

Relazione ex art. 34 D.L. 18.10.2012 n. 179 convertito in Legge 221/2012

Comune di Pontinia (LT)

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento di Servizi (custodia, guardiania interna, raccolta rifiuti, spazzamento, servizi di polizia mortuaria, assistenza presso la Camera mortuaria a seguito di disposizioni dell'Autorità Giudiziaria ecc.) presso il civico cimitero del Comune di Pontinia (LT).
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'estensione del servizio:

Custodia e guardiania del civico Cimitero; nonché ordinarie e straordinarie operazioni di tumulazione, estumulazione, inumazione, esumazione, traslazione ecc. nonché servizio di assistenza per operazioni disposte dall'Autorità Giudiziaria presso la Camera Mortuaria (incarico la Soc. Tra.Sco. Pontinia s.r.l., società interamente partecipata che già provvede alla raccolta dei rifiuti cimiteriali ed allo spezzamento delle aree cimiteriali);

Ente affidante: Comune di Pontinia (LT)

Modalità di affidamento: Estensione del servizio già in essere a Società in house.

Durata del Contratto di Servizio: 31.12.2020

Nuovo affidamento: la relazione riguarda una estensione, come sopra e nel seguito precisato, di servizio già in essere.

Servizio già affidato: vedi relazione

Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare: Civico cimitero del Comune di Pontinia (LT).

Le informazioni ed i dati contenuti nella presente relazione sono stati forniti da:

Dati relativi a impegni contabili per i servizi affidati:

Settore Gestione Risorse, Programmazione e Controllo Contabile

Responsabile Maria Teresa Renzi

Comune di Pontinia (LT)

Telefono 0773 841310

Email: comune@pec.comune.pontinia.lt.it

Dati tecnici e dati riferiti ai servizi affidati:

Settore Urbanistica e Ambiente

Responsabile Corrado Corradi

Comune di Pontinia (LT)

Telefono 0773 841220

Email: comune@pec.comune.pontinia.lt.it

QUADRO DI CONTESTO

Contesto giuridico

La norma di cui all'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, giunge al termine di un lungo e complesso iter normativo volto a regolare la materia dei pubblici servizi, caratterizzato da una cospicua e a volte ondivaga produzione legislativa, resa ancor più complessa dall'avvicinarsi di consultazioni referendarie e/o da pronunciamenti della Corte Costituzionale.

Con la norma sopraindicata il Legislatore ha rinunciato ad imporre una regolamentazione nazionale che disciplini l'affidamento dei servizi pubblici, rimandando alle disposizioni ricavabili dall'ordinamento europeo. Il rispetto della disciplina europea deve essere "dimostrato" da una apposita relazione da pubblicarsi sul sito internet dell'Ente Affidante.

Tali principi sono ricavabili dal comma 20 e 21 dell'art. 34 del D.L. 179/2012, e successive modificazioni ed integrazioni.

Inoltre, l'art. 13, comma 25-bis della legge n. 9/2014 (conversione del d.l. n. 145/2013) stabilisce che "25-bis. Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio.

Ambito oggettivo di applicazione

Per capire l'ambito di applicazione delle norme in parola, bisogna innanzi tutto delimitare la nozione di "Servizio Pubblico locale a rilevanza economica".

L'art. 112 del D. Lgs. 267/2000, rubricato espressamente come "Servizi Pubblici Locali", di fatto non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico e si limita a rilevare 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 de/le comunità locali". Muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall'art. 112 T.U.E.L., deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo dalla riconduzione diretta o indiretta soggettivo, (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369).

La giurisprudenza ha affermato che il servizio pubblico è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112 del D. Lgs. 267/2000, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

Distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica.

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, distinguendo fra servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza.

Anche in questo caso non vi è una norma espressa che individua la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo è opportuno riferirsi al Libro Verde sui servizi di interesse generale" presentato il 21/05/2003, 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 1812001), sia secondo la Corte Costituzionale (sentenza n° 27212004), 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.

In altri termini la differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Tar Sardegna, n. 1729 del 2 agosto 200).

Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.

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 al 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.

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.

I servizi di rete avente rilevanza economica, ovvero trasporti e gestione del ciclo dell'acqua, i cui obblighi sono a carico degli Ambiti Ottimali individuati e costituiti.

LA NORMATIVA COMUNITARIA

Una volta definite le caratteristiche dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e delineati i casi di espressa esclusione, occorre fare riferimento alle disposizioni della legislazione comunitaria che si applicano in tema di affidamento e che devono essere rispettate dall'Ente locale.

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, attraverso:

- esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il PPP;
- gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Per i servizi a rete di rilevanza economica, inoltre, il soggetto affidante dovrà tener conto oltre che della disciplina comunitaria, anche delle norme nazionali settoriali.

Descrizione generale dell'attuale modello di gestione dei servizi cimiteriali del Comune di Pontinia.

CLASSIFICAZIONE:

Appare innanzitutto necessario operare la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore degli Enti Locali (cosa diversa dai servizi pubblici) al fine di collocare i servizi di che trattasi in una delle due famiglie.

La raccolta dei rifiuti cimiteriali e lo spazzamento delle aree cimiteriali è già svolto ed affidato alla Società partecipata.

La giurisprudenza ha più volte affrontato la materia (ad es. Consiglio di Stato, Sez. V, 9/9/2011 n. 5068), e, relativamente al dibattuto tema della rilevanza economica, può essere ricordata la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23/10/2012 n. 5409, la quale

sintetizza gli argomenti che hanno animato la pluriennale discussione, articolatasi secondo l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza, della dottrina e della prassi. Alla luce della predetta evoluzione normativa e giurisprudenziale, per raccolta, trasporto, spazzamento e smaltimento dei rifiuti risultano ricorrere le caratteristiche sopra evidenziate perché il ciclo possa ben rientrare nell'alveo dei servizi pubblici, come peraltro stabilito anche dai numerosi pareri dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato inoltre, il ciclo dei rifiuti è individuato esplicitamente quale servizio, oltre che da previgenti leggi (tra altre, l'art.23bis, e. 10 DL 112 / 2008 nella sua versione originale), dall'art.200, e.1 DLgs 152 / 2006 (norma nazionale in materia di ambiente). Si deve quindi innanzi tutto concludere che il ciclo dei rifiuti, quando oggetto di affidamento a terzi, deve essere oggetto della relazione ex art.34, c.20 DL 179 / 2012.

Per brevità si omettono le considerazioni già svolte nella materia dei rifiuti ed oggetto di specifica Relazione ex art. 34 D.L. 18.10.2012 n. 179 convertito in Legge 221/2012 pubblicata all'Albo del Comune di Pontinia dal 24.04.2015 al 24.05.2015, Relazione cui si rinvia per quanto qui non riportato. In esito alle considerazioni di cui sopra, si è ritenuto di poter concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per l'obbligo allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.

Sempre nella Relazione già pubblicata sopra richiamata, veniva specificato e qui si conferma che in materia di sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo nell'affidamento in house del ciclo dei rifiuti dagli Enti Locali soci, opera quanto segue. La coerenza dell'affidamento del ciclo dei rifiuti deve risultare in esito ad analisi di natura amministrativa relative al fatto che l'affidatario sia strutturato effettivamente quale Società in house, nel rispetto dei requisiti evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa. I requisiti "in house", come individuati dalla sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal e dall'abrogato art.113, c.5, lettera c) DLgs 267/2000, risultano essere i seguenti:

- la partecipazione interamente pubblica al capitale sociale;
- il fatto che la parte prevalente del volume d'affari sia ottenuta in rapporto all'affidamento diretto di servizi da parte del Comune socio ed affidante (come anche da sentenza Corte di Giustizia UE C-458/03, Parking Brixen GmbH);
- il fatto che il Comune socio possa esercitare sulla Società interamente partecipata, il citato controllo analogo.

L'analisi evidenzia il coerente rispetto dei limiti posti dai principi in materia di affidamento in house providing, infatti, come da Relazione per il Controllo analogo sulla Tra.Sco. Pontinia Srl redatta dal professionista incaricato Dott. Macale ed acquisita agli Atti Prot. 17320 del 24.11.2014 tutti i sopra richiamati elementi sono soddisfatti.

Inoltre giacché il corrispettivo a fronte del contratto di servizio non configura certamente un aiuto di Stato, si ritiene di dover dare atto del fatto di non dover inoltrare alcuna segnalazione sul tema.

Infatti, il corrispettivo per la gestione del servizio è attinente esclusivamente a quest'ultimo, e il Comune o altro ente pubblico non eroga contributi a fondo perduto a supporto di Tra.Sco. Pontinia Srl.

LA più volte menzionata Relazione dava, quindi, atto del fatto che, risultano affrontati e coerentemente soddisfatti, con riguardo all'affidamento in house del ciclo dei rifiuti del Comune socio di Tra.Sco. Pontinia srl, tutti i requisiti richiesti da normativa, giurisprudenza e prassi in materia di in house e di cui alla relazione ex art.34, cc.20 e 21 DL 179/2012.

Per quanto riguarda i servizi complementari per assicurare il funzionamento del civico cimitero (custodia e guardiania, ordinarie e straordinarie operazioni di tumulazione, estumulazione, inumazione, esumazione, traslazione ecc., assistenza per operazioni disposte dall'Autorità Giudiziaria presso la Camera Mortuaria) essi sono oggetto della presente Relazione in quanto oggetto di affidamento alla Soc. Tra.Sco. Pontinia s.r.l., società interamente partecipata che già provvede alla raccolta dei rifiuti cimiteriali ed allo spezzamento delle aree cimiteriali.

Valgono tutte le considerazioni che precedono in merito all'affidamento in house a Società interamente partecipata ed inoltre quanto in appresso riportato.

SERVIZI CIMITERIALI

Oltre al servizio giornaliero di pulizia, spezzamento, taglio delle erbe infestanti, sviluppatasi anche lungo i muri del cimitero, raccolte delle risulti, deposizione nei sacchi e conferimento nei cassonetti ivi deposto, raccolta rifiuti cimiteriali, servizio che la Società TraSco già svolge in forza dell'affidamento alla medesima Società del "Servizio di gestione igiene urbana, raccolta e trasporto rifiuti" come sopra indicato, nella presente relazione vengono presi in considerazione le attività di:

- custodia del civico Cimitero, l'apertura e la chiusura giornaliera dei varchi di ingresso e la guardiania interna e presso tutti i nicchiarci comunali, che dovranno essere assicurati per tutto l'arco dell'anno negli orari di apertura al pubblico (orario continuato compresi i giorni festivi);
- servizi di polizia mortuaria, nonché l'esecuzione delle opere murarie e di scavo eventualmente connesse, che dovranno essere assicurate in modo tempestivo;
- servizio di assistenza per operazioni disposte dall'Autorità Giudiziaria presso la Camera Mortuaria dovrà essere assicurato anch'esso in modo tempestivo (ivi compreso l'orario notturno e festivo);

Il servizio di cui al presente contratto, si prefigge le seguenti finalità:

di garantire la funzionalità, l'igiene ed il decoro del civico cimitero secondo le competenze normative stabilite;

Considerato che il comma 5 dell'art . 113 del d.lgs 18/08/2000, come modificato ed integrato, prevede: "...l'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e di rispetto della normativa della Unione Europea, con conferimento della titolarità del servizio: comma c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano";

La Società Tra.Sco. Pontinia Srl garantisce al Comune di Pontinia il conseguimento del risultato concordato cioè il raggiungimento degli obiettivi indicati dall'Ente al fine di un miglioramento dei livelli di gestione e dell'acquisizione di più elevate capacità gestionali.

Possibilità di liberalizzazione

Al fine di valutare la convenienza, per l'utenza finale dei servizi in oggetto indicati, ad avere accesso a più interlocutori, qualora il servizio fosse posto nel libero mercato si verificherebbero alcune situazioni di criticità quali maggiori costi di gestione, maggiore difficoltà nei controlli da parte del Comune e maggiore difficoltà nella gestione dell'intero processo (programmazione, organizzazione, esecuzione, gestione delle richieste, magazzino, contabilizzazione, gestione del sistema informativo)

Il servizio è previsto che sia svolto come segue:
orario continuato distribuito in sette giorni settimanali (lunedì/domenica), comprese fasce di apertura nei giorni festivi;
attività connesse con operazioni di polizia mortuaria ed attività disposte dalla Autorità giudiziaria: al bisogno e con immediata tempestività;

Personale incaricato.

Il personale incaricato della Società TraSco Pontinia Srl, deve possedere i requisiti idonei allo svolgimento adeguato del servizio.

Valore economico e indicazioni delle compensazioni economiche.
Il costo del servizio è integralmente a carico dell'Amministrazione Comunale mediante fondi di Bilancio della stazione appaltante e prevede i seguenti costi netti annuali per i rispettivi servizi:

Anno 2015 (comprese le maggiori attività derivanti dall'avvio del servizio e connesse con la fase di start up: € 91.500,00 + IVA;

Anni 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 € 60.000,00 + IVA (oltre ad eventuali accertate variazioni ISTAT).

Motivazioni dell'affidamento del servizio alla Tra.Sco Pontinia Srl

Le motivazioni poste alla base dell'affidamento dei servizi in oggetto Multiservizi vanno rinvenute nel fatto che la società affidataria realizza un'ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale, in quanto essa è terza perché dotata di personalità giuridica, ma nella sostanza dipende integralmente dal Comune, essendo società a capitale interamente pubblico, controllata interamente dal Comune di Ponitnia.

Ciò comporta l'esercizio da parte del Comune del "controllo analogo" che è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitari, 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 dei principali atti di gestione.

Tale considerazione risulta ancor più rafforzata dalle recenti innovazioni normative in materia (in particolare il D.L.n.95/2012 ed il D.L.174/2012 che introducono limiti e controlli incisivi da parte dei Comuni sulle società partecipate.

Questo è il motivo principale per cui l'affidamento in house alla Tra.Sco. Pontinia Srl del servizio in questione risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato, in quanto consente al Comune un controllo 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 cessione.

Inoltre, i costi del servizio sono contenuti realizzando la tra.Sco. Pontinia Srl una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune effettuerebbe con una gestione interna.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Dal punto di vista societario, la Società è attualmente configurata come società in house providing, ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia. La configurazione della società nel modello in house providing ha caratterizzato anche la configurazione dell'assetto proprietario e di controllo, talché i modelli di governance e i meccanismi gestionali, sia straordinari che ordinari, sono compatibili con le previsioni normative in materia di "controllo analogo" della Corte di Giustizia europea e della giurisprudenza.

In particolare, quali strumenti per l'espletamento del controllo analogo, l'Ente locale partecipa alla:

- approvazione del bilancio di esercizio;
- approvazione del piano industriale della società;
- approvazione di altri documenti programmatici della società;
- nomina dell'Organismo di valutazione sul controllo analogo.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Definizione degli obblighi di servizio pubblico

I servizi sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse di cui alla L.12 giugno 1990, n. 146 e, pertanto, per nessuna ragione potranno essere sospesi o abbandonati, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili a Tra.Sco. Pontinia srl. La Società uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

a) Eguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti residenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

b) Imparzialità

La Società avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

c) Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili alla

Società, quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

d) Partecipazione

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti di Tra.Sco. Pontinia srl. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Tra.Sco. Pontinia srl dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

e) Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza

Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.

f) Legittimità

Per l'espletamento dei servizi Tra.Sco. Pontinia srl dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto delle disciplina degli appalti pubblici in vigore.

Oltre la presenza di tali obblighi di servizio pubblico, relativi all'universalità del servizio, l'azienda si sta dotando di una carta degli Standard di servizio (in attesa di approvazione). Inoltre, sono previsti standard tecnici aziendali quali:

- la presentazione obbligatoria con cadenza annuale di un programma complessivo di svolgimento dei servizi a carattere vincolante;
- la previsione per l'azienda di certificare il processo aziendale attraverso il raggiungimento dello standard ISO 9000 con un responsabile interno;
- la previsione di avere all'interno dell'azienda un responsabile Sistema Qualità;
- la previsione di utilizzare un controllo di gestione con un sistema di contabilità analitica standardizzato (Rif. DPR 158/99) indispensabile per supportare il comune nell'applicazione della TARES;
- La previsione con cadenza concordata di metter in atto campagne di "customer satisfaction" da soggetti terzi;
- La previsione di essere dotati di un protocollo di gestione di situazioni di calamità naturali in coordinamento con la Protezione Civile, esplicito con specifici piani di emergenza coordinati e approvati dalla Protezione Civile
- La previsione della presenza di responsabile preposto alla gestione di eventuali calamità naturali;
- La previsione di utilizzare un cartellino di riconoscimento obbligatorio da parte degli operatori;
- obbligo di conservare e gestire una banca dati per i sinistri, incidenti e infortuni interna alla Società, con una reportistica in merito Il numero di ore dedicate alla formazione sui problemi della sicurezza, il numero d'incidenti sul lavoro riscontrati e Il numero di sinistri attivi e passivi registrati dagli automezzi e dalle attrezzature.

Compensazioni

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del dl. 18 ottobre 2012, l'Ente deve anche indicare la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Il concetto di compensazione può essere inteso in due modi diversi. In primo luogo, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali devono corrispondere al soggetto affidatario del servizio pubblico locale.

Nel caso del servizio di gestione dei rifiuti urbani, il sistema di remunerazione si basa, a norma di legge sull'imposizione della TARI all'utenza, così come istituita dalla Legge

147/2013. Sulla base di quanto disposto da tale dettato normativo ed in particolare nell'Art. 1, comma 651, il Comune di Pontinia si è attenuto, nella definizione del Piano economico finanziario per la determinazione del valore della TARI all'utenza, di quanto disposto dal D.P.R. 158/1999, istitutivo del cosiddetto "metodo normalizzato" per la determinazione dell'allora tariffa di igiene urbana.

Il Comune di Pontinia non ha previsto per la Società una remunerazione da utenza inferiore ai costi necessari all'esecuzione del servizio, alla luce delle particolari condizioni socio economiche di particolari categorie di cittadini e fruitori del servizio e, pertanto, non ha ricorso a un sistema compensativo derivante dalla fiscalità locale atto a garantire l'equilibrio fra la sostenibilità economica della gestione e gli interessi della comunità locale da tutelare.

In secondo luogo, in sede comunitaria, le compensazioni rappresentano gli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale. In tale sede, alcune compensazioni sono automaticamente riconosciute compatibili con il diritto comunitario senza necessita di svolgere alcun procedimento autorizzativo e/o notifica.

Altre compensazioni, invece, possono essere qualificate come aiuti di stato e possono essere considerate compatibili con il diritto comunitario solo in determinati casi. Per quanto qui interessa, così come specificato nella Comunicazione della Commissione Europea C(2011) 9404 del 20.12.2011, le compensazioni che non sono considerate aiuti di stato e che sono considerate automaticamente compatibili con il diritto comune sono le compensazioni che soddisfano quattro condizioni specifiche individuate dalle giurisprudenza comunitaria e, in particolare, dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso Altmark Trans GmbH.

Lo scopo di queste condizioni è quello di escludere tout court l'esistenza di un aiuto di stato quando la compensazione rappresenta una contropartita delle prestazioni effettuata dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quella delle società che fanno loro concorrenza.

Nel caso di specie, i corrispettivi che sono riconosciuti per i servizi ambientali erogati alla Società Tra.Sco. Pontinia srl non rappresentano aiuti di stato e sono automaticamente compatibili con il diritto comunitario. Infatti, in linea con le quattro condizioni previste nella sentenza del caso Altmark Trans GmbH:

- Tra.Sco. Pontinia srl è una società incaricata dell'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico determinati in fase di regolamentazione dell'affidamento del servizio;
- I corrispettivi erogati a Tra.Sco. Pontinia srl, sono definiti in base a parametri preventivamente determinati in modo obiettivo e trasparente nel contratto di servizio che regola l'affidamento del servizio;
- I corrispettivi erogati non eccedono quanto necessario per coprire integralmente il servizio pubblico, tenendo conto di un mero margine di utile ragionevole. A tale fine, per "margine di utile ragionevole" si sono intese le spese generali essendo praticamente azzerato l'utile d'impresa;
- La Società Tra.Sco. Pontinia srl come evidenziato nei paragrafi che precedono, è organizzata secondo criteri di efficienza e ha mezzi adeguati per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ad essa affidati.

SEZIONE C MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1. Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.

Il quadro di riconfigurazione complessiva dei servizi ambientali del Comune di Pontinia e la qualificazione dei servizi riconducibili al nuovo disegno come servizi pubblici locali con rilevanza economica determinano la sottoposizione, per sussistenza del presupposto oggettivo, alla procedura di verifica prevista dall'art. 34, commi 20 e 21 del d.l. n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012.

Il Comune di Pontinia intende utilizzare il modello "in house providing" per l'affidamento dei servizi di cui si tratta.

La definizione del modello "in house providing" è riferita all'individuazione, quale soggetto gestore al quale affidare direttamente la gestione dei servizi cimiteriali, della società "Tra.Sco. Pontinia srl.

Il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione D, comporta il riscontro della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house, con riferimento particolare:

- alla partecipazione pubblica totalitaria, dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società in house (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
- al controllo analogo, per il quale l'ente affidante deve esercitare sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (il meccanismo deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario);
- alla destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante.

Rispetto ai suddetti elementi l'analisi è stata effettuata tenendo conto anche di quanto disposto dall'art. 17 della Direttiva 23/2014/UE, il quale stabilisce che una concessione aggiudicata da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della stessa direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui si tratta un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi;
- il 100% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore di cui si tratta; e nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti,

C.2. Specificazione dell'osservanza dei requisiti europei rispetto alla modalità di affidamento scelta e descrizione dei relativi adempimenti.

Il riscontro dell'effettività del controllo analogo è rapportato all'analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

- nello statuto della società Tra.Sco. Pontinia srl e nei patti parasociali sottoscritti dal Comune di Pontinia;
- nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale;
- nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Pontinia sulla società Tra.Sco. Pontinia srl in base agli artt. 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000;
- nel sistema di verifiche delineato dal contratto di servizio che verrà stipulato tra il Comune di Pontinia e la società Tra.Sco. Pontinia srl per la gestione del servizio rifiuti.

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra Il Comune di Pontinia quale ente affidante, e la società Tra.Sco. Pontinia srl. quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione dei servizi cimiteriali del Comune stesso, risulta che l'ente concessionario soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Pontinia, si conferma che la Tra.Sco. Pontinia srl ha il 100% del proprio fatturato nei confronti del Comune di Pontinia. Risulta pertanto sussistente il requisito previsto dall'ordinamento comunitario della maggior parte dell'attività svolta dalla società stessa nei confronti degli enti soci affidanti (e, correlativamente, dei cittadini dei Comuni soci affidanti).

Gli elementi sopra rappresentati e la loro proiezione su un quadro operativo derivante dalla riconfigurazione complessiva del modello gestionale dei servizi ambientali consentono quindi di individuare la società Tra.Sco. Pontinia srl. come soggetto potenziale affidatario diretto, secondo il modello "in house providing", del servizio di gestione dei servizi cimiteriali I ciclo integrato dei rifiuti afferente alla partizione d'ambito territoriale del Comune di Pontinia;

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

Affidamento in esclusiva

Di seguito vengono esaminate le motivazioni della scelta di affidare Il servizio di gestione ambientale in esclusiva ad un solo gestore.

Sulla base della struttura proposta da un intervento della Corte dei Conti nella Sez. reg. contr. per la Regione Basilicata (20 settembre 2012 n. 20) - la quale ha evidenziato la necessità di procedere prima con una valutazione di eventuali liberalizzazioni dei servizi possibili di gestioni concorrenziali, e una volta effettuata tale valutazione ha riaffermato la necessità di motivazione circa le ragioni della forma gestionale scelta dall'Ente, ragioni motivate sempre in termini economici - finanziari e di garanzia e capacità del rispetto di standard qualitativi — Si procede con una motivazione della forma di affidamento in esclusiva scelto.

In merito alla possibilità di liberalizzazione, cioè la possibilità di eliminazione di situazioni di monopolio legale, e, ove possibile, di situazioni di monopolio naturale, come nella fattispecie, l'input proveniente dalla dottrina di merito è quello di creare opportune situazioni di concorrenza "nel mercato" e, ove e quando questa non sia possibile, di creare situazioni favorevoli alla concorrenza "per il mercato". Da qui la necessità di creare

maggiori possibilità di concorrenza attraverso la separazione delle reti, oppure attraverso la separazione delle fasi del servizio (concorrenza per il mercato).

Si tratta di un servizio a concorrenza imperfetta o in monopolio naturale, caratteristica che rende impraticabile qualsiasi sperimentazione di forme di concorrenza nel mercato.

In tal caso, eventuale ulteriore analisi praticabile è data dalla valutazione di possibili separazioni delle diverse fasi del servizio, notoriamente verticalmente integrato, cercando di isolare la fase in cui si concentra il monopolio naturale e riservando questa in esclusiva, da quelle in cui, tramite anche il riconoscimento di un diritto di accesso regolato e non discriminato, sia possibile operare in condizioni di concorrenza. Nella fattispecie, la possibilità di frammentazione del servizio tra più gestori, titolari di diversi contratti di concessione, mantenendo in capo all'Ente l'esclusività del servizio e dunque i compiti di pianificazione e controllo, comporterebbe un impegno di maggiori risorse per la riduzione dei costi transattivi generati da un aumento della complessità gestionale dei rapporti concessori, e da un aumento delle risorse da destinare alla riduzione di eventuali asimmetrie informative generate da una moltiplicazione degli interlocutori.

In situazioni nelle quali non si renda possibile perseguire la concorrenza nel mercato, si potrebbero ipotizzare forme di gestione definite dall'operare congiunto della gara e del contratto di servizio, utile alla definizione e regolazione di specifici oneri.

Da quanto sopra riportato, rsi ritiene evidente come Tra.Sco. Pontinia srl sia conforme ai parametri di economicità, efficacia ed efficienza nella gestione.