

Allegato sub.D alla deliberazione di Consiglio comunale n. __ del _____

AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI TERRITORI DI MEL E LENTIAI

Relazione ai sensi dell'articolo 34 comma 20 del decreto legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito in legge n.221 del 17 dicembre 2012

INDICE

1. PREMESSA
2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO
3. LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE
4. INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE
 - 4.1 Ente affidante: il Comune di Borgo Valbelluna
 - 4.2 Il Gestore del Servizio: Bellunum S.r.l.
 - 4.3 Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani: il Contratto di servizio
 - 4.4 Le caratteristiche del servizio integrato per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani
5. L'ANALISI DEI COSTI DELLA GESTIONE OPERATA DA BELLUNUM S.R.L. CON RIFERIMENTO AL SERVIZIO AFFIDATO
6. COMPENSAZIONI ECONOMICHE
7. CONCLUSIONI

1. PREMESSA

Il Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art.34 commi 20 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 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"*.

Dato atto che l'estinto Comune di Trichiana con deliberazione di Consiglio Comunale n. 12 del 26.04.2016 ha affidato il servizio di gestione dei rifiuti alla società Bellunum S.r.l. e che il Comune di Borgo Valbelluna, istituito con legge regionale n. 1 del 24 gennaio 2019 a seguito della fusione dei Comuni Mel, Lentiai e Trichiana, rientra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dei comuni estinti, rimanendo pertanto in vigore l'affidamento in relazione al territorio dell'estinto comune di Trichiana.

Considerato che l'Amministrazione Comunale ritiene di procedere all'affidamento del servizio alla medesima società su tutto il territorio comunale per garantire uniformità ed economicità dello stesso, a vantaggio dei cittadini utenti.

In attuazione dei dettami sopra citati, è stata redatta la presente relazione che affronterà i seguenti temi:

- il quadro normativo di riferimento relativo al servizio pubblico di rilevanza economica di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani;
- la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- individuazione dell'Ente Affidante, del Gestore del Servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e caratteristiche del servizio;
- la verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento per il tramite di società a totale partecipazione pubblica;
- l'analisi dell'economicità della gestione operata dal Gestore del Servizio;
- eventuali compensazioni economiche se previste.

2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1. La natura del servizio di igiene ambientale.

2.1.1. La nozione di "servizio di igiene ambientale" è desumibile dall'art. 183, c. 1, lett. n), d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'ambiente), venendo ivi definita come *"la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario."*

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

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), 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)» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263).

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (ex multis: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece

della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

2.1.3. In ogni caso, proprio con riguardo all'attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione del fatto che oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-bis dell'art.3-bis, d.l. n.138/2011, convertito nella l. n. 148/2011, introdotto dall'art. 34, comma 23, d.l. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 221/2012, successivamente, così modificato dall'*art 1, comma 609, lett. a), L. 23 dicembre 2014, n.190*, – a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete”.

2.2. Sull'organizzazione del servizio di igiene ambientale

2.2.1. Come appena evidenziato, il servizio di igiene ambientale risulta espressamente qualificato ex lege quale (i) servizio pubblico locale (ii) di rilevanza economica (iii) a rete.

Ciò determina significativi riflessi sull'organizzazione del medesimo.

L'art. 3-bis, c. 1-bis, d.l. n. 138/2011, nel testo da ultimo modificato dall'art. 1, c. 609, lett. a), l. n.190/2014, infatti, precisa che «le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n.56».

Il c. 1 dell'art. 3-bis cit., richiamato dal successivo comma 1-bis, sopra testualmente riportato, si preoccupa, in particolare, di individuare le modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Più precisamente, la norma in questione imponeva [N.d.R. il ricorso al tempo imperfetto si giustifica in considerazione della già intervenuta scadenza dei termini assegnati dalla disposizione] alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di “organizzare” lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, “definendo” il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, oltre che “istituendo o designando” gli enti di governo degli stessi, entro il 30 giugno 2012.

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali, da definirsi, come detto, a cura delle Regioni e delle Province Autonome, di norma non doveva essere inferiore a quella del territorio provinciale, ammettendosene una diversa perimetrazione, in termini meno estesi, solo attraverso una motivazione della scelta sulla scorta di criteri di differenziazione territoriale o socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio (e ciò anche su proposta dei Comuni, presentata entro il 31 maggio 2012, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato già costituito, ai sensi dell'art.30, d.lg. n. 267/2000).

L'art.3-bis, d.l. n. 138/2011, sempre al c. 1, faceva poi salva l'organizzazione dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee, delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che avessero già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate dalla menzionata disposizione normativa.

L'art. 3-bis in commento, infine, prevedeva, quale conseguenza sanzionatoria in caso di inadempienza delle Regioni al suddetto obbligo, quella (invero poco efficace) dell'esercizio sostitutivo ai sensi dell'art. 8, l. n.131/2003, a cura del Consiglio dei Ministri, con assolvimento da parte di quest'ultimo del compito di organizzare i servizi pubblici locali (compreso il servizio di igiene ambientale) in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

2.2.2. Nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento si evidenzia che, con riguardo al servizio di igiene ambientale, la gestione in forma associata in ambiti territoriali ottimali già risultava prevista

dall'art.200, d.lg. n.152/2006, per quanto da tale disposizione fosse comunque consentito alle Regioni di adottare sistemi alternativi o in deroga al modello degli ambiti territoriali ottimali, purché in presenza di un piano regionale dei rifiuti idoneo a dimostrare la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici in materia (c. 7).

2.2.3. Il sopra delineato assetto regolatorio è stato integrato dall'art.13, d.l. n.150/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 15/2014.

Tale norma, senza incidere direttamente sull'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011:

- (i) ha fissato al 30 giugno 2014 il termine entro cui dovrà essere istituito o designato l'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e, comunque, adottata la deliberazione di affidamento del servizio a rete;
- (ii) ha previsto l'esercizio del potere sostitutivo, questa volta da parte del Prefetto competente per territorio, nel caso di mancato adempimento degli obblighi di cui al punto (i) che precede;
- (iii) ha individuato la data del 31 dicembre 2014 quale termine entro cui il Prefetto dovrà provvedere, in caso di esercizio del potere sostitutivo sopra menzionato, agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento;
- (iv) ha infine prefigurato, in caso di mancato rispetto dei termini precedenti, la sanzione della cessazione (parrebbe automatica) alla data del 31 dicembre 2014 degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea.

La citata disposizione non si rivela d'immediata e completa perspicuità, e pone, anche per tale ragione, rilevanti problemi di coordinamento con l'art. 3-bis in precedenza illustrato, alla luce e nella prospettiva del quale dovrebbe pur sempre essere interpretata e applicata.

L'art. 3-bis, d.l. n. 138/2011, fissava, alla data del 30 giugno 2012, il termine per lo svolgimento di una duplice attività, in cui si concretizzava la "organizzazione" dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, e precisamente: a) la "definizione" del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, e b) la "istituzione o designazione" degli enti di governo degli stessi; mentre l'art. 13, d.l. n. 150/2013, riferisce la rimessione in termini alla data del 30 giugno 2014 al duplice adempimento consistente: i) nella "istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale" e ii) nella "deliberazione di affidamento".

In questa prospettiva, ferma restando l'inequivocabile volontà del legislatore di far sì che i servizi a rete siano gestiti in forma d'ambito avente dimensioni quantomeno provinciali, la norma sopravvenuta potrebbe essere letta, nel rapporto con la precedente, nel senso di consentire, alle Regioni e alle Province Autonome che abbiano rispettato la scadenza del 30 giugno 2012 per la definizione degli ambiti ottimali, la designazione degli enti di governo entro il 30 giugno 2014 (con obbligo per gli stessi di provvedere alla deliberazione di affidamento entro la medesima scadenza).

In tale contesto, l'esercizio dei poteri sostitutivi potrebbe giustificarsi in ragione della difficile accettabilità di una situazione locale in cui, essendosi provveduto alla perimetrazione dell'ambito ottimale, a livello della Provincia o di una più ristretta area territoriale, non si addivenga poi, in tempi rapidi, anche alla successiva istituzione, o designazione, dell'ente di governo competente, tra l'altro, alla scelta della forma di gestione e all'assunzione delle decisioni di affidamento.

2.3. La situazione dell'organizzazione del servizio di igiene ambientale in Veneto

La Regione Veneto, con Legge Regionale 31 dicembre 2012, n. 52 "*Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186 bis della Legge 23 dicembre 2009, n. 191*", ha assegnato le funzioni amministrative relative alla gestione integrata dei rifiuti ai Consigli di Bacino, che eserciteranno la propria funzione di regolazione per ciascun ambito territoriale ottimale;

Ai sensi della Legge regionale 52/2012, modificata dapprima dalla Legge regionale 7 febbraio 2014, n.3 e successivamente dalla legge regionale 2 aprile 2014, n.11, sono stati individuati i bacini territoriali ottimali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino.

In particolare l'art. 3, della Legge Regionale 52/2012 stabilisce che gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali

provinciali, infraprovinciali o interprovinciali esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino. I consigli di bacino operano in nome e per conto degli enti locali in essi associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione di cui all'articolo 4 che li istituisce, e sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani; nell'allegato A della deliberazione di Giunta della Regione Veneto (D.G.R.V.) n. 13 del 21 gennaio 2014, attuativa della L.R. 52/12 sono stati individuati i bacini per la gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio regionale, tra cui rientra il bacino Dolomiti in cui ricade questo Comune (estinti Comuni di Mel, Lentiai e Trichiana, ora Borgo Valbelluna).

Con deliberazione della Giunta della Regione Veneto (D.G.R.V.) n.1117 del 1 luglio 2014, pubblicata in BURV n.78 del 12 agosto 2014, è stato approvato lo schema di convenzione - tipo per la costituzione e il funzionamento dei consigli di bacino afferenti il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio regionale e di conferma individuazione dei bacini territoriali di gestione integrata dei rifiuti urbani. Il consiglio di Bacino Dolomiti è stato costituito nel 2016 con la sottoscrizione di una apposita convenzione-statuto di cui al verbale n.1 dell'Assemblea di Bacino del 6 luglio 2016, registrato in data 30 settembre 2016.

2.4. L'affidamento del servizio da parte del singolo Comune

Con apposite deliberazioni di Consiglio comunale dei tre ex Comuni di Mel, Trichiana e Lentiai, si è provveduto ad approvare, lo schema di Convenzione-Statuto del Consiglio di Bacino Dolomiti, ai sensi della Legge Regionale Veneto 31 dicembre 2012, n.52, come modificata ed integrata dalla Legge Regionale Veneto 2 aprile 2014, n.11, dando atto che la durata della convenzione è stabilita in anni 20 decorrenti dalla data della sua sottoscrizione e che può essere prorogata con deliberazione assunta prima della scadenza da parte dei Consigli comunali, o altri soggetti individuati dalla Legge. Con la medesima deliberazione si è altresì provveduto ad individuare il Sig. Sindaco o suo delegato ad intervenire alla stipulazione della Convenzione medesima in nome e per conto dei Comuni.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) con sentenza 4839/2015 ha sancito che *"il ritardo nella costituzione, o meglio nell'attivazione dei bacini territoriali non sterilizza nelle more la competenza delle amministrazioni comunali."* chiarendo che *"È noto, infatti, che i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti rientrano nella qualificazione dell'art. 112 T.U.E.L., ai sensi del quale "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" e che, ai sensi dell'art.198 D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152, spetta ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani, compresa la disciplina delle modalità del servizio di raccolta e di trasporto (Cons. St., Sez. V, 1 agosto 2015, n. 3780; Id., 13 dicembre 2012, n. 6399). Né è rinvenibile alcuna disposizione che, in modo espresso, impedisca, prima dell'attivazione dei bacini territoriali, che le amministrazioni comunali provvedano alla gestione del servizio in questione....."*

Tale prospettazione era già stata proprio in relazione al servizio di igiene ambientale, da una pronuncia della Corte dei Conti – Sezione di Controllo per la Lombardia, che in proposito ha rilevato che «nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale (nei termini la Sezione con deliberazioni 531/2012; 362/2013; 457/2013).

Si tenga altresì conto che l'art.5, comma 8, della richiamata L.R. 52/2012 prevede che *"Al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni connesse all'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani e fino al subentro nei rapporti giuridici attivi e passivi da parte dei consigli di bacino ai sensi del comma 6, gli enti locali, già ricadenti nell'ambito degli enti responsabili di bacino e delle autorità d'ambito, subentrano nella posizione dei medesimi rispetto alle concessioni ed ai contratti di servizio in essere, di affidamento della gestione operativa relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, rilasciate e stipulati dagli stessi enti responsabili di bacino ed autorità d'ambito, qualora le concessioni ed i contratti di servizio in essere siano compatibili con la normativa europea vigente in materia di affidamenti della gestione dei servizi pubblici locali"*

di rilevanza economica nonché con la vigente normativa nazionale in materia di riduzione della spesa, con particolare riferimento alle modalità di affidamento del servizio.”

2.4.1. L'affidamento della gestione del servizio di igiene ambientale, dunque, continua ad essere una funzione di spettanza dei singoli Comuni.

Più precisamente, anche in considerazione del fatto che, a termini del terzo comma dell'art.13, d.l. n.150/2013, gli «affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea» sono destinati a scadere alla data del 31 dicembre 2014, si può concludere nel senso che i Comuni siano allo stato pienamente legittimati a provvedere, in via autonoma, a un nuovo affidamento del servizio, nel rispetto delle modalità di gestione che l'ordinamento oggi ammette.

In sostanza, il servizio di igiene ambientale, in tali casi, può essere affidato secondo uno dei seguenti schemi:

- (i) procedura di gara nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea;
- (ii) società mista con socio operativo, secondo le indicazioni comunitarie in materia di partenariato tra pubblico e privato, per come recepite dalla giurisprudenza nazionale (cfr. in part.Cons. St., ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1; Cons. St., sez. II, parere del 18 aprile 2007, n. 456);
- (iii) società in house, nel rispetto dei requisiti individuati dalla giurisprudenza comunitaria.

2.4.2. Va per completezza soggiunto che la possibilità per il singolo Comune di disporre in proprio l'affidamento del servizio di igiene ambientale, nelle more della definizione degli ambiti territoriali ottimali e della successiva istituzione o designazione dei relativi enti di governo, può piuttosto chiaramente evincersi anche dalle modifiche introdotte in sede di conversione del primo comma dell'art.13, d.l. n.150/2013.

Il relativo testo, nella versione originaria del decreto legge, così testualmente disponeva: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014»; tale formulazione, a seguito della conversione in legge, si è così modificata: «1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 del medesimo articolo, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014». La predetta riformulazione lascia intendere, con certezza, che possano senz'altro esservi, alla data di conversione del decreto legge (27 febbraio 2014), procedure di affidamento avviate da soggetti diversi dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, questi operando solo «ove previsto». La stessa norma non dispone, espressamente, la scadenza anticipata per l'affidamento disposto con procedura avviata da un soggetto diverso dall'ente di governo (qualificato come “ente responsabile dell'affidamento”) nell'ipotesi in cui, in un momento successivo al perfezionamento della predetta procedura, si proceda alla definizione dell'ambito ottimale e omogeneo e, conseguentemente a ciò, all'istituzione o designazione del relativo ente di governo.

Al contrario, l'art.13 cit. è chiaro, nel suo terzo comma, nel limitare la sanzione della “cessazione anticipata” (al 31 dicembre 2014), per il caso di mancato rispetto dei termini di cui al primo e secondo comma, ai soli «affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea» (in pratica: quelli disposti in via diretta e senza gara al di fuori delle ipotesi tassative in cui ciò sia consentito, di fatto ristrette alla sola fattispecie dell'in house providing).

Peraltro, una valutazione prudentiale suggerisce di non escludere il rischio che vengano affacciate interpretazioni che si muovano in un'opposta direzione e arrivino a ipotizzare una scadenza anticipata – ripetersi: allo stato, non sancita espressamente da alcuna norma – anche per l'ipotesi dell'affidamento disposto su base comunale, o anche sovracomunale (ma con un perimetro diverso dall'ambito territoriale in

seguito definito), nelle more della compiuta “organizzazione” del servizio di igiene ambientale (che, come detto, oltre alla definizione dell’ambito, passa anche attraverso l’individuazione dell’ente di governo).

2.4.3. Si segnala, da ultimo, che la giurisprudenza contabile ha anche riconosciuto che, nelle more dell’istituzione degli ambiti territoriali da parte della Regione, i Comuni possano associarsi volontariamente ai fini dello svolgimento del servizio su base territoriale più ampia, pur con la precisazione che «resta ferma la possibilità che in sede di definizione degli a.t.o. sia configurata una struttura territoriale parzialmente difforme, con il conseguente obbligo di adeguamento anche da parte dei comuni associati» (cfr. C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 2 settembre 2013, n. 362).

Proprio per lasciare aperta ad ogni possibilità interpretativa e comunque per rendere l’affidamento sufficientemente flessibile al divenire dei successivi Atti che verranno assunti in ordine alla costituzione dell’Ente di governo, gli aspetti relativi all’istituzione di tale organismo (Consiglio di Bacino) vengono disciplinati nel contratto di servizio da stipulare con la società affidataria.

2.5. I modelli gestionali previsti dall’ordinamento comunitario

2.5.1. I modelli gestionali ammessi dalla normativa comunitaria ai fini dell’erogazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale – disciplina, questa, allo stato direttamente applicabile anche nell’ordinamento italiano (cfr. Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762), e ciò ad esito dell’intervenuta dichiarazione di incostituzionalità della previgente regolamentazione interna afferente al predetto settore, operata con la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 – impongono che l’affidamento della gestione di ss.pp.ll. avvenga nel rispetto di una delle seguenti modalità tra loro alternative, e cioè ad esito di una gara ad evidenza pubblica esperita: a) per la selezione del soggetto affidatario del servizio, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; ovvero b) per la selezione del partner privato “industriale” di una società mista; c) facendo riferimento al modello gestionale tipico dell’in house providing, sussistendone le rigide condizioni previste dalla giurisprudenza europea e nazionale.

Visto il D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 e la Delibera ANAC n. 951 del 20 settembre 2017 di aggiornamento delle Linee Guida n.7 che dettagliatamente regolano le procedure per l’affidamento “in house”;

2.6. La preferenza per il modello della società a totale partecipazione pubblica secondo il modello dell’in house providing

La gestione del servizio di igiene urbana presenta specificità e particolarità tali da richiedere, al fine di un’adeguata soddisfazione dell’interesse pubblico ad essa sotteso, l’individuazione di una modalità gestionale che garantisca simultaneamente l’ottimizzazione della qualità ed efficienza del complessivo servizio, nell’interesse degli utenti, la strutturazione di un suo organico coordinamento sul territorio (anche in relazione alle infrastrutture essenziali e alla loro dislocazione geografica) e il più significativo contenimento dei costi, in attuazione dei principi di buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa.

Considerato il contenuto della Delibera dell’Assemblea del Consiglio di Bacino n. 4 in data 28.03.2017 di approvazione delle “Prime Linee Guida” (approvate con Delibera del Comitato del Consiglio di Bacino n. 4 del 14.12.2016), in cui si estrinsecava un cronoprogramma di lavoro, attuato a partire dal 2019, che originava da una “ricognizione e analisi della situazione di fatto, amministrativa, economica e giuridica”.

Considerata la delibera di indirizzo di Assemblea di Bacino n. 17 del 17 dicembre 2017 in cui si indica come scelta prioritaria una strategia unitaria di bacino per mantenere la gestione pubblica nel servizio di gestione integrata dei rifiuti, con i poteri di affidamento “in house providing” da parte del Consiglio di Bacino, con le modalità stabilite dalla normativa.

Considerate altresì le risultanze del parere legale reso in data 4 maggio 2020 in ordine alle seguenti problematiche sintetiche:

1. conformazione di affidamento “in house providing” ad un soggetto societario partecipato dai Comuni

aderenti alla convenzione costitutiva del Consiglio di Bacino;

2. quali accorgimenti e precauzioni siano utili all'assicurazione dei connotati propri di società in controllo analogo diretto o indiretto, ai fini della validità nel tempo dei necessari requisiti di tale affidamento "in house";

3. *con quali modalità alternative sia possibile ipotizzare la riconformazione del capitale societario dei soggetti oggi "in house" che in caso contrario potrebbero, inopinatamente, non poter essere nemmeno valutati nella possibile procedura di affidamento "in house" che affronta sistematicamente le peculiarità di un eventuale affidamento "in house providing" nel contesto del bacino "Dolomiti" in relazione allo scenario oggi esistente e all'evoluzione normativa e giurisprudenziale*;

Tenuto conto che tali orientamenti in merito all'opportunità di affidare in via prioritaria il servizio di gestione rifiuti a società *in house*, giustificati dal fatto che la formula organizzativa dell'affidamento con il sistema dell'*in house providing* a Società comunale garantisce all'ente un maggiore controllo sulle attività erogate rispetto ad un appalto o concessione di servizio ad un operatore economico di natura privata, ciò sia da parte degli uffici comunali preposti, sia da parte dei singoli utenti, con uno sportello diretto con il Gestore ed inoltre gli obiettivi di soddisfazione dell'interesse pubblico possono essere più efficacemente raggiunti attraverso il ricorso a forme associative che, riunendo una pluralità di enti locali, consentono l'ottimizzazione delle risorse economiche, e, soprattutto, configurano un modello organizzativo in grado di garantire un coordinamento organico della gestione del servizio sul territorio, sono stati ulteriormente confermati con le deliberazioni dell'Assemblea di Bacino n. 3 del 19.06.2020 e n. 9 del 10.09.2020.

Bellunum S.r.l. si presenta come un soggetto idoneo a fungere da fattore di integrazione fra gli enti locali, tra l'altro in perfetta contiguità territoriale, per l'attuazione di un modello gestionale del servizio di igiene urbana che, da un lato, garantisca il rispetto della normativa comunitaria, trasparenza e non discriminazione e, dall'altro, assicuri l'ottimizzazione dei profili qualitativi della gestione, la massimizzazione dell'efficienza economica e l'efficacia del coordinamento territoriale, essendo la stessa già affidataria del servizio per i comuni di Belluno, Limana e ex Trichiana (ora Borgo Valbelluna).

Già il territorio dell'estinto Comune di Trichiana risulta servito dalla Società per quanto riguarda il ciclo di gestione dei rifiuti, ritenendosi, in un'ottica di uniformità di servizio sull'intero territorio comunale, opportuno estendere il servizio anche ai territori di Mel e Lentiai.

3. LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini ed i connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale "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". Ciò può comportare "la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato".

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale,

mentre laddove si parla di “servizio universale” l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Il Consiglio di Stato (sentenza 1 aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che “il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti”.

La Corte Costituzionale (sentenza n.325 del 2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi vanno ricercati 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).

In tal senso, 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.

In particolare, rileva che nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio: universalità del servizio, continuità, qualità e regolarità del servizio, tutela degli utenti e dei consumatori, accessibilità delle tariffe;
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

Inoltre, la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente al principio “chi inquina paga”.

4. INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti dell'art. 34 D.L. 179/2012 in riferimento al previsto affidamento in capo a Bellunum Srl del servizio di gestione dei rifiuti nei territori degli estinti Comuni di Mel e Lentiai, oltre che del territorio dell'estinto Comune di Trichiana, già in precedenza gestito.

Tale illustrazione, peraltro, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, da una preliminare descrizione del soggetto societario preposto alla gestione, alla descrizione degli scenari strategici di fondo che sottostanno alla sua nascita, agli obiettivi perseguiti con la sua costituzione ed alle previsioni di sviluppo.

4.1 Ente affidante: il Comune di Borgo Valbelluna

Il Comune di Borgo Valbelluna è stato istituito con Legge regionale n. 1 del 24.01.2019 a seguito di fusione dei Comuni di Mel, Lentiai e Trichiana. E' posto al centro della Valbelluna. La parte meridionale del comune è inserita nel sistema montuoso delle Prealpi bellunesi i rilievi più significativi sono: Croda Val della Pila (1254 m s.l.m.), Col di Varnada (1321 m s.l.m.), Monte Prendol (1371 m s.l.m.), Monte Salvedella (1285 m s.l.m.), Monte Pilon (1236 m s.l.m.), Monte Boz (1236 m s.l.m.), Col de Moi (1358 m s.l.m.), Monte Cimone (1290 m s.l.m.)

Confina con i comuni di Limana, Sedico e Cesiomaggiore oltre che con la provincia di Treviso.

4.2 Il Gestore del Servizio: Bellunum Srl

Bellunum srl è una multi-utility partecipata dal Comune di Belluno, dal Comune di Limana e dal Comune di Borgo Valbelluna (0,58%), impegnata nello svolgimento di due tipologie di servizio: gestione dei rifiuti urbani e

gestione delle aree di sosta a pagamento. La Società, generata alla fine del 2008 dalla fusione delle due partecipate comunali Multibel srl e Mobel srl, si presenta come modello positivo di azienda pubblica dedicata alla gestione di servizi pubblici locali. Nella sezione "Amministrazione trasparente" consultabile dal sito www.bellunum.com sono pubblicati tutti i dati ed i documenti atti a valutare i fondamentali indicatori gestionali, economici, patrimoniali, ecc., oltre a ogni altra informazione prevista dalla vigente normativa. L'ampliamento del servizio alla totalità del territorio del Comune di Borgo Valbelluna nella Società, così come risulta già indicato nell'analisi tecnica pervenuta al prot. n. 20165 in data 24.09.2020, consoliderà ulteriormente l'efficacia gestionale dell'organismo partecipato grazie alle economie di scala ed alla maggiore adeguatezza del bacino di competenza.

4.3 Le caratteristiche del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani.

Il servizio d'igiene ambientale costituisce un'attività d'interesse economico generale, nonché di pubblico interesse ai sensi della Legge n. 146/90 in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali 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 e 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 è determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.

Vi sono istituzioni che sovrintendono al sistema dell'igiene ambientale. Una di queste è l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, istituito con la legge 133/2008 di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n.112) che elabora annualmente il Rapporto Rifiuti Urbani con l'obiettivo di individuare indicatori standard, tecnici ed economici, per favorire un confronto tra differenti modelli di organizzazione del servizio e tra i diversi gestori presenti sul territorio nazionale. Gli standard economici sono stati elaborati con la finalità di creare un quadro generale all'interno del quale fosse più agevole per i gestori il calcolo della tassa o della tariffa. Gli standard tecnici invece servono principalmente a determinare un confronto sulla produzione di rifiuti e sulle percentuali di raccolta differenziata raggiunte.

L'ARERA - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente svolge attività di regolazione e controllo nei settori dell'energia elettrica, del gas naturale, dei servizi idrici, del ciclo dei rifiuti e del telecalore. Istituita con la legge n. 481 del 1995, è un'autorità amministrativa indipendente che opera per garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità e tutelare gli interessi di utenti e consumatori. Funzioni svolte armonizzando gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.

5. L'ANALISI DEI COSTI DELLA GESTIONE OPERATA DA BELLUNUM S.R.L. CON RIFERIMENTO AL SERVIZIO AFFIDATO

L'analisi dei costi del servizio oggetto di affidamento è riportata nell'apposito progetto tecnico economico per la gestione dei rifiuti urbani nel comune, trasmesso dalla società Bellunum srl con nota prot. n. 20165 in data 24.09.2020.

6. COMPENSAZIONI ECONOMICHE

In generale, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari aggiuntivi che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale. A livello comunitario, consistono negli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale per sopperire ai costi sociali sopportati. Non sempre le compensazioni sono riconosciute compatibili con il diritto comunitario potendo essere ad esempio qualificate come aiuti di stato ove siano avulsivi e non rappresentino la contropartita delle prestazioni effettuate dall'impresa beneficiaria per assolvere gli obblighi dell'identificato servizio pubblico; derivandone da ciò una collocazione dell'azienda in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle altre società che con la stessa competono. Nel caso

di specie non sono previste compensazioni economiche nei confronti della società per i servizi effettuati. Il servizio sarà svolto in appalto mediante pagamento del corrispettivo pattuito nel contratto di servizio.

7. CONCLUSIONI

Per i motivi sopra esposti si ritiene che l'affidamento in oggetto a Bellunum Srl anche per i territori di Mel e Lentiai, oltre a quello di Trichina già servito, sia conforme ai requisiti previsti dalla vigente normativa.

Borgo Valbelluna, 25 settembre 2020

Il Responsabile Servizio Risorse Patrimoniali e Umane
Dott.ssa Silvia Scarton

FIRMATO DIGITALMENTE

Il Responsabile Servizio Manutenzioni e Ambiente
Ing. Nicola Della Mea

FIRMATO DIGITALMENTE

SOTTOSCRIZIONE APPOSTA CON FIRMA DIGITALE

La stampa di copia analogica del presente documento informatico, predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39, è valida ai sensi e per gli effetti di cui all'art.3bis, comma 4 bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82.