



COMUNE DI SORIANO NEL CIMINO

Provincia di Viterbo

Relazione illustrativa delle ragioni e della
sussistenza dei requisiti previsti per la
forma di affidamento dei servizi pubblici
locali del Comune di Soriano nel Cimino.

(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento di: a) Servizi ambientali, consistenti nel Servizio di spazzamento stradale, manutenzione del verde pubblico e servizi annessi b) gestione dei servizi cimiteriali c) gestione del servizio di Scuola Bus d) gestione del servizio di Trasporto Pubblico Locale e) gestione dei servizi culturali f) gestione impianti sportivi per la porzione d'ambito territoriale afferente al Comune di Soriano nel Cimino, inclusi i centri abitati delle frazioni di Chia e S. Eutizio;
Ente affidante	Comune di Soriano nel Cimino
Tipo di affidamento	Affidamento diretto
Modalità di affidamento	Azienda Speciale
Durata del contratto	3 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L.179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	I servizi oggetto dell'affidamento interessano il territorio del Comune di Soriano nel Cimino

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch: Aimola Alessandro
Ente di riferimento	Comune di Soriano nel Cimino
Area/servizio	4^ Area Tecnica
Telefono	0761-742204
Email	aimola.alessandro@comune.sorionelcimino.vt.it
Data di redazione	19/04/2021

Sommario

PREMESSA	7
1 NORMATIVA DI RIFERIMENTO	8
1.1 Concetto di servizio pubblico locale a rilevanza economica.	8
1.2 Contesto normativo	10
1.3 Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale	12
1.3.1 Obbligo di servizio universale	12
1.3.2 Gli obblighi di servizio pubblico in generale. Le compensazioni economiche.	13
1.3.3 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio ambientale	15
1.3.4 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio di gestione cimiteriale	16
1.3.5 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per la gestione del servizio di trasporto scolastico	18
1.3.6 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale (TPL)	18
1.3.7 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per la gestione dei servizi Culturali	19
2 La natura dei servizi	21
2.1 – I servizi di igiene ambientale e verde pubblico	21
2.2 – Il servizio di gestione cimiteri	23
2.3 – Il servizio di trasporto scolastico	25
2.4 – Il servizio di trasporto pubblico locale	28
2.5 – I servizi Culturali	30
3 L'attuale modalità di gestione dei servizi e l'analisi dei singoli modelli gestori futuri: la scelta dell'Azienda Speciale	33
3.1 L'attuale modalità di gestione del servizio ambientale	33
3.2 L'attuale modalità di gestione del servizio cimiteriale	34
3.3 L'attuale modalità di gestione del servizio di trasporto scolastico	36
3.4 L'attuale modalità di gestione del servizio trasporto pubblico locale	37

3.5 L'attuale modalità di gestione dei servizi culturali	37
3.6 Sulla gestione del servizio mediante società mista	39
3.7 Sulla gestione del servizio mediante ricorso al mercato.	41
3.8 Sulla gestione del servizio mediante società in house.	41
3.8.1 L'Azienda Speciale - Definizione e funzione	43
3.8.2 Caratteri dell'azienda speciale previsti dall'art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.)	47
4 Il modello organizzativo dell'Azienda Speciale.	50
4.1 I servizi che possono essere gestiti dall'azienda speciale	50
4.2 La gestione del servizio mediante il modello dell'Azienda speciale: i vantaggi per il Comune di Soriano nel Cimino.	53
4.3 La gestione del personale - Cenni.	56
4.4 La governance dell'azienda speciale	57
5 Il Codice Ambiente e il Nuovo Piano Regionale della Gestione dei Rifiuti (PRGR)	58
6 La produzione dei rifiuti A Soriano nel Cimino	62
6.1 Analisi quantitativa della raccolta rifiuti	62
7 Il servizio di Igiene Ambientale a Soriano nel Cimino	65
7.1 L'attuale sistema di raccolta	65
7.2 L'attuale sistema di spazzamento, manutenzione del verde pubblico e servizi annessi	65
7.3 I costi dell'attuale sistema di spazzamento e manutenzione del verde pubblico	66
8 Territorio ed Utenze	67
8.1 Analisi del territorio	67
8.2 L'analisi demografica	67
9 Valorizzazione dei Nuovi Servizi	70
9.1 Piano specifico delle Attività	70
9.2 Piano delle Attività	71
9.2.1 Il Piano delle Attività dei Servizi di Igiene e Manutenzione	71
9.2.1.1 Il Piano Organizzativo	71

9.2.1.2 I Costi dei Servizi di Igiene e Manutenzione.	73
9.2.2 Il Piano Attività dei Servizi di Scuolabus e Trasporto Pubblico Locale	75
9.2.2.1 Il Piano Organizzativo	75
9.2.2.2 I Costi del Trasporto Pubblico Locale	76
9.2.2.3 I Costi del Servizio di Scuolabus	78
9.2.3 Il Piano Attività Servizi Cimiteriali e Pubbliche Affissioni	79
9.2.3.1 Il Piano Organizzativo	79
9.2.3.2 I Costi dei servizi cimiteriali e per le pubbliche affissioni.	80
9.2.4 Il Piano Attività dei Servizi Turistico Culturali	81
9.2.4.1 Obiettivi	81
9.2.4.2 Costi dei Servizi Turistico Culturali	85
9.2.5 Il Piano Attività Gestione impianti sportivi.	86
9.2.5.1 Obiettivi	86
9.2.5.2 Costi della gestione degli impianti sportivi.	87
9.2.6 Il Piano Attività del Settore dei Servizi Generali ed Istituzionali	88
9.2.6.1 Il Piano Organizzativo	88
9.2.6.2 L'Ufficio Amministrativo	88
9.2.6.3 Gli uffici.	89
9.2.6.4 Risorse Umane	89
9.2.6.5 Costo dei Servizi Generali ed Istituzionali	90
10 Il Budget Economico 2021 - 2023	91
10.1 I numeri del Budget economico 2021 - 2023	91
10.2 Il Piano delle assunzioni	94
11 RIEPILOGO e CONCLUSIONI	94
11.1 L'analisi S.W.O.T. delle tre ipotesi	97
11.1.1 Gestione mediante Azienda Speciale	97
<i>Strength (Punti di forza)</i>	97
<i>Weakness (Punti di debolezza)</i>	98

<i>Opportunities (Opportunità)</i>	99
<i>Threat (Minacce)</i>	99
11.1.2 Gestione con società mista	100
<i>Strength (Punti di forza)</i>	100
<i>Weakness (Punti di debolezza)</i>	101
<i>Opportunities (Opportunità)</i>	101
<i>Threat (Minacce)</i>	102
11.1.3 Gestione con appalto esterno	102
<i>Strength (Punti di forza)</i>	102
<i>Weakness (Punti di debolezza)</i>	103
<i>Opportunities (Opportunità)</i>	103
<i>Threat (Minacce)</i>	103
11.1.4 Le risultanze delle analisi effettuate e la scelta del metodo di gestione	104
11.2 Caratteristiche e peculiarità del soggetto gestore	108

PREMESSA

La finalità della presente Relazione è quella di assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12, convertito in Legge 221/2012, con riferimento a:

- affidamento della gestione del servizio di igiene urbana, limitatamente allo spazzamento manuale, meccanizzato, manutenzione del verde pubblico e servizi annessi dell'area urbana comunale;
- affidamento della gestione dei servizi cimiteriali comprensivi fornitura del servizio per l'alimentazione e la manutenzione dell'impianto elettrico per le lampade votive e la formazione ed aggiornamento della banca dati utenti;
- affidamento della gestione del servizio di trasporto scolastico (Scuola Bus);
- affidamento della gestione del Trasporto Pubblico Locale (TPL).
- Affidamento della gestione dei servizi culturali

Oltre alle finalità di legge, il presente elaborato individua i principali obiettivi e le motivazioni dell'affidamento, utili per tracciare un percorso operativo che permetta di indirizzare e di addivenire ad una gestione dei predetti servizi.

L'elaborato ha la finalità di rendere trasparente il processo di affidamento dei Servizi in oggetto, ferma restando la discrezionalità amministrativa dell'Ente e la disciplina comunitaria applicabile. Vengono illustrati i presupposti amministrativi, suddivisi in presupposti normativi, gestionali e presupposti economico-finanziari, posti a base della preferenza dell'Ente per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione. L'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12 sopra citato, dispone che *“per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita Relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

1 NORMATIVA DI RIFERIMENTO

1.1 Concetto di servizio pubblico locale a rilevanza economica.

Per quanto concerne il settore effettivo di applicazione dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/12, necessita prima di tutto spiegare la nozione di **“servizio pubblico locale a rilevanza economica”**. L'art. 112, del D. Lgs. n. 267/00 (Tuel), denominato **“servizi pubblici locali”**, si limita a statuire che i **“servizi pubblici locali”** debbano avere **“per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”**. La giurisprudenza ha affermato che il **“servizio pubblico”** è quello che permette al Comune di conseguire fini sociali e di promuovere lo sviluppo economico civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del Tuel, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata. In merito al concetto di **“servizio pubblico locale”**, la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- il **“servizio pubblico locale”** risulta fondato su alcuni elementi quali l'organizzazione dell'attività volta a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di fruitori, l'imposizione a carico del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a uniformare l'espletamento dell'attività a principi di regolarità, capacità tecnico- professionale e qualità;
- il **“servizio pubblico locale”**, poiché persegue scopi sociali e di sviluppo economico della comunità, è rivolto al soddisfacimento diretto di necessità collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico;
- riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti (in questo senso, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

Il D.L. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113-bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del Tuel, distinguendo fra **“servizi aventi rilevanza economica”** e **“servizi privi di tale rilevanza”**.

Anche in questo caso, la mancanza di una norma che ne individui espressamente la nozione precisa, ci impone di ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza. In primo luogo, è necessario riferirsi al **“Libro Verde sui servizi di**

interesse generale” presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”. Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all’eventuale finanziamento pubblico della stessa.

La differenza fra tipologie di “servizi pubblici” attiene all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Puglia, Bari 12 aprile 2006, n. 1318). Dunque, deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione. La distinzione tra il carattere della rilevanza economica o meno del “servizio pubblico” non è dato né dalla natura dell’attività, né dal suo oggetto, ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l’indice della sua economicità. Ai fini della qualificazione di un “servizio pubblico locale” sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l’attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097). Con l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.lgs. recante il T.U. sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (Riforma Madia), dopo i pareri favorevoli della Conferenza Unificata, del Consiglio di Stato e Commissioni Parlamentari competenti, si è pervenuti al termine di una lunga fase di incertezza e di instabilità che ha caratterizzato l’assetto normativo. Questo testo si configura infatti come una stabilizzazione in forma organica delle disposizioni in essere, in particolare di quelle intervenute negli ultimi anni a seguito dell’emanazione delle Direttive Europee (n. 23 e 24 del 2014) sia del varo, del nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016 e s.m.i. a tutt’oggi in atto) sia di una serie di disposizioni sul tema contenute nelle leggi di stabilità 2014 e 2015 (L. 147/2013 e L. 190/2014).

Esclusioni

Servizi Strumentali

Una prima categoria di servizi esclusi dall'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 34, Comma 20 e 21 del D.L. 179/2012, oltre naturalmente ai servizi pubblici non aventi rilevanza economica, sono i cosiddetti servizi strumentali.

Si definiscono servizi strumentali, quei servizi prestati in favore della Pubblica amministrazione, che eventualmente utilizza tale prestazione ai fini dell'erogazione del servizio pubblico a vantaggio della collettività. "Possono definirsi strumentali ... tutti quei beni e servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'Ente di riferimento e con le quali lo stesso Ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali" (TAR LAZIO –Roma – Sez. III° n° 3109/2008). Ne consegue che i cosiddetti servizi strumentali sono quei servizi che un terzo soggetto svolge a favore di una amministrazione, contro un corrispettivo pagato dal medesimo Ente Pubblico.

Nel caso di affidamento dei servizi strumentali, gli stessi saranno oggetto di specifica valutazione di congruità ai sensi dell'art 192 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

Ulteriori esclusioni

Il comma 25 del citato art. 34, prevede che i commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione del gas naturale, di distribuzione dell'energia elettrica ed alla gestione delle farmacie comunali.

1.2 Contesto normativo

Sulla base della normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei "*servizi pubblici locali*" attraverso:

1. esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
2. società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti al "*partenariato pubblico-privato*";
3. gestione cosiddetta "*in house*" attraverso una società a totale partecipazione pubblica, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia

l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative di cui al D. Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.

4. Per il tramite di una azienda speciale, sempre mediante affidamento diretto. Al pari della società in house, anche l'azienda speciale è considerata come articolazione strumentale dell'ente locale. Tuttavia, mentre le aziende speciali sono enti pubblici economici, le società in house sono soggetti di natura privata a controllo pubblico.

In questo scenario, dunque, il decreto Madia sulle partecipate prevede che le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art.3, possano partecipare solo in società, anche consortili, costituite in forme di società per azioni o di società a responsabilità limitata. Vi è dunque una forte limitazione nel tipo e nella forma giuridica della gestione attraverso società partecipate.

La norma ha per oggetto unicamente le società pubbliche, non incidendo dunque sulle aziende speciali; non contrasta con tale disciplina, né con il diritto europeo¹, la possibilità di poter scegliere un modello di diritto pubblico per la gestione dei servizi locali; la legge delega prevede l'applicazione dei principi del decreto anche alle partecipazioni pubbliche già in essere ma non alle aziende speciali.

L'azienda speciale trova altresì fondamento giuridico nell'art. 43 della Costituzione Italiana oltre che nelle norme del D. Lgs. N. 267/00 (T.U.E.L.); in relazione ai principi comunitari, quali la sussidiarietà verticale e la libertà di definizione, rispetto alla autonomia funzionale di regioni e enti locali di cui agli artt. 117 e 118 Costituzione Italiana, non è legittimo costituzionalmente impedire ai Comuni, quali enti di riferimento delle comunità, di scegliersi quella che loro ritengono più adeguata ed opportuna per il proprio territorio e per la propria realtà socio-economica. Non si può privare i Comuni del potere di valutare se ricorrere o meno a modelli non mercantili, così come previsto dal secondo comma dell'art. 106, TFUE che prevede che l'istituzione pubblica possa optare (libertà di definizione) per l'affidamento ad un soggetto pubblico, in presenza di obiettivi soprattutto di natura sociale, legati al territorio ed alle specifiche situazioni di ordine economico e territoriale.

La disciplina dei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) risponde alla considerazione fondamentale per cui determinati servizi, ritenuti necessari ed indispensabili per la collettività dei cittadini (vale a dire i Beni Comuni), non possono

¹ In particolare, con l'art. 345 TFUE (ex art. 295 TCE) che sancisce il cd. Principio di neutralità rispetto agli assetti proprietari delle imprese, da cui può evincersi la sostanziale indifferenza del diritto comunitario relativamente ai modelli organizzativi dei servizi di interesse economico generale e, dunque, l'assoluta legittimità di modelli di gestione pubblica.

essere lasciati all'autoregolamentazione del mercato. L'indicazione è importante perché:

- Le norme comunitarie sono sempre sovra-strutturanti rispetto quelle ordinarie degli Stati membri;
- Il comma 2 dell'art. 106 dice in sostanza che le regole di concorrenza si possono applicare nella misura in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in fatto o in diritto, della specifica missione di servizio pubblico affidata.

Una copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha confermato la posizione della commissione Europea, riconoscendo a livello locale di governo la responsabilità di decidere e scegliere le modalità di gestione.

Il Comune può affermare la volontà che anche un servizio di rilevanza economica e sociale si gestito mediante un soggetto di diritto pubblico.

Nello specifico, infatti, tale ipotesi trova fondamento giuridico non solo nel principio di neutralità rispetto al regime della proprietà, sancito dall'articolo 345 TFUE, ma anche nell'articolo 36 della Carta dei Diritti Fondamentali² che, nel sancire il rispetto dell'accesso ai c.d. SIEG *“quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai Trattati”*, legittima gli Stati , e quindi gli enti locali, ad affermare la propria competenza a fornire ed organizzare i servizi d'interesse economico generale

1.3 Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale

1.3.1 Obbligo di servizio universale

Il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. L'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7/03/2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale":

² Cfr. A. Lucarelli, *Comment to article 36*, in W. B. T. Mock, G. Demuro (eds) *Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Durham, 2010, 222.

- a. Si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza;
- b. Si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

1.3.2 Gli obblighi di servizio pubblico in generale. Le compensazioni economiche.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni, se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

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

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni

economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'art. 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo. Secondo la Commissione Europea, 29/11/2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

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

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

Nel caso di specie i rapporti tra Ente locale e l'azienda speciali saranno regolati da specifici contratti di servizio dal quale si rinvengono le modalità di esecuzione e gli obblighi in capo all'affidataria nonché le compensazioni economiche contrattualmente pattuite (cfr. corrispettivi al netto delle eventuali tariffe) che, come da piano programma predisposto da parte dell'Ente, risultano adeguate a remunerare i costi sostenuti dall'azienda per l'esercizio delle attività svolte.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità) e comunque secondo concetti di parità.

1.3.3 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio ambientale

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

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

Affinché si giustifichino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio

nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici, per citare solo alcuni esempi. La gestione dei rifiuti (e quindi delle attività connesse) per esempio, deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga". A tale fine la gestione ambientale - in particolare lo spazzamento stradale e la manutenzione del verde pubblico - è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

Lo smaltimento dei rifiuti in particolare e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, prodotti dai servizi oggetto del presente articolo, sono attuati con il ricorso ad una rete integrata e adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità al fine di:

- a. Realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- b. Permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (principio di prossimità), al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c. Utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

È evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti devono essere organizzate e gestite unitariamente, anche al fine di sfruttare le relative sinergie, mentre per quanto riguarda lo spazzamento stradale e la manutenzione del verde pubblico, può essere gestito ed organizzato in maniera autonoma rispetto al servizio generale di igiene urbana.

1.3.4 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio di gestione cimiteriale

I servizi cimiteriali, con parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato con parere n. AS883 del 12.10.2011, sono stati riconosciuti servizi pubblici locali; mentre i servizi cimiteriali, limitatamente al trasporto, ricevimento ed inumazione delle salme, rientrano fra i servizi pubblici essenziali ai sensi della normativa vigente e

conseguentemente sono compresi nell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni – Autonomie Locali del 19.09.2002. L' esecuzione di tutte le operazioni cimiteriali hanno la natura di servizio pubblico necessario oltre che di servizio pubblico locale a rilevanza economica, per garantirne in ogni caso la fornitura alla cittadinanza, per motivi di ordine sanitario e di mantenimento della sacralità dei particolari luoghi dedicati alla memoria storica della collettività locale, rinvenendo per tali motivi i casi di cui al comma 1, lettera c) e d) dell'articolo 3 del D.L. 138/2011.

“Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività' economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- *danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità' sociale;*
- *disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale.*

Per dette operazioni cimiteriali (inumazione, tumulazione, esumazione, estumulazione, traslazione, cremazione di resti mortali inconsunti derivanti da esumazione od estumulazione), nonché le registrazioni ed il servizio di custodia cimiteriale, per loro natura e per la garanzia di fornitura debbano fornirsi in regime di esclusiva per i seguenti motivi:

-di avere garanzia di sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico sanitarie (T.U. leggi sanitarie TU LL.SS. R.D. 27/7/1934 n. 1265 e del regolamento di attuazione DPR 10 settembre 1990, n. 285) e quindi per il carattere di indispensabilità della prestazione, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1 lettera d) dell'art. 3 del DL 138/2011;

-di economicità del servizio, dovuta al fatto che una organizzazione stabile, capace di garantire la sepoltura anche con elevate punte di mortalità, considerata la casualità propria degli eventi luttuosi, è più efficiente ed efficace di distinte organizzazioni private, le quali nel loro insieme determinano per la utenza costi gestionali superiori, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1 lettera c) ed e) dell'art. 3 del DL 138/2011;

-di garanzia della memoria di una collettività, e quindi ricorrendo i presupposti di cui al comma 1 lettera c) dell'art. 3 del DL 138/2011

1.3.5 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per la gestione del servizio di trasporto scolastico

Il servizio di trasporto scolastico in oggetto, da considerarsi di pubblico interesse, non potrà essere interrotto. L'affidatario dovrà svolgere il servizio del trasporto scolastico con un numero adeguato di scuolabus rispondenti alle vigenti norme in materia, organizzare il servizio sulla base di quanto stabilito dall'Ente in conformità allo svolgimento dell'orario scolastico in essere presso gli Istituti comprensivi, che può modificarsi nei vari anni scolastici, eseguire il servizio, in conformità a tutte le disposizioni legislative e regolamentari concernenti i veicoli in servizio pubblico e la circolazione sulle strade ed aree pubbliche, dovrà essere in regola con le disposizioni che disciplinano il trasporto scolastico in particolare con il Decreto Ministero dei Trasporti 31/01/1997, la circolare n. 23 dell'11/03/1997, il D.M. 20/12/1991 n. 448 , la Circolare Ministero Infrastrutture e Trasporti N. 2 del 02/12/2011. I conducenti degli automezzi dovranno essere in possesso del tipo di patente prevista per la conduzione dei mezzi idonei all'uso indicato e del certificato di abilitazione professionale rilasciato dal competente ufficio della Motorizzazione Civile e dovranno essere debitamente formati per un corretto svolgimento del servizio. Il gestore del servizio dovrà collaborare con il Comune nell'individuazione dei percorsi degli scuolabus, in caso di modifiche al percorso funzionali alle iscrizioni al servizio nonché nella verifica periodica degli utenti, comunicando tempestivamente eventuali variazioni ed aggiornamenti circa la presenza di nuovi utenti sugli scuolabus; provvedere alla redazione di apposito piano annuale delle manutenzioni dei mezzi con consegna di apposita documentazione a comprova della realizzazione degli interventi previsti; rilevare la percorrenza giornaliera di ogni singolo mezzo; allestire i mezzi con pneumatici da neve nel periodo invernale. In caso di sciopero o di assemblea del personale dell'affidatario, la stessa dovrà fornire i servizi nel rispetto della vigente normativa di garanzia che disciplina i servizi pubblici essenziali. Le interruzioni del servizio dovute a forza maggiore sono ammesse solo dopo l'affidatario avrà esperito ogni tentativo per lo svolgimento del servizio.

1.3.6 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale (TPL)

I servizi di trasporto di passeggeri effettuati con autobus devono essere a beneficio di tutti i cittadini. Premesso che l'Ente stipulerà con l'Azienda Speciale un contratto di comodato d'uso oneroso per il trasferimento degli automezzi già in possesso dell'Ente stesso, l'Affidatario dovrà svolgere i servizi affidati con autobus autorizzati in numero e tipo adeguati ad assicurare l'erogazione dei medesimi, nel rispetto della normativa

vigente. Gli stessi dovranno essere immatricolati ad uso servizio di linea per trasporto pubblico di persone, ai sensi dell'art. 87 del Codice della Strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i.). L'Affidatario per l'espletamento del Servizio dovrà essere dotato di tutte le attrezzature tecnologiche, centralizzate e di bordo e garantire i requisiti minimi ivi descritti. L'Affidatario, anche ai fini del rilascio del nulla osta previsto dall'art. 87, comma 3, del D.Lgs. 30/04/1992, n. 285 e s.m.i. (Codice della Strada), almeno 30 giorni prima dell'inizio del servizio, dovrà presentare l'elenco degli autobus da utilizzare nell'espletamento del servizio medesimo, nonché l'elenco degli eventuali autobus di scorta, descrivendone le caratteristiche tecniche, con indicazione delle relative targhe e corredati di copia del titolo di disponibilità. L'affidatario dovrà attestare e garantire, per tutta la durata del contratto di servizio, la disponibilità e la possibilità effettiva di impiego dei veicoli in numero e tipo sufficiente a garantire la regolare erogazione del servizio. All'interno degli autoveicoli dovrà essere indicato il numero massimo dei posti, corrispondente a quello stabilito nella carta di circolazione. Sugli autoveicoli non è consentito trasportare un numero di viaggiatori ed un carico superiore ai limiti fissati dalla carta di circolazione. Gli autoveicoli adibiti al servizio TPL devono rispettare i rispettivi requisiti di immagine omogenea ed unitaria. Gli standard minimi di qualità relativi al TPL di linea sono stabiliti in relazione ai seguenti indicatori: a) Regolarità; b) Puntualità; c) Specifiche mezzi, comfort e pulizie; d) Depositi/capolinea; e) Rapporto con l'utenza; f) Efficienza economica e produttiva.

1.3.7 Gli specifici obblighi di servizio pubblico per la gestione dei servizi Culturali

Il nostro ordinamento reca tra i principi fondamentali della sua Carta costituzionale, all'art. 9, il dovere di tutelare il patrimonio storico e artistico per le finalità di promozione e sviluppo della cultura. Per la precisione, questo dovere ricade sulla Repubblica, non soltanto intesa come lo Stato italiano, bensì letta in un prisma inclusivo di tutti i livelli territoriali – anche quelli *sub*-statali – nonché dei privati cittadini che la compongono.

La protezione del patrimonio culturale intercetta valori non di rado confliggenti: alla tutela, in genere di stampo conservativo e vincolistico («statica»), si contrappone la valorizzazione («tutela dinamica»), la quale invece guarda al bene culturale nella sua

potenzialità fruitiva quale vettore identitario di conoscenza ma anche di produttività economica; alla protezione di singole “cose” si è gradualmente sostituita l’idea che i beni culturali non vadano considerati *uti singuli* bensì anche come *universalitas* identificativa di un paesaggio, di un orizzonte, di un contesto; ancora, l’idea che la tutela dei beni culturali debba esser legata alla loro rappresentatività di un singolo evento storico ha ceduto gradualmente il passo a quella – di più ampio raggio – secondo la quale è sufficiente che il bene, perché possa esser tutelato, sia rappresentativo di un’epoca, un frangente storico, le cui testimonianze si fanno progressivamente più rare nel tempo e, dunque, più preziose.

Alcuni di questi nodi sono stati sciolti già dal legislatore costituzionale. Per esempio tramite la separazione di competenze: nell’art. 117 Cost., la tutela del patrimonio culturale è affidata allo Stato, mentre la valorizzazione alle Regioni. Oppure, tramite una rinnovata vitale applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ai sensi dell’art. 118, co. 4, Cost.: si pensi alle operazioni di partenariato pubblico-privato finalizzate proprio alla tutela dei beni culturali.

Altri punti nevralgici sono affidati alla complessa commistione tra la disciplina legislativa *ex d.lgs. n. 42 del 2004* e quella amministrativa dei decreti ministeriali (per esempio il d.m. n. 537/2017, come si vedrà meglio *infra*), o anche quella degli atti di pianificazione che regolano interventi su centri storici o nuclei di eccezionale rilievo necessitanti peculiare tutela.

Tra i compiti della Civica Amministrazione rientra promuovere la cultura attraverso la valorizzazione e la promozione delle attività e dei beni culturali della città, nonché rinnovare la memoria delle tradizioni sorianesi con mostre e iniziative rivolte a sensibilizzare l’attenzione del pubblico cittadino e a stimolare l’interesse di turisti, anche nell’ottica della valorizzazione del territorio. La promozione culturale viene attuata in chiave di *"edutainment"*, con strategie educative che si servono della cultura per promuovere relazioni sociali vivificanti, ridistribuire la conoscenza, facilitare la coesione sociale e coinvolgere i cittadini quali creatori e fruitori di cultura. Tutti gli operatori, pubblici e privati, del settore si trovano oggi a fronteggiare un futuro pieno di incognite, con l’aggravante di condizioni economico-finanziarie generali di estrema crisi. Alle conseguenze inevitabili generate dalla recente, prolungata interruzione delle attività, si aggiunge la difficoltà di doversi adattare a scenari completamente nuovi e oggi solo in parte prevedibili. Se si prende come riferimento l’andamento del settore prima dell’emergenza Covid-19, ci si attende in primis un inevitabile calo degli

ingressi ai luoghi della cultura, delle visite e attività didattiche, delle presenze turistiche e degli eventi di interesse internazionale. Inoltre, nonostante le iniziative virtuali adottate durante il lockdown da diverse istituzioni, la chiusura prolungata dei luoghi della cultura ha inevitabilmente indebolito il legame con il pubblico, in difficoltà anche per la contrazione delle proprie capacità economiche. Le organizzazioni del settore si trovano quindi a dover ripensare, talvolta radicalmente, il proprio posizionamento sociale ed economico. Se, da un lato, possono supportare le comunità ferite dalla pandemia nel rinsaldarne i legami e rigenerarne le identità, dall'altro, cogliendo le opportunità offerte dal turismo di prossimità, possono contribuire allo sviluppo sociale ed economico dei territori e salvaguardare l'occupazione di un numero considerevole di persone (il settore conta alcune centinaia di migliaia di addetti solo nel Lazio).

2 La natura dei servizi

2.1 – I servizi di igiene ambientale e verde pubblico

La nozione di servizio di igiene ambientale, dapprima delineata dall'art. 6 comma 1 lett. d del D.lgs. n. 22/1997 (Decreto Ronchi), oggi può essere desunta dall'art. 183, comma 1, lett. d) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" (c.d. codice dell'ambiente), e definita come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura.

Si specifica in primo luogo che l'oggetto dei servizi di raccolta sono i rifiuti urbani, come definiti all'art. 184 comma 2 D. Lgs. 152/06 (testo unico sull'ambiente), prodotti dalle utenze residenti nel comune, compresi i rifiuti assimilati (art. 198 comma g d.lgs. 52/2006).

Non sono contemplati tra i rifiuti urbani, e quindi non rientrano nei servizi, la raccolta:

- a) dei rifiuti solidi ospedalieri non assimilati agli urbani;
- b) dei rifiuti solidi prodotti da attività commerciali, industriali, artigianali e di servizi presenti nel tessuto urbano ma non assimilabili agli urbani ai sensi delle norme vigenti (es. scarti di lavanderia, residui di laboratori di analisi, ecc.) e non rientranti nella categoria degli imballaggi;
- c) i macchinari e le apparecchiature deteriorate e obsoleti provenienti da utenze non domestiche;

- d) i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti;
- e) i rifiuti pericolosi di origine non domestica.

Ciò posto, la giurisprudenza sia amministrativa che contabile è ormai uniforme nel ritenere che la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997). (Da ultimo Corte dei Conti sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 20/2014/PAR del 17 gennaio 2014. In termini: Corte dei Conti sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione 531/2012/PAR del 17 dicembre 2012.)

La natura di tale servizio è stata confermata in tali termini anche dalla giurisprudenza amministrativa (tra altre sentenze, si vedano Consiglio di Stato, Sez. V, 8/3/2011 n. 1447 e Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), nonché da quella dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (pareri AS705 - AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - A5544 - AS530 - AS526 - AS562 - A5561 - AS548 - AS594 - AS599 - A5601 - AS620 - A5627 - AS706 - A5708 - A5726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 - AS743).

A riprova della natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica soccorre altresì la normativa vigente (tra gli altri provvedimenti: l'art. 3 bis della Legge 148/2011 e l'art. 202 D.lgs. 152 / 2006).

Ai sensi dell'art. 198 D.lgs. 152/2006 (e nelle more dell'istituzione dell'ATO unico Regionale) la competenza in materia è del Comune.

Il servizio del verde pubblico è stato definito conformemente al decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 13 dicembre 2013 “Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per l'acquisto di Ammendanti – aggiornamento 2013, acquisto di piante ornamentali e impianti di irrigazione”.

Si intende per manutenzione il complesso delle attività necessarie per mantenere in efficienza le aree verdi pubbliche sia sotto il profilo tecnico agronomico, che sotto il profilo della funzionalità, della fruizione e del decoro.

Per aree verdi si intendono parchi di quartiere, giardini ed aree verdi, parchi e giardini storici, alberate stradali, verde scolastico, fioriere e aiuole fiorite, rotonde e verde di pertinenza stradale, verde di pertinenza di parcheggi, verde di pertinenza di edifici

pubblici. Il servizio si estende su tutte le aree verdi del territorio dell'Amministrazione, di proprietà della stessa o in sua gestione, comunque identificate.

Il servizio di manutenzione del verde pubblico è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, così come sottolineato con deliberazione n. 6/2015 dal Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico istituito presso il MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare).

A partire da tale inquadramento occorre comprendere anche quali sono gli obblighi di servizio pubblico, trattandosi di “servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico” (cfr. Commissione Europea).

Si tratta di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Il servizio di verde pubblico assume la veste di servizio a domanda collettiva con carattere di universalità. Inoltre è un servizio gratuito per il cittadino. Infatti non vi sono tariffe a carico dei fruitori, la collettività in generale, poiché l'attività manutentiva viene finanziata interamente con la finanza locale (tributi locali, eventuali contributi e trasferimenti statali e regionali, ecc.)

2.2 – Il servizio di gestione cimiteri

La disciplina fondamentale in tema di attività funerarie è contenuta nel T.U. delle leggi sanitarie (Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265), ed in particolare al titolo VI (Della polizia mortuaria). Tale normativa è volta a stabilire l'ubicazione e le caratteristiche dei cimiteri, affrontando prevalentemente i profili sanitari, con riflessi su quelli di natura urbanistica. Il regolamento di polizia mortuaria (DPR n. 285 del 10 settembre 1990) contiene disposizioni, tra le altre, in materia di obitori (capo III), di trasporto dei cadaveri (capo IV), sui cimiteri (capo IX e X), sulle sepolture private nei cimiteri (capo XVIII) e sui sepolcri privati fuori dei cimiteri (capo XXI). Con la Legge n. 130 del 2001 è stata disciplinata esclusivamente la materia della cremazione e dispersione delle ceneri, al fine di rimuovere gli ostacoli di natura culturale e burocratica che incontrava la diffusione della pratica della cremazione, che riveste notevole rilievo anche per il problema della carenza di spazio nei cimiteri. Tale legge legittima la dispersione delle ceneri - se autorizzata dall'ufficiale di stato civile su espressa volontà del defunto – in

precedenza configurata come reato (vedi art. 411 del codice penale). La nuova disciplina detta i principi informativi del regolamento modificativo dell'attuale regolamento di polizia mortuaria sopra citato (modalità di autorizzazione alla cremazione da parte dell'ufficiale di stato civile, modalità di espressione della volontà del defunto e modalità relative alla dispersione o alla conservazione delle ceneri). Particolari facilitazioni sono dettate per gli indigenti, per i quali le spese possono essere sostenute dai comuni di ultima residenza, nei limiti delle disponibilità di bilancio. Ad un ulteriore decreto sono state poi demandate le tariffe per le operazioni connesse alla cremazione o alla conservazione o dispersione delle ceneri. In attuazione di tale previsione sono stati emanati il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute del 1° luglio 2002, concernente la determinazione delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali, ed il decreto del Ministro dell'interno del 16 maggio 2006 concernente l'adeguamento delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali. Alle regioni spetta l'elaborazione di piani per la realizzazione dei crematori, la cui gestione è affidata ai comuni. Si segnala infine che sono stati anche approvati alcuni specifici interventi concernenti:

- la limitazione della gratuità del servizio di inumazione e cremazione ai casi di persona indigente o appartenente a famiglia bisognosa (oltre al caso di disinteresse da parte dei familiari): vedi l'art. 1, comma 7 bis, del decreto legge n. 392 del 2000, convertito nella legge n. 26 del 2001 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali). La medesima disposizione mantiene l'applicabilità delle tariffe comunali per il trasporto del cadavere anche nei casi di gratuità delle operazioni di inumazione e cremazione;
- la disciplina sull'edificabilità nelle zone adiacenti i cimiteri, con l'adozione dell'attuale formulazione dell'art. 338 del T.U delle leggi sanitarie: cfr. la legge n. 166 del 2002, art. 28.

La necessità di pervenire ad una riforma organica del sistema è ben testimoniata dalla presenza di due progetti di legge in materia, uno presentato alla Camera (Proposta di Legge 3189, presentata il giugno 2015) e l'altro al Senato (Disegno di Legge 1611, presentato a settembre 2014) attualmente in fase di studio da parte delle commissioni incaricate. Nel progetto di legge presentato al Senato, come già avviene per i servizi a rete, è prevista la costituzione di un sistema basato su ambiti territoriali ottimali cimiteriali (ATOC).

Anche nel Lazio, la Giunta Regionale, a fine 2015, ha approvato e sottoposto al Consiglio Regionale una proposta di LR denominata "Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria". Prima di questa, la Regione aveva dettato disposizioni solo in merito alla dispersione ed affidamento delle ceneri (LR Lazio 4/2006, art 162).

L'iniziativa mira a regolamentare il settore funerario non solo negli aspetti igienico-sanitari ma anche in quelli di tipo gestionale ed economico imprenditoriale oltre che per quanto riguarda la tutela dei cittadini soprattutto nel settore delle onoranze funebri. In dettaglio la proposta definisce l'assetto delle competenze, regionali, comunali e delle aziende unità sanitarie locali e detta norme specifiche in tema di esercizio dell'attività funebre, polizia mortuaria, gestione degli obitori e delle camere mortuarie, trasporto funebre, cimiteri e destinazione delle ceneri e dei cadaveri. Sono oggetto di specifica trattazione anche le singole operazioni cimiteriali. Un'apposita sezione è riservata ai cimiteri per animali di affezione. Inoltre all'art. 29, la proposta di legge specifica che qualora il comune non voglia gestire direttamente i cimiteri, può procedere ad affidarne la gestione secondo le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, nel rispetto della normativa statale ed europea.

2.3 – Il servizio di trasporto scolastico

Lo scopo del servizio è quello di agevolare la frequenza e l'integrazione al sistema scolastico da parte dei bambini, salvaguardando i principi del "diritto allo studio".

Il servizio è assicurato dal Comune salvaguardando i seguenti principi:

- conformità alle normative di tempo in tempo vigenti in materia;
- programmazione annuale e individuazione di punti di raccolta con riferimento all'estensione territoriale, alla dislocazione sul territorio degli utenti, alla distribuzione dei plessi scolastici ed agli orari da questi fissati;
- distribuzione secondo criteri di omogeneità rispetto alle varie fattispecie soggettive, onde evitare disparità di trattamento;
- economicità, efficacia ed efficienza;
- valutazione delle singole posizioni soggettive, ricorrendo eventualmente, a mediazione

con gli interessati.

L'Amministrazione comunale si riserva la possibilità di valutare i singoli casi, individuando soluzioni alternative per la salvaguardia del diritto dell'utenza, qualora ricorrano situazioni di evidente antieconomicità o di difficoltà organizzativa nell'erogazione del servizio ordinario.

Il servizio di trasporto scolastico si configura come servizio atipico autorizzato e disciplinato dal capitolato speciale del contratto di servizio, oltre che dalle norme del Codice Civile e del Codice della Strada, compreso il regolamento di attuazione, dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e ss.mm.ii. è, inoltre, regolato dalla normativa specifica di settore, statale e regionale:

- D.M. 20.12.1991 n. 448;
- D.lgs. 22.12.2000, n. 395 e Regolamento attuativo D.M. 161 del 28.04.2005 (in materia di accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada);
- Regolamento (CE) n. 1071 del 21.10.2009 (in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada e l'esercizio della stessa);
- D.lgs. 30.04.1992, n. 285 e s.m.i. (Codice della Strada) e relativo Regolamento di esecuzione e attuazione D.P.R. 495/1992 e s.m.i.;
- Legge 01.08.2003, n. 218 (disciplina dell'attività di trasporto viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente);
- Legge 10 marzo 2000, n. 62 - Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione;
- Legge 13 luglio 2015, n. 107 - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti;
- Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 66 - Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107;
- art. 5, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63 che prevede una espressa clausola di invarianza finanziaria, richiedendo che il servizio di trasporto vada realizzato senza determinare nuovi e maggiori oneri per gli enti territoriali e dietro pagamento di una quota di partecipazione diretta.

Ne discende che, ferme restando le scelte gestionali e l'individuazione dei criteri di finanziamento demandate alla competenza dell'ente locale, la disposizione non consente l'erogazione gratuita del servizio de quo, che andrebbe debitamente motivata e dovrebbe avere a fondamento una adeguata copertura finanziaria, alla luce della espressa previsione normativa della corresponsione

L'art. 54, comma 1, lettera b), del Codice della Strada definisce con il termine di "autobus" i veicoli destinati al trasporto di persone equipaggiati con più di 9 posti compreso quello del conducente e si distinguono in:

1. autobus: i veicoli destinati al trasporto di persone con numero di posti superiore a 16 (escluso il conducente);

2. minibus: veicoli per trasporto di persone con un numero di posti superiore a 8 ed inferiore od uguale a 16 (escluso il conducente);
3. scuolabus: veicoli che, prescindendo dal numero dei posti, sono destinati al trasporto di studenti e hanno allestimenti particolari in relazione all'uso cui sono destinati;
4. miniscuolabus: veicoli che, prescindendo dal numero dei posti, sono destinati al trasporto di studenti e hanno allestimenti particolari in relazione all'uso cui sono destinati;
5. autobus snodato (autosnodato) per trasporto persone: veicolo unico agli effetti dell'art. 58 del testo unico delle norme di circolazione, destinato al trasporto di persone con numero di posti superiore a 16 (escluso il conducente) composto di due elementi rigidi collegati tra loro in modo permanente con una sezione snodata (su questo tipo di veicolo i comparti passeggeri situati in ognuno dei due elementi rigidi sono intercomunicanti; la sezione snodata permette la permanenza e la libera circolazione dei passeggeri tra i due elementi rigidi; mentre per l'autotreno con intercomunicante le due unità componenti devono rispettare le relative norme e, per l'intercomunicante, si applicano quelle previste per l'autobus snodato).

Il **DM 31.01.1977** stabilisce i veicoli che possono essere adibiti al trasporto scolastico:

- autobus, minibus, scuolabus e miniscuolabus immatricolati ad uso proprio;
- autobus, minibus, scuolabus e miniscuolabus immatricolati ad uso terzi per il servizio di linea o per il servizio di noleggio con conducente (NCC).

Tali veicoli possono essere adibiti al trasporto di studenti della scuola media, della scuola elementare e della scuola materna (sulla carta di circolazione dello scuolabus o miniscuolabus deve essere riportata la tipologia di trasporto; inoltre il trasporto di bambini della scuola materna o della scuola elementare sugli autobus autorizzati al trasporto di studenti della scuola media è ammesso solo se sulla carta di circolazione è riportata una delle seguenti diciture: “veicolo adibito al trasporto degli studenti della scuola dell'obbligo”; “veicolo adibito al trasporto di studenti di età non superiore a 14 anni”; “veicolo adibito al trasporto degli studenti della scuola media” – Il trasporto di studenti della scuola media o di bambini della scuola materna su autobus autorizzati per i bambini delle scuole elementari è ammesso solo se il veicolo è attrezzato con sedili di tipo omologato o conformi a determinate norme CUNA).

Ai sensi dell'art. 47, comma 2, C.d.S. sono classificati con categoria M2 i “veicoli destinati al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e massa massima non superiore a 5 t”, mentre con categoria M3 i “veicoli destinati al trasporto di persone, aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e massa massima superiore a 5 t

2.4 – Il servizio di trasporto pubblico locale

Per il Trasporto Pubblico Locale, servizio pubblico locale a rilevanza economica il riferimento è:

- Regolamento Comunitario n. 1370/2007, in materia di servizi di trasporto pubblico di persone su strada e per ferrovia, in vigore dal 5.12.2009;
- D.lgs. n. 422/1997, così come vigente, in materia di trasporto pubblico regionale e locale;
- Art. 4-bis della Legge n. 102/2009;
- Legge 23 luglio 2009 n. 99, art. 61 “Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale”;
- Legge Regionale n. 30/98, così come vigente;
- Delibera Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 49 del 17.06.2015;
- all’art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 il quale prevede che le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio, che la dimensione di tali ambiti di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale, che le funzioni di organizzazione di tali servizi, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo di tali ambiti.
- All’art. 34, comma 20 e seguenti, del D.L. 18.10.2012, n. 179, convertito in L. 17.12.2012, n. 221, che nei commi da 20 a 27 detta previsioni per i servizi pubblici di rilevanza economica al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione, l’adeguata informazione alla collettività di riferimento. In materia di pubblici servizi il ruolo degli enti locali rimane centrale dato che l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale (TPL), rientra tra le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, pur con la specificazione che per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica le funzioni organizzative sono esercitate dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. Gli enti affidanti sceglieranno le modalità di affidamento e gestione nel rispetto dei principi europei di concorrenza, di libertà

di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, dell'obbligo di motivazione, dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Dopo l'azzeramento della normativa sui servizi pubblici locali ad opera della citata sentenza della C.C. n. 199/2012 i servizi pubblici locali a rilevanza economica risultano regolati, oltre che dalla disciplina di settore non toccata da tale sentenza, dalla normativa e dai principi generali dell'ordinamento europeo, nonché dai principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia e da quella nazionale.

Relativamente alla rete dei trasporti nella Regione Lazio il riferimento è alla L.R. 16 luglio 1998, n. 30, volta a promuovere lo sviluppo ed il miglioramento del sistema del trasporto pubblico locale attraverso:

- a) il decentramento a livello locale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di trasporto pubblico locale che non richiedano l'esercizio unitario a livello regionale;
- b) l'utilizzazione ottimale dei finanziamenti stanziati, al fine di raggiungere un adeguato equilibrio tra le risorse destinate, rispettivamente, all'esercizio ed agli investimenti, con particolare riguardo alle tecnologie avanzate;
- c) l'incentivazione e il miglioramento della mobilità urbana, con particolare riguardo alle aree con elevati livelli di congestione e inquinamento, favorendo il riequilibrio modale attraverso la razionalizzazione del traffico privato, il riassetto della rete e la riorganizzazione dei servizi di trasporto pubblico;
- d) l'incentivazione ed il miglioramento della mobilità extraurbana, mediante il riassetto dell'intera rete e la riorganizzazione dei servizi, anche per assicurare l'integrazione tra i diversi modi di trasporto;
- e) il superamento degli assetti monopolistici e l'introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, mediante il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore;
- f) la regolamentazione dei rapporti fra ente affidante e soggetto affidatario attraverso i contratti di servizio improntati a principi di economicità ed efficienza;
- g) il rafforzamento dell'integrazione modale e tariffaria, contribuendo alla definizione dei meccanismi incentivanti l'integrazione stessa;
- h) il monitoraggio della mobilità nel territorio regionale, favorendo il flusso di informazioni tra gli enti territoriali, le aziende e gli utenti del trasporto pubblico;

i) la promozione, anche attraverso le aziende di trasporto, di campagne istituzionali a livello regionale volte a sensibilizzare i cittadini all'utilizzo del trasporto pubblico ed al rispetto dei beni e dei mezzi impiegati nell'espletamento del servizio.

La L.R. n. 30/98, risente chiaramente della data di emanazione non risultando così in linea con quanto previsto dalle recenti norme interessanti il settore. In particolare per quanto riguarda gli ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei la Regione, come specificato anche nella DGR n. 260 del 07.08.2013, di adozione degli indirizzi per la stesura del Piano Regionale della Mobilità, Trasporti e Logistica (PRMTL), dovrà perimetrare gli stessi e designarne gli enti di governo cui, ai sensi dell'art. 3-bis de D.L. n. 138/2011, unicamente spettano le funzioni di organizzazioni dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

2.5– I servizi Culturali

Oggetto della presente relazione è la gestione del Polo Turistico Culturale Municipale (PTCM) ed in particolare i servizi e gli eventi riguardanti il Castello Orsini di Soriano nel Cimino, le Scuderie di Palazzo Chigi-Albani e le fonti rinascimentali di Papacqua e il progetto di creazione dell'Antiquarium Cimino nei locali dell'ex convento agostiniano del XVII secolo, dove già ora è possibile avere informazioni sulle aree archeologiche di Soriano nel Cimino e vedere alcuni reperti; inoltre, la gestione della Biblioteca Comunale, la fruizione turistica del Castello Orsini, l'Ufficio Turistico e l'Ostello della Gioventù loc. "Acqua Maggiore".

Le biblioteche, ai sensi dell'articolo 101, comma 2, lettera b), del d.lgs. 42/2004, sono strutture permanenti che raccolgono, catalogano e conservano un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicurano la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio contribuendo allo sviluppo della conoscenza e della ricerca.

Le biblioteche inserite nell'organizzazione bibliotecaria regionale contribuiscono allo sviluppo della conoscenza e della ricerca e, in particolare, svolgono: servizi di raccolta, ordinamento, conservazione e diffusione dei documenti di interesse locale; attività di documentazione e ricerca scientifica e storica nell'ambito territoriale di pertinenza; organizzazione e allestimento, anche in collaborazione con gli altri enti interessati, di mostre e manifestazioni; organizzazione di attività didattiche in collegamento con università e scuole di ogni ordine e grado; promozione e realizzazione di ogni altra iniziativa atta a qualificare le biblioteche come servizi culturali pubblici e

polifunzionali. A tal fine, fermi restando gli obblighi vigenti in materia di deposito legale, gli enti locali sono tenuti a depositare una copia dei materiali librari o audiovisivi e multimediali da loro curati presso le biblioteche esistenti nel territorio di rispettiva competenza e presso la biblioteca della Giunta regionale. La Regione deposita il materiale librario o audiovisivo da essa stessa curato, oltre che nelle proprie strutture, nelle biblioteche dei capoluoghi di provincia ed in quelle a tal fine individuate in ogni sistema bibliotecario.

Le biblioteche inserite nell'organizzazione bibliotecaria regionale favoriscono, inoltre, la più idonea fruizione per le varie fasce d'utenza, garantiscono l'adeguamento del servizio alle esigenze dell'utenza svantaggiata, organizzano ed attuano le attività culturali conformi alle loro specifiche finalità, mediante l'uso integrato degli strumenti e delle metodologie didattiche più idonee alla promozione della comunicazione e dell'informazione.

La legislazione nazionale di riferimento per i servizi culturali è la seguente:

- **decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, coordinato ed aggiornato, da ultimo, con le modifiche introdotte, dal D.L. 21 settembre 2019, così come modificato dalla Legge 18 novembre 2019, n. 132;**
- decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo
- decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 23 dicembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 10 marzo 2015, n. 57, recante organizzazione e funzionamento dei musei statali;
- decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 23 gennaio 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 11 marzo 2016, n. 59, recante riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell’articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;
- decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 9 aprile 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 28 giugno 2016, n. 149, recante disposizioni in materia di aree e parchi archeologici e istituti e luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale ai sensi dell’articolo 6 del decreto ministeriale 23 gennaio 2016;
- decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 12 gennaio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 10 marzo 2017, n. 58, recante adeguamento delle soprintendenze speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi

- della cultura, ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;
- decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 novembre 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 12 dicembre 2018, n. 288, recante individuazione e definizione della disciplina per il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo;
 - decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 76, recante regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance.
 - Il D.L. 19.05.2020, n. 34 (c.d. "Decreto Rilancio") (G.U. n. 128 del 19.05.2020) convertito, con modificazioni, in Legge 17.07.2020, n. 77 (G.U. n. 180 del 18.07.2020) che ha introdotto specifiche misure finalizzate a sostenere il settore del turismo, della cultura e dell'editoria, visto il momento di difficoltà derivante dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

A livello regionale, si registra l'adozione da parte della Giunta Regionale Lazio del Nuovo Regolamento dei Servizi Culturali, approvato con la DGR del 30 giugno 2020, n. 411, in attuazione e integrazione ai sensi dell'art. 32 della legge regionale del 15 novembre 2019, n. 24.

Il Regolamento disciplina i requisiti ulteriori e integrativi, rispetto a quelli già previsti dalla stessa legge, per l'inserimento dei servizi culturali pubblici e privati nelle organizzazioni regionali (O.B.R., O.M.R., O.A.R.) e per l'iscrizione all'albo regionale degli istituti culturali; stabilisce inoltre le caratteristiche ideografiche, nonché i criteri e le modalità di uso e revoca del logo degli ecomusei.

In attuazione degli indirizzi generali definiti dal Comune, il soggetto affidatario svolgerà le attività e i servizi affidati sulla base di un piano programma annuale predisposto dall'affidatario, d'intesa con la Giunta Comunale, nel quale sono determinate le direttive operative per l'esercizio e la gestione delle attività e dei servizi, gli standard di erogazione, i risultati da raggiungere e la quantità e la qualità delle risorse a tal fine necessarie. Nell'esecuzione di tale programma il soggetto affidatario gestirà la propria attività secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con l'obbligo del pareggio del bilancio. Ogni eventuale modificazione del piano programma annuale di attività che l'affidatario ritenga necessaria in corso di esercizio è inoltrata all'Amministrazione Comunale. Gli organi dell'Affidatario, nel rispetto delle proprie competenze, hanno la capacità di proporre agli organi comunali

componenti l'adozione di ogni atto che reputino opportuno al miglior perseguimento della sua attività.

3 L'attuale modalità di gestione dei servizi e l'analisi dei singoli modelli gestori futuri: la scelta dell'Azienda Speciale

Individuati i possibili moduli gestori ai quali l'Amministrazione comunale può ricorrere per l'affidamento dei servizi di cui alla presente relazione, si ritiene opportuno esaminare, seppur sinteticamente, ogni singolo modello anche al fine di fornire, ferma ed impregiudicata la discrezionalità amministrativa in capo all'Ente, elementi utili alla scelta di un modello gestorio piuttosto che un altro.

3.1 L'attuale modalità di gestione del servizio ambientale

- Con Atto del Consiglio Comunale n.70 del 28.09.2006 il Comune di Soriano nel Cimino ha deliberato, tra l'altro, la riorganizzazione dei servizi pubblici locali con la previsione di affidamento dei servizi di spazzamento e la manutenzione ed il mantenimento del verde pubblico, della manutenzione delle strade comunali, della pulizia degli stabili comunali e bagni pubblici e dei servizi cimiteriali alla neocostituita unipersonale "Soriano Multiservizi S.r.l."
- Con il contratto del 31.05.2016 veniva affidato alla Soriano Multiservizi S.r.l. il servizio di spazzamento stradale e dei servizi connessi che possono essere meglio individuati come "servizi di igiene pubblica" per la durata di tre anni.
- Con Determina del Responsabile del 1° servizio Amministrativo n.169 del 09/03/2018 è stata avviata la procedura di affidamento a terzi del servizio di raccolta dei R.S.U. con il sistema "Porta a Porta", unitamente alla gestione dell'isola ecologica e con l'esclusione dello spazzamento stradale.
- A seguito dell'espletamento della procedura aperta di cui sopra, con la Determinazione com.le n. 930 del 22.08.2018, è stato preso atto della aggiudicazione dell'appalto afferente al "*Servizio di raccolta differenziata con sistema "porta a porta" nel territorio comunale di Soriano nel Cimino e deposito rifiuti c/o isola ecologica comunale con attività connesse*", in favore della Ditta S.A.T.E. S.p.A.
- Con contratto Rep. N. 5167/2018 del 23.04.2019 tale servizio è stato affidata alla ditta aggiudicataria S.A.T.E. S.p.A. per la durata di tre anni con opzione per ulteriori tre anni.
- Con delibera del Consiglio Comunale n.24 del 3.06.2019 si è deliberato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società "Soriano Multiservizi Srl",

poiché non rientrante nei parametri richiesti dal T.U.E.L., nello specifico art. 20 comma 2 lett. D, come modificato dal D.lgs. n.100/2017.

- Nell'Assemblea Straordinaria della Società del 5.07.2019 il socio unico, Comune di Soriano nel Cimino, ha deliberato la messa in liquidazione della Società stessa ed il proseguimento delle attività al fine di non interrompere i servizi alla cittadinanza, in attesa della piena operatività della costituenda Azienda Speciale, attraverso atti di indirizzo della Giunta Comunale n. 80/19, 8/20, 88/20, 111/20 e 144/20 con termine al 31.12.2020.

Detto ciò, appare evidente che per quanto riguarda la raccolta ed il trasporto rifiuti non c'è necessità di un intervento urgente, mentre la situazione di liquidazione della "Multiservizi" induce a intervenire in maniera sollecita sul servizio di spazzamento stradale e sulla manutenzione del verde pubblico. A tutt'oggi una scelta di modalità operativa per la gestione di tali servizi, attualmente in proroga, appare improcrastinabile, alla luce delle determinazioni espresse dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), nell'Adunanza del 24 luglio 2013, che ha rammentato come, per giurisprudenza consolidata, la proroga è un istituto utilizzabile solo in via eccezionale, in quanto di per sé costituisce una violazione dei principi di cui all'art. 2 del codice dei contratti pubblici ed in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. Invero, come affermato dalla giurisprudenza, "in tema di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, ma vige il principio che, salvo espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara" (CDS Sez. V 8/7/2008, n. 3391).

Sulla medesima linea, "la stessa logica che presiede al divieto di rinnovo esclude che ad un effetto simile possa legittimamente pervenirsi attraverso la proroga dei rapporti già in essere". La proroga quindi "è teorizzabile, ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) nei soli, limitati ed eccezionali, casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione) vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente" (CDS Sez. V 11/5/2009, n. 2882).

3.2 L'attuale modalità di gestione del servizio cimiteriale

Con il contratto del 31.05.2016 veniva affidato alla Soriano Multiservizi S.r.l. il servizio di gestione dei servizi interni al Cimitero Comunale concernenti le inumazioni, le esumazioni, le tumulazioni, le estumulazioni, le traslazioni di salme, le riduzioni di

salme, nonché i servizi di custodia, pulizia delle aree comuni all'interno dell'area cimiteriale, la fornitura del servizio per l'alimentazione e la manutenzione dell'impianto elettrico per le lampade votive, formazione ed aggiornamento della banca dati degli utenti dei servizi cimiteriali per la durata di tre anni.

Il servizio di custodia è assicurato, in via continuativa, per 6 giorni alla settimana ed il giorno di chiusura non coincide con la domenica, essendo stato stabilito nella giornata di martedì.

La società è impegnata al rispetto del vigente "Regolamento di polizia mortuaria" D.P.R. 10.09.1990 n. 285 ed ai relativi regolamenti comunali.

Le tariffe per le prestazioni cimiteriali sono state stabilite dall'Amministrazione Comunale e riportate sul disciplinare d'esercizio.

La pulizia delle aree cimiteriali comprende qualsiasi attività volta a garantire il decoro delle aree medesime quali, lo spazzamento, il taglio dell'erba, l'immediata asportazione di qualsiasi materiale o rifiuto.

Con delibera del Consiglio Comunale n.24 del 3.06.2019 si è deliberato lo scioglimento e la messa in liquidazione della società "Soriano Multiservizi S.r.l.", poiché non rientrante nei parametri richiesti dal T.U.E.L., nello specifico art. 20 comma 2 lett. D, come modificato dal D.lgs. n.100/2017.

Nell'Assemblea Straordinaria della Società del 5.07.2019 il socio unico, Comune di Soriano nel Cimino, ha deliberato la messa in liquidazione della Società stessa ed il proseguimento delle attività al fine di non interrompere i servizi alla cittadinanza, in attesa della piena operatività della costituenda Azienda Speciale, attraverso atti di indirizzo della Giunta Comunale n. 80/19, 8/20, 88/20, 111/20 e 144/20 con termine al 31.12.2020.

A tutt'oggi una scelta di modalità operativa per gestione di tale servizio, attualmente in proroga, appare improcrastinabile, alla luce delle determinazioni espresse dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), nell'Adunanza del 24 luglio 2013, che ha rammentato come, per giurisprudenza consolidata, la proroga è un istituto utilizzabile solo in via eccezionale, in quanto di per sé costituisce una violazione dei principi di cui all'art. 2 del codice dei contratti pubblici ed in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. Invero, come affermato dalla giurisprudenza, "in tema di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, ma vige il principio che, salvo espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto deve, qualora

abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara” (CDS Sez. V 8/7/2008, n. 3391).

Sulla medesima linea, “la stessa logica che presiede al divieto di rinnovo esclude che ad un effetto simile possa legittimamente pervenirsi attraverso la proroga dei rapporti già in essere”. La proroga quindi “è teorizzabile, ancorandola al principio di continuità dell’azione amministrativa (art. 97 Cost.) nei soli, limitati ed eccezionali, casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall’Amministrazione) vi sia l’effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente” (CDS Sez. V 11/5/2009, n. 2882).

3.3 L’attuale modalità di gestione del servizio di trasporto scolastico

Contratto di servizio con società Turismo Fratarcangeli Cocco Sas

Il percorso degli scuolabus, in orario antimeridiano e pomeridiano è comprensivo di uscite didattiche culturali, sportive ecc. (omnicomprensivo) effettuate all’interno del territorio provinciale, è stimato in Km. 120.000 presunti per anno scolastico, ad un costo di Euro 1,61, oltre IVA a Kilometro.

Oltre al compenso economico erano stati concessi in comodato d’uso nr.2 scuolabus:

- IVECO 59E12 immatricolato in data 23.07.1999 per posti nr.37+2+1;
- IVECO 59E12 immatricolato in data 22.11.2012 per posti nr.47+2+1

Il contratto di servizio è scaduto, attualmente viene svolto dalla medesima ditta mediante affidamento diretto con procedura della trattativa diretta con il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per un costo mensile di Euro 20.000,00 oltre IVA.

Si tenga presente che nel mese di gennaio 2020 precedentemente all’emergenza epidemiologica da COVID-19 il costo mensile (sempre affidata a trattativa diretta) ammontava a € 17.066,00 oltre IVA.

Per i servizi giornalieri dal mese di settembre è stato riconosciuto un importo di Euro 25,00/ giorno per mezzo per sanificazione (Importo finanziato con contributo statale).

Dal mese di settembre il servizio di trasporto scolastico è fornito con nr. 5 scuolabus ed una linea con il Trasporto Pubblico Locale. Precedentemente (periodo non COVID) era svolto con 4 scuolabus e nr. 2 corse del TPL. Dal mese di settembre 2020 è stato necessario aumentare uno scuolabus a scapito di nr. 1 TPL poiché gli scuolabus possono avere una capienza dell’80% mentre il TPL solo per il 50%.

Su tutti i mezzi per il servizio di trasporto scolastico è presente un'assistente (compreso il TPL – i due assistenti svolgeranno attività al 25% per questo saranno assunte al part time al 25%).

Plessi scolastici serviti:

- **Scuola primaria nel capoluogo**
- **Scuola secondaria nel capoluogo**
- **Scuola infanzia statale nel capoluogo**
- **Scuola infanzia privata nel capoluogo**
- **Scuola infanzia statale presso la Frazione di S. Eutizio**

Possibili ulteriori sviluppi:

Trasporto ragazzi in tutti i centri estivi mesi di giugno-luglio-agosto

3.4 L'attuale modalità di gestione del servizio trasporto pubblico locale

Attualmente il servizio è affidato alla società Turismo Fratarcangeli Cocco, di Cocco Fratarcangeli & C. S.a.S.

Il servizio è effettuato in ambito urbano con una sola linea di trasporto (Linea 1) e la lunghezza della corsa è di 17 km. Giornalmente vengono effettuate 18 corse, per una percorrenza annua di circa 93.000 km.

Gli utenti medi trasportati sono stati circa 63.000.

I mezzi utilizzati per il servizio sono 3, e più precisamente:

- | | | |
|----------------------------|----------------------|--------|
| 1. Fiat Iveco 65 Jolly Bus | posti disponibili 42 | Euro 3 |
| 2. Fiat Iveco 65 Jolly Bus | posti disponibili 42 | Euro 3 |
| 3. Volkswagen Crafter | posti disponibili 23 | Euro 6 |

per un totale di posti offerti pari a 587.430, mediamente 35,67

La società ha messo a disposizione n° 3 autisti per effettuare il servizio.

Il servizio all'utenza è venduto attraverso l'acquisto di biglietti per singola corsa al costo di € 1,00 e attraverso l'acquisto di un abbonamento mensile al costo di € 20,00.

Il servizio attualmente è in proroga.

3.5 L'attuale modalità di gestione dei servizi culturali

Fino al 31.12.2020 il patrimonio artistico-culturale, archeologico e dei servizi turistico-culturali di Soriano nel Cimino era gestito in diverse modalità. Il Comune ha

implementato in questi anni un sistema che tendeva a ricondurre in uno stesso sistema operativo e progettuale tutto ciò che potesse rientrare, appunto, nel sistema turistico culturale, attraverso l'istituzione nel 2013 del Polo turistico culturale municipale (PTCM) e, più recentemente, con l'apertura dell'Ufficio Turistico Comunale che costituisce un primo fulcro di riferimento univoco dal punto di vista dei servizi al turista e del coordinamento tra le varie realtà/luoghi presenti sul territorio. Nonostante ciò la gestione dei luoghi della cultura, dei monumenti visitabili e dei servizi in senso generale erano diverse e richiedevano un maggiore sforzo di coordinamento e programmazione.

Più nello specifico il PTCM, del quale facevano parte le Scuderie e le Fontane di Palazzo Chigi Albani e il Museo Civico Archeologico dell'Agro Cimino, era gestito tramite convenzione da una Cooperativa Sociale, il Castello Orsini – che presentava una situazione molto complessa essendo di proprietà del Demanio Statale - veniva gestito gratuitamente, mentre la Biblioteca Comunale e l'Ufficio Turistico avevano una gestione diretta, la prima con una direttrice responsabile, il secondo con operatori dipendenti del Comune.

La **Biblioteca Comunale** ha sempre seguito un orario di apertura costante e ampio, garantendo un servizio di alto livello che prevedeva, oltre ai servizi di base del prestito e della consultazione, una serie di attività correlate riguardanti convegni, presentazioni di libri, collaborazioni con le scuole locali, ecc.

Le **Scuderie e le Fontane di Palazzo Chigi Albani**, il **Museo Archeologico dell'Agro Cimino** e il **Castello Orsini** hanno garantito un'apertura al pubblico costante, anche se limitata prioritariamente ai weekend. La gestione degli stessi è stata sempre caratterizzata, oltre ai servizi di accoglienza e guida dei Turisti, dall'organizzazione di eventi espositivi e culturali che hanno animato i luoghi nei periodi di maggior flusso turistico. Durante la Sagra delle Castagne i tre luoghi hanno costituito punti di interesse privilegiati per i visitatori.

In particolare:

- nelle stanze delle Scuderie di Palazzo Chigi Albani è stata allestita e curata l'esposizione di alcune donazioni di rilevante importanza che hanno permesso di istituire la Pinacoteca "Lucio Ranucci" quale esposizione permanente; nelle altre sale ogni anno sono state organizzate mostre temporanee di artisti di alto profilo, locali e non;
- il Museo Archeologico dell'Agro Cimino è nato come conseguenza della necessità di valorizzare ed esporre il ricchissimo patrimonio scaturito dai ritrovamenti archeologici risalenti agli anni '70 e soprattutto dalle campagne di scavo in corso sul territorio a partire dal 2009. Si tratta in particolare degli scavi archeologici nei siti della Faggeta del Monte Cimino e di località San Valentino;
- il Castello Orsini costituisce luogo attrattivo per eccellenza e al suo interno sono state allestite mostre permanenti: una riguardante la cultura materiale locale relativa alla società rurale tra fine '800 e inizio '900, un'altra dedicata all'ascolto musicale tra '700 e

'900 con l'esposizione di "Macchine parlanti" dagli organetti di fine '700 passando per l'invenzione del Fonografo e del Grammofono fino al vinile.

L'**Ufficio Turistico Comunale**, oltre alla presenza di un operatore del Comune, essendo anche sede della Pro Loco locale, veniva aperto con una certa costanza anche dai volontari della stessa.

Elementi di rilevante importanza sono stati in questo ultimo periodo il passaggio del Castello Orsini al Comune di Soriano nel Cimino, che permette l'avvio di una più concreta gestione di valorizzazione dello stesso, e la possibilità di aggiungere al patrimonio del sistema turistico culturale una struttura importante per la valorizzazione del Monte Cimino quale l'Ostello della Gioventù di Acqua Maggiore.

La nascita dell'azienda speciale SAM e il conseguente raggruppamento di tutti i servizi e gestioni relativi al Sistema Turistico Culturale costituisce un elemento determinante per il concretizzarsi del progetto di sviluppo turistico in corso soprattutto in relazione al coordinamento e organizzazione dei servizi e delle attività.

Relativamente ai luoghi visitabili il fatto di poter contare su una gestione unitaria significa poter coordinare e gestire al meglio gli operatori secondo un piano operativo di lavoro che permetterà orari di apertura univoci e costanti. La possibilità di operare in rete risulta maggiormente fluida ed efficace. Dal punto di vista gestionale, l'accorpamento permette di offrire biglietti cumulativi anche attraverso promozioni e pacchetti di soggiorno ad hoc che prevedono diverse attività oltre alle visite presso i luoghi storici. Anche in termini comunicativi una gestione unificata incide positivamente sulla promozione e la comunicazione pubblicitaria del "prodotto Soriano" come prodotto/contenitore da offrire ai potenziali visitatori. Il fatto infine di poter contare sulla Biblioteca Comunale e sull'Ufficio Turistico quali centro propulsori di ricerca-coordinamento-organizzazione riguardanti rispettivamente l'ambito Culturale e Turistico, rende il sistema più solido e strutturato.

Andando più nello specifico della gestione dei luoghi e di tutte le attività mantenendo prioritari il mantenimento di quanto finora costruito per ognuno dei luoghi e la fruibilità degli stessi, attraverso la gestione SAM si potrà:

- incrementare il periodo settimanale di apertura al pubblico;
- gestire un calendario di eventi coordinato dall'Ufficio Turistico quale offerta ai cittadini e ai turisti;
- gestire e coordinare, sempre tramite l'Ufficio Turistico, tutte le attività di servizi al turista in un'ottica di collaborazione e condivisione con le realtà operanti sul territorio nell'ambito di un più ampio progetto di sviluppo Turistico;
- coordinare e garantire attività di ricerca, approfondimento e conoscenza del territorio attraverso attività promosse dalla Biblioteca Comunale.

3.6 Sulla gestione del servizio mediante società mista.

Con la scelta di tale modulo gestorio, già conosciuto in ambito comunitario (grazie al Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati), con il termine Partenariato

Pubblico Privato Istituzionalizzato (P.P.P.I.), l'Amministrazione opterebbe per una esternalizzazione del servizio.

Il modello di società mista previsto dalla Commissione nel suindicato Libro Verde è quello di una concessione che assume la forma della società nella quale il partner privato, scelto mediante procedura a evidenza pubblica, oltre ad apportare risorse finanziarie, realizza gli incarichi indicati nel bando di gara (c.d. *gara a doppio oggetto*).

A sua volta, spetta al partner pubblico (Comune) controllare, dall'interno della società, le modalità di realizzazione. Aspetto questo che assume una notevole rilevanza vista la delicatezza dei servizi che andrebbero ad essere affidati e l'impatto sulla collettività di riferimento.

Per consolidato indirizzo giurisprudenziale - tanto di matrice comunitaria quanto nazionale - l'affidamento del servizio ad una società mista è ritenuto legittimo, laddove:

- il partner privato sia scelto con gara;
- l'attività della costituenda società mista sia resa, almeno in via prevalente, in favore dell'autorità pubblica che ha proceduto alla costituzione della medesima;
- la gara (unica) per la scelta del partner e l'affidamento dei servizi definisca specificatamente l'oggetto dei servizi medesimi; la selezione della offerta migliore sia rapportata non alla solidità finanziaria dell'offerente, ma alla capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto e la durata del socio sia ben determinata (socio non stabile).

In altri termini, in tali ipotesi non si realizzerebbe un "affidamento diretto" alla società mista, ma piuttosto un "affidamento con procedura di evidenza pubblica" dell'attività "operativa" della società mista al partner privato, tramite la stessa gara volta alla individuazione di quest'ultimo, atteso che trattandosi, nelle società miste, di gara a doppio oggetto (affidamento del servizio e ricerca del socio) nell'ipotesi di un socio gestore – operativo, la gara "a monte" (nella componente) della concessione assolve gli obblighi delle gare d'appalto "a valle", per quanto previsto nella procedura competitiva.

Costituire una società mista la cui durata del partner privato viene commisurata al piano industriale presentato in sede di gara in ragione degli investimenti richiesti allo stesso, potrebbe non essere la scelta più appropriata, in considerazione della durata prevista per l'affidamento (soli 3 anni) e delle norme in materia di società partecipate, finalizzate ad una sempre maggiore razionalizzazione delle stesse in un'ottica di perseguimento degli obiettivi di economicità dell'azione amministrativa.

Si rappresenta inoltre che il Comune di Soriano già viene da una gestione per il tramite di una società partecipata la quale nel corso degli anni non ha dato i risultati sperati e, anche per tali motivi, è stata posta in liquidazione.

3.7 Sulla gestione del servizio mediante ricorso al mercato.

Altra modalità di gestione del servizio, ricorrendo anche in questo caso all'esternalizzazione, è il modulo tradizionale del ricorso al mercato: ossia l'individuazione del soggetto gestore all'esito di una gara ad evidenza pubblica (appalto) in applicazione delle norme previste dal D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

In questi casi l'Amministrazione si andrà a spogliare di ogni aspetto gestionale, affidandolo ad un soggetto formalmente e sostanzialmente terzo.

Soggetto sul quale potrà tuttavia esercitare una pregnante forma di controllo (controllo, lo si ripete, assolutamente necessario vista la natura dei servizi affidati e l'impatto sul cittadino utente), attraverso la nomina del Direttore dell'esecuzione del contratto, quale organo straordinario e temporaneo dell'amministrazione, investito di uno specifico incarico e sul quale ricade la responsabilità per la proficua realizzazione del rapporto negoziale con l'affidatario.

Questa modalità di gestione è quella attualmente adottata dal Comune di Soriano nel Cimino, ad esempio, per quanto riguarda la gestione del servizio di raccolta e trasporto rifiuti. Come risulterà più avanti, i risultati ambientali ottenuti non risultano ancora in linea con la normativa nazionale.

3.8 Sulla gestione del servizio mediante società in house.

Ricorrendo al modello della società in house, l'Amministrazione comunale decide di non esternalizzare il servizio ma di procedere in autoproduzione.

La società che verrebbe costituita, infatti, seppur riveste la qualifica di soggetto di diritto privato, è solo formalmente distinta dall'Amministrazione, ma non sostanzialmente, trattandosi di *longa manus* dell'ente stesso.

Ovviamente i presupposti che debbono contemporaneamente sussistere (e essere mantenuti per tutto il periodo di affidamento), per una corretta gestione del servizio mediante società in house sono:

- a) la partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale con espressa esclusione statutaria all'ingresso di soci privati;
- b) lo svolgimento dell'attività prevalentemente nei confronti dell'ente affidante (80%);
- c) l'esercizio da parte del Comune di un controllo sulla società analogo a quello che svolge sui propri servizi.

Per quanto attiene al controllo analogo, sia la giurisprudenza comunitaria che quella nazionale (amministrativa, civile e contabile) concordano nel ritenere che lo stesso deve essere effettivo, strutturale e funzionale, ed esula da quelli che sono gli ordinari poteri attribuiti ai soci pubblici dagli ordinamenti degli Stati membri (ad esempio, l'art. 2449 c.c.). (Corte di giustizia, sez. V, 8 maggio 2014 (causa C-15/13); Consiglio di

Stato, sez. V, del 13 marzo 2014, n. 1181; Corte dei Conti, sezione Controllo Lazio, deliberazione del 20 gennaio 2015 n. 2).

Controllo analogo che deve essere effettuato attraverso:

- **Statuto:** previsioni di specifiche ed inderogabili disposizioni volte a registrare l'esercizio del controllo da parte dell'Ente (diritto di veto, preventiva approvazione di alcuni atti, riserva di trattazione di alcuni argomenti da parte dell'assemblea, oggetto ben definito e non ampio), nonché volte a disciplinare il trasferimento di quote solo tra soci pubblici, senza alcuna apertura a soggetti terzi;
- **Contratto di servizio:** inserimento di specifiche clausole che regolino in maniera adeguata il sistema di informazione e di verifica sulla gestione del servizio affidato alla società;
- **Regolamento/Ufficio sul controllo analogo:** che preveda dettagliatamente la vigilanza da esercitarsi sulla società:
 - mediante richieste di rapporti alle società;
 - mediante richieste di esibizioni documentali;
 - mediante visite ispettive,
 - mediante accesso fisico a luoghi e cose.

A sua volta la società deve essere tenuta ad esempio:

- a predisporre annualmente una relazione con la quale definisce i piani di investimento di breve e lungo periodo, il budget dettagliato relativo all'esercizio successivo;
- a predisporre un sistema di periodico report (almeno semestrale) sul generale andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale, nonché sulle operazioni di maggior rilievo da inviare all'Amministrazione Comunale e sui principali atti di ordinaria amministrazione.
- a richiedere la preventiva autorizzazione del Socio Comune sulle più rilevanti operazioni che gli amministratori intendono compiere, quali ad esempio l'assunzione di nuovi servizi, l'acquisizione o la dismissione di partecipazioni, l'emissione di obbligazioni, il sistema tariffario.

Occorre, in sostanza, che l'Ente pubblico partecipante abbia sostanzialmente il potere di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società in house, i cui organi amministrativi vengono pertanto a trovarsi in posizione di vera e propria subordinazione gerarchica (come in un rapporto di servizio con l'Ente) sino al punto da non avere nessuna autonomia gestionale.

Sarà pertanto necessario, laddove non esistente, costituire un apposito ufficio di controllo analogo e formare il relativo personale in capo all'Ente affinché provveda ad esercitarlo concretamente.

Va evidenziato che laddove l'Ente decida di adottare il modello della società in house deve dotarsi di un bilancio consolidato e ha l'obbligo, nel caso la società dovesse presentare un risultato di esercizio o un saldo finanziario negativo, di accantonare in un apposito fondo vincolato, un importo equivalente al risultato negativo che non è stato ripianato.

Si evidenzia inoltre come tali società oltre a dover possedere i mezzi e il personale necessario per l'esecuzione del servizio, siano tenute al rispetto delle procedure pubblicistiche sia in materia di assunzione del personale che per quanto attiene le modalità di affidamento di appalti pubblici. La modalità esecutiva basata sul modello in house consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi. L'opzione dell'affidamento "in house" consente inoltre:

- a) immediato e completo accesso ai dati aziendali ed operativi al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;
- b) reale controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione alla rendicontazione;
- c) modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato.

Avuto riguardo a tale modulo gestorio, va richiamata la precedente deliberazione di Consiglio Comunale n. 1 del 18 gennaio 2019, esecutiva ai sensi di legge, con la quale è stata effettuata la ricognizione delle proprie partecipazioni ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., e, contestualmente, si è preso atto della necessità di procedere allo scioglimento e alla messa in liquidazione della Soriano Multiservizi s.r.l., quale società in house providing, poiché non rientrante nei parametri richiesti dal suindicato Testo Unico, nello specifico art. 20 comma 2 lett. D, come modificato dal D.Lgs. n. 100/2017.

3.8.1 L'Azienda Speciale - Definizione e funzione

Nell'ambito degli affidamenti diretti, l'Azienda Speciale costituisce una delle forme giuridiche di diritto pubblico, utilizzata per la gestione di Servizi Pubblici Locali. Le prime forme di azienda speciale erano le cosiddette "aziende municipalizzate", che furono introdotte dalla legge Giolitti n. 103/1903, poi confluita nel Testo Unico n. 2578/1925. In seguito, la materia è stata riorganizzata dal D.P.R. n. 902/1986 concernente le aziende speciali dipendenti dagli enti locali.

In epoca più recente, l'art. 22, comma 3, della legge n. 142/1990, oggi interamente abrogata, disponeva che i comuni e le province potessero gestire i Servizi Pubblici Locali anche "a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica imprenditoriale". Tale ultima disposizione, fu poi riportata nel TUEL, i cui artt. 112 e seguenti sono oggi dedicati al tema dei Servizi Pubblici Locali. In particolare, l'art. 114 ("Aziende speciali ed istituzioni") tuttora in vigore, individua le linee generali del funzionamento delle aziende speciali:

1. Comma 1: "L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.";
2. Comma 4: "L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.";
3. Comma 6 "L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali/i; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.";
4. Comma 7: "Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.";
5. Comma 8: "Ai fini di cui al comma 6 sono fondamentali i seguenti atti da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale:
 - il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale;
 - i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale;
 - il conto consuntivo;
 - il bilancio di esercizio."

Dalla normativa citata si evince che l'azienda speciale, pur con l'accentuata autonomia di cui è dotata grazie all'attribuzione della personalità giuridica, è un ente pubblico economico e rimane parte dell'apparato amministrativo che fa capo all'ente affidante.

La qualificazione dell'azienda speciale quale ente strumentale dell'Ente Locale rivela l'esistenza di un collegamento inscindibile fra l'azienda e l'ente locale. Seppur dotata di personalità giuridica propria, ed essendo pertanto un soggetto diverso dall'ente locale medesimo, l'azienda speciale mantiene con quest'ultimo una strettissima relazione che si esprime sia nel momento genetico (istituzione ed approvazione dello statuto dell'azienda da parte dell'ente), sia anche durante il suo funzionamento (approvazione degli atti fondamentali, nomina degli organi).

Strumentalità vuol significare che l'ente locale realizza una forma diretta di gestione del servizio attraverso l'azienda. L'ente locale, dunque, si serve dell'azienda speciale per la gestione di un servizio pubblico e per soddisfare un'esigenza della collettività.

In quest'ottica, spetta esclusivamente all'Ente la fase della determinazione degli obiettivi e della vigilanza sul perseguimento e raggiungimento di questi.

L'attribuzione della personalità giuridica, che costituisce il secondo elemento caratterizzante il modello, rende l'azienda speciale un soggetto a sé stante: essa dunque

non appare più come un organo dell'ente locale a legittimazione separata, com'era l'azienda municipalizzata prevista dal T.U. n. 2578/25. L'attribuzione dell'autonomia imprenditoriale costituisce il terzo elemento caratteristico del modello aziendale. Con essa il legislatore ha voluto evidenziare che l'azienda non deve essere vista come un organo di esecuzione delle determinazioni dell'ente locale, ma come un'impresa alla quale si applica, salvo eccezioni, la disciplina del codice civile.

Le caratteristiche salienti dell'azienda speciale, dettate dall'art. 114 del D. Lgs. 267/2000 “Testo unico degli Enti Locali”, sono le seguenti:

1) **Strumentalità**: la qualificazione, ad opera del suddetto articolo di legge, dell'azienda speciale quale ente strumentale dell'Ente Locale rivela l'esistenza di un collegamento inscindibile tra l'azienda e il Comune.

Il principio di strumentalità dell'attività di gestione deve essere inteso come identificazione dello scopo sociale nella cura degli interessi della comunità locale, perseguibili attraverso l'attività di gestione funzionalmente svolta dall'azienda nel settore dei servizi pubblici per i quali la stessa è stata costituita³.

In sostanza l'Ente Locale “si serve” dell'azienda per lo svolgimento di un servizio e, quindi, per soddisfare un'esigenza della collettività.

La strumentalità dell'azienda e il regime normativo vigente in materia pretendono, in definitiva, un collegamento molto saldo, seppur di natura “funzionale”, tra l'attività dell'azienda e le esigenze della collettività stanziata sul territorio dell'ente che l'ha costituita.

I vincoli che legano l'azienda al comune sono pertanto molto stretti, sia sul piano della formazione degli organi, che su quello degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza, tanto da farla ritenere “elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso Ente territoriale”⁴.

2) **Personalità giuridica**: l'attribuzione della personalità giuridica, ai sensi del citato art. 114 del TUEL, rende l'azienda un soggetto a sé stante rispetto all'Ente Locale di riferimento che l'ha costituita.

L'azienda dunque non è più un organo dell'Ente Locale a legittimazione separata, come invece era l'azienda municipalizzata prevista dal R.D. n. 2578/1925.

L'attribuzione della personalità giuridica però non ha mutato la natura pubblica e non

³ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4586/2001

⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 28/1996

ha trasformato l'azienda in un soggetto privato, ma l'ha solo configurata come un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici, distinto dal Comune, caratterizzato pertanto da una propria autonomia decisionale.

Tale riconoscimento ha reso necessario che l'azienda speciale effettui autonome scelte di tipo imprenditoriale e organizzative, connesse ai fattori della produzione, secondo modelli propri dell'impresa privata, compatibilmente però con i fini sociali dell'ente titolare, per il conseguimento di un maggiore grado di efficacia, efficienza ed economicità del servizio.

L'azienda è un soggetto istituzionalmente dipendente dall'ente Locale ed è legata a questo da stretti vincoli (sul piano della formazione degli organi, degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza), al punto da farla ritenere un elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso ente territoriale, ovvero, pur con l'accentuata autonomia derivante dall'attribuzione della personalità giuridica, anche parte dell'apparato amministrativo del Comune⁵.

Il riconoscimento della personalità giuridica determina per l'azienda, oltre all'iscrizione nel registro delle imprese, alla sua assoggettabilità al regime fiscale proprio delle aziende private⁶ (e alla disciplina di diritto privato, per quanto attiene al profilo dell'impresa e per i rapporti di lavoro dei dipendenti⁷).

Ne deriva che i contratti collettivi di lavoro non sono necessariamente quelli del settore pubblico, ma quelli stabiliti dalle parti in riferimento al settore merceologico di appartenenza.

L'azienda speciale, operando come una qualsiasi impresa commerciale, soggiace al regime fiscale proprio delle società di diritto privato e, quindi, è soggetto passivo di imposta distinto dall'ente locale, ai fini del pagamento di IVA, IRES e IRAP⁸

Da ultimo, la giurisprudenza amministrativa ha escluso che i dipendenti di un'azienda speciale, risultante dalla trasformazione di una società per azioni, possano invocare l'applicazione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in quanto gli enti pubblici economici

⁵ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 4850/2000; sentenza n. 2735/2000; sentenza n. 4586/2001; Corte Cost. Sentenza n. 28/1996

⁶ Cons. Stato, Sez. III, sentenza 18 maggio 1993, n. 405

⁷ Corte dei Conti, sez. Autonomie, deliberazione. 2/2014; Tribunale di Milano, Sez. lavoro, sentenza n. 4776/2011; Tribunale di Ragusa, Sez. lavoro, sentenza n. 711/2013; TAR Liguria, Sez. II, sentenza 24 maggio 1995, n. 272

⁸ Cassazione Civile, sez. V, 15 aprile 2005, n. 7906; Consiglio di Stato, sez. III, 18 maggio 1993, n. 405.

non rientrano nella nozione di amministrazione pubblica⁹.

3) **Autonomia imprenditoriale:** con il riconoscimento dell'autonomia imprenditoriale il legislatore ha voluto evidenziare che l'azienda non deve essere vista come un organo di esecuzione delle determinazioni dell'ente Locale, ma come un'impresa alla quale si applica, salvo eccezioni, la disciplina del codice civile.

La capacità imprenditoriale non va oltre tali confini, anzi subisce restrizioni.

È sufficiente a rilevarlo il fatto che spetta al Comune la fissazione delle tariffe dei servizi prodotti dall'azienda.

L'azienda speciale, comunque, anche nella sua nuova configurazione, resta un soggetto pubblico e la sua azione è regolata dal diritto pubblico e si esprime con atti amministrativi autoritativi.

Per l'azienda, come per tutti i soggetti pubblici, anche la negoziazione privatistica è regolata da procedure di diritto pubblico, da atti amministrativi e deliberazioni, attraverso i quali si concretizza in forma procedimentale la volontà dell'ente che precede la conclusione del negozio¹⁰.

Il patrimonio dell'azienda è sottoposto al regime della proprietà privata e il rapporto di lavoro con i dipendenti rientra nella contrattazione collettiva di diritto privato.

L'economicità della gestione, non riconducibile a un fine di lucro, pretende come per tutti gli enti economici la copertura dei costi corrispondenti alla remunerazione dei fattori della produzione impiegati.

L'autonomia imprenditoriale esclude che gli Enti Locali possano sostituirsi alle aziende nelle scelte di espletamento dei servizi loro affidati, fatta eccezione per i poteri di indirizzo, controllo e vigilanza riconosciuti all'ente di appartenenza, che ne approva il bilancio e tutti gli atti fondamentali.

3.8.2 Caratteri dell'azienda speciale previsti dall'art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.).

Il quadro legislativo di riferimento per le aziende speciali è stato completamente modificato nel 2014.

Le importanti novità introdotte dalla legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013), consolidate anche alla luce della L. 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)

⁹ Consiglio di Stato, sez. V, 7 febbraio 2012, n. 641, ove è precisato che l'elencazione contenuta nell'art. 1, co. 2, del citato decreto si riferisce a "tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali"

¹⁰ Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 4850/2000 e Sez. V, sentenza n. 2735/2000.

confermano l'attualità del modello organizzativo dell'azienda in relazione all'esercizio dei servizi pubblici, muniti o meno di rilevanza economica.

L'articolo 114, comma 5-bis, del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'articolo 25 del D.L. n. 1/2012, convertito con L. n. 27/2012, è stato svuotato dei suoi contenuti originari dall'articolo 1, comma 560, della L. 147/2013.

Le modifiche introdotte dall'art. 1, comma 560, della L. 23 dicembre 2013, n. 147, hanno novellato il comma 5-bis del suddetto articolo, eliminando da esso la disciplina contenente i vincoli di finanza pubblica applicabili alle aziende speciali.

L'attuale comma 5-bis, si limita infatti ad affermare che *“le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno”*.

Tale norma tuttavia non costituisce più il testo di riferimento, poiché la disciplina dei limiti alle assunzioni e alle spese di personale per le aziende speciali è confluita nel novellato comma 2-bis, dell'art. 18, del D.L. 112/2008, come modificato dalla L. 147/2013 e dal D.L.66/2014.¹¹

Il novellato comma 2-bis, nell'introdurre il principio di riduzione dei costi del personale, ne esplicita in via generale le modalità, definendo gli elementi significativi da prendere in considerazione, ferma restando l'autonomia dell'ente nel dettargliarle con proprio atto di indirizzo.

La disposizione indica la necessità, da un lato, di contenere gli oneri contrattuali, verosimilmente riducendo l'incidenza di voci accessorie, straordinarie e variabili relative ai rapporti già in essere, e, dall'altro lato, di porre un freno alle nuove

¹¹ L'art. 18, comma 2-bis, del D.L. 112/2008, nella formulazione vigente (da ultimo novellata dall'art. 27 del D. lgs. n. 175/2016), dispone che *“Le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali e le istituzioni adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione.”*

assunzioni.

La norma, inoltre, ha imposto l'adozione di un "atto di indirizzo" da parte dell'Ente Locale, volto a definire "specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui il soggetto [azienda, istituzione, o società partecipata] opera", che dovrà essere attuato dai medesimi soggetti, con proprio provvedimento interno e con recepimento in sede di contrattazione di secondo livello, in caso di contenimento dei costi contrattuali.

In tal modo il legislatore ha introdotto una modalità di regolazione del preesistente principio di "contenimento delle spese di personale" improntata a caratteri di elasticità del tutto innovativi, sostituendo ai limiti di legge alle assunzioni presso aziende speciali e istituzioni, prima fissato dall'art. 114, comma 5-bis, del TUEL, un limite di livello impositivo più basso nella gerarchia delle fonti, rimesso all'autodeterminazione del Comune che, in un'ottica di miglior consapevolezza della propria specifica situazione di personale e delle esigenze cui far fronte con l'azienda o con l'istituzione, è stato ritenuto maggiormente in grado di modulare l'obbligo di contenimento della spesa fissato dalla legge primaria.

A ciò si aggiunga che il legislatore prevede la facoltà per l'ente di prendere in considerazione anche il "settore di operatività", introducendo così un ulteriore criterio discrezionale su cui l'Ente Locale è in grado di articolare il suo autonomo atto di indirizzo.

Peraltro, la nuova formulazione conferma la volontà legislativa di aprire a margini più ampi la facoltà di spesa degli Enti Locali in materia di personale nei settori aventi un elevato rilievo sociale.

Viene meno il carattere eventuale della deroga, prima prevista come mera "possibilità" riconosciuta all'Ente Locale previa motivata delibera, e ritorna, in suo luogo, l'automatismo ex lege, già esistente nel vecchio testo dell'art. 114, comma 5-bis del TUEL, vigente fino al 1° gennaio 2014.

Per la spesa di personale degli organismi operanti in settori sensibili è stato introdotto un principio di matrice prettamente "aziendalistica", che non si basa su tetti di spesa, ma che impone ai predetti organismi di parametrare il livello dei costi del personale alla quantità dei servizi erogati.

L'azienda quindi torna ad essere per gli Enti Locali un modulo organizzativo idoneo per la gestione efficace, efficiente ed economica dei servizi pubblici locali.

Inoltre, la legge di stabilità 2014 ha abrogato i commi da 1 a 7 dell'art. 9 del D.L. 95/2012, che imponevano agli enti soci, tra l'altro, il divieto “*di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost.*”.

Dal punto di vista normativo, pertanto, sotto il profilo dei vincoli di finanza pubblica, non vi sono più ostacoli alla partecipazione degli Enti Locali in detti organismi.

4 Il modello organizzativo dell’Azienda Speciale.

4.1 I servizi che possono essere gestiti dall'azienda speciale.

La flessibilità del modello organizzativo dell'azienda speciale consente di gestire attraverso un unico soggetto giuridico i seguenti servizi:

- servizi pubblici locali e/o di interesse generale con e senza rilevanza economica;
- servizi strumentali per i fini istituzionali degli enti locali.

Inoltre in via di interpretazione l'azienda speciale può altresì gestire:

- le farmacie comunali – sulla base della espressa previsione contenuta nella legge di settore;
- i servizi socio-assistenziali ed educativi scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB).

La previsione contenuta nella bozza di Testo Unico in materia di servizi pubblici locali che sembrava non includere le aziende speciali tra gli strumenti a disposizione delle amministrazioni per la gestione dei servizi a rete è stata ritirata dal Governo in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n° 251/16¹². E nel nuovo Testo Unico Partecipate (D. Lgs. n. 175/2016) non si rinviene alcuna norma preclusiva in tale senso.

¹² Per quanto riguarda invece il Testo Unico delle società a partecipazione pubblica si ricorda come il testo tratti il tema delle aziende speciali per confermarne l'esistenza e per puntualizzare quali norme continuino ad applicarsi stabilendo che, con eccezione di quelle operanti prevalentemente nei servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali ed alla persona si attengano al principio di riduzione dei costi del personale e che l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, definisca criteri e modalità di attuazione del principio.

La Missione e gli Obiettivi dell'Azienda Speciale

Lo Statuto stabilisce in modo chiaro che la “finalità istituzionale dell’azienda è quella di gestire attività strumentali e servizi di interesse generale ed istituzionale per conto del Comune di Soriano Nel Cimino e della relativa collettività”.

Nel far ciò l’Azienda Speciale non deve perseguire il fine del lucro, pur dovendo operare in equilibrio economico. Deve ispirare il proprio operato a criteri di efficienza, efficacia, economicità e solidarietà sociale, in attuazione dei principi di trasparenza, non discriminazione, informazione e partecipazione democratica, verso uno sviluppo sostenibile della comunità.

In ultima analisi, l’Azienda Speciale è chiamata a conciliare l’ottimizzazione gestionale con la solidarietà sociale, nell’assoluta consapevolezza che i servizi erogati non sono equiparabili totalmente ai beni offerti dall’imprenditoria privata: essa ha come fine la produzione di **valore sociale aggiunto**, ovvero la qualificazione dei servizi erogati attraverso una attenta gestione, il reperimento delle risorse migliori, una buona progettazione, la capacità di fare investimenti strategici, la promozione delle diverse forme di solidarietà.

La cultura imprenditoriale si traduce inoltre in una forte valorizzazione del protagonismo dei destinatari, in un percorso di responsabilizzazione dell’utenza e degli operatori e nella promozione dei diritti di cittadinanza. Pertanto l’Azienda Speciale dovrà perseguire obiettivi sia economici che sociali.

Obiettivi Economici

- operare in condizioni di equilibrio economico pur senza perseguire lo scopo del lucro;
- perseguire l’efficienza, l’efficacia e l’economicità del proprio operato.

Obiettivi Sociali

- promuovere azioni che permettano a quanti interloquiscono con l’azienda speciale di sentirla come propria, cioè di renderla espressione della comunità locale;
- condividere e compartecipare missione ed obiettivi, presentando l’azienda in modo chiaro e trasparente (sia nei programmi che nei risultati economici e nelle ricadute sociali);
- educare alla cittadinanza ed alla consapevolezza di essere Cittadino, ed in quanto tale portatore di diritti e doveri;
- valorizzare le risorse esistenti nell’azienda e sul territorio per creare valore sociale aggiunto.

L'Azienda Speciale nella prima fase di avvio dovrà:

- curare lo spazzamento e la manutenzione delle strade comunali e la manutenzione e mantenimento del verde pubblico;
- provvedere alla pulizia degli stabili comunali e bagni pubblici;
- gestire i servizi cimiteriali;
- assicurare i servizi di scuolabus e trasporto pubblico locale;
- garantire il servizio di pubbliche affissioni;
- assicurare i servizi di gestione/supporto alla Cultura, al Turismo e spettacolo;
- assicurare i servizi di gestione del Polo Turistico Comunale Museale;
- assicurare i servizi di gestione Ostello della Gioventù, Ufficio Turistico, Biblioteca e Castello Orsini (compatibilmente con eventuali contratti di gestione di alcuni servizi in essere e non ancora scaduti).

L'Azienda Speciale SAM dovrà subentrare nella gestione dei servizi affidati attualmente alla "Soriano Multiservizi" in liquidazione ed in particolare, per ciò che riguarda la presente relazione, subentrare ai contratti di servizio relativi alla gestione dei servizi di:

- 1) spazzamento strade ed aree pubbliche e comunque soggette ad uso pubblico su tutto il centro abitato del comune di Soriano nel Cimino e comprensori delle frazioni di Chia e S. Eutizio, comprensivo di:
 - a) pulizia caditoie e griglie stradali;
 - b) Taglio erbe infestanti;
 - c) Pulizia fontane e fontanelle presenti nel centro urbano di Soriano nel Cimino;
 - d) Pulizia e manutenzione del verde pubblico e/o giardini pubblici all'interno del centro abitato del Comune di Soriano nel Cimino e comprensori delle Frazioni di Chia e S. Eutizio;
 - e) Pulizia in occasione di manifestazioni laiche e religiose.
- 2) Gestione dei servizi cimiteriali comprensivi di:
 - a) fornitura del servizio per l'alimentazione e la manutenzione dell'impianto elettrico per le lampade votive;

b) formazione ed aggiornamento della banca dati utenti;

Inoltre, per quelli affidati alla Turismo Fratarcangeli Cocco Sas:

3) affidamento della gestione del servizio di trasporto scolastico (Scuola Bus);

4) affidamento della gestione del Trasporto Pubblico Locale (TPL).

Infine, per quelli in gestione diretta dell'Ente e alla Coop. Sociale Il Camaleonte:

5) Affidamento della gestione dei servizi culturali.

Su tali basi il comune di Soriano nel Cimino:

- Con Delibera del Consiglio Comunale n. 12 del 29.03.2019, ha approvato l'attivazione delle procedure per la costituzione di un'Azienda Speciale, fissando le relative linee guida.
- Con Deliberazione del Consiglio Comunale nr. 32 del 30.07.2019 ha autorizzato la costituzione dell'Azienda Speciale Comunale ai sensi dell'art.114 del D. Lgs 18 agosto 2000 n.267 e ss.mm.ii. denominata "Soriano Ambiente & Mobilità" della quale il Comune di Soriano nel Cimino detiene il 100% delle quote dell'azienda stessa con un capitale di dotazione iniziale di €.150.000,00;
- In data 03.03.2020 con Atto rep. n. 5172/2020 è stata costituita l'Azienda Speciale Comunale "Soriano Ambiente & Mobilità" con sede a Soriano nel Cimino in Piazza Umberto I^ nr.12., in seguito richiamata semplicemente SAM.

4.2 La gestione del servizio mediante il modello dell'Azienda speciale: i vantaggi per il Comune di Soriano nel Cimino.

La qualificazione dell'Azienda speciale quale ente strumentale dell'Ente locale riveste l'esistenza di un collegamento inscindibile tra l'azienda e il comune.

L'ente locale si serve dell'Azienda speciale per lo svolgimento di un servizio e quindi, per soddisfare l'esigenza della collettività locale e lo sviluppo della stessa.

In sostanza, l'ente locale realizza attraverso l'azienda (dotata di personalità giuridica propria e soggetto diverso dall'ente medesimo), la gestione di un servizio pubblico, conservandone nel contempo il processo di "governance" politica nell'erogazione dello stesso, poiché spettano all'organo politico dell'ente locale la determinazione degli obiettivi, nonché la vigilanza sul corretto e puntuale perseguimento degli stessi.

Tale stretto rapporto tra i due enti trova espressione soprattutto nella previsione dell'istituzione e approvazione dello statuto dell'azienda da parte dell'ente locale, il

quale stabilisce anche modalità di nomina e di revoca degli organi della stessa (consiglio di amministrazione, presidente e direttore). Così dispone il comma 3 del citato art. 114 del TUEL *“Organi dell'azienda e dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale. “).*

I vincoli che legano l'azienda speciale al comune sono stretti, oltre che sul piano della formazione degli organi, anche riguardo agli indirizzi, ai controlli e alla vigilanza, a tal punto da farla ritenere elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso ente territoriale.

Come visto, infatti, il Comune determina le finalità, gli indirizzi e approva gli atti fondamentali necessari per raggiungere gli obiettivi di interesse collettivo che la gestione aziendale è destinata a soddisfare.

La vigilanza del Comune è finalizzata a verificare la corretta esecuzione, da parte dell'azienda, delle finalità e degli indirizzi formulati e il pieno rispetto dei contratti di servizi.

La gestione dell'azienda deve inoltre essere improntata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con obbligo di perseguire il pareggio del bilancio attraverso l'equilibrio di costi e ricavi.

Ed infatti, l'art. 114 del TUEL stabilisce che l'ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione e provvede alla copertura dei costi sociali.

Lo stesso articolo prosegue elencando come segue gli atti fondamentali che l'azienda deve sottoporre all'approvazione del consiglio dell'ente locale:

- il piano programma comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra l'ente locale e l'azienda speciale;
- i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale;
- il conto consuntivo;
- il bilancio di esercizio.

Da queste considerazioni emerge dunque come estremamente pregnante il legame tra l'ente locale e l'azienda, che costituisce a oggi sicuramente un ottimo strumento per l'esercizio del servizio in esame, in grado di mantenere la caratteristica di una gestione fondamentalmente pubblica, ma improntata a criteri privatistici di efficacia ed

efficienza, e legata all'indirizzo politico-amministrativo della compagine politica locale.

L'azienda speciale, la cui costituzione può essere senza dubbio intesa quale gestione diretta del servizio, configurandosi alla stregua di un ente pubblico economico, nonostante la distinta personalità giuridica, è esclusa, a differenza delle società *in house providing*, dall'applicazione delle procedure concorsuali del fallimento e del concordato preventivo in forza di espressa disposizione di legge.¹³

La suindicata previsione è inoltre consolidata dall'impossibilità di estendere all'azienda speciale la normativa prevista per le società commerciali, disciplinata dall'articolo 2497 c.c., che impone una specifica disciplina in capo al socio che esercita attività di direzione e coordinamento nei confronti dei terzi per il depauperamento del patrimonio sociale.

Altro aspetto da sottolineare è che, come più volte ribadito dai giudici contabili l'ente locale partecipante non è obbligato a ripianare automaticamente le perdite gestionali registrate dall'azienda speciale.¹⁴

Nonostante quest'ultima non rientri, di per sé, nel campo di applicazione del d.lgs. 175/2016 (che si riferisce direttamente agli Organismi strutturati in forma di società di capitali), i magistrati contabili hanno ritenuto applicabile, nei loro confronti, il divieto di "salvataggio a tutti i costi" di cui all'articolo 14, comma 5, del d.l. 175/2016 (che

¹³ In merito la Corte dei conti, recentemente, ha avuto modo di precisare che "Come già ricordato in precedenza, nel contesto delineato dalla riforma del 2000, l'azienda speciale si caratterizza per essere "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale" (art. 114, comma 1, d. lgs. n. 267/2000 - TUEL). L'azienda speciale (compresa quella consortile), dunque, integra un soggetto giuridico autonomo rispetto all'ente o agli enti da cui promana, da inquadrarsi tra gli enti pubblici economici, in quanto tale escluso dall'ambito di applicabilità della procedura fallimentare. L'attribuzione alle aziende speciali della personalità giuridica e dell'autonomia imprenditoriale ha rappresentato, in effetti, il punto di arrivo di un lungo processo normativo teso ad avvicinare sempre più le aziende al modello organizzativo dell'ente pubblico economico. In sostanza, la personalità giuridica, l'autonomia imprenditoriale e la strumentalità dell'azienda speciale, rispetto all'ente locale conferente, hanno evidenziato come la scelta del legislatore sia ricaduta, per quanto attiene al modello astratto di gestione, senza dubbio sul cd. "modello aziendale" rispetto al più arcaico sistema delle "municipalizzate". E' per tal motivo che l'orientamento maggioritario della giurisprudenza amministrativa ha da sempre qualificato le aziende speciali come enti pubblici economici; con conseguente esenzione dall'applicazione delle disposizioni in materia di fallimento e di concordato preventivo." (Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, 24/1/2018 n. 11).

¹⁴ Di recente la Corte dei Conti ha chiarito che l'articolo 194, lett. b), del Tuel consente un "accollo interno" (in senso ovviamente atecnico) del debito gestionale e organizzativo del solo "disavanzo di gestione", arrecato alla integrità/continuità aziendale: infatti, non tutti i "disavanzi" di gestione dell'azienda speciale sono ripianabili ab aeterno dall'ente dominus, con un riconoscimento di debito da parte di quest'ultimo, ma solo quelli la cui riparabilità è prevista da "da statuto, convenzione o atti costitutivi" ed in ogni caso purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114; ii) il disavanzo derivi da fatti di gestione. (Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, 19/12/2018, n. 162)

ripropone in maniera sostanzialmente identica il testo dell'abrogato articolo 6, comma 19, del d.l. 78/2010).¹⁵

Allo stesso modo, sempre la Corte dei Conti ha chiarito come non sussiste alcun obbligo di ripiano in merito ai disavanzi di liquidazione.¹⁶

Oltre tutto quanto sopra esposto, da ultimo non bisogna dimenticare che tale modello gestorio resta escluso dall'applicazione delle stringenti disposizioni del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.

4.3 La gestione del personale - Cenni.

Quanto all'accesso negli organici dell'azienda, l'orientamento consolidato della giurisprudenza è nel senso che la relativa disciplina sia assoggettata ai principi propri delle PP.AA. (selezione pubblica per l'appunto), con la conseguenza che la competenza per eventuali controversie relative alla fase costitutiva del rapporto sia di spettanza del Giudice Amministrativo.¹⁷

¹⁵ Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, 25/05/2017, n. 75.

¹⁶ Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Abruzzo, 21/10/2015, n. 279. Resta inteso che pur se l'ente non è tenuto ad accollarsi i debiti del soggetto partecipato, non si esclude che ciò possa avvenire. Tuttavia si tratta di opzione che va opportunamente e sufficientemente motivata (Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, del. n. 106/2017).

Di recente la Corte dei Conti ha chiarito che l'articolo 194, lett. b), del Tuel consente un "accollo interno" (in senso ovviamente atecnico) del debito gestionale e organizzativo del solo "disavanzo di gestione", arrecato alla integrità/continuità aziendale: infatti, non tutti i "disavanzi" di gestione dell'azienda speciale sono ripianabili ab aexterno dall'ente dominus, con un riconoscimento di debito da parte di quest'ultimo, ma solo quelli la cui riparabilità è prevista da "da statuto, convenzione o atti costitutivi" ed in ogni caso purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114; ii) il disavanzo derivi da fatti di gestione. Il disavanzo da liquidazione non è riconducibile ai disavanzi cui fa riferimento l'art. 194, lett. b), del Tuel. Il disavanzo da liquidazione è il debito complessivo che residua al termine della ricognizione dei mezzi (e/o dei pagamenti già effettuati) per far fronte, secondo criteri concorsuali, alla debitoria dell'ente che ha optato per la terminazione dell'attività aziendale. Il riconoscimento di un debito siffatto da parte dell'ente dominus costituirebbe una rinuncia difficilmente motivabile al vantaggio dell'autonomia patrimoniale che proprio con l'azienda speciale si è inteso perseguire. (Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, 19/12/2018, n. 162)

¹⁷ Tra le tante "Infatti, sotto il profilo sostanziale, deve evidenziarsi che le aziende speciali, così come le società in house, come recentissimamente affermato dalle stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sentenza 25 novembre 2013, n. 26283, ribadito con Ordinanza 2 dicembre 2013, n. 26936), possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della Pubblica Amministrazione, i cui dirigenti sono dunque legati alla Pubblica amministrazione da un rapporto di servizio come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'ente pubblico (per le Aziende Speciali, qualificate espressamente quali enti strumentali dei Comuni, cfr. Cassazione civile, Sez. Un., 20 giugno 2006, n. 14101). Entrambe le pronunce della Suprema Corte sono state emesse affermando la responsabilità erariale degli amministratori di tali enti, e dunque relativamente a tale diversa problematica, ma le considerazioni che sono state poste alla base di tali decisioni (ovvero il concetto, si ribadisce, che tali enti sono nient'altro che forme peculiari di articolazione della stessa P.A.) ne legittimano l'estensione anche al tema oggetto del presente appello, ovvero alla natura delle procedure selettive per l'assunzione dei dipendenti; poiché si tratta di procedure poste in essere da soggetti qualificabili come Pubbliche Amministrazioni, per le quali vige il principio del concorso pubblico, esse sono in tutto e per tutto assimilabili alle procedure concorsuali dell'ente pubblico (il Comune) cui l'Azienda Speciale è strumentale; con la conseguenza che la selezione in oggetto, anche se

In sostanza restano ferme le modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.¹⁸

La selezione pubblica, tuttavia, non esclude possibili forme di “salvaguardia” (c.d. criteri premianti) volte a promuovere la stabilità occupazionale e tenendo conto della professionalità acquisita da parte di dipendenti nel corso degli anni.

4.4 La governance dell'azienda speciale.

La governance dell'azienda è articolata come segue:

1. il Consiglio di amministrazione/Amministratore Unico¹⁹;
2. il Presidente;
3. il Direttore;
4. il Collegio dei Revisori dei Conti.

Il Consiglio di Amministrazione/Amministratore unico, le cui modalità di nomina e revoca sono demandate allo Statuto dell'ente locale, ha il compito di attuare gli indirizzi dei consorziati, agendo con criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

La partecipazione al consiglio di amministrazione è onorifica²⁰, salvo il rimborso spese.

fosse giuridicamente imputabile all'Azienda Speciale, non può che importarne regime giuridico e disciplina e, quindi, per ciò che qui interessa, non può che comportare il rispetto del principio di imparzialità amministrativa nell'assunzione (e non la logica imprenditoriale), con connessa giurisdizione del G.A. per le relative contestazioni.” (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 820/2014).

¹⁸ Al riguardo si segnala che i magistrati contabili della Lombardia, con la deliberazione 310/2017, pubblicata sul sito della sezione regionale di controllo il 15 novembre, hanno chiarito che l'ente locale è tenuto ad osservare, in caso di riassorbimento di personale da aziende speciali (o da altri organismi strumentali), i limiti di finanza pubblica, pro tempore vigenti, posti alle spese per il personale (individuati dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 296/2006) ed alle assunzioni (aventi fonte, per il 2017, nell'art. 1, commi 228 e seguenti, della legge 208/2015).

¹⁹ I giudici contabili hanno ritenuto legittima la nomina di un amministratore unico di un'Azienda speciale, anche se l'articolo 114 del Tuel prevede, tra gli organi fondamentali, tra gli altri, solo “il consiglio di amministrazione” (Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 24/9/2013 n. 386).

Sempre secondo il testo unico sono Organi dell'azienda speciale, oltre il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore al quale compete la responsabilità gestionale.

Si ricorda anche spettano alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto le vicende concernenti la revoca dell'amministratore unico di un'azienda speciale (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4435 del 22 settembre 2017)

²⁰ I magistrati contabili della Lombardia, con la deliberazione 392/2013, hanno confermato il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui l'azzeramento dei compensi previsto dalla disposizione in favore degli amministratori degli enti che ricevono contributi pubblici, si applica anche alle aziende speciali comunali.

Diversa invece è la posizione del collegio dei revisori cui spetta un compenso per l'attività svolta.²¹

Il Presidente cui può essere attribuita la rappresentanza legale dell'Azienda svolge la funzione di supervisione e di coordinamento generale dell'attività complessiva dell'azienda, tra cui il monitoraggio sull'operato del Direttore e il raccordo/collegamento con altre pubbliche amministrazioni, soggetti privati e gli utenti dei servizi erogati.

L'organo cui compete la responsabilità gestionale dell'azienda è identificato nella figura del Direttore, nominato previa selezione pubblica, di durata a tempo determinato.²²

5 Il Codice Ambiente e il Nuovo Piano Regionale della Gestione dei Rifiuti (PRGR)

Le strategie di gestione dei rifiuti urbani devono mirare a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata e a soddisfare i principi definiti dal Testo Unico Ambientale (D.lgs. n.152/2006) e dalla pianificazione regionale (Piano Regionale dei Rifiuti e Piano degli interventi di Emergenza).

Appare evidente che le attività che la presente relazione sta valutando, pur se in possesso di un preciso ruolo nel contesto della gestione del Servizio ambientale, è abbastanza marginale nell'influenzare gli obiettivi stabiliti dal nuovo **Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio 2019-2025**; pertanto, al fine di

²¹ Come precisato dall'articolo 35, comma 2 bis, del d.l. 5/2012, la predetta disposizione si interpreta nel senso che il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica è previsto per gli organi diversi dai collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori dei conti. Ne consegue che è possibile attribuire un compenso per gli incarichi di componente del collegio dei revisori o del collegio sindacale, purché, naturalmente, questi ultimi siano stati, o vengano, concretamente previsti dalle norme, legislative, regolamentari o statutarie che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente.

²² Tale incarico può essere affidato con una modalità che tenga adeguatamente conto della temporaneità dell'incarico, cioè sia ad un soggetto esterno all'amministrazione tramite un contratto di lavoro a tempo determinato coincidente con la durata dell'incarico, stipulato con le garanzie previste dalla legge per tale preposizione (cfr. la deliberazione n. 158/2012/PAR di questa Sezione), sia ad un dipendente a tempo indeterminato dell'azienda medesima o del comune controllante, dotato delle necessarie professionalità, come incarico specifico e temporaneo di prestazione d'opera"(cfr. la deliberazione n. 18/2012/PAR di questa Sezione; cfr. altresì, per una tale ricostruzione in vicende analoghe, Cassazione civile, sez. lav., n. 2608 del 7 maggio 1979; n. 654 del 27 gennaio 1984; cfr al riguardo anche Cassazione civile, sez. lav., n. 894 del 29 gennaio 1998; n. 7312 del 22 marzo 2013).

A tal proposito, i magistrati contabili hanno ricordato il principio espresso con la deliberazione 158/2012 dove è stato affermato che il rinnovo del contratto del direttore può esser previsto nell'avviso di selezione per una sola volta, negli stessi termini di durata indicati nell'avviso di selezione medesimo.

contestualizzare gli eventi, verrà illustrata in modo estremamente sintetico la situazione del servizio di gestione dei rifiuti, attualmente affidata alla società S.A.T.E. SpA.

PIANO DEI RIFIUTI VIGENTE

Il nuovo **Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio 2019-2025**, quale aggiornamento del precedente Piano di cui alla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 4 del 18 gennaio 2012, n. 14, è **stato approvato**, ai sensi dell'Art. 7, c.1 della Legge Regionale n. 27/1998, **con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 4 del 5 agosto 2020**.

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) concorre all'attuazione dei programmi comunitari di sviluppo sostenibile, rappresenta lo strumento di pianificazione attraverso il quale Regione Lazio definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare.

Il D.Lgs. 152/06 prevede specifiche attribuzioni di competenze in capo a Stato, Regioni, Province e Comuni.

- **art. 195 – Stato ...omissis...**
- **art. 196 – Regioni ...omissis...**
- **art. 197 – Province ...omissis...**
- **art. 198 - Comuni**

I Comuni, a norma dell'art. 198, concorrono, all'interno delle attività svolte a livello degli Ambiti Territoriali Ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Gli obiettivi perseguiti nel nuovo Piano sono in linea con il cd. **Pacchetto Economia Circolare** (il 30 maggio 2018 la direttiva 2018/851/UE modifica la 2008/98/CE relativa ai rifiuti) e pongono al centro il rafforzamento della gerarchia di trattamento rifiuti, individuando quale priorità la prevenzione della creazione dei rifiuti, in secondo luogo recupero di materia (riciclo), riservando lo smaltimento alla sola frazione biostabilizzata ed infine il recupero energetico.

Per quanto riguarda l'obiettivo quantitativo per la raccolta differenziata si è scelto di non limitarsi al semplice rispetto degli standard di raccolta differenziata alla normativa nazionale, ***ovvero il raggiungimento del target del 65% a livello di Regione, 65% a livello di singolo comune.***

Infatti, per quanto riguarda la produzione di RU totale, di rifiuti biodegradabili, le % di RD e di riciclo effettivo, lo scenario obiettivo del Piano è quello definito SCENARIO 1 (MINIMALE), scelto a seguito della procedura di VAS, tra i tre scenari proposti inizialmente (gli altri sono RD 75% definito scenario intermedio e RD 80% definito scenario avanzato, oltre al cosiddetto scenario inerziale senza azioni cd. Business as usual):

Produzione: diminuzione della produzione di rifiuti a seguito dell'applicazione delle azioni di riduzioni previste nel PRGR pari al 5% al 2025.

Rifiuti biodegradabili: aumento del livello di intercettazione dei rifiuti biodegradabili per ridurre la quota nei RU a 77 Kg/ab.anno e 456.552 t/anno nel 2025.

% di RD: ulteriore aumento annuale della % di raccolta differenziata fino a raggiungere la % del 70% di RD nel 2025;

% di riciclo effettivo: raggiungimento del 63% di riciclo effettivo al netto degli scarti nel 2025.

La Regione, a fronte degli approfondimenti effettuati e delle consultazioni finora attuate, ai sensi dell'articolo 199, comma 3, lettera f), del d.lgs. 152/2006 e successive modifiche, individua 5 Ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei rifiuti urbani, coincidenti con i territori della Città metropolitana di Roma Capitale e delle Province.

Ai sensi dell'articolo 200, comma 7, del d.lgs. 152/2006 e successive modifiche, il Piano, stabilisce che all'interno dei 5 ATO come definiti si debbano:

- organizzare i servizi di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati;
- garantire l'autosufficienza degli impianti di selezione dei rifiuti urbani indifferenziati (c.d. impianti di trattamento meccanico biologico - TMB);
- garantire l'autosufficienza degli impianti di smaltimento di rifiuti urbani (discariche).

Gestione del regime transitorio: cabina di monitoraggio del Piano, attivazione degli ATO e mappatura dei flussi

Il Piano disegna una prospettiva di lungo termine legata al raggiungimento di specifici obiettivi, alcuni dei quali correttamente ambiziosi che richiedono un attento e continuo monitoraggio dei dati e dei flussi. Il mancato raggiungimento anche di uno solo di questi obiettivi rischia di far saltare il quadro generale così come delineato e, di conseguenza, rischia di generare nuove situazioni di emergenza nella gestione dei rifiuti, specialmente per il territorio di Roma. Per questo occorre fin da subito organizzare il regime transitorio in maniera puntuale e compiuta individuando

competenze e attività specifiche e possibilità di modulazione delle misure previste a seconda dei flussi.

Uno degli obiettivi strategici è la realizzazione e l'entrata in funzione del nuovo impianto per il recupero di materia da realizzarsi a Colleferro. Tale impianto, che secondo le previsioni iniziali doveva entrare in funzione nel 2022 e trattare 500mila tonnellate/anno di sotto vaglio dei TM/TMB non potrà entrare in funzione prima del 2023 e tratterà al massimo 250mila tonnellate/anno, la metà di quanto inizialmente previsto.

È chiaro ed evidente, quindi, come sia reale e concreto il rischio di una nuova emergenza qualora non vengano adottate misure specifiche per la gestione del transitorio.

A ciò si aggiunga che fin da subito deve esser considerata prioritaria la costituzione e operatività degli enti di gestione degli ATO (di seguito denominati EGA). Senza gli enti di gestione del piano - che sono gli enti di governo del piano stesso - non è possibile definire i piani d'ambito e i conseguenti piani di investimento e tariffari.

Alla luce di queste considerazioni viene costituita, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del PRGR, la Cabina di monitoraggio del Piano (di seguito denominata CMP) che andrà ad occuparsi del regime transitorio: in tale regime la CMP si occuperà sia di dare il necessario impulso alla nascita degli organi di gestione, sia dell'osservazione del dato (con l'adozione di una mappa dinamica dei flussi dei rifiuti che vada a dare una fotografia in tempo reale su tutti i flussi lavorati degli impianti sia pubblici che privati). A fronte di questa osservazione e gestione dei flussi la CMP potrà proporre l'adeguamento e/o la revisione parziale o totale delle scelte programmatiche effettuate nel Piano, anche dal punto di vista impiantistico.

Tra le diverse ragioni che determinano la necessità della CMP tra queste: le difficoltà e le loro inevitabili ripercussioni - anche nell'ambito dei servizi essenziali - che ci troviamo e ci troveremo ad affrontare con la crisi industriale e dei consumi in corso data dall'emergenza Covid-19, la necessità di operare un costante monitoraggio dei dati (anche alla luce delle novelle normative)

al fine del raggiungimento degli obiettivi proposti, la possibilità di modulare gli interventi con tempestività rispetto alle scelte effettuate che non possono restare cristallizzate in un atto che vede un periodo di aggiornamento troppo lungo, la priorità

di costituire gli EGA per far “camminare” il Piano, infine lo slittamento dell’entrata in funzione dell’impianto di Colleferro che richiede una gestione del transitorio.

Composizione e compiti della CMP

La CMP sarà costituita con apposito decreto del Presidente della Regione, che la presiede, presso la Presidenza della Regione e sarà composta dagli Assessori e dai Direttori regionali competenti in materia, dai Presidenti (o loro delegati) delle Province e della Città metropolitana di Roma capitale e, con riferimento agli argomenti da trattare, da soggetti, anche esterni, alla struttura regionale che parteciperanno con semplice atto di convocazione senza bisogno di modifiche alla deliberazione di designazione dei componenti.

La CMP cesserà le sue funzioni una volta costituiti gli EGA.

Alla CMP così costituita verranno affidati i seguenti compiti:

1. mettere in atto, in conformità alle previsioni legislative statali e regionali, tutti gli atti necessari affinché vengano costituiti gli EGA. La loro costituzione dovrà completarsi entro centottanta giorni dall’entrata in vigore del presente Piano;

.....omissis.....

6 La produzione dei rifiuti A Soriano nel Cimino

6.1 Analisi quantitativa della raccolta rifiuti

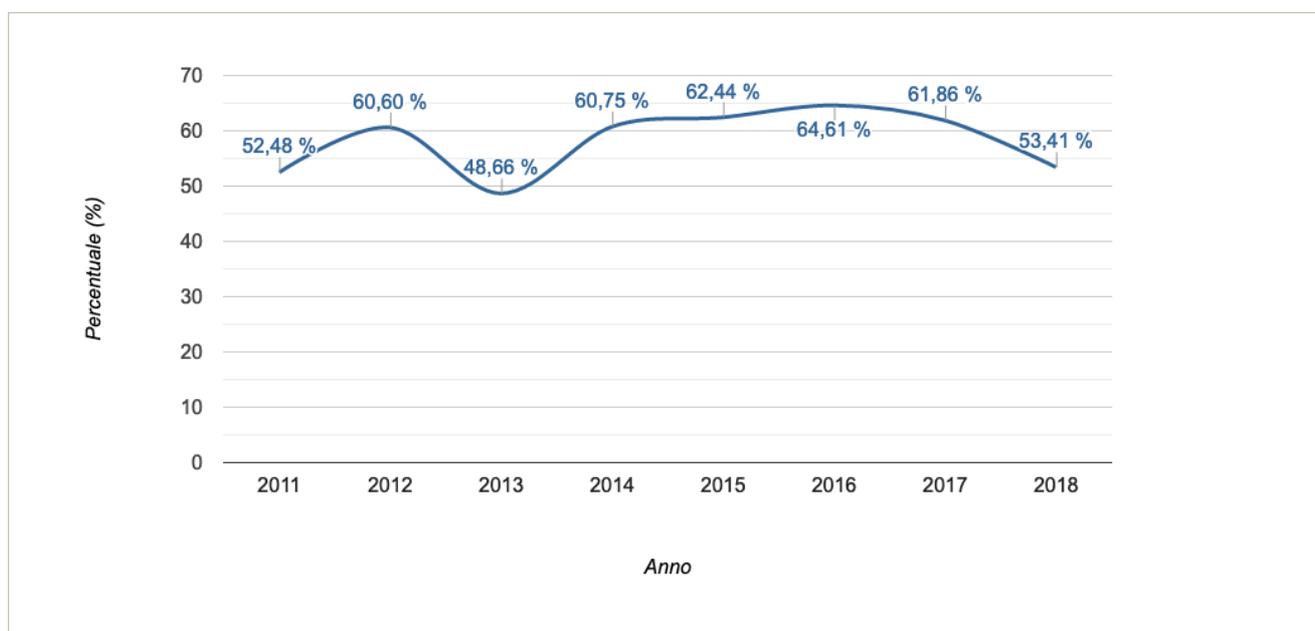
Vengono analizzati i dati consuntivi di produzione fino al 2018 perché è l’ultimo anno che è possibile confrontare con i dati provinciali, regionali e nazionali. I dati sono i seguenti:

Dati di Sintesi

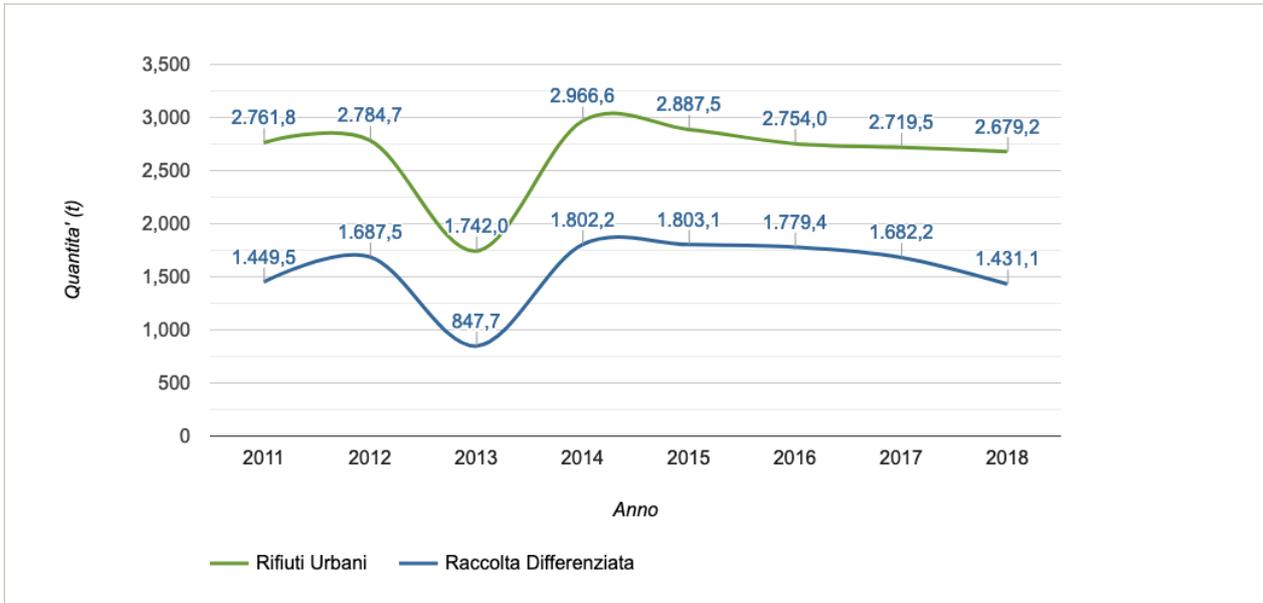
Anno	RD (t)	Tot. RU (t)	RD (%)	RD Pro capite (kg/ab.*anno)	RU pro capite (kg/ab.*anno)
2018	1.431,11	2.679,23	53,41	175,08	327,77
2017	1.682,24	2.719,51	61,86	202,92	328,05
2016	1.779,36	2.753,97	64,61	212,82	329,38
2015	1.803,07	2.887,48	62,44	214,57	343,62
2014	1.802,15	2.966,57	60,75	212,87	350,41
2013	847,673	1.742,00	48,66	99,29	204,05

2012	1.687,49	2.784,71	60,6	197,83	326,46
2011	1.449,46	2.761,78	52,48	169,65	323,24
2010	976,883	3.348,08	29,18	112	383,87

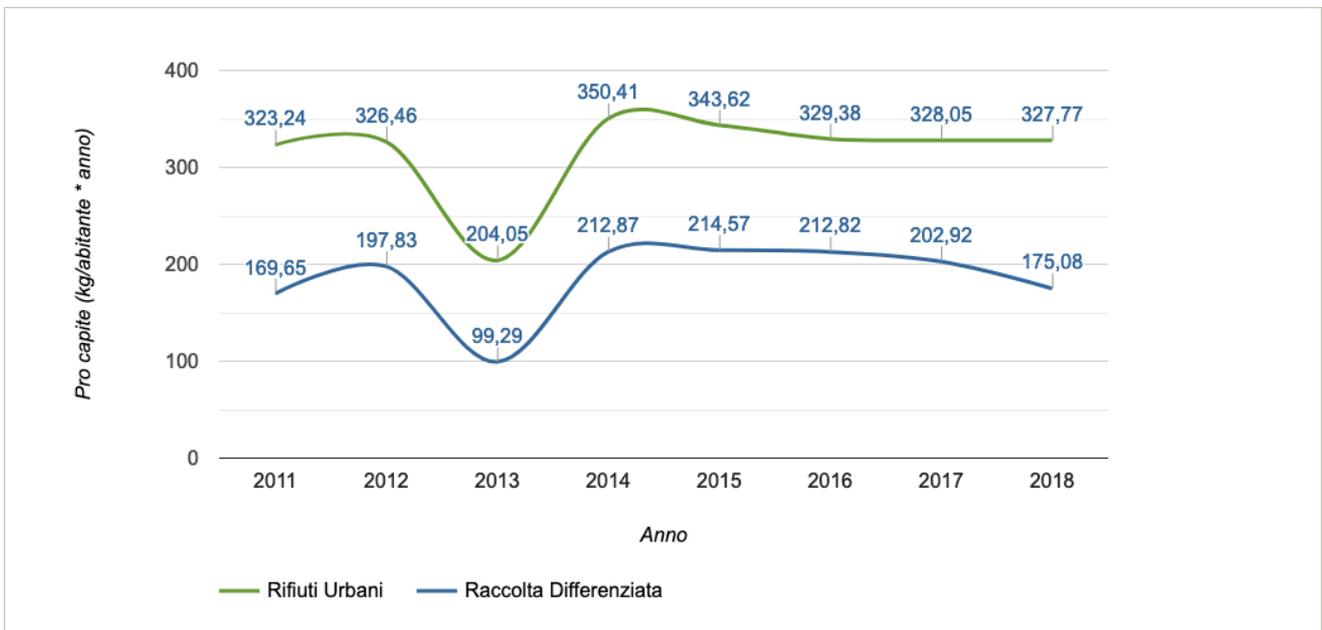
Andamento della percentuale di raccolta differenziata



Andamento della produzione totale e della RD



Andamento del pro capite di produzione e RD



Confronto con i dati percentuali nazionali, regionali e provinciali – anno 2018

Area	RD (t)	Tot. RU (t)	RD (%)	RD Pro capite (kg/ab.*anno)	RU pro capite (kg/ab.*anno)
Italia	17.584.707	30.164.515	58,18	290,74	499,75
Centro Italia	3.575.292	6.581.902	54,32	297,54	547,76
Lazio	1.446.423	3.027.253	47,78	246,03	514,92
Pr. Viterbo	69.401	134.984	51,41	218,91	425,78
Soriano nel Cimino	1431,11	2679,23	53,41	175,08	327,77

La tabella evidenzia la discreta performance del modello di raccolta adottato dall'Ente, anche se la raccolta differenziata è ancora inferiore ai limiti imposti dal Testo Unico Ambientale (D.lgs. n.152/2006) e dalla pianificazione regionale (Piano Regionale dei Rifiuti e Piano degli interventi di Emergenza), limiti fissati a 65% di R.D. **Nel 2019 la R.D. si è attestata al 59,95%**, confermando l'involuzione del servizio e la difficoltà nel replicare i risultati del 2016.

7 Il servizio di Igiene Ambientale a Soriano nel Cimino

7.1 L'attuale sistema di raccolta

Attualmente il sistema di raccolta e trasporto dei rifiuti è affidato alla società S.A.T.E. S.p.A. (mista pubblico/privata) ed è basato sulla raccolta domiciliare cosiddetta "Porta a Porta", con raccolta separata delle frazioni merceologiche ed il trasporto di ogni frazione ai rispettivi impianti di trattamento. Inoltre, è compresa la gestione dell'isola ecologica comunale, anche per la gestione dei RAEE. Nell'appalto non è compreso il servizio di spazzamento manuale e meccanizzato, come vediamo di seguito.

7.2 L'attuale sistema di spazzamento, manutenzione del verde pubblico e servizi annessi

Il servizio di spazzamento, manutenzione del verde pubblico e servizi annessi è avulso dal servizio complessivo di gestione dei rifiuti perché già affidato alla costituita società *in house* "Soriano Multiservizi S.r.l." precedentemente all'affidamento in appalto a terzi effettuato nel 2019. Attualmente il servizio viene svolto da tre unità operative ed un amministrativo; per eseguire tutti i servizi dispongono di:

- una Ape 50 Piaggio cassone lungo
- una spazzatrice aspirante Sicas

- un veicolo Piaggio Quargo con pianale ribaltabile
- un Porter elettrico Goupil 43 equipaggiato con sistema aspira-foglie.

Le Ape 50 in passato erano tre ma due sono state rottamate e non più sostituite, causa lo stato di liquidazione della società.

I rifiuti raccolti con lo spazzamento manuale e/o meccanizzato e con gli sfalci d'erba vengono conferiti all'Ecocentro comunale.

Con l'attuale forza lavoro (tre operativi) la Società deve necessariamente gestire tutti i servizi a lei affidati.

7.3 I costi dell'attuale sistema di spazzamento e manutenzione del verde pubblico

Il servizio, come detto, è svolto dalla Soriano Multiservizi S.r.l. in liquidazione, già affidataria della gestione dei servizi cimiteriali, piccole manutenzioni stradali, pulizia locali comunali e pulizia bagni pubblici, per un totale di 4 contratti di servizio.

L'organico della società attualmente conta 3 operai di 2° livello più un'impiegata per la gestione amministrativa dell'ufficio, oltre ad un liquidatore nominato dall'Ente. Inizialmente la dotazione organica era più consistente ma lo stato di liquidazione non ha permesso la sostituzione del personale in uscita per quiescenza, creando una sofferenza che è stata solo parzialmente colmata con l'acquisizione di personale con contratto di somministrazione. Di fatto, l'esiguo numero di unità obbliga la società ad utilizzare per tutti i servizi lo stesso personale, rendendo estremamente difficile separare i costi e imputarli ai singoli servizi. Quindi, mentre si può dedurre facilmente il valore della produzione derivante esclusivamente da ogni singolo contratto di servizio, risulta un difficile esercizio separare i costi per singola attività.

Si riporta comunque il **Bilancio dell'esercizio 2019** (confrontato con il 2018) nelle macro voci della S.r.l. Soriano Multiservizi:

anno	Produzione ante Liq.	Produzione Post Liq	Totale Produzione	Costi ante Liq.	Costi Post Liq.	Totale Costi	Utile
2019	190.128	178.637	368.765	156.111	190.613	346.724	22.041
2018	345.904	--	345.904	417.528	--	417.528	(71.624)

Produzione e costi, come detto, riguardano complessivamente tutti i servizi affidati alla società: Servizio di igiene urbana, gestione dei servizi cimiteriali, manutenzione del verde pubblico e piccole manutenzioni stradali, servizio di pulizia locali comunali e bagni pubblici.

In particolare, nel 2019 a bilancio è stato imputato un **costo per il personale pari a 267.553 Euro**.

8 Territorio ed Utenze

La stesura della relazione e dei dati progettuali per l'ipotesi di servizio sono stati effettuati procedendo anche all'analisi del territorio.

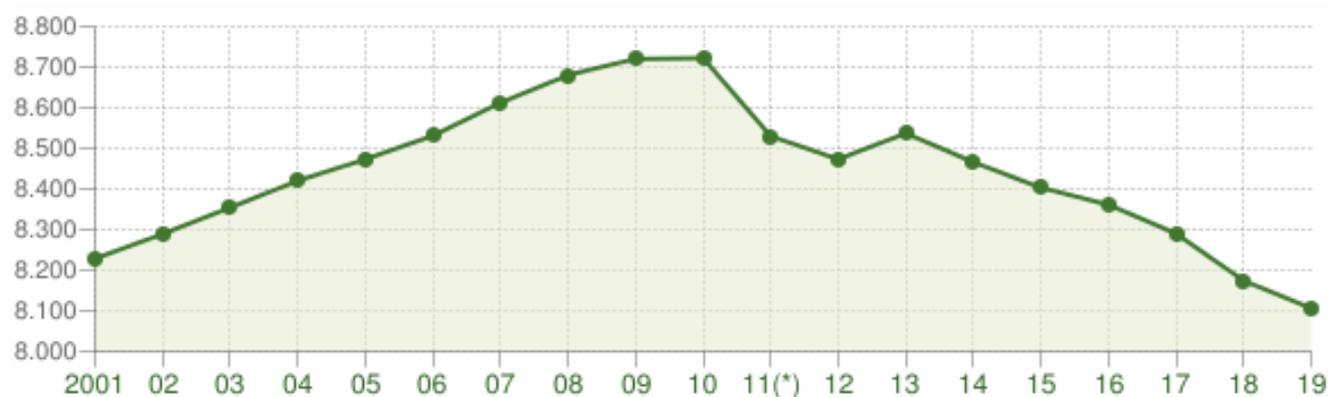
8.1 Analisi del territorio

Il bacino del comune di Soriano nel Cimino comprende un'area di 78,54 kmq ed è occupato da 8.106 abitanti (ISTAT 21.12.2019)

8.2 L'analisi demografica

L'analisi demografica è fondamentale per evidenziare l'eventuale propensione della popolazione ai cambiamenti delle attività consolidate come la gestione dei rifiuti e la fruizione degli altri servizi oggetto della presente relazione.

Andamento demografico della popolazione residente nel comune di **Soriano nel Cimino** dal 2001 al 2019. Grafici e statistiche su dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno.

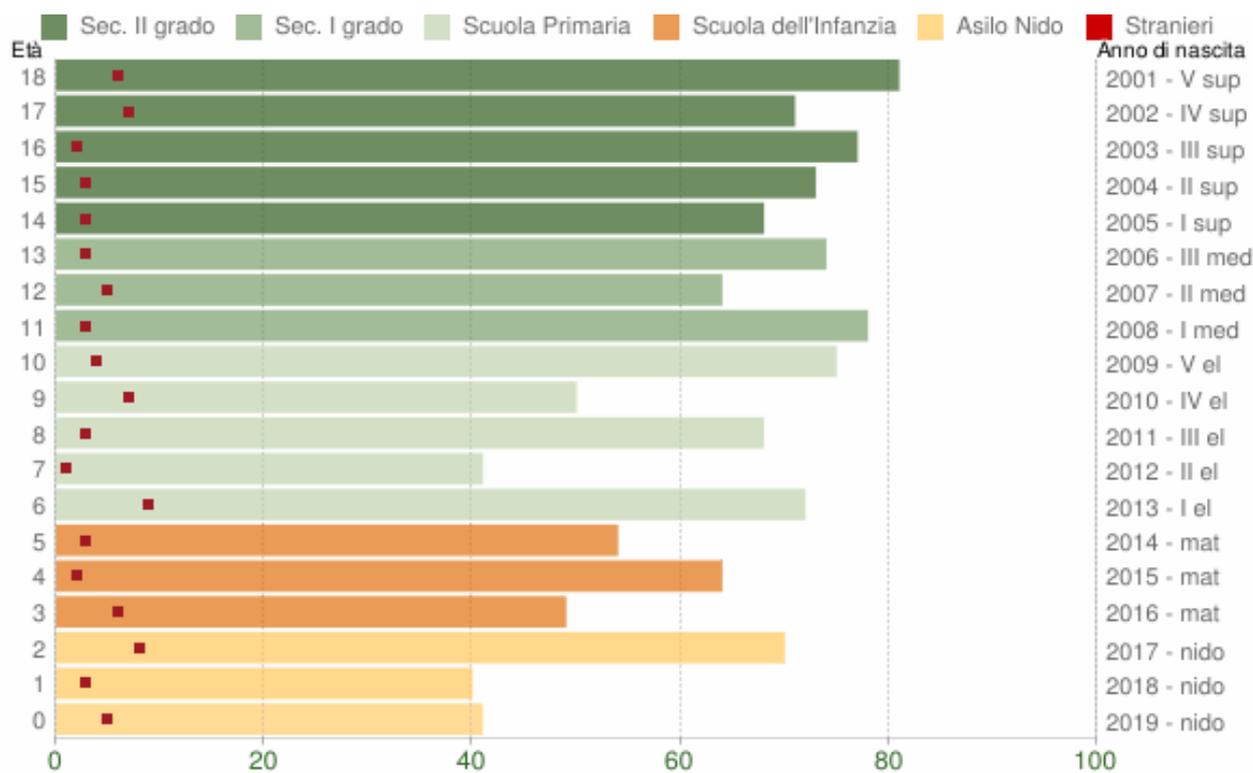


Andamento della popolazione residente

COMUNE DI SORIANO NEL CIMINO (VT) - Dati ISTAT al 31 dicembre - Elaborazione TUTTITALIA.IT

(*) post-censimento

Il grafico in basso riporta la potenziale utenza per l'anno scolastico 2020/2021 le [scuole di Soriano nel Cimino](#), evidenziando con colori diversi i differenti cicli scolastici (asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di I e II grado) e gli individui con cittadinanza straniera.

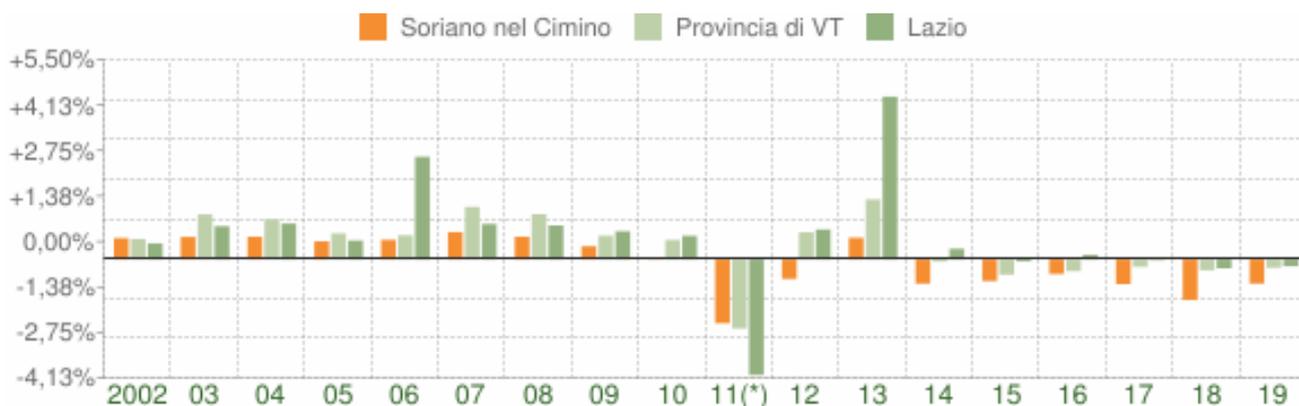


Popolazione per età scolastica - 2020

COMUNE DI SORIANO NEL CIMINO (VT) - Dati ISTAT 1° gennaio 2020 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

Variatione percentuale della popolazione

Le variazioni annuali della popolazione di Soriano nel Cimino espresse in percentuale a confronto con le variazioni della popolazione della provincia di Viterbo e della regione Lazio.



Variatione percentuale della popolazione

COMUNE DI SORIANO NEL CIMINO (VT) - Dati ISTAT al 31 dicembre - Elaborazione TUTTITALIA.IT

(*) post-censimento

Indicatori demografici

Principali indici demografici calcolati sulla popolazione residente a Soriano nel Cimino.

Anno	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza strutturale	Indice di ricambio della popolazione attiva	Indice di struttura della popolazione attiva	Indice di carico di figli per donna feconda	Indice di natalità (x 1.000 ab.)	Indice di mortalità (x 1.000 ab.)
	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1 gen-31 dic	1 gen-31 dic
2002	142,2	51,9	113,6	93,8	17,5	7,5	11,6
2003	146,1	51,6	116,4	96,7	17,1	8,8	11,4
2004	150,9	51,0	110,6	100,0	16,6	8,7	10,9
2005	152,3	51,5	113,0	101,8	17,7	7,8	11,0
2006	153,3	51,6	112,6	104,2	18,6	8,8	10,2
2007	156,0	51,2	114,3	106,6	18,6	8,3	9,9
2008	158,0	51,1	118,5	107,8	18,2	9,0	11,5
2009	158,6	51,4	134,8	109,7	18,4	9,0	13,0
2010	154,1	52,1	146,9	114,4	19,1	7,0	14,1
2011	155,2	51,4	142,8	118,1	18,9	8,8	11,8
2012	162,0	52,6	134,5	120,9	19,0	5,4	12,7
2013	171,5	53,2	136,5	127,2	18,0	9,6	10,9
2014	176,7	54,5	130,6	131,5	18,1	6,5	12,7
2015	182,3	55,5	133,5	137,4	17,2	7,4	13,5
2016	183,3	55,4	146,2	142,8	17,6	6,4	11,3
2017	192,5	55,5	148,4	147,8	16,7	8,2	11,1
2018	200,7	56,7	151,0	152,6	18,5	5,7	12,4
2019	209,8	57,5	150,1	153,8	17,0	5,2	14,1
2020	222,2	57,6	148,3	155,8	16,7	-	-

Glossario

Indice di vecchiaia

Rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. È il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni. *Ad esempio, nel 2020 l'indice di vecchiaia per il comune di Soriano nel Cimino dice che ci sono 222,2 anziani ogni 100 giovani.*

Indice di dipendenza strutturale

Rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni). *Ad esempio, teoricamente, a Soriano nel Cimino nel 2020 ci sono 57,6 individui a carico, ogni 100 che lavorano.*

Indice di ricambio della popolazione attiva

Rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni). La popolazione attiva è tanto più

giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. *Ad esempio, a Soriano nel Cimino nel 2020 l'indice di ricambio è 148,3 e significa che la popolazione in età lavorativa è molto anziana.*

Indice di struttura della popolazione attiva

Rappresenta il grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. È il rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni).

Carico di figli per donna feconda

È il rapporto percentuale tra il numero dei bambini fino a 4 anni ed il numero di donne in età feconda (15-49 anni). Stima il carico dei figli in età prescolare per le mamme lavoratrici.

Indice di natalità

Rappresenta il numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti.

Indice di mortalità

Rappresenta il numero medio di decessi in un anno ogni mille abitanti.

9 Valorizzazione dei Nuovi Servizi

9.1 Piano specifico delle Attività

L'attività dell'Azienda Speciale, in questa prima fase e relativamente alla presente relazione, si svilupperà attraverso le seguenti macroaree:

1. Servizi di igiene e manutenzione;
2. Trasporto pubblico urbano;
3. Scuolabus;
4. Servizi cimiteriali e pubbliche affissioni;
5. Servizi Turistico Culturali
6. Servizi di gestione degli impianti sportivi
7. Servizi generali ed istituzionali.

L'azione di governance dell'Azienda si basa e si sviluppa su un forte ricorso all'interscambio del personale e dei mezzi impiegati nei singoli servizi; tale flessibilità è assolutamente necessaria per raggiungere gli obiettivi qualitativi e quantitativi fissati, oltreché il pareggio di bilancio in termini economici e sociali.

Per questo, è necessario evidenziare che, parallelamente alle azioni conseguenti alla presente relazione, l'Ente, avvalendosi degli strumenti legislativi attuali, potrà affidare all'Azienda SAM ulteriori servizi, con particolare riguardo a quelli attualmente gestiti dalla Soriano Multiservizi in liquidazione e previa verifica della congruità, al fine di raggiungere il livello di costi congruenti con i ricavi stimati e quindi un sostanziale pareggio di bilancio. Al fine di ben comprendere quanto appena affermato e di valutare l'azione complessiva dell'Azienda Speciale SAM, i servizi di cui sopra sono indicati e valutati, sia nei costi che nei ricavi, nelle analisi economiche illustrate nelle pagine seguenti.

In merito, invece, ai servizi strumentali oggi gestiti dalla Soriano Multiservizi in Liquidazione, che potranno essere affidati all'azienda speciale, con particolare riferimento: a) pulizia immobili comunali; b) pulizia bagni pubblici; c) manutenzione strade; d) pubbliche affissioni, propedeuticamente all'affidamento degli stessi sarà cura dell'Ente affidante procedere alla verifica di congruità ex art 192 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., a mezzo della quale l'Amministrazione comunale dovrà dimostrare - avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione dandone conto nella motivazione del provvedimento di affidamento - le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

9.2 Piano delle Attività

9.2.1 Il Piano delle Attività dei Servizi di Igiene e Manutenzione

9.2.1.1 Il Piano Organizzativo.

Il modello organizzativo a cui l'Azienda si dovrà ispirare è per attività e per processi, funzionale all'obiettivo gestionale di una struttura volta alla produzione di servizi sociali con un forte orientamento al cittadino. Nel far questo il modello organizzativo dovrà tendere a:

- un utilizzo ottimale della dotazione organica che sarà assunta direttamente dall'Azienda Speciale;
- una gestione per obiettivi e per funzioni coerente con la struttura organizzativa che si darà l'Azienda Speciale;
- una gestione delle forme e dei livelli di responsabilità e partecipazione attribuiti ad ogni dipendente in relazione al sistema delle funzioni;
- individuazione di eventuali forme di collaborazione con soggetti terzi nella gestione delle attività.

La macroarea dei servizi di igiene e manutenzione comprende le seguenti attività specifiche:

- il servizio di igiene urbana e manutenzione del verde pubblico, ha per oggetto essenzialmente lo spazzamento delle strade ed aree pubbliche su tutto il centro abitato del Comune di Soriano Nel Cimino, inclusi i centri abitati delle frazioni di Chia e S. Eutizio; pulizia caditoie e griglie stradali; spazzamento dell'area mercatale e per tutte le manifestazioni laiche e religiose; pulizia fontane e fontanelle, la pulizia del verde pubblico e dei giardini pubblici all'interno del centro abitato di Soriano Nel Cimino e

delle frazioni di Chia e S. Eutizio, nonché alla manutenzione delle fioriere presenti nel territorio comunale;

- o la manutenzione delle strade comunali, che si sostanzia nella piccola manutenzione del manto stradale all'interno dei centri abitati di Soriano Nel Cimino e delle frazioni di Chia e S. Eutizio;
- o la pulizia degli immobili comunali e dei bagni pubblici, articolata sostanzialmente nella pulizia uffici e locali comunali nonché bagni pubblici come di seguito individuati: Palazzo Comunale, Comando Polizia Locale, Biblioteca Comunale, "Torrino" e vari altri locali in corso di restauro, Bagni Pubblici di via della Concia, via dei Telari, Chia via del Lavatoio.

In merito al servizio di igiene urbana, e segnatamente allo spazzamento delle strade, l'obiettivo principale sarà quello di raggiungere e mantenere un elevato livello di igiene urbana attraverso un servizio pianificato sulla base della conformazione urbanistica del territorio e frequenza degli interventi. Lo spazzamento stradale avverrà sia meccanicamente che con operatori ecologici muniti di attrezzature manuali che, spostandosi sull'area assegnata, vi eseguiranno sia lo spazzamento sia altre operazioni di contorno.

La pulizia delle strade ed aree pubbliche è, tra i servizi afferenti all'igiene ambientale, quello che risente in modo più rilevante delle esternalità negative. In letteratura, per esternalità negativa si intende lo svantaggio o il danno subito da una molteplicità di soggetti a seguito del comportamento di altri, che "consumano" il territorio con azioni di occupazione e di utilizzo senza valutare gli effetti che esse potranno avere sull'ambiente circostante. Evidenti le condotte umane che producono esternalità negative: il gettare rifiuti sul suolo pubblico, tanto per citarne una. Il pregiudizio ambientale determinato da tali comportamenti si traduce in danno economico poiché pone a carico della collettività il costo del servizio di pulizia. Per questo l'Azienda Speciale dovrà orientare la sua attività puntando moltissimo su una nuova campagna di comunicazione e di sensibilizzazione in sinergia con la Società assegnataria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, per arrivare ad un maggiore coinvolgimento e ad una maggiore collaborazione dei cittadini – utenti. L'efficienza delle comunicazioni rappresenta pertanto un elemento che può contribuire in maniera rilevante ad arrivare ad un servizio di qualità. Il programma di comunicazione integrata avrà l'obiettivo di stimolare e divulgare nei soggetti-utenti un mutamento negli stili di vita e nella cultura della sostenibilità ambientale, stimolando un ruolo più attivo, consapevole e responsabile, volto ad indirizzare verso comportamenti virtuosi. In tale

progetto un ruolo chiave potrà essere svolto dal personale addetto che andrà formato per trasmettergli i principi e le regole della comunicazione istituzionale e interpersonale, poiché la comunicazione esterna verso i cittadini è costituita non solo dai comunicati stampa o da iniziative pubblicitarie, ma anche dalle buone relazioni quotidiane con gli utenti. La scelta più funzionale è quella di diffondere messaggi chiari e facilmente comprensibili attraverso un mix di canali e linguaggi così da assicurare il raggiungimento delle molteplici tipologie di destinatari. Inoltre si cercherà di dare particolare enfasi agli interventi di educazione ambientale con animatori nelle scuole, indicando concorsi didattici e divulgando materiale didattico.

Anche per i servizi di manutenzione del verde pubblico e delle strade cittadine l'attività è stata pianificata al fine di assicurare il miglior decoro urbano e la migliore fruibilità delle strade possibile, alla luce sia della configurazione della rete viaria del centro urbano e delle frazioni, sia della conformazione e localizzazione delle aree a verde pubblico.

A partire da tali dati ed obiettivi è stato calcolato il fabbisogno di personale, di automezzi ed attrezzature necessari per l'espletamento dei servizi in argomento.

9.2.1.2 I Costi dei Servizi di Igiene e Manutenzione.

Di seguito l'esposizione dei costi determinati in coerenza con il piano organizzativo sopra descritto.

Si è previsto l'impiego di n. 8 operai a tempo pieno oltre nr. 1 operaio part time al 50%, di questi nr.3 dovranno essere in possesso della Carta di Qualificazione del Conducente (CQC), così da poter essere interscambiabili con il personale impiegato sul trasporto pubblico urbano e sugli scuolabus. Gli stessi dovranno anche curare il servizio di pubbliche affissioni, come precisato nel relativo capitolo. La tabella che segue sintetizza il costo per lavoro dipendente, quantificato applicando il vigente CCNL del settore.

N.	Livello	Qualifica	CCNL	%	Costo Annuo	Costo Complessivo
5	3°	Operaio Serv. Igiene	Multiservizi/ Pulizia	100	26.762,76	133.813,80
3	4°	Operaio Scuolabus Polivalente	Multiservizi/ Pulizia	100	27.653,28	82.959,84
1	3°	Operaio Serv.Igiene	Multiservizi/ Pulizia	50	13.381,38	13.381,38
					Totale	230.155,02

In tema di mezzi strumentali, il piano organizzativo delineato richiede l'impiego di nr.01 spazzatrice, di nr.01 Porter Piaggio Elettrico, nr.5 Ape 50, nr.2 Ape Piaggio, nr.1 Quargo Piaggio, nr.01 Idropulitrice. Tranne che per i nr.05 Ape 50 Piaggio Top, per i restanti mezzi è previsto l'acquisto di beni usati (per economicità, laddove possibile, acquistando quelli attualmente in uso alla Soriano Multiservizi in Liquidazione). La quota di ammortamento è stata determinata sulla scorta della presumibile vita utile dei beni strumentali elencati (5 e 3 anni).

Attrezzatura	Costo	N.	Costo Totale	Costo Annuale
Spazzatrice	52.800,00	1	52.800,00	10.560,00
Porter Piaggio Elettrico	14.800,00	1	14.800,00	2.960,00
Quargo Piaggio	2.900,00	1	2.900,00	967,00
Ape 50 Piaggio	600,00	1	600,00	200,00
Ape 50 Piaggio	300,00	1	300,00	100,00
Ape 50 Piaggio TOP nuovi	4.897,44	5	24.397,20	4.897,44
Idropulitrice	3.500,00	1	3.500,00	700,00
Totale			99.297,20	
Quota Ammortamento Annuale				20.384,44

Infine, per quanto riguarda i costi di gestione, di seguito se ne da analitico conto:

Spese di Gestione	Costo
Materiale di Consumo	20.000,00
Carburanti e Lubrificanti	8.000,00
Manutenzione Automezzi	3.000,00
Assicurazione - Tassa Circ.	2.500,00
Attrezzatura varia	10.000,00
Noleggio Attrezzature	4.000,00
Visite Mediche	1.000,00
Vestiario	3.700,00
Totale	52.200,00

Le sopra riportate quantificazioni emergono da un'attenta analisi dei costi medi del biennio 2018/2019 e dai primi mesi di attività dell'Azienda.

In termini di entrate per l'Azienda Speciale, i servizi in argomento sono scaturiti in base alla relazione ai sensi dell'art.34 comma 20 della legge 221/2012 e la valutazione di congruità ai sensi dell'art.192 del D.to L.vo 50/2016:

Entrate	
Spazzamento e Manutenzione del verde pubblico	268.000,00

Pulizia Immobili Comunali	35.000,00
Pulizia Bagni Pubblici	10.000,00
Manutenzione Strade	30.000,00
Servizi Extra Convenzioni	15.000,00
Totale Entrate	358.000,00

È stato previsto anche un introito, seppur minimo, per servizi extra convenzioni in quanto storicamente il Comune si è sempre trovato nella necessità di commissionare, nel corso dell'anno, alla Soriano Multiservizi ulteriori attività urgenti e/o occasionali. È del tutto prevedibile che altrettanto accada per la costituenda Azienda Speciale.

Il conto economico annuale che segue sintetizza quanto esposto:

Servizio di Igiene e Manutenzione	
Conto Economico Annuale	
Entrate	
Spazzamento e manutenzione del verde pubblico	268.000,00
Pulizia Immobili Comunali	35.000,00
Pulizia Bagni Pubblici	10.000,00
Manutenzione Strade	30.000,00
Servizi Extra Convenzioni	15.000,00
Totale Entrate	358.000,00
Spese	
Personale Dipendente	230.155,02
Quota Ammortamento Annuale	20.384,44
Materiale di Consumo	20.000,00
Carburanti e Lubrificanti	8.000,00
Manutenzione Automezzi	3.000,00
Assicurazione - Tassa Circ.	2.500,00
Attrezzatura varia	10.000,00
Noleggio Attrezzature	4.000,00
Visite Mediche	1.000,00
Vestiario	3.700,00
Totale Spese	302.739,46

9.2.2 Il Piano Attività dei Servizi di Scuolabus e Trasporto Pubblico Locale

9.2.2.1 Il Piano Organizzativo.

Anche in questo caso si punterà su un modello organizzativo per attività e per processi, funzionale all'obiettivo gestionale di una struttura volta alla produzione di servizi sociali con un forte orientamento al cittadino. I servizi in discorso sono stati sino ad ora gestiti con affidamenti esterni. Il percorso Azienda Speciale è mirato a definire un servizio che, oltre a perseguire ove possibile una maggiore economicità, garantisca comunque un migliore soddisfacimento dell'utenza. Si rammenta che l'area su cui si

estende il Comune di Soriano nel Cimino è vasta ed anche geograficamente non facile perché parzialmente montana. Questo complica l'erogazione del servizio. Ed ecco la necessità/opportunità di avvalersi non più di un operatore esterno che ragiona con logiche unicamente di mercato (obiettivo del profitto), ma di un ente strumentale che, pur essendo dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, risponda però alle logiche di un Ente Locale. Non ultimo si vuole programmare un servizio di trasporto che, negli anni, porti a minimizzare l'impatto ambientale. In tale ottica si valuterà un graduale ricorso a mezzi sempre meno inquinanti. Oggi il bus a minor impatto ecologico è quello alimentato a metano. Purtroppo, dopo un'attenta analisi, si è dovuta scartare tale opzione per la necessità di percorrere distanze significative per il rifornimento, stante la mancanza di impianti di carburante di tale tipo nel territorio comunale. La distanza da percorrere per assicurarsi il rifornimento comporterebbe dei costi in termini di consumi e di ore uomo tale da rendere antieconomica la scelta. In ogni caso anche negli anni a venire si continuerà a monitorare le opportunità che il mercato sarà in grado di offrire per sostituire il gasolio. A partire da tali dati ed obiettivi è stato calcolato il fabbisogno di personale ed automezzi dettagliati, per ciascun servizio, nelle pagine seguenti anche in termini di costi.

9.2.2.2 I Costi del Trasporto Pubblico Locale.

L'espletamento del servizio richiede la disponibilità di due mezzi che saranno messi a disposizione dal Comune di Soriano nel Cimino contro il pagamento di un canone di locazione.

L'entità del canone è stata determinata in misura tale da coprire l'ammortamento tecnico dei mezzi e gli oneri finanziari connessi con il loro acquisto. In base alle caratteristiche dei mezzi che l'Ente intende acquistare, sono stati definiti altresì i consumi di carburante, i costi di manutenzione e per assicurazione. Nell'ipotesi di guasto che comporta il fermo macchina per uno o più giorni, è stata individuata la possibilità di noleggiare un mezzo sostitutivo.

Spese di Gestione	Costo Annuo
Carburanti e Lubrificanti	18.000,00
Manutenzione Automezzi	6.000,00
Assicurazione - Tassa Circ.	3.000,00
Noleggio Mezzo Sostitutivo	3.000,00
Canone di Locazione	27.871,00
Vestiario	1.000,00
Visite Mediche	250,00
Totale	42.863,00

Il personale addetto sarà costituito da 2 (due) unità inquadrato secondo il CCNL degli autoferrotranvieri con Liv. 140. Per le ipotesi di malattia e/o ferie si potrà far ricorso sia al personale in forza allo scuolabus che al personale del servizio igiene (si è previsto che nr. 3 (tre) dipendenti debbano avere le qualifiche che consentono la guida dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale).

N. Unità	Livello	Qualifica	CCNL	%	Costo Annuo	Costo Complessivo
2	140	Operaio TPL	Autoferrotranvieri	100	32.347,56	64.695,12
Totale						64.695,12

Le entrate del servizio equivalgono al contributo annuo riconosciuto dalla Regione Lazio al Comune di Soriano nel Cimino cui debbono essere aggiunte le entrate per abbonamenti e vendita biglietti.

Entrate	
Contributo Regionale	127.500,00
Biglietti	20.000,00
Abbonamenti	32.000,00
Totale Entrate	179.500,00

Di seguito il conto economico annuale relativo al Trasporto Pubblico Locale Urbano:

Servizio di Trasporto Pubblico Locale	
Conto Economico Annuale	
Entrate	
Contributo Regionale	127.500,00
Biglietti	20.000,00
Abbonamenti	32.000,00
Totale Entrate	179.500,66
Spese	
Personale Dipendente	64.695,12
Carburanti e Lubrificanti	18.000,00
Manutenzione Automezzi	6.000,00
Assicurazione - Tassa Circ.	3.000,00
Noleggio Mezzo Sostitutivo	3.000,00
Canone di Locazione	11.613,00

Vestiario	1.000,00
Vsite Mediche	250,00
Totale Spese	107.558,12

9.2.2.3 I Costi del Servizio di Scuolabus.

Per l'espletamento del servizio è previsto l'impiego di n. 4 mezzi resi disponibili dal Comune di Soriano nel Cimino. Nello specifico, due saranno acquistati nuovi e due sono già di proprietà dell'Ente. A fronte della messa a disposizione dei due mezzi nuovi l'Ente percepirà il rimborso della quota interessi del mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti per il loro acquisto.

In base alle caratteristiche dei mezzi messi a disposizione dall'Ente sono stati definiti i consumi di carburante, i costi di manutenzione e per assicurazione:

Spese di Gestione	Costo Annuo
Carburanti e Lubrificanti	25.200,00
Manutenzione Automezzi	8.000,00
Assicurazione - Tassa Circ.	4.000,00
Quota interessi da restituire	5.200,00
Visite Mediche	1.500,00
Vestiario	4.000,00
Totale	47.900,00

In termini di personale è previsto un organico composto da nr.4 autisti part time al 75% e nr. 6 assistenti part time di cui nr. 4 al 75% e nr. 2 al 25% fino al 30.04.2021 e al 50% dal 01.05.2021. La tabella seguente ne dettaglia inquadramento e costo:

N. Unità	Livello	Qualifica	CCNL	%	Costo Annuo	Costo Complessivo
4	4°	Operaio Scuolabus	Multiservizi/Pulizia	75	20.727,48	82.909,92
4	2°	Operaio/ Assistente	Mutiservizi/Pulizia	75	19.081,56	76.326,24
2	2°	Operaio/ Assistente	Multiservizi/Pulizia	50	12.721,20	25.442,40
Totale						184.678,56

Al corrispettivo del servizio è stato applicato l'abbattimento dell'1% stabilito dall'Ente:

Entrate

Corrispettivo	200.000,00
Oneri per la gestione degli abbonamenti	8.500,00
Totale Entrate	208.500,00

Infine il conto economico annuale del servizio:

Servizio Scuolabus	
Conto Economico Annuale	
Entrate	
Corrispettivo	200.000,00
Abbonamenti Scuolabus	8.300,00
Totale Entrate	208.300,00
Spese	
Personale Dipendente	184.678,56
Carburanti e Lubrificanti	25.200,00
Manutenzione Automezzi	8.000,00
Assicurazione - Tassa Circ.	4.000,00
Quota interessi da restituire all'Ente	5.200,00
Visite mediche	1.500,00
Vestiaro	4.000,00
Totale Spese	232.578,56

9.2.3 Il Piano Attività Servizi Cimiteriali e Pubbliche Affissioni

9.2.3.1 Il Piano Organizzativo.

La definizione del piano organizzativo del servizio delle pubbliche affissioni non presenta particolari criticità sia per la modesta consistenza dello stesso, sia perché non si palesa la necessità e/o opportunità di modificarne l'attuale organizzazione.

Per quanto concerne i servizi cimiteriali, gli stessi sono così articolati:

- Custodia e pulizia delle aree comuni all'interno dell'area cimiteriale;
- Fornitura di energia e manutenzione per l'impianto di illuminazione votiva;
- inumazioni, esumazioni, tumulazioni, estumulazioni, traslazioni e riduzioni di salme.

Dato il particolare contenuto dei servizi cimiteriali, un ruolo chiave dovrà essere svolto da campagne di comunicazione e di sensibilizzazione, per arrivare ad un maggiore coinvolgimento e ad una maggiore collaborazione dei cittadini – utenti, stimolando un ruolo più attivo, consapevole e responsabile, volto ad indirizzare verso comportamenti

virtuosi, che consentano una migliore fruibilità degli spazi cimiteriali. Anche in questo caso attore principale sarà il personale addetto, che andrà formato in termini di comunicazione istituzionale e interpersonale, poiché la comunicazione esterna verso i cittadini è costituita, non solo dai comunicati stampa o da iniziative pubblicitarie, ma dalle buone relazioni quotidiane con gli utenti.

9.2.3.2 I Costi dei servizi cimiteriali e per le pubbliche affissioni.

In termini di risorse umane, l'espletamento del servizio di pubbliche affissioni, dato il modesto impegno richiesto, potrà essere svolto impiegando il personale del comparto dei servizi igiene e manutenzione.

Per i servizi cimiteriali, invece, si rende necessario il ricorso ad un operaio con impiego a tempo pieno. Di seguito il relativo costo ed inquadramento:

N. Unità	Livello	Qualifica	CCNL	%	Costo Annuo	Costo Complessivo
1	3	Operaio Serv. Igiene	Multiservizi/Pulizia	100	27.762,76	27.762,76
1	Indennità di disagio				130,00/mese	1.560,00
Totale						29.322,76

In tema di costi di gestione, nell'ottica delle economie di scala, questi servizi si avvarranno dei materiali di consumo e delle attrezzature ad uso dei servizi igiene e manutenzione. Questo in quanto i servizi in discorso richiedono un modesto impiego dei fattori produttivi citati. L'unica voce meritevole di segnalazione è quella per energia elettrica a servizio delle luci votive. Il relativo costo è desunto dall'analisi dello storico dell'attuale gestore.

Spese di Gestione	Costo Annuo
Energia Elettrica per Luci Votive	6.000,00
Visite Mediche	150,00
Vestiario	500,00
Totale	6.650,00

Gli introiti annuali che deriveranno all'Azienda Speciale dal servizio di pubbliche affissioni sono valutati sullo storico degli ultimi due anni 2019 - 2020 e quotano mediamente in Euro 14.000,00. Viceversa il servizio cimiteriale si sostiene sugli introiti dei canoni per luci votive e sul ricavato dei servizi erogati ai cittadini utenti.

Per tanto si è reso necessario analizzare lo storico dei fatturati dell'attuale gestore Soriano Multiservizi S.r.l. Da tale analisi è emerso che i canoni per luci votive generano un fatturato annuo stabile nel tempo, e che invariabilmente si attesta poco oltre €uro 45.000,00. Per gli altri servizi il dato medio desumibile dai risultati degli anni precedenti porta ad un valore di circa €uro 35.000,00. Riassumendo:

Entrate	
Pubbliche Affissioni	14.000,00
Luci Votive	45.000,00
Perdite su Crediti per Luci Votive	-5.000,00
Servizi Cimiteriali all'Utenza	35.000,00
Totale Entrate	89.000,00

Di seguito il conto economico annuale:

Servizi Cimiteriali e Pubbliche	
Conto Economico Annuale	
Entrate	
Pubbliche Affissioni	14.000,00
Luci Votive	45.000,00
Perdite su Crediti per Luci Votive	- 5.000,00
Servizi Cimiteriali all'Utenza	35.000,00
Totale Entrate	89.000,00
Spese	
Personale Dipendente	29.322,76
Visite mediche	150,00
Vestiario	500,00
Energia Elettrica per Luci Votive	6.000,00
Totale Spese	35.972,76

9.2.4 Il Piano Attività dei Servizi Turistico Culturali

9.2.4.1 Obiettivi.

L'obiettivo sarà perseguito mediante:

- Una gestione dinamica e improntata a modelli imprenditoriali virtuosi, anche in grado di reperire le risorse necessarie attraverso una più dinamica presenza sul mercato del turismo culturale e dei servizi ad esso connessi;
- l'implementazione di un sistema turistico-culturale integrato volto alla organizzazione, attivazione e coordinamento dei servizi culturali e turistici in un'ottica di sviluppo turistico ed economico sostenibile;
- la valorizzazione delle competenze interne per favorire lo sviluppo di servizi

innovativi

Pertanto, oggetto del presente piano sarà la gestione della **Biblioteca Comunale**, la Gestione del **Castello Orsini** e del **Polo Turistico Culturale Municipale PTCM** (Scuderie di Palazzo Chigi Albani e Museo Civico Archeologico dell'Agro Cimino), in termini di servizi e fruibilità turistica ed attività didattico-culturali, **Ostello della Gioventù loc. "Acqua Maggiore"**, **Ufficio Turistico** e il **Palazzo Casa delle Arti Fabrizio De André** (ex Municipio).

Biblioteca

La gestione dei servizi culturali nel senso più ampio possibile del termine dovrà avere al centro la Biblioteca Comunale. L'intento è quello di aumentare le opportunità di attività, promozione e conoscenza del patrimonio culturale territoriale, di cui la biblioteca è punto centrale e irradiante. Anche grazie alla presenza del Fondo Valentini quale Centro Documentale "Tusciae Res" (donazione di circa 3.000 libri, antichi e moderni, e circa 1.500 stampe antiche riguardanti la storia, l'arte e tematiche varie dei paesi della Tuscia Viterbese), la nostra Biblioteca si configura come centro di ricerca privilegiato per le vicine Università e non solo con le quali si potranno stipulare convenzioni di collaborazione. La biblioteca quale centro culturale di aggregazione diventa volano per lo sviluppo di ricerche e idee culturali che possono dar vita ad attività connesse agli altri servizi in carico all'Azienda Speciale (Castello Orsini, PTCM, attività turistico-culturali, ecc.)

Infine, attraverso una regolare programmazione di eventi culturali, convegni, presentazioni di libri, attività ricreative e didattiche rivolte, in particolare, alle scuole del territorio, la Biblioteca conferma nel circuito culturale il proprio ruolo propositivo, oltre che di servizio, aprendo i suoi spazi anche ad un pubblico non abituale attraverso un'offerta diversificata e modulata su un ampio target.

Castello Orsini

L'antico maniero riveste un'importanza strategica fondamentale per lo sviluppo turistico e la valorizzazione del territorio, e quindi in termini di sostenibilità economica del progetto. Il Castello Orsini costituisce il luogo simbolo nel quale depositare il patrimonio della nostra memoria e identità culturale. In quanto tale, oltre al suo valore di memoria storica quale teatro di vicende di rilevante importanza e al suo carattere architettonico variegato e imponente, costituisce sede di esposizioni permanenti e temporanee su tematiche riguardanti la cultura materiale e artistica locale. Pertanto è di

assoluta priorità garantire la fruibilità turistica dello stesso sia come luogo da visitare, che come location per eventi culturali ad hoc che ne rispettino la natura.

Polo Turistico Culturale Municipale PTCM (Scuderie e Fontane di Palazzo Chigi Albani e Museo Civico Archeologico dell'Agro Cimino)

Sia le Scuderie di Palazzo Chigi Albani che il Museo Civico Archeologico dell'Agro Cimino costituiscono risorse importanti del nostro patrimonio culturale.

Il complesso monumentale di **Palazzo Chigi Albani**, di cui le Scuderie e le Fontane fanno parte, insieme al Castello Orsini costituisce il luogo simbolo del nostro territorio, ma a differenza della fortificazione orsiniana lega idealmente il nostro paese ad altri territori limitrofi, rientrando nella lista di quelle costruzioni cinquecentesche in stile manieristico che caratterizzano la Tuscia Viterbese. Il legame non si limita solo alla natura architettonica dei luoghi, ma anche alle relazioni politico-sociali che i committenti di tali complessi rinascimentali intrattennero nella Tuscia. Tale aspetto ci porta a considerare il luogo come volano da cui sviluppare reti turistiche con i territori limitrofi (Bomarzo, Bagnaia, Caprarola, Bassano in Teverina, Vitorchiano, ecc.), sempre in un'ottica di sistema sostenibile e rispettoso delle peculiarità del nostro territorio. Parte dei locali delle Scuderie ospitano la Pinacoteca Lucio Ranucci dove sono esposte varie donazioni: 24 tele di Lucio Ranucci, 2 tele di Alessio Paternesi e un bassorilievo in Bronzo di Tito Amodei; altre sale interne alle Scuderie costituiscono spazi espositivi in cui si organizzeranno e promuoveranno, secondo calendari annuali e/o stagionali, Mostre d'arte temporanee ed eventi culturali a tema artistico e culturale. Le Fontane rinascimentali scolpite costituiscono un forte attrattore per la loro bellezza e originalità.

Il **Museo archeologico**, di recente istituzione, costituisce un contenitore di reperti antichi che rappresentano un'importante testimonianza circa l'antropizzazione del nostro territorio e mostrano l'attuale ricchezza archeo-naturalistica dello stesso. Il Museo presenta un percorso espositivo di reperti che vanno dall'età del bronzo fino al medioevo.

In entrambi i luoghi è fondamentale garantire la fruibilità ai visitatori e attivare le fondamentali attività di ricerca e didattiche anche in connessione con gli istituti di ricerca quali le Università titolari delle ricerche storiche e degli scavi archeologici che negli anni hanno caratterizzato rispettivamente il complesso di Palazzo Chigi Albani e le aree archeologiche del territorio.

Quale articolazione organizzativa all'interno del Comune di Soriano nel Cimino che ha tra i suoi scopi principali la valorizzazione, la promozione e la conoscenza dei beni storico-artistici, archeologici e ambientali e dei materiali librari e documentali, con particolare riguardo al territorio del Comune di Soriano nel Cimino e del comprensorio provinciale, ed operando in stretta sinergia con l'Ufficio Turistico e la Biblioteca Comunale, il PTCM realizza pubblicazioni di cataloghi, opuscoli, monografie sul proprio patrimonio e la propria attività.

Ostello della Gioventù loc. "Acqua Maggiore"

Oltre alle funzioni di base (pernotto e piccolo ristoro), l'Ostello costituisce un punto di snodo fondamentale per le attività outdoor inserite nel più ampio ambito del progetto Turistico "Welcome to Soriano – Sistema Turismo e Cultura". Può costituire una base operativa in termini di servizi al turista, educazione ambientale e tutela e controllo del territorio circostante. In questi termini le attività possibili in questa struttura sono: pernotto e ristoro, Infopoint, Punto manutenzione MTB, base intermedia percorsi Trekking e MTB, base di appoggio per eventuali guardaparco e/o volontari della Protezione Civile.

Ufficio Turistico

L'Ufficio Turistico Comunale esprime l'operatività del sistema Turistico Culturale "Welcome to Soriano" in termini di servizi e coordinamento delle attività (animazioni, esposizioni temporanee e permanenti, attività didattiche, laboratori, visite guidate, manifestazioni). Oltre alla sua naturale funzione di servizio al turista quale infopoint principale, si configura anche come centro di progettazione e coordinamento delle attività turistiche (comprese quelle più specifiche relative all'escursionismo e, più in generale, alle attività naturalistiche). Attraverso questa attività organizzativa una delle intenzioni principali è relativa alla stipula di convenzioni di collaborazione con associazioni, agenzie e altre realtà che operano nei diversi settori che riguardano gli aspetti turistici, culturali e delle attività outdoor. Tale intenzione è finalizzata all'incremento dell'offerta turistico-culturale sia in termini di servizi che di attività nell'ambito di un sistema sostenibile che abbia come obiettivo quello del coinvolgimento più ampio possibile di tutte le realtà operative del territorio che possono esprimere le loro potenzialità.

Palazzo "Casa delle Arti Fabrizio De André"

I locali della Casa delle Arti Fabrizio De André costituiscono uno spazio dove poter sviluppare attività ricreative, socializzanti e del tempo libero che possono costituire da una parte un supporto socio-educativo per i cittadini e dall'altra un centro polifunzionale per lo svolgimento di attività creative e ricreative di vario genere rivolte sia ai residenti che ai turisti. Avendo già ospitato le Officine delle Arti e dei Mestieri una parte consistente dei locali è attrezzata e idonea per l'avvio di alcune importanti attività:

- Scuola di Musica comunale (con corsi annuali);
- Sala prove e studio di registrazione per musicisti (singoli e gruppi)
- Corsi d'arte (disegno e pittura, fumetto, ecc);
- Corsi e workshop teatrali;
- Corsi e workshop di danza;
- Internet point/caffé;
- Centro di ascolto giovanile.

Alcuni locali del primo piano, essendo già predisposti e attrezzati adeguatamente, possono inoltre ospitare percorsi formativi e didattici di varia tipologia e tematica.

Nel caso di questa gestione, come del resto per tutto ciò che riguarda il progetto di sviluppo Turistico-Culturale, sarà fondamentale la collaborazione e il coinvolgimento di realtà associative locali.

La casa delle Arti Fabrizio De André si configura quale officina di propulsione e produzione espressiva e creativa nella quale ognuno può avere uno spazio per esprimere il proprio talento e passioni, ma nello stesso tempo può costituire un luogo di ritrovo "costruttivo" e inclusivo importante per i giovani di Soriano.

Bookshops

Relativamente a Castello Orsini, PTCM (Scuderie e Museo), Ostello della Gioventù e Ufficio Turistico sarà importante il servizio di Bookshop relativo alla vendita di Gadget, pubblicazioni riguardanti il territorio della Tuscia, Materiale Informativo (mappe, cartine, guide, ecc) e angoli promozionali dedicati ai prodotti locali a km 0.

9.2.4.2 Costi dei Servizi Turistico Culturali.

In termini di risorse umane è previsto l'espletamento dei servizi con nr.5 unità full time e per alcune attività (specialmente per quanto concerne le manutenzioni ordinarie e pulizie del Castello Orsini e dell'Ostello della Gioventù) verranno svolte con l'ausilio del comparto dei servizi igiene e manutenzione. Di seguito il relativo costo ed inquadramento:

N. Unità	Livello	Qualifica	CCNL	%	Costo Annuo	Costo Complessivo
5	4°	Impiegato	Multiservizi/ Pulizia	100	27.227,40	136.137,00
Totale						136.137,00

Le entrate dei servizi equivalgono al corrispettivo che verserà il Comune di Soriano nel Cimino secondo il contratto di servizio di affidamento dell'attività che verrà sottoscritto cui debbono essere aggiunte le entrate per la vendita dei biglietti d'ingresso ed attività collaterali svolte all'interno del Castello Orsini.

Entrate	
Convenzione gestione servizi turistico culturali	140.000,00
Biglietti d'ingresso	10.000,00
Totale Entrate	150.000,00

Di seguito il conto economico annuale:

Servizi Turistico Culturali	
Conto Economico Annuale	
Entrate	
Convenzione gestione servizi turistico culturali	140.000,00
Biglietti d'ingresso	10.000,00
Totale Entrate	150.000,00
Spese	
Personale Dipendente	136.137,00
Visite Mediche	750,00
Vestiario	1.500,00
Totale Spese	138.387,00

9.2.5 Il Piano Attività Gestione impianti sportivi.

9.2.5.1 Obiettivi.

La istituzionalizzazione dell'Azienda Speciale finalizzata alla implementazione nel Comune di Soriano nel Cimino di una soluzione organizzativa tesa alla maggiore

efficienza nel garantire il soddisfacimento di alcuni bisogni dei cittadini riguarda anche in via principale la gestione degli impianti sportivi.

Nella fase di avvio dell'Azienda l'affidamento della gestione riguarderà solo la palestra comunale, in quanto sia lo Stadio Comunale che la Piscina sono oggetto di affidamento pluriennale ad altri soggetti.

La Palestra Comunale è adibita all'uso della cittadinanza in orari extrascolastici in quanto la sua realizzazione ha avuto come scopo l'utilizzo da parte delle istituzioni scolastiche.

9.2.5.2 Costi della gestione degli impianti sportivi.

In termini di risorse umane è previsto l'espletamento dei servizi con nr.1 addetto part time al 50% riservato alle categorie protette poiché i datori di lavoro sono tenuti per legge a garantire una quota delle assunzioni dedicata a lavoratori con disabilità. Dovranno svolgersi le assunzioni obbligatorie qualora un'azienda presenti da 15 a 35 dipendenti, la legge impone una sola assunzione obbligatoria. Alcune attività verranno svolte con l'ausilio del comparto dei servizi igiene e manutenzione. Di seguito il relativo costo ed inquadramento:

N. Unità	Livello	Qualifica	CCNL	%	Costo Annuo	Costo Complessivo
1	4°	Impiegato	Multiservizi/ Pulizia	50	13.613,70	13.613,70
Totale						13.613,70

Le entrate dei servizi equivalgono al corrispettivo che verserà il Comune di Soriano nel Cimino secondo il contratto di servizio di affidamento, dell'attività che verrà sottoscritto.

Gestione Impianti Sportivi	
Conto Economico Annuale	
Entrate	
Convenzione gestione palestra	14.000,00
Totale Entrate	14.000,00
Spese	
Personale Dipendente	13.614,00
Visite Mediche	150,00
Vestiario	200,00
Totale Spese	13.964,00

9.2.6 Il Piano Attività del Settore dei Servizi Generali ed Istituzionali.

9.2.6.1 Il Piano Organizzativo.

L'Azienda Speciale dovrà fondare la propria azione sulla programmazione e sullo snellimento delle procedure amministrative ed economiche. Quanto alla programmazione essa si sostanzierà nei seguenti atti:

- il piano programma
- I bilanci economici di previsione, annuali e pluriennali
- il bilancio d'esercizio.

Trattasi di atti oggetto di approvazione ad opera del Consiglio Comunale.

Il perseguimento dell'obiettivo di snellire le procedure amministrative ed economiche è, nel contesto di un'Azienda Speciale, agevolato dall'impiego della contabilità economica che, rispetto a quella finanziaria, consente di visualizzare e valutare con maggiore semplicità e rapidità gli obiettivi di autonomia di spesa, consentendo di definire anche tutta una serie strumenti di controllo della spesa e, quindi, di responsabilizzazione nei confronti della gestione.

L'Azienda Speciale, oltre a rendere effettiva la separazione fra indirizzo e gestione, potrà, in forza del citato ordinamento contabile, permettere una agevole quantificazione di elementi basilari quali ad esempio, il costo complessivo dei vari servizi, la parte dello stesso coperta dall'utente, etc.

L'Azienda Speciale, per quanto concerne le entrate, opera in un regime di tesoreria propria introitando direttamente, la dove previsto contrattualmente, le risorse finanziarie provenienti dalla compartecipazione degli utenti (luci votive, trasporto pubblico, ...). L'operato dell'Azienda Speciale sarà vigilato da:

- Comune, per quanto attiene alle linee di indirizzo ed ai risultati di gestione;
- Revisore dei Conti del Comune, che esercita le sue funzioni anche nei confronti dell'Azienda Speciale;
- Revisore Legale dell'Azienda Speciale che, ai sensi di statuto, esercita il controllo di regolarità contabile e vigila sulla gestione economica e finanziaria.

9.2.6.2 L'Ufficio Amministrativo.

L'azione amministrativa dovrà essere fondata sulla programmazione e sullo snellimento delle procedure amministrative ed economiche. Le procedure lavorative in ambito amministrativo saranno pianificate per garantire una ottimale risposta a quanto esposto, e dovranno costantemente essere aggiornate per adeguarsi

prontamente all'evoluzione normativa che in Italia è particolarmente pressante. In particolare, l'impianto contabile dovrà garantire:

1. il continuo monitoraggio dei ricavi di ogni tipo, compresi i trasferimenti del Comune ed i crediti scaduti, onde consentire, ove necessario, l'avvio tempestivo di procedure coattive di recupero;
2. la gestione ed il monitoraggio dei flussi di cassa;
3. il monitoraggio del fatturato passivo ancora da ricevere;
4. una chiara definizione dei centri di costo, e l'adozione di un piano dei conti che consenta una contabilità analitica;
5. la pianificazione strategica dell'approvvigionamento di beni e servizi.

Inutile sottolineare come la corretta tenuta della contabilità generale abbia un ruolo essenziale e funga da perno dell'intera attività dell'azienda, rivestendo compiti anche autorizzatori. Inoltre la stessa, associata ad una attenta gestione di bilancio, o meglio ad un accurato controllo budgetario, permette di monitorare la dotazione economica fissata nel bilancio di previsione, consentendone il continuo aggiornamento in funzione delle economie e/o diseconomie che si potrebbero verificare nel corso dell'esercizio finanziario, per riallineare le risorse agli impegni.

Questo sistema di lavoro consentirà di salvaguardare gli equilibri di bilancio anche in presenza di scarse risorse finanziarie e bisogni sociali crescenti, con positivi risultati sulla gestione economica.

9.2.6.3 Gli uffici.

La sede dell'Azienda Speciale è prevista nei locali di proprietà del Comune attualmente destinati alla società Soriano Multiservizi S.r.l., locali che saranno concessi in uso gratuito. Inizialmente, per questioni di economie, gli stessi ospiteranno sia gli uffici amministrativi, che gli spazi per il ricevimento degli utenti. Non si prevedono al momento spazi destinati appositamente all'organo amministrativo ed al revisore dei conti. Le dotazioni tecniche d'ufficio saranno inizialmente le medesime oggi in uso alla Soriano Multiservizi.

9.2.6.4 Risorse Umane.

Per gli incombenzi amministrativo/contabili e ricevimento utenza, è previsto l'impiego di nr.01 dipendente part time, assunto con le procedure previste dalle normative vigenti. Il contratto che si instaurerà tra dipendenti ed azienda è di diritto privato. Come per gli altri servizi, l'Azienda Speciale si potrà avvalere di tutte le forme

flessibili di lavoro, delle forme per assunzioni agevolate, degli stage, tirocini formativi, etc. Il costo delle risorse umane trova analitico dettaglio nel paragrafo seguente.

9.2.6.5 Costo dei Servizi Generali ed Istituzionali.

Si tratta di tutti quei costi non imputabili individualmente ai singoli servizi. La quantificazione è stata operata partendo dall'analisi dello storico della Soriano Multiservizi per poi trasporre i dati in chiave Azienda Speciale, considerando le figure tipiche previste/imposte dall'art. 114 del TUEL e valutando anche i costi di impianto, ammortizzati questi ultimi in un arco triennale.

Spese di Gestione	Costo Annuo
Cancelleria	1.000,00
Spese di Incasso	100,00
Trasporti su Acquisti	200,00
Revisore Legale	5.000,00
Spese Postali	1.500,00
Oneri Bancari	1.300,00
Oneri Finanziari	2.000,00
Formalità Amministrative	1.000,00
Rimborsi spese	10.000,00
Consluenze Professionali	20.000,00
Direttore Tecnico	12.500,00
Spese Telefoniche	3.000,00
Manutenzioni	3.000,00
Assicurazioni	28.000,00
Sito Istituzionale	5.500,00
Spese Sicurezza e Coord. Cantieri	2.700,00
Energia Elettrica	500,00
Altri Costi per Servizi	1.500,00
Spese sicurezza (RSPP + DUVRI)	5.800,00
Visite mediche	260,00
Spese gestione rilevamento presenze	3.000,00
Spese Sistema Gestionale	5.000,00
Totale	112.860,00

N. Unità	Livello	Qualifica	%	Costo Annuo	Costo Complessivo
1	4°	Impiegato Amm.vo	60	16.336,44	16.336,44
Totale					16.336,44

Descrizione	Costo Complessivo	Quota Annuale
Costi di Impianto	51.435,00	10.287,00
Totale Costo Annuo		10.287,00

10 Il Budget Economico 2021 - 2023

Sulla scorta delle analisi condotte è stato poi elaborato il budget triennale. Dal momento che l'Azienda Speciale opererà sulla base di contratti stabili nel tempo sia in termini di servizio da erogare che di corrispettivi percepiti, la proiezione nel futuro dei costi e dei ricavi è risultata facilitata. Solo per gli introiti da servizi cimiteriali e per quelli derivanti dagli incassi dei biglietti ed abbonamenti per il trasporto pubblico urbano sono stati previsti modestissimi incrementi. Come si noterà, la stesura del piano annuale e del budget pluriennale è stato ispirato a principi assolutamente prudentziali (evitando di sovrastimare i ricavi e di sottostimare i costi).

10.1 I numeri del Budget economico 2021 - 2023

CONTO ECONOMICO	Descrizione	2021	2022	2023
	RICAVI			
	Spazzamento	50.000,00		
	Spazzamento e Manutenzione del verde pubblico	178.666,67	268.000,00	268.000,00
	Pulizia Immobili Comunali	31.666,00	35.000,00	35.000,00
	Bagni Pubblici	9.000,00	10.000,00	10.000,00
	Manutenzione Verde Pubblico	22.667,00		
	Manutenzione Strade	27.333,00	30.000,00	30.000,00
	Servizi Extra Convenzione	32.000,00	15.000,00	15.000,00
	Pubbliche Affissioni	13.733,00	14.000,00	14.000,00

CONTO ECONOMICO COSTI	Luci Votive	45.000,00	45.000,00	45.000,00
	Perdite su Crediti per Luci Votive	- 5.000,00	-5.000,00	-5.000,00
	Servizi Cimiteriali all'Utenza	35.000,00	35.000,00	35.000,00
	Trasporto Pubblico Locale Urbano	63.750,00	127.500,00	127.500,00
	Biglietti Trasporto Pubblico Locale	10.000,00	20.000,00	20.000,00
	Abbonamenti Trasporto Pubblico Locale	16.000,00	32.000,00	32.000,00
	Scuolabus	190.220,00	200.000,00	200.000,00
	Gestione abbonamenti	2.833,00	8.500,00	8.500,00
	Servizi Turistici Culturali	30.000,00		
	Polo Turistico Culturale Museale (PTCM)	11.721,50		
	Servizi Turistici Culturali (+ PTCM)	93.333,00	140.000,00	140.000,00
	Biglietti Ingresso Servizi Culturali	10.000,00	10.000,00	10.000,00
	Gestione Impianti Sportivi	14.000,00	14.000,00	14.000,00
	TOTALE RICAVI	881.924,00	999.000,00	999.000,00
	Spese di Gestione per:	242.573,00	281.331,00	281.331,00
	<u>Servizi Igiene e Manutenzione:</u>			
	Materiale di Consumo	20.000,00	20.000,00	20.000,00
	Carburanti e Lubrificanti	8.000,00	8.000,00	8.000,00
	Manutenzione Automezzi	3.000,00	3.000,00	3.000,00
	Assicurazione - Tassa Circ.	2.500,00	2.500,00	2.500,00
	Attrezzatura varia	10.000,00	10.000,00	10.000,00
	Noleggio Attrezzature	4.000,00	4.000,00	4.000,00
	Visite Mediche	1.000,00	1.000,00	1.000,00
	Vestiaro	3.700,00	3.700,00	3.700,00
	<u>Servizi Cimiteriali e Pubbliche Affissioni:</u>			
	Energia Elettrica per Luci Votive	6.000,00	6.000,00	6.000,00
	Visite mediche	150,00	150,00	150,00
Vestiaro	500,00	500,00	500,00	
<u>Trasporto Pubblico Locale Urbano:</u>				
Carburanti e Lubrificanti	6.000,00	18.000,00	18.000,00	
Manutenzione Automezzi	0,00	6.000,00	6.000,00	
Assicurazione - Tassa Circ.	1.500,00	3.000,00	3.000,00	
Noleggio mezzo sostitutivo	0,00	3.000,00	3.000,00	
Canone di locazione	11.613,00	27.871,00	27.871,00	
Visite mediche	250,00	250,00	250,00	
Vestiaro	1.000,00	1.000,00	1.000,00	
<u>Scuolabus:</u>				
Carburanti e Lubrificanti	25.200,00	25.200,00	25.200,00	
Manutenzione Automezzi	8.000,00	8.000,00	8.000,00	
Assicurazione - Tassa Circ.	4.000,00	4.000,00	4.000,00	
Quota interessi da restituire all'Ente	5.200,00	5.200,00	5.200,00	
Visite mediche	1.500,00	1.500,00	1.500,00	
Vestiaro	4.000,00	4.000,00	4.000,00	
<u>Servizi Turistico Culturali</u>				
Visite Mediche	750,00	750,00	750,00	
Vestiaro	1.500,00	1.500,00	1.500,00	
<u>Gestione Impianti Sportivi</u>				

Amministrazione Comunale Soriano Nel Cimino

Visite Mediche	150,00	150,00	150,00
Vestiario	200,00	200,00	200,00
<u>Servizi Generali ed Istituzionali:</u>			
Cancelleria	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Spese di Incasso	100,00	100,00	100,00
Trasporti su Acquisti	200,00	200,00	200,00
Revisore Legale	5.000,00	5.000,00	5.000,00
Spese Postali	1.500,00	1.500,00	1.500,00
Oneri Bancari	1.300,00	1.300,00	1.300,00
Oneri Finanziari	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Formalità Amministrative	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Rimborsi spese	10.000,00	10.000,00	10.000,00
Consulenze Professionali	20.000,00	20.000,00	20.000,00
Direttore Tecnico	12.500,00	12.500,00	12.500,00
Spese Telefoniche	3.000,00	3.000,00	3.000,00
Manutenzioni	3.000,00	3.000,00	3.000,00
Assicurazioni	28.000,00	28.000,00	28.000,00
Sito Istituzionale	5.500,00	5.500,00	5.500,00
Spese Sicurezza e Coord. Cantieri	2.700,00	2.700,00	2.700,00
Energia Elettrica	500,00	500,00	500,00
Altri Costi per Servizi	1.500,00	1.500,00	1.500,00
Spese Sicurezza (RSPP + DUVRI)	5.800,00	5.800,00	5.800,00
Visite mediche	260,00	260,00	260,00
Spese Sistema Gestionale	5.000,00	5.000,00	5.000,00
Spese gestione rilevamento presenze	3.000,00	3.000,00	3.000,00
Costo del Personale:	603.819,00	673.938,00	673.938,00
Servizi Igiene e Manutenzione**	202.799,00	*230.155,00	*230.155,00
Servizi Cimiteriali e Pubbliche Affissioni	31.224,00	28.322,00	28.322,00
Trasporto Pubblico Locale Urbano	32.348,00	64.695,00	64.695,00
Scuolabus ***	180.438,00	184.679,00	184.679,00
Gestione Servizi Turistico Culturali	*133.868,00	*136.137,00	*136.137,00
Gestione Impianti Sportivi ****	6.806,00	13.614,00	13.614,00
Servizi Generali ed Istituzionali:	16.336,00	16.336,00	16.336,00
Ammortamenti:	30.571,00	30.571,00	30.571,00
Spazzatrice	10.560,00	10.560,00	10.560,00
Porter Piaggio Elettrico	2.960,00	2.960,00	2.960,00
Quargo Piaggio	967,00	967,00	967,00
Ape 50	200,00	200,00	200,00
Ape 50 nuovi	4.897,00	4.897,00	4.897,00
Idropulitrice	700,00	700,00	700,00
Spese di Impianto	10.287,00	10.287,00	10.287,00
TOTALE COSTI	876.963,00	985.840,00	985.840,00
IMPOSTE SUL REDDITO	1.500,00	6.000,00	6.000,00
RISULTATO D'ESERCIZIO	3.461,00	7.160,00	7.160,00

10.2 Il Piano delle assunzioni

QUALIFICA	CCNL	LIV.	N.UNITA'	% PART TIME	FULL TIME
Impiegato Amministrativo	Multiservizi/Pulizia	4°	1	60%	
Operaio Servizi Igiene	Multiservizi/Pulizia	3°	6		6
Operaio Servizi Igiene	Multiservizi/Pulizia	3°	1	50%	
Operaio TPL	Autoferrotranvieri	140	2		2
Operaio Scuolabus Polivalente	Multiservizi/Pulizia	4°	3		3
Operaio Scuolabus Polivalente	Multiservizi/Pulizia	4°	4	75%	
Operaio Assistente	Multiservizi/Pulizia	2°	4	75%	
Operaio Assistente	Multiservizi/Pulizia	2°	2	50%	
Impiegato Servizi Culturali	Multiservizi/Pulizia	4°	4		4
Bibliotecario	Multiservizi/Pulizia	4°	1		1
Operaio Categorie Speciali	Multiservizi/Pulizia	3°	1	50%	
TOTALE			29	13	16

11 RIEPILOGO e CONCLUSIONI

Il principio che ha ispirato la decisione di affidare i servizi di cui trattasi all'Azienda Speciale Comunale "Soriano Ambiente & Mobilità" è stata la volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un contractor esterno verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto o per il tramite di una società mista, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati (gli atti fondamentali sono soggetti all'approvazione del comune), in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. In tal modo, si concretizza il proposito di gestire la materia dei rifiuti, del Verde Pubblico, dei cimiteri, del TS/TPL e della cultura per mezzo di un soggetto pubblico la cui mission aziendale sia dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da una visione che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

Con l'affidamento All'Azienda Speciale il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività dell'azienda che gestisce il servizio; si crea incremento dell'attività di una azienda che opera sul territorio e per il territorio con conseguenti benefici sociali per lo stesso; la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara europea,

non garantisce invece tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento all'azienda speciale che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo.

Inoltre, ed in linea generale, l'affidamento diretto all'azienda dei servizi in argomento risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato (partenariato pubblico privato contrattualizzato o istituzionalizzato), in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario, che consente al Comune 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 servizio;
- la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata assicura le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio;
- la gestione per il tramite dell'azienda speciale comporterà inoltre, nell'attuale contesto normativo, un rafforzamento del patrimonio comunale da intendersi quale valore patrimoniale ed economico degli assets, oltre che un Know how in continua crescita dell'azienda;
- in un'ottica di gestione improntata a principi di efficienza, di condivisione di costi ed economie di scala, di scopo e di varietà, l'affidamento del servizio alla all'azienda speciale consentirà di ottimizzare le sinergie sistemiche a tutto vantaggio - in termini economici finanziari - della stessa azienda e dell'Amministrazione, con conseguenti e diretti benefici in favore della qualità del servizio erogato ai cittadini – utenti;
- sempre in termini di vantaggio a favore della collettività servita e della particolare attenzione posta al territorio di riferimento, la scelta posta in essere dall'Amministrazione comunale, finalizzata, tra l'altro, alla massimizzazione delle economie di scala, in termini di efficienza ed economicità, non potrà che generare un sicuro miglioramento della qualità dei servizi per l'utenza in termini di soddisfazione qualitativa;

- non da ultimo, il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria o del partner privato di una società mista.

Ciò posto, da ultimo si è proceduto all'analisi, dal punto di vista economico, delle modalità di gestione previste nell'ordinamento e di seguito elencate:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione diretta attraverso la costituzione dell'azienda speciale, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Non viene presa in considerazione l'ipotesi della società in house providing, in ragione della precedente deliberazione di Consiglio Comunale n. 1 del 18 gennaio 2019, esecutiva ai sensi di legge, con la quale è stata effettuata la ricognizione delle proprie partecipazioni ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., e, contestualmente, si è preso atto della necessità di procedere allo scioglimento e alla messa in liquidazione della Soriano Multiservizi s.r.l., quale società in house providing, poiché non rientrante nei parametri richiesti dal suindicato Testo Unico, nello specifico art. 20 comma 2 lett. D, come modificato dal D.Lgs. n. 100/2017.

Tale analisi trova sintesi nel quadro economico di raffronto rappresentato nella tabella seguente dove, partendo dal costo complessivo base dei servizi a regime valutato nel piano-programma 2021-2023 (che risulta essere il medesimo per le tre modalità gestionali), si è sommato l'utile di impresa. È doveroso precisare che l'utile di impresa, ovvero la differenza fra tra ricavi e costi generati dalla società, nel caso di gestione per il tramite di un'Azienda Speciale è pari a zero per le motivazioni già espresse; nel caso di società mista l'utile viene quantificato nel 10% del costo base ma computando esclusivamente la massima quota di spettanza del partner privato (ovvero il 49%) in quanto rappresenterebbe un costo per l'Amministrazione; nel caso di affidamento a società esterna l'utile viene quantificato per l'intero 10% del costo base.

Al valore così ottenuto si è sommata l'IVA di legge conseguendo i costi complessivi evidenziati in neretto:

Quadro economico di confronto tra le modalità gestionali – importi in €

	AZIENDA SPECIALE	SOCIETA MISTA	AFFIDAMENTO ESTERNO
Canone base	996.000,00	996.000,00	996.000,00
Utili impresa	0,00	48.804,00	99.600,00
Sommano	996.000,00	1.044.804,00	1.095.600,00
IVA 10%	99.600,00	104.480,40	109.560,00
Totale	1.095.600,00	1.149.284,40	1.205.160,00

11.1 L'analisi S.W.O.T. delle tre ipotesi

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

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

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

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

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

11.1.1 Gestione mediante Azienda Speciale

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 l'Azienda Speciale opererà
3. La sponsorship da parte del Comune che ha costituito l'Azienda Speciale, e quindi nel sostegno "politico" ed "amministrativo" da parte dell'Ente costituente
4. La possibilità, partendo dal know how maturato con la precedente società in house, di calare sulla realtà di Soriano un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto esterno
5. La maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali
6. Maggior trasparenza gestionale derivante dal controllo sull'azienda 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 della 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 dell'azienda quale ente di diritto pubblico soggetto alle procedure pubblicistiche
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

Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente:

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "buona entità" che genera valore e lavora per la collettività
2. Per il soggetto gestore che potrà contare oltre che sulla propria efficienza ed efficacia, anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni ritenute utili dalla collettività e che pertanto accrescono le possibilità di sinergie con il soggetto gestore
3. Per il management nella "crescita" professionale e personale, e nell'orgoglio di lavorare per un soggetto efficiente nel quale i cittadini si identificano
4. Per il Comune 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, o 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'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
6. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio

11.1.2 Gestione con società mista

Strength (Punti di forza)

Risiedono sinteticamente in:

1. La presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con esperienza di gestione "industriale" nel settore di attività specifico, con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà
3. Partendo dal know how maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà di Soriano 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 le 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
2. Possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno
3. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore
4. Possibilità di generare utili con dividendi anche a favore dell'Amministrazione

Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

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

11.1.3 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 la l'appaltatore opererà
3. Le migliorie proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara
4. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali
5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione
6. L'obbligo di ribasso sull'importo posto a base di gara

7. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati

Weakness (Punti di debolezza)

Sono costituiti sinteticamente in:

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

Opportunities (Opportunità)

Risiedono sinteticamente:

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

Threat (Minacce)

Sono elencabili sinteticamente quantomeno in:

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

- servizio " o una "velocità di risposta" diversi
5. La possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione

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

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** (punti di forza) da +1 a +3;
- **Weakness** (punti di debolezza) da -3 a -1;
- **Opportunities** (opportunità) da +1 a +3;
- **Threat** (minacce) da -3 a -1.

Ottenendo i seguenti risultati:

	AZIENDA SPECIALE	SOCIETÀ MISTA	AFFIDAMENTO ESTERNO	
STRENGTH (punti di forza)	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 di 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
	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui l'Azienda Speciale opererà	1	2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà	1
	3. La <i>sponsorship</i> da parte del Comune 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 Soriano 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 <i>know how</i> maturato nel settore specifico la possibilità di calare sulla realtà di Soriano 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
	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

<p>6. Maggior trasparenza gestionale derivante dal controllo sull'azienda 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</p>	<p>2</p>	<p>-----</p>	<p>-----</p>	
<p>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</p>	<p>1</p>	<p>-----</p>	<p>5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione</p>	<p>2</p>
<p>8. La riduzione della possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio</p>	<p>3</p>	<p>-----</p>	<p>-----</p>	
<p>9. La prevedibilità di costi di servizio più bassi per la mancanza di utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali</p>	<p>3</p>	<p>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</p>	<p>6. L'obbligo di ribasso sull'importo posto a base d'asta</p>	<p>1</p>
<p>----- --</p>		<p>-----</p>	<p>7. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati</p>	<p>2</p>

	AZIENDA SPECIALE		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
WEAKNESS (punti di debolezza)	1. Limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità dell'azienda quale ente di diritto pubblico soggetto alle procedure pubblicistiche	-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	-----		-----	
	-----		3. 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	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
	AZIENDA SPECIALE		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
OPPORTUNITIES (opportunità)	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 il Comune 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	-----		-----	
	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	2	2. Possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all'appalto esterno	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	-----	

	AZIENDA SPECIALE		SOCIETÀ MISTA		AFFIDAMENTO ESTERNO	
THREAT (minacce)	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 o addirittura, per estremo, determinare ad un certo punto la dismissione della società	-2	1. Il fallimento del socio privato può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	-2	1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	-2
	2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo per l'Amministrazione rispetto al valore dei servizi offerti	-3	2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo, anche per l'Amministrazione, rispetto al valore dei servizi offerti	-1	-----	
	3. Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite in organigramma e non risultare adeguate o conformi per professionalità rispetto a quanto necessario	-1	-----		-----	
	4. La minore capacità di adattamento ad eventuali rimodulazioni negative dell'importo degli affidamenti in particolare modo nei primi anni di esercizio che determinerebbe una limitazione della capacità di investimento e di esecuzione dei servizi da parte del gestore	-1	-----		-----	
	-----		3. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione tra questa e la società affidataria	-2	2. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soggetto gestore ed Amministrazione	-2
	5. 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 In terni 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 funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diverse	-1	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" diverse	-1
	6. 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

Recentemente i giudici amministrativi hanno avuto modo di ribadire che “è legittima la scelta di un comune di affidare direttamente la gestione del serv. di igiene urbana, sulla base della relazione ex art. 34, c. 20 dl n.179/2012, che ha evidenziato i punti di forza e gli elementi di criticità dei vari modelli attraverso i punteggi numerici” (Consiglio di Stato, Sez. V, 23/2/2021 n. 1596)

11.2 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 di € 109.560,00 rispetto alla gestione dell'Azienda Speciale e di € 55.875,60 rispetto alla gestione con società mista;
- la soluzione della società mista risulta comportare dei costi intermedi fra la gestione *in house providing* e quella con gestione esterna;
- la soluzione della gestione con l'Azienda Speciale risulta pertanto quella economicamente meno onerosa;

Nell'analisi S.W.O.T. effettuata, le tre soluzioni gestionali evidenziano:

1. **Strength** (punti di forza)

- Azienda Speciale	punti	17
- Società mista	punti	7
- Affidamento esterno	punti	11

2. **Weakness** (punti di debolezza)

- Azienda Speciale	punti	- 6
- Società mista	punti	- 10
- Affidamento esterno	punti	- 7

3. **Opportunities** (opportunità)

- Azienda Speciale	punti	9
- Società mista	punti	5
- Affidamento esterno	punti	2

4. **Threat** (minacce)

- Azienda Speciale	punti	- 9
- Società mista	punti	- 8
- Affidamento esterno	punti	- 7

Gli elementi "certi" - **Strength** (punti di forza) e **Weakness** (punti di debolezza) - determinano i seguenti valori:

- Azienda Speciale	punti	11
--------------------	-------	----

- | | | |
|-----------------------|-------|-----|
| - Società mista | punti | - 3 |
| - Affidamento esterno | punti | + 4 |

Gli elementi "possibili" - **Opportunities** (opportunità) e **Threat** (minacce) - determinano i seguenti valori:

- | | | |
|-----------------------|-------|-----|
| - Azienda Speciale | punti | 0 |
| - Società mista | punti | - 3 |
| - Affidamento esterno | punti | - 5 |

La valutazione complessiva sulle tre modalità gestionali indica che nel:

- | | | |
|-----------------------|-------|-----|
| - Azienda Speciale | punti | 11 |
| - Società mista | punti | - 6 |
| - Affidamento esterno | punti | - 1 |

Dalla lettura dei suddetti valori appare chiaro che il modello Azienda Speciale 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 di debolezza, ovvero degli elementi certi di valutazione.

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

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di cui alla presente relazione si configuri nella gestione *per il tramite dell'Azienda Speciale*.

L'ipotesi di affidamento dei servizi risulta compatibile con la vigente normativa e le più recenti pronunce giurisprudenziali in tema di affidamento

ad una Azienda Speciale per la peculiare configurazione che dovrà adottare la stessa, la quale dovrà provvedere all'esperimento di specifiche procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi e forniture a terzi ovvero per la scelta del personale da assumere. Tali procedure garantiranno il permanere di un effettivo e concreto potere di controllo della gestione da parte dell'Amministrazione.

Fatta salva la valutazione tecnico-economica circa la vantaggiosità della proposta gestionale (vedi tabella punto 11) si evidenzia che la struttura e l'organizzazione qui prevista risultano improntate al rispetto dei presupposti funzionali ad assicurare la tutela degli interessi dell'Amministrazione, come peraltro richiesti per consolidata giurisprudenza per giustificare l'affidamento diretto.

PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DEL COMUNE DI SORIANO NEL CIMINO

Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, e per assicurare un'adeguata informazione alla cittadinanza tutta, la presente Relazione sarà pubblicata sul sito web del Comune di Soriano nel Cimino

Il presente documento è stato redatto col supporto di:

AOR Avvocati

Via Sistina n. 48 00187 Roma

Via Durini n. 25 20122 Milano

Tel.+39.0669921687 Fax:+39.0632652774

[Https://www.aerre.com](https://www.aerre.com)