

**RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI IGIENE
URBANA**

(ART. 34, COMMA 20 D.L. 179 del 18/10/2012)

Ai fini di ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 13 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, recante " Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 ottobre 2012), convertito in legge n. 221 del 2012 che prevede 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 e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' 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",

si rappresenta quanto segue:

PREMESSE

Premesso che con la delibera di Consiglio Comunale n. 28 del 26.09.2013, si approva il modello organizzativo per la gestione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani mediante il c.d. "in house providing" e l'affidamento del servizio alla società Net S.p.A., valutandone gli elementi rilevanti dello Statuto societario e della convenzione per il controllo analogo, al fine di ottimizzare la gestione del servizio pubblico di igiene ambientale tramite società, già controllata dal Comune di Udine, e rendere pienamente operativo il requisito del "controllo analogo" nei confronti della citata società;

Visto che il Comune di Povoletto partecipa in Net S.p.A. in quanto ha deliberato l'acquisto dal Comune di Udine di 1300 azioni societarie;

Dato atto che la società ha sede in V.le Duodo 3/e a Udine ed ha le seguenti caratteristiche:

- è società a capitale interamente pubblico (capitale sociale € 9.776.200,00);
- svolge la parte più rilevante della propria attività nei confronti degli Enti pubblici soci;

- assicura, grazie a specifica previsione statutaria e tramite idonea Convenzione tra i soci Enti pubblici affidanti, l'esercizio di un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

IL CONTESTO NORMATIVO

Gli obiettivi principali perseguiti dal D.Lgs. 3.4.2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente) sono stati il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la tutela della salute delle persone. A tal fine il Codice dell'Ambiente ha inteso regolare non solo la fase di smaltimento, che nella normativa precedente al Decreto Ronchi (n. 22/97) aveva un ruolo centrale, ma l'intero processo di gestione dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, dopo aver definito le competenze di Stato, regioni e province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti, introducendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) con l'affidamento del servizio mediante le modalità (oggi) disciplinate dal diritto comunitario. La normativa ha infine previsto l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), allo scopo di garantire l'attuazione delle norme, con particolare riferimento agli obiettivi di riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti, di efficacia, efficienza ed economicità della gestione e di tutela della salute pubblica e ambientale.

Premesso che il D.Lgs. 152/2006 (c.d. Testo unico ambientale) disciplina l'organizzazione del servizio di gestione rifiuti urbani, in particolare:

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

Richiamato poi l'art. 186 bis della legge 191/2009 che ha disposto la soppressione delle Autorità d'Ambito e stabilito che le regioni attribuiscano con legge propria le funzioni già esercitate dalle Autorità medesime nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;

Appurato che l'art. 3-bis del DL 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, con riferimento all'organizzazione per ambiti o bacini dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ne prefigura l'individuazione da parte delle Regioni in corrispondenza ai rispettivi territori provinciali, salvo motivata adozione di criteri diversi;

Atteso che la Regione Friuli V.G. ha delineato al comma 51 dell'art. 3 della L.R. 11/2011 (solo provvisoriamente fino al 31/12/2011, termine poi prorogato al 31/12/2012 dal comma 52 dell'art. 5 della L.R. 18/2011 - Finanziaria regionale 2012 e poi indefinitivamente prorogato dall'art. 3 comma 25 L.R. 14/2012) un unico ambito territoriale regionale (operante solo ai fini della libertà di movimenti dei rifiuti a livello

territoriale), ma non ha elaborato alcuna disciplina in materia di organizzazione del servizio e costituzione delle Autorità d'ambito o altra modalità di esercizio delle relative funzioni, quindi l'impianto organizzativo previsto dal D.Lgs. 152/2006 come innanzi delineato ed in particolare l'art. 202 (previsione di gara per il servizio se è costituita l'Autorità d'Ambito) risulta inattuabile nella fattispecie concreta a causa della mancata costituzione della citata Autorità;

Dato atto che l'art 3 comma 25 della legge regionale 14/2012 prevede che “nei casi di forme di cooperazione tra enti locali per la gestione diretta e in house dei servizi pubblici relativi ai rifiuti urbani ... l'ambito territoriale unico di cui all'art. 3, c. 51 della LR 11/2011 risulta articolato in zone funzionali corrispondenti alle predette forme di cooperazione”;

Richiamato il nuovo “Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani” di cui al D.P.Regione 31/12/2012 n. 0278/Pres.;

Rilevato che l'art. 198, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che i Comuni continuano la gestione dei rifiuti - nelle forme previste di cui all'art. 113, comma 5, del D.Lgs. 267/2000 - fino a che non inizi l'attività del soggetto aggiudicatario della futura gara con cui la costituenda Autorità d'ambito affiderà il servizio di gestione integrata dei rifiuti;

Visto l'art. 19, c. 1, lett. f) del DL 95/2012 (c.d. Spending Review), convertito in legge n. 135/2012, titolato funzioni fondamentali dei comuni, che individua espressamente tra le stesse l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

Atteso che le innovazioni normative in materia di organizzazione ed affidamento dei servizi pubblici locali (economici) recentemente introdotte dall'art. 23-bis del DL 112/2008 sono state abrogate dall'esito referendario del 12 e 13 giugno 2011 ed altresì le successive disposizioni di cui all'art. 4 del DL 138/2011 sono state dichiarate illegittime dalla Sentenza n. 199/2012 della Corte costituzionale. Attualmente, in merito all'affidamento del servizio, in attesa del completamento del disegno previsto dall'art. 202 del D. Lgs 152/2006, risultano sostanzialmente operativi i principi europei in materia di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica e le residue disposizioni ancora vigenti dell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000.

LE RAGIONI SPECIFICHE DELL'AFFIDAMENTO

Verificato come sopra riportato l'ammissibilità ai sensi di legge dell'affidamento diretto del servizio di igiene urbana di raccolta e smaltimento rifiuti urbani e assimilati, in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico amministrativo di affidare la gestione del servizio in considerazione alla propria partecipata, il Comune di Povoletto, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene pertanto che l'affidamento in house rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la

collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi. Il ciclo integrato dei rifiuti ha inizio con la raccolta: "a cassonetti", mediante contenitori per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti, poi svuotati periodicamente dal gestore, e "a sacchetti" o "porta a porta", attraverso il ritiro dei rifiuti di casa in casa con una frequenza prestabilita. La modalità scelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta a sacchetti è più comodo per l'utente che non deve recarsi presso i punti di raccolta (cassonetti), ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è più costoso, perché prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi. Va da sé che la raccolta "a cassonetti" non è sempre praticabile laddove la tipologia delle strade (ad esempio, i vicoli dei centri storici) impedisce il transito dei mezzi per il prelievo e lo svuotamento dei cassonetti. La successiva fase di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea. Gli indirizzi dell'Unione Europea, recepiti in Italia dal Decreto Ronchi, affrontano la questione individuando azioni volte alla gestione integrata del problema. Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione e la pericolosità dei rifiuti; una seconda area di intervento è invece relativa al riutilizzo dei rifiuti nelle varie forme possibili, dal recupero di materia (riciclo) alla produzione energetica (termovalorizzazione o compostaggio). La normativa stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica. Quest'ultima, come noto, non risolve il problema dello smaltimento, ma lo rimanda al futuro, poiché i residui dei rifiuti restano attivi per molti anni e, attraverso i naturali processi di decomposizione anaerobica, producono biogas e liquami. Attualmente si tratta della modalità di smaltimento prevalente in Italia (pari nel 2004 al 57% dei rifiuti totali, con punte prossime al 90% in certe zone del Paese). Per contenere queste emissioni nocive e limitare gli inconvenienti, le discariche moderne devono essere costruite secondo determinati standard igienici e riutilizzare i biogas prodotti come combustibile per la generazione di energia. I termovalorizzatori, detti anche inceneritori con recupero energetico, sono impianti che utilizzano rifiuti come combustibile (CDR, ovvero combustibile derivato dai rifiuti) per produrre calore o energia. Si tratta quindi di vere e proprie centrali elettriche. In Italia, la produzione di energia elettrica tramite incenerimento dei rifiuti è stata assimilata a "fonte rinnovabile", alla stregua di quella idroelettrica, solare, eolica e geotermica, e quindi ha goduto di incentivi (tariffe c.d. CIP6) fino all'entrata in vigore della "Legge Finanziaria 2007". In Italia tale modalità di trattamento resta

marginale, attorno al 9% dei rifiuti complessivi. Il "compostaggio" tratta la frazione organica risultante dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani producendo il c.d. compost da utilizzare come fertilizzante. Si tratta di un processo di digestione aerobica delle frazioni organiche biodegradabili dei rifiuti attraverso il quale viene accelerato il processo che si realizza spontaneamente in natura. Come si vedrà a breve, in realtà tecnologicamente avanzate è anche utilizzato per produrre energia elettrica. È infine da valutare il grado di autonomia delle aziende rispetto allo smaltimento. Alcune società, integrate verticalmente in tutte le fasi del ciclo, possiedono impianti sufficienti a garantire il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti raccolti, altre non hanno impianti adatti e quindi devono ricorrere all'esterno, pagando il servizio prestato da terzi; infine, ve ne sono alcune che possiedono una capacità di smaltimento superiore alle proprie esigenze e pertanto possono offrirla al mercato traendone ricavi.

Ora è volontà dell'Amministrazione comunale, con supporto di Net Spa, avviare un sistema di raccolta del tipo "misto", per dare avvio alla raccolta differenziata dell'organico in maniera graduale (cassonetti di prossimità) a fianco alla raccolta del rifiuto indifferenziato, continuando la raccolta di carta e plastica "porta a porta".

LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, da ultimo rappresentata dall'art. 4 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale con sentenza 20.7.2012 n. 199. In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma anche letteralmente riproduttiva di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo. Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma - escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art. 113 e ss. D.Lgs. n. 267/2000) - ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione. Lo stesso Governo, nell'approvare il programma di governo in data 24.8.2012, riguardo ai servizi pubblici locali precisa l'intenzione di ridefinire nel breve un "quadro normativo coerente ed integralmente attuativo del diritto comunitario", ragion per cui la nuova normativa non potrà discostarsi dal quadro comunitario descritto nel seguito. Una prima attuazione di tale ipotesi è costituita dai d.l. n. 174 e 179/2012. In particolare, tale ultima

disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente: a) con gara per l'individuazione del concessionario; b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato); c) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "in house".

In particolare, lo schema dell'"in house providing" postula in capo al soggetto affidatario la sussistenza dei c.d. "requisiti Teckal", dal nome della sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha delineato i confini del fenomeno, ossia: capitale interamente pubblico; svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti; esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Il controllo analogo è da intendersi, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società tale da realizzare un modello di delegazione interorganica nel quale la società opera come una longa manus del socio pubblico totalitario. Esso determina quindi in capo all'amministrazione controllante un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa; nel caso gli enti locali soci siano più d'uno, dovrà essere garantito un controllo coordinato da parte degli stessi, tale da garantire l'espressione di forme di indirizzo e controllo unitarie, ancorché provenienti da distinti soggetti. Ciò deve avvenire non solo per il tramite degli organi della società cui i soci pubblici partecipano, ma altresì attraverso appositi organismi di coordinamento tra i vari soci pubblici, che svolgano il necessario controllo costituendo l'interfaccia con l'impresa pubblica controllata ed eserciti i poteri di direzione, coordinamento e supervisione del soggetto partecipato.

La norma prosegue precisando che, nel caso di soggetti partecipati da più Enti, è possibile configurare la sussistenza di un controllo analogo laddove gli Enti siano rappresentati negli organi decisionali della persona giuridica e le amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative della persona giuridica controllata.

E' molto importante osservare, per quanto riguarda più direttamente l'affidamento di cui alla presente relazione, che, per quanto attiene l'applicabilità del requisito del controllo analogo nell'ambito di un Gruppo societario, come nel caso di specie, occorre osservare che la giurisprudenza nazionale (Consiglio di Stato, II, par. n. 456 del 18.4.2007), la magistratura contabile (Corte dei Conti, Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14 del 22.6.2010), l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (Deliberazione n. 48 del 22.7.2010), e la giurisprudenza comunitaria (CGE, sentenza

11.5.2006 in causa C-340/04 Carbotermo) abbiano ormai chiarito come il modello in house possa essere compatibile con il controllo in via indiretta (ossia tramite società c.d. di terzo grado), purché attuato con modalità concrete tali da impedire che il medesimo controllo indiretto possa indebolire le facoltà di direzione, coordinamento e supervisione spettanti agli Enti Locali anche nei confronti delle società indirettamente controllate; più in particolare, la giurisprudenza ha considerato sussistente un controllo analogo in via indiretta laddove, fra l'altro, tutti i più rilevanti poteri gestori fossero affidati dallo Statuto del soggetto partecipato all'Assemblea, in luogo del Consiglio di Amministrazione.

LA SUSSISTENZA NEL CASO SPECIFICO, DEI REQUISITI POSTI DALLA NORMATIVA COMUNITARIA PER L'AFFIDAMENTO DIRETTO

Net Spa si pone come soggetto strumentale di un'aggregazione di Enti Locali.

In primo luogo, va osservato che il capitale di Net Spa è totalmente pubblico, in quanto essa è totalmente partecipata da Enti Locali, senza alcuna cointeressenza di capitale privato.

Net Spa, inoltre, svolge la propria attività esclusivamente per i Comuni soci, e più precisamente a favore delle collettività locali di cui essi rappresentano gli Enti esponenziali.

Per quanto attiene all'esercizio del c.d. controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esso si attua nei confronti di Net Spa, da parte di Comuni soci del gruppo, così come stabilito all'art. 19 "controllo analogo" dello Statuto stesso di Net Spa. Net Spa è struttura organizzata ed impostata in forma rispettosa dei dettami comunitari in materia di in house providing: nell'adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, è vincolata alla decisione dei propri soci.

In definitiva, gli Enti Locali hanno quindi il potere di conformare l'azione di Net Spa in modo tempestivo e diretto, senza che l'intermediazione delle società holding abbia alcuna influenza a tale riguardo. Infatti, lo Statuto di Net Spa è stato configurato in ottemperanza ai principi in materia di in house providing, previa valutazione dei rispettivi Enti Locali azionisti..

CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione

elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale". In primis, 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. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 30 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007).

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

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni, ex multis, per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale. In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testè 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.

GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, 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 ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In ogni caso la ratio degli obblighi di servizio va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e le implicazioni dell'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), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

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'articolo 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

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

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente

definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;

3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;

4) nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

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

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

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

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

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

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 locale 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), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

GLI SPECIFICI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

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.

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

GLI OBBLIGHI DEL SERVIZIO IGIENE AMBIENTALE NEL COMUNE DI POVOLETTO

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: nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio (continuità, capacità, regolarità del servizio) e, laddove, in luogo della TARSU, sia prevista l'applicazione della tariffa a livello locale, obblighi tariffari (applicazione all'utenza di prezzi e condizioni stabiliti ed omologati dalle pubbliche autorità);
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i..

Quindi, gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori. Ebbene, perché si giustificano gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici, per citare solo alcuni esempi. È difficile enucleare da tali decisioni un concetto univoco e preciso di interesse economico generale. È evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti debbano essere organizzate e gestite unitariamente; altrimenti, si perderebbe la possibilità di sfruttare le relative sinergie, e qualcuno degli enti finirebbe per generare costi ambientali dei quali non sopporta (almeno non integralmente) l'onere, "scaricandoli" sui Comuni limitrofi (ciò, in contrasto con il principio comunitario del "chi inquina paga", sancito dall'articolo 191, par. 2, del Trattato UE).

Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti che prevede la

gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell'organizzazione stessa del servizio. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga". A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

In particolare, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità di cui all'articolo 182 bis del Decreto Ambientale, al fine di:

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

GLI OBBLIGHI SPECIFICI DI SERVIZIO PUBBLICO PREVISTI NEL COMUNE DI POVOLETTO

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

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

- il servizio di raccolta a domicilio, su tutto il territorio comunale, dei rifiuti solidi urbani e assimilati conferiti in forma differenziata con separazione delle frazioni:
 - organico
 - secca non riciclabile
 - carta e cartone
 - imballaggi in plastica e lattine
 - vetro
 - verde
 - ingombranti/durevoli
- svolgere tutte le ulteriori attività previste dal nuovo Contratto di Servizio che verrà stipulato, da intendersi a tutti gli effetti quali obblighi di pubblico servizio ai sensi della presente Relazione.

IPOTESI TECNICA DEL SERVIZIO e ULTERIORI OBBLIGHI SPECIFICI DEL SERVIZIO PUBBLICO:

1. La Società, per conto del Comune di Povoletto e degli altri Comuni "partecipati" ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione del servizio di raccolta rifiuti solidi urbani e assimilati dimostrando incontestabilmente l'efficienza e l'efficacia del proprio operato che sempre ha garantito il più assoluto rispetto delle norme efferenti la tutela dell'igiene e della salute pubblica oltre che il decoro della città;
2. La Società dispone di tutti i mezzi tecnici, operativi e organizzativi per continuare la gestione del servizio, così come sarà disciplinato dal Contratto di Servizio. Tali mezzi sono immediatamente disponibili senza quell'aggravio di costi che si avrebbe nel caso di affidamento a terzi dello stesso e derivati dalla necessità di questi ultimi di dotarsi delle strutture e dei mezzi operativi necessari;
3. I costi del servizio finora reso in forma sperimentale, attestato in sede di approvazione dei piani finanziari annuali, risultano contenuti e comunque confrontabili con i costi di mercato.
4. La Società ha da sempre mantenuto un equilibrio economico finanziario che ha reso possibile la chiusura degli esercizi sociali in utile senza bisogno di alcun intervento da parte dei soci a ripiano di perdite di bilancio;
5. Tramite un'ottimizzazione dei servizi (in particolare avvio della raccolta dell'organico tramite cassonetti di prossimità) si prevede in fase d'avvio il mantenimento dei costi ed in futuro il miglioramento degli stessi in maniera tale da garantire la progressiva copertura del 100% della spesa a mezzo delle tariffe attuali. Si profila un'ulteriore possibilità di una riduzione dei costi del servizio in virtù di un rapporto migliorativo dell'attività di raccolta e smaltimento della differenziata spinta;
6. E' interesse dell'ente mantenere in seno alla propria società partecipata il Know how acquisito relativamente al servizio di gestione dei rifiuti anche in vista dei possibili futuri sviluppi del servizio medesimo estendibile come best practice anche ad altre amministrazioni soci, in termini di innovazione tecnologica con l'obiettivo ultimo di ridurre, grazie all'adozione di idonee sinergie industriali, i costi di gestione del servizio;
7. L'affidamento del servizio alla società permetterà alla stessa di preservare la propria struttura organizzativa e industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e patrimoniale dell'ente di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali, attraverso lo sviluppo di sinergie sistemiche nei riguardi dell'attività di cui trattasi.

Obiettivo primario assunto alla base della proposta di Net S.p.A. è quello di garantire un miglioramento qualitativo del servizio, salvaguardando nel contempo i costi complessivi dello stesso.

Dal punto di vista del sistema di raccolta porta a porta Net Spa pertanto non modificherà il servizio in essere, ma perseguirà obiettivi di miglioramento dello stesso con interventi mirati alla ottimizzazione dei servizi, dei carichi di lavoro delle squadre e dei mezzi impegnati nel servizio. Attiverà invece la raccolta differenziata del rifiuto organico in un primo tempo a livello di raccolta di prossimità, poi, col tempo e d'accordo con l'Amministrazione, porta a porta.

Per quanto attiene i costi del servizio, Net Spa ha adottato un'impostazione progettuale e contrattuale in

parte "a canone" tagliata su misura per le esigenze specifiche del Comune e in parte a misura per le parti variabili del servizio (smaltimenti ecc.), con lo scopo di fornire una prestazione di elevata qualità in termini di efficienza, efficacia ed economicità, a condizioni tecniche ed economiche equilibrate che consentono al gestore del servizio e all'Amministrazione Comunale di preservare i reciproci equilibri.

Il costo complessivo del servizio, valutato anche adottando scenari diversi di trend demografici e di produzione pro-capite di rifiuti, risulta coerente.

E' importante evidenziare che tale costo è stato anche valutato tenendo in giusta considerazione gli standard quantitativi e qualitativi dei servizi richiesti dall'Amministrazione Comunale e le ottimizzazioni previste da parte di Net Spa.

CONCLUSIONI

Per i motivi illustrati, la proposta tecnico economica di Net spa risulta congruente con il mercato di riferimento, e deve quindi essere reputata conveniente per l'Amministrazione.

Inoltre, l'affidamento col metodo in house providing a Net Spa del servizio di igiene ambientale risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione 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 concessione;
- i costi del servizio sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente, realizzando Net Spa una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna;
- Net pratica corrispettivi competitivi nei confronti dei comuni soci per situazioni di mutuo soccorso, garantendo inoltre la sicura continuità del servizio gestito;
- la qualità e l'efficienza del servizio assicurato da Net Spa sono attestati anche dal raggiungimento di un ottima percentuale di raccolta differenziata;
- tale livello qualitativo dimostra fra l'altro l'efficacia della scelta a suo tempo operata dalle amministrazioni comunali del territorio perseguendo l'aggregazione tra le realtà territoriali esistenti, che ha consentito un indubbio recupero di efficienza connesso alla creazione di sinergie ed economie di gestione.

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 igiene ambientale sia la gestione in house providing con la Società partecipata Net Spa.