di trasferimento all'Ente d'Ambito Caserta e relativi processi di valorizzazione. Inoltre sono state approfondite le problematiche connesse al passaggio delle quote sociali della partecipata pubblica dell'ente Provincia, con particolare attenzione alla determinazione del valore dell'azienda GISEC SPA ed alla quantificazione delle quote sociali da riscatto, nonché la quantificazione degli importi corrisposti dalla Provincia per acquisire la disponibilità dei siti in parte riscattati e gli importi corrisposti per la conduzione degli altri siti in fitto dall'ente provincia, utilizzati per il deposito temporaneo delle ecoballe.

All'esito degli incontri tenutisi e della sottoscrizione dei verbali di concordamento adottati nelle sedute del Tavolo tecnico del 28 giugno 2021, 5 e 19 luglio 2021, 13 settembre 2021 e 10 ottobre 2021, il Dr. Michele Scognamiglio in data 11 ottobre 2021 ha trasmesso la relazione conclusiva dei lavori con gli allegati verbali n.1-2-3-4-5.

Successivamente si è dovuto riconvocare il tavolo tecnico, che in data 24.01.2022, ha redatto il verbale n.6/2022 che ha reso necessario procedere ad una integrazione della relazione conclusiva dei lavori trasmessa dal Dr. Michele Scognamiglio in data 03.02.2022.

Dalla sopra richiamata relazione e dai suddetti verbali si evince che il Tavolo tecnico, dalla verifica degli atti e documenti inerenti la gestione del servizio di competenza della GISEC S.p.A. e quelli della Provincia di Caserta, ha tracciato il percorso per addivenire all'accordo tra le parti in ordine alle valutazioni economiche inerenti le tematiche sopra richiamate.

Il valore di cessione delle quote sociali determinato dal tavolo tecnico in € 235.771,49, è stato confermato come congruo dal Prof. Stefano Pozzoli, professionista incaricato dall'Ente, giusto *parere di congruità reso in data 8 ottobre 2022, acquisito al prot. al n. 2258 del 12.10.2022.*

In data 6.12.2022, è stato sottoscritto in Regione un Preaccordo, acquisito al prot. interno al n. 22/2022 di pari data, tra EDA Caserta e Provincia di Caserta che impegna l'Amministrazione Provinciale a cedere all'EDA Caserta il 51% del pacchetto azionario della GISEC S.pa.

Con la *Deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 21 del 15.12.2022, è stato deliberato di procedere all'acquisto della partecipazione sociale di maggioranza (51%) detenuta dalla Provincia di Caserta nella società GISEC S.p.a., con sede in Caserta - 81100 alla Via Lamberti n. 15 – ex area Saint Gobain, al prezzo di € 120.243,45 (centoventimiladuecentoquarantatre/45).*

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

Nello stesso deliberato è stato disposto l'invio della delibera alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per l'acquisizione del parere previsto *dall'art. 5, comma 3 del D.lgs. n. 175/2016* nonché l'invio all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, avvenuti rispettivamente con nota prot. n. 2671/2022 del 16.12.2022 e prot. n. 2706/2022 del 20.12.2022.

L'A.G.C.M. nei sessanta giorni successivi all'invio, non ha emesso alcun parere motivato con indicazione di speciali profili di violazione riscontrati.

La Sezione Regionale di Controllo Campania, trasmetteva in data 20.01.2023, l'Ordinanza n. 13/2023 nella quale disponeva la convocazione della Camera di Consiglio per il giorno 25.01.2023, per deliberare sul controllo preliminare ex art. 5, comma 3 del D.lgs n. 175/2016, con allegata la *relazione istruttoria* del magistrato istruttore, dando termine di trasmettere entro il 24.01.2022, ore 12,00 atti, memorie e conclusioni. Nella relazione istruttoria, in merito all'ammissibilità dell'operazione a legislazione vigente, veniva evidenziato che l'acquisizione della partecipazione si poneva in contrasto con l'art. 6, comma 2 del D.lgs n. 201/2022, senza entrare nel merito dei profili di sostenibilità finanziaria e compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa ed al corretto assolvimento agli oneri di motivazione analitica ex art. 5 del TUSP.

Con nota prot. n. 83/2023 del 23.01.2023, l'Ente prontamente e puntualmente dava riscontro ai rilievi mossi, precisando anche che la sostenibilità della operazione era palese, pur in assenza di un piano industriale, in quanto si era valutato, in virtù della storicità dei dati, ragionevolmente assente ogni rischio di criticità futura sotto il profilo degli equilibri economico-finanziari attuali della azienda; precisando, altresì, che il piano industriale era comunque in via di realizzazione nel quadro della necessità di perfezionare l'affidamento del servizio.

La capacità di Gisec S.p.A. di produrre valore è per altro oggi confermata anche dal *business plan 2023-2037 - Allegato B*), effettivamente prodotto dalla società ed approvato nel C.d.A. del 31.01.2023.

Il piano economico-finanziario che costituisce elemento essenziale per l'affidamento del servizio, sarà asseverato, asseveramento indispensabile per l'affidamento diretto del servizio, e già disponibile nella prossima settimana.

Successivamente, in data 26.01.2023, la Sezione Regionale di Controllo Campania, trasmetteva l'Ordinanza n. Campania/2023/PASP nella quale chiedeva chiarimenti in merito al Piano d'Ambito e disponeva la convocazione della Camera di Consiglio per il giorno 1.2.2023, dando termine per adempiere all'incombente istruttorio entro il 31.01.2023, ore 12,00.

Con nota *prot. n. 129/2023 del 30.01.2023*, l'Ente prontamente e puntualmente dava riscontro a quanto richiesto.

In data 10.02.2023, *senza nessun'altra richiesta documentale*, la Sezione Regionale di Controllo Campania, trasmetteva la *deliberazione n. 13/2023/PASP del 1 febbraio 2023*, parere negativo in ordine all'acquisizione della partecipazione di maggioranza (51%) nella società GISEC S.p.A. di cui alla Deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 21 del 15.12.2022.

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

Con riferimento alle motivazioni del parere negativo espresso dalla Corte dei Conti, si allega alla presente relazione– **Allegato C**), il *parere pro veritate* reso dal Prof. Alfredo Contieri, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università Federico II di Napoli.

Si deve, innanzitutto, evidenziare, a giustificazione della conclusione di non condivisione alla quale il Prof. Contieri è pervenuto in ordine alla non accoglibilità dell'iter argomentativo fatto proprio dal parere della Corte dei Conti, che esso fonda su di una interpretazione incomprensibilmente restrittiva del dettato degli artt. 6, e 33 D.vo 23.12.2001 n. 201.

Si deve osservare, a questo proposito (cfr. le pag. 16 e ss. del provvedimento) che l'art. 6 del Decreto legislativo citato, rubricato *"definizione tra funzione di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali"* ha, al *primo comma*, statuito: *"fermo restando le competenze delle autorità nazionali in materia di regolazione economico - tariffaria e della qualità, a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e si esercitano separatamente"*.

Il *comma 2* ha previsto, inoltre, che *"al fine di garantire il rispetto del principio di cui al comma 1, gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali, non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio"*.

Con le disposizioni introdotte ai commi 1 e 2 dell'art. 6 cit., il legislatore ha previsto il divieto per l'Autorità d'Ambito (e tra le stesse gli EdA Regionali) di partecipare (con la costituzione di società pubbliche o con l'assunzione di partecipazioni o quote di altre società) a soggetti incaricati della gestione del servizio.

Il successivo *art. 33 del D.Lgs. n. 201/2022*, rubricato "disposizioni di coordinamento in materia di servizio idrico e gestione dei rifiuti urbani" al *primo comma* rileva che *"al fine di permettere la piena attuazione degli impegni contenuti nel PNRR, l'art. 6, comma 2, non si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito...di gestione del ciclo dei rifiuti urbani in relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto"*, (fattispecie questa non riferibile al provvedimento adottato dall'Eda Caserta), nel mentre, al *secondo comma*, ha previsto la diversa, distinta e ulteriore ipotesi con la quale *"al fine di consentire l'attuazione del piano di ambito in via di definizione, l'art.6, comma 2, si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito del servizio di gestione dei rifiuti urbani a decorrere dal 30 marzo 2023"*.

Ci si trova, in altri termini, in presenza di una disposizione che ha espressamente differito, in funzione della necessità di consentire l'attuazione delle disposizioni dei Piani d'Ambito adottati, che potevano aver previsto, com'è avvenuto per l'Eda Caserta, l'esecuzione di questi servizi *"in house"*, la data di applicazione delle disposizioni dell'art. 6 cit. al *30.03.2023*.

Scarsamente convincenti appaiono le argomentazioni fornite in tema di interpretazione della norma dalla Sezione di Controllo: del tutto inconferenti sono, innanzitutto, le argomentazioni concernenti la pretesa incostituzionalità delle norme per eccesso di delega, non essendo la Sezione né titolare del potere di sindacato, né, tantomeno di quello di promuovere in via incidentale la questione di incostituzionalità della precitata disposizione.

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

In presenza di una norma pienamente produttiva di effetti la Sezione Regionale della Corte non ha esplicitato le ragioni per le quali ha ritenuto che l'Ente d'Ambito, che può acquisire una partecipazione societaria maggioritaria in una Società in house entro la data del 30.03.2023, non possa, poi, procedere al (successivo) affidamento del servizio.

Invero, a voler fare proprio l'orientamento interpretativo della Sezione dovrebbe ritenersi che l'art. 33 cit. non abbia portata applicativa effettiva, non potendo ragionevolmente ritenersi che la norma abbia previsto la possibilità di costituzione di Società in house e/o l'acquisizione di quote di Società esistenti alla data del 30.03.2023, senza che, poi, sia possibile rendere le stesse effettivamente operative a mezzo dell'affidamento del servizio e della stipula del contratto.

Una lettura di questa disposizione, coerente con i principi di interpretazione della legge, contenuti *nell'art. 12 delle preleggi del Codice Civile*, secondo cui le norme devono essere interpretate tenendo conto, innanzitutto, del significato letterale del loro testo e della *"ratio legis"* che dallo stesso è desumibile, induce a ritenere, invece, che il termine del 30.03.2023 costituisca il limite ultimo per l'acquisizione delle quote e che possa procedersi all'affidamento del servizio entro quella data. Ritenere che il termine valga anche per la formale stipula del contratto di servizio, stante che il decreto di riordino prevede l'applicazione della clausola *stand still* previo invio della delibera al portale ANAC "Trasparenza SPL", non rispetterebbe il principio di conservazione della norma, che non avrebbe mai potuto trovare pratica applicazione, ove si sommino i giorni per il parere della Corte dei Conti e quelli per la stipula del contratto di servizio.

La fondatezza di questo rilievo, peraltro, risulta evidente considerando che l'art. 17 del D.lgs. 201/2022, rubricato *"affidamento a Società in house"*, nell'introdurre la distinzione tra affidamento del servizio e stipula del contratto di servizio, *al comma 2*, ha disposto che: *"nel caso di affidamento in house...gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la delibera di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, ai fini della gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli artt.7, 8, 9, i benefici per la collettività..."*, mentre *il comma 3*, del medesimo art. 17, stabilisce che *"il contratto di servizio è stipulato decorsi 60 giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'art.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 ad evidenza pubblica..."

Con la precisazione che la necessità del rispetto di questo termine di ulteriori sessanta giorni nasce dalla necessità di dare applicazione alla citata clausola cd. *"stand still"*, a tutela di eventuali pretese di terzi, che possano essere pregiudicanti della stipula del contratto e che deve essere dunque preso a riferimento, ai fini dell'art. 33, c. 2, la data della delibera, non quella degli atti conseguenti ad essa.

Il Prof. Contieri, conclusivamente, ritiene che le argomentazioni giuridiche dedotte dalla Sezione di Controllo della Corte per le ragioni innanzi chiarite, non possono essere condivise e non possono costituire circostanza preclusiva all'acquisizione della partecipazione di maggioranza (51%) di GISEC S.p.A.

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

In merito poi al rilievo della mancanza del Business Plan, corre l'obbligo precisare che, come già fatto sopra, in sede di riscontro alla prima istruttoria del 20.01.2023, è stato evidenziato alla Corte dei Conti che l'Ente aveva in corso la predisposizione del documento necessario per l'affidamento del servizio.

Pertanto, la Corte avrebbe *potuto/dovuto* chiedere all'Ente in occasione della seconda istruttoria del 26.01.2023, la trasmissione del B.P. che alla data del 31.01.2023, risultava redatto dal consulente incaricato ed approvato dalla GISEC S.p.A. nel C.d.A. di pari data.

Invero, risulta agli atti che, per gli Enti d'Ambito della Città Metropolitana di Napoli, che hanno richiesto il parere nel corrente mese di febbraio, il magistrato istruttore (dott.ssa Iliaria Cirillo), al fine di poter procedere con l'istruttoria, con nota del 7.3.2023, ha richiesto la trasmissione del Piano Economico Finanziario della società provinciale, che non era stato inviato in precedenza.

Per tutto quanto sopra esposto, la proposta di acquisizione della partecipazione societaria di maggioranza ed il successivo affidamento *in house* per i servizi integrati di gestione dei rifiuti urbani alla GISEC S.p.A., società a capitale interamente pubblico, risulta legittima, ricorrendone tutti i requisiti di legge ed 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 all'Ente d'Ambito Caserta – Ambito Territoriale Ottimale 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 allegato alla presente relazione – **Allegato A)**. **Si precisa per altro che, a tutela dei comuni soci e dei cittadini, la tariffa seguirà i criteri dettati da ARERA per gli impianti c.d. minimi, dando quindi la massima garanzia di contenimento della spesa;**
- 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.

In merito al rilievo afferente la mancanza dell'analisi comparativa delle opzioni di scelta del sistema del servizio – prevista dall'art. 14 del D.lgs n. 201/2022 all'atto dell'affidamento del servizio, si rappresenta quanto segue.

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

L'analisi dei punti di forza, debolezze, opportunità e minacce 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.

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 proprietario della società, e quindi nel sostegno "politico" ed "amministrativo" da parte dello stesso;
4. La possibilità, partendo dal know how maturato, di calare sulla realtà 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;

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

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, 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;

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

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.

Gestione con società mista

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

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 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 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 e 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;

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

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 i dividendi anche a favore dell'amministrazione

Threath (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.

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;

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

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:

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;

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

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

<i>HOUSE PROVIDING</i>		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 dalla progettazione ed esecuzione del servizio	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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

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				5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto	

connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi	1			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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

				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 gestione mista o di affidamento a soggetto esterno, in caso di inefficienza del servizio o di inadempienza contrattuale	- 2	2. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari	- 1	1. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari	- 1
3. Assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta	- 1				

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

		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 e 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
-----------------	---------------	---------------------

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una “buona entità” che genera valore e lavora per la collettività	1	1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi 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				

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

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. Possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno			
---	--	--	--	--	--

gestione con la società mista o all'appalto esterno	2		1		
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

<i>HOUSE PROVIDING</i>		<i>SOCIETÀ MISTA</i>		<i>AFFIDAMENTO ESTERNO</i>	
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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

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				

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

5. L'eventuale mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe come conseguenza un incrementodi 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
--	--	--	-----	---	-----

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

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 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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
 Santa Maria Capua Vetere 81055
 PEC: edacaserta@pec.it
 C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
 81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
 Tel. 0823 794929

- *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 Threats – 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 conferma che la soluzione più idonea a garantire la maggior efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per il servizio 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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

dell'Amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'Amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti.

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 la società *in house* ha, la quale provvede 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 garantiscono il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte dell'Amministrazione. Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la vantaggiosità della proposta gestionale si evidenzia che la struttura e l'organizzazione prevista risultano improntate al rispetto dei seguenti presupposti, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi dell'Amministrazione, 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.

Obblighi di servizio pubblico e universale

L'Ente d'Ambito Caserta, per il servizio di igiene urbana relativo all'avvio 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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

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 gestione *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. Non 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.

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 GISEC S.p.A., di clausole corrispondenti alle statuizioni della giurisprudenza nazionale e comunitaria precedentemente indicate.

Nel caso di specie come clausola aggiuntiva specifica nello statuto potrà anche essere prevista l'istituzione di un organo attraverso il quale il socio coordinerà le attività volte a garantire il controllo analogo sulla medesima nonché svolgere l'alta sorveglianza sulla gestione dei servizi, coadiuvato da un comitato tecnico, che lo stesso coordinamento Soci nominerà con il compito principale di effettuare il controllo giuridico, amministrativo-contabile e tecnico-ambientale interno alla società.

Le modalità di funzionamento del coordinamento Soci e la disciplina dei poteri e dell'attività specifica dello stesso nonché la disciplina del comitato tecnico potranno essere contenute nella delibera del consiglio

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

d'Ambito che deciderà l'affidamento del servizio. 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 tecnico, 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.

6. Conclusioni

Per tutto quanto sopra esposto, anche ai sensi dell'art. 5, c. 4 del D.Lgs. 175/2016, che consente, in caso di parere in tutto o in parte negativo” all'amministrazione pubblica interessata di procedere egualmente previo motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, di tali ragioni, la proposta di affidamento *in house* per i servizi integrati di gestione dei rifiuti urbani alla GISEC S.p.A., società a capitale interamente pubblico, risulta a nostro giudizio legittima, ricorrendone tutti i requisiti di legge ed 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 all'Ente d'Ambito Caserta – Ambito Territoriale Ottimale 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;

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

- risulta essere economicamente più vantaggiosa, come desumibile dal quadro economico e non di raffronto elaborato **nell'allegato A)** 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 - la **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, 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, operante sull'intero territorio provinciale, nonché la circostanza che l'affidamento del servizio alla società *in house providing* consentirà:

- a) la efficace ed immediata salvaguardia degli asset e degli impianti che devono transitare ad EdA;
- b) evita, nel caso di un eventuale affidamento a privati del servizio tramite gara pubblica, la messa in liquidazione della GISEC S.p.A. con tutte le conseguenze ed effetti legati alla gestione della procedura straordinaria che potrebbero avere riflessi negativi sulla erogazione del servizio.
- c) consente di tenere sotto il controllo della Regolazione ARERA le tariffe di smaltimento, adottando le previsioni della Autorità in merito agli impianti minimi.

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 programmatica 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*.

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

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

La Campania si conferma, per Legambiente, la capitale d'Italia per l'ecomafia: maglia nera nella classifica dell'illegalità ambientale, del ciclo illegale dei rifiuti e del cemento e per corruzione ambientale.

La provincia di Avellino è prima in Italia nel cemento illegale e quella di Napoli seconda nella classifica della rifiuti connection.

A fare il punto è il nuovo Rapporto Ecomafia 2022, con un focus sul caso Campania. Nel 2021 in Campania i reati contro l'ambiente sono stati 4.149 (13,6% del totale nazionale), ma con una significativa riduzione rispetto al 2020, quando erano stati ben 5.457.

Il "primato" riguarda anche le persone denunciate (3.790), quelle arrestate (73) e i sequestri (1.688). A livello provinciale si riscontra il primato di Napoli, terza in Italia, con 1.058 reati accertati, 1.240 persone denunciate, 45 arrestate e 850 sequestri. Segue Salerno con 836 illeciti ambientali, 646 persone denunciate, 3 arresti e 233 sequestri. Ad Avellino sono stati 721 i reati con 476 persone denunciate e 120 sequestri. Chiudono la classifica Caserta, con 430 reati, 312 persone denunciate, 2 arresti e 227 sequestri, e Benevento, con 175 reati, 107 persone denunciate, 5 arrestate e 51 sequestri effettuati.

Nel 2021 le forze dell'ordine hanno applicato in Campania per ben 225 volte i delitti contro l'ambiente, portando alla denuncia di 276 persone fisiche e all'arresto di 35 soggetti, con il corollario di 108 beni posti sotto sequestro per un valore complessivo di oltre 112 milioni di euro. Numeri che fanno della Campania anche in questa classifica leader nazionale.

Per quanto riguarda il ciclo dei rifiuti, la Campania (con 1.629 reati, quasi un quarto di quanto verbalizzato in tutto il Paese) guida la classifica degli illeciti accertati nel 2021. Sono state 1.696 le persone denunciate, 62 gli arresti e ben 985 i sequestri. Non si sono fermati gli incendi agli impianti di trattamento, smaltimento e recupero con numeri da codice rosso: da quando Legambiente ha iniziato questa specifica attività di monitoraggio, nel gennaio del 2013, di incendi se ne sono contati 174, seconda regione dopo la Sicilia con 201

Infine, la corruzione ambientale: in Campania, nel periodo di rilevazione, che va dal 16 settembre 2021 al 31 luglio 2022, Legambiente ha censito 19 inchieste in cui le "mazzette" hanno facilitato l'aggiudicazione di appalti per la gestione dei rifiuti piuttosto che per la realizzazione di opere pubbliche o la concessione di licenze edilizie, con 47 persone arrestate, 113 persone denunciate e 44 sequestri.

Spostando il conto all'inizio del 2010, anno in cui Legambiente ha iniziato il censimento, la Campania conquista anche in questa filiera il triste primato nazionale con ben 185 inchieste intercettate dai nostri radar, 832 persone arrestate, 1095 denunciate e 212 sequestri.

"Il quadro continua a essere preoccupante. Basta leggere le storie delle indagini concluse da magistratura e forze dell'ordine, o quelle sulle 'mutazioni' o sui nuovi inabissamenti da parte delle ecomafie descritti puntualmente da fonti istituzionali molto autorevoli per comprendere il senso profondo del problema.

È necessario uno scatto in avanti ora più che mai visto che sono stati assegnati i primi finanziamenti dei bandi del PNNR, molti altri ne verranno aggiudicati nel prossimo futuro, e presto si apriranno i tanti cantieri dell'agognata transizione ecologica".

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929

Pertanto, preso atto che *l'art. 5, c. 4 del TUSP* (D.lgs. 175/2016 mod. dall'art. 11, c. 1, lett. a L. 118/2022) stabilisce, come sopra ricordato, che *“In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente e' tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*, lo scrivente ritiene, per tutto quanto sopra rappresentato, essere presenti le ragioni per discostarsi dal parere negativo espresso dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti Campania e per l'effetto, invita il Consiglio a valutare la possibilità di assumere le determinazioni consequenziali per perfezionare l'acquisizione del pacchetto azionario di maggioranza della GISEC S.p.A., valutando anche la possibilità di affidamento del servizio, che possa includere anche la gestione dei servizi di *labour intensive* e l'approvazione del contratto di servizio.

Questa modalità consente di individuare il soggetto gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno dell'ATO Caserta e **l'affidamento del servizio resterebbe in mano pubblica.**

Invero, nell'immediato, nel caso in cui si decidesse di non acquisire la partecipazione di controllo nella GISEC S.p.A. e dovendo necessariamente procedere alla scelta del soggetto gestore, in attuazione di quanto previsto dagli artt. 26, comma 1, lett. c) e 40, comma 3, della L.R. Campania n. 14/2016, le strade da percorrere resterebbero 2:

- 1) costituzione di una società pubblica partecipata dai Comuni i cui servizi siano rivolti per almeno l'80% nei confronti dei Comuni soci.
- 2) predisposizione degli atti di gara utilizzando le linee guida e gli schemi tipo predisposti dalla Regione Campania.

Il Direttore Generale
Agostino Sorà

(Firma omessa ai sensi dell'art. 3 D.L. 39/93)

Allegati:

- 1) Quadro economico;
- 2) Business – Plan 2023-2037;
- 3) Parere pro veritate Prof. Alfredo Contieri.

SEDE LEGALE

Via Albana s.n.c - Palazzo Lucarelli,
Santa Maria Capua Vetere 81055
PEC: edacaserta@pec.it
C.F. 93111100611

SEDE OPERATIVA

Via Caserta, 1
81055 Santa Maria Capua Vetere (CE)
Tel. 0823 794929