

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 del servizio di raccolta e trasporto rifiuti (servizio già in essere e per il quale viene prevista estensione del sistema di raccolta porta a porta rispetto a raccolta da cassonetto stradale) del Comune di Pontinia (LT).  
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

Pubblicato all'Albo On Line

dal 24.04.15 al 24.05.15

N° 430



## INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'estensione del servizio:

Raccolta dei rifiuti con il sistema porta a porta per ulteriori porzioni del territorio comunale.

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 precisato nel seguito, di servizio già in essere (estensione del servizio porta a porta rispetto a raccolta da cassonetto stradale).

Servizio già affidato: vedi relazione

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

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

*Dati relativi a impegni contabili risultanti da Rendiconto 2014 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



Data di redazione 10.04.2015

## 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 ambientali del Comune di Pontinia.**

### **SERVIZIO GESTIONE DEL CICLO DEI RIFIUTI**

#### **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 il ciclo dei rifiuti in una delle due famiglie.

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.

Inoltre:

1. Gli ambiti territoriali ottimali per il ciclo dei rifiuti, ancorché previsti dalla legge, non sono ancora operativi, cosicché non può essere il competente ente d'ambito a farsi carico della competenza relativa alla presente relazione, ma il Comune.

In assenza di enti d'ambito operanti, la presente relazione compete al Comune in base a quanto segue all'art. 198, e. 1 DLgs 152 / 2006 (competenze dei Comuni), ... Sino all'inizio delle attività del soggetto /gestore individuato] dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [ora abrogato ex art. 12, c. 1 DPR 16812010].

2. Con riferimento ai contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale in tema di ciclo dei rifiuti, si consideri quanto segue.

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art.34, c.20 DL 179 / 2012 sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico - sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

Risulta opportuno evidenziare come da una parte sia la stessa normativa ad imporre l'obbligatorio svolgimento del servizio (di igiene ambientale), e dall'altra come non trovi applicazione l'opzione di concorrenza totale nel mercato di cui alla verifica antitrust ex art.4, cc. da 1 a 4 DL 138 / 2011, incostituzionale, ma pur sempre di riferimento in termini di valutazione tra l'alternativa della concorrenza totale nel mercato, rispetto all'approccio con attribuzione di esclusiva ad un unico affidatario.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, il già sopra riportato art.200 DLgs 152 / 2006 tratta del servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito.

Del resto, sempre in ottica obbligatoria, in base allo stesso art. 198, cc.2 e ss. DLgs 152 / 2006 già sopra richiamato (Competenze dei Comuni):

*2. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito stabiliscono in particolare:*

*a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;*

*b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;*

*c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;*

*d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ...;*

*e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, di raccolta e trasporto*

*dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;*

*f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;*

*g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani*  
*3. I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.*

*4. I comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.*

*In tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l'art.59, c.2 DLgs 507 / 1993. Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex DLgs 152 / 2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrare sopra menzionate.*

3. La conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti deve essere gestito in esclusiva (un ente pubblico affidante, un affidatario unico per territorio e periodo di tempo) e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio - piccole, può derivare dalle considerazioni che seguono.

Il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio (raccolta; spazzamento stradale; smaltimento finale; altri segmenti).

Quanto alla raccolta dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile.

Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono (facilmente) risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi - gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza Corte Costituzionale 239/2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 DLgs 22 / 1997 ed ex DLgs 152 / 2006 nelle varianti possibili (c.d. "tia 1", "tia 2", "tia 3") fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633 / 1972.

Dopo una serie di prese di posizione ondivaghe da parte dei diversi soggetti chiamati ad esprimersi a vario titolo (Agenzie delle Entrate a mezzo di circolari, commissioni tributarie, Corte di Cassazione), con soluzioni adottate nella prassi e suggerite dalla dottrina le quali non potevano che tener conto della precarietà del quadro di riferimento, solo con la sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n.3294 si è ribadita in via pressoché definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale.

La questione di cui sopra sembrava essere superata dall'introduzione, con decorrenza 01.01.2013, della TARES ex DLgs 201/2011 e successive modifiche ed integrazioni, la quale prende il posto della tassa rifiuti ex DLgs 507/1993 e della tariffa di igiene ambientale nelle sue diverse versioni.

La TARES risulta essere soggetta ad ulteriori interventi da parte del legislatore, e forse alla sua sostituzione con un nuovo tributo.

Quanto allo smaltimento finale dei rifiuti, si tratta di un segmento la cui evoluzione non può essere di competenza comunale, regionale e/o a livello d'ambito: sussistono infatti previsioni normative regionali che regolamentano il segmento, in un contesto per cui si impone la facoltà di smaltire in Lino o l'altro degli impianti di smaltimento insistenti nel territorio regionale, con il progressivo venir meno della definizione di politiche di autosufficienza a livello provinciale; pertanto il tema risulta essere materia che sfugge alla disponibilità del singolo Comune o della stessa concorrenza totale nel mercato.

Al riguardo, in termini di relativa complessità, si consideri anche l'art.25, c.4 DL 1/2012 convertito in Legge 27/2012, in base al quale *Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'art.202 DLgs 3 Aprile 2006, n.152, e nel rispetto della normativa nazionale ed europea, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti all'interno dell'A.T.O. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.*

Quanto agli altri possibili segmenti del ciclo dei rifiuti, come anche da parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, 16 Maggio 2012, n. AS940, relativa ai servizi pubblici locali di rilevanza economica concernenti la filiera ambientale del Comune di Torino (AS940), a fronte della delibera di Giunta dello stesso Comune (17.04.2012, nord. 78 2012 01917/064), quanto segue è da considerarsi già liberalizzato (con le precisazioni di cui alla citata delibera): selezione/trattamento dei rifiuti speciali non pericolosi; trattamento dei rifiuti pericolosi prodotti da aziende; noleggio di attrezzature di raccolta e trasporto rifiuti; bonifiche di manufatti contenenti amianto; rimozione di graffiti da superfici orizzontali e verticali; analisi di laboratorio limitatamente alla composizione del rifiuto; studio dei parametri quali / quantitativi per la definizione degli indici di produzione specifica dei rifiuti da parte delle diverse categorie di produttori; raccolta e demolizione di carcasse di auto; rimozione, radiazione e rottamazione di autoveicoli; pronto intervento discariche abusive; derattizzazione e disinfestazione; asporto rifiuti in ossequio ad ordinanza di sgombero; posizionamento e pulizia di servizi igienici.

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi 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.

4) 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 giacche 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.

Per quanto attiene l'utilizzo da parte di Tra.Sco. Pontinia Srl di alcune infrastrutture e mezzi di proprietà comunale (una stanza al piano primo nell'immobile di Via Cavour, numeri telefonici della rete intranet comunale, n. 1 autocompattatore, locale autorimessa di Viale della Libertà), si evidenzia che esso è stato opportunamente valutato ai fine della determinazione del corrispettivo per i servizi affidati.

Si può quindi dare atto del fatto che, in relazione a tutti i precedenti punti, 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.

Descrizione generale dell'attuale modello di gestione dei servizi ambientali del Comune di Pontinia (Ciclo integrato dei rifiuti).

Il servizio di raccolta e trasporto a smaltimento finale dei rifiuti del territorio comunale è già eseguito dalla Società Tra.Sco. Pontinia srl in forza dei contratti Rep. 918 del 28.06.2002 e Rep. 966 del 30.06.2005.

Il servizio attualmente prevede la raccolta dei rifiuti su tutto il territorio comunale in modo differenziato: parte del territorio è servito con sistema di raccolta porta a porta, nella restante porzione territoriale la raccolta differenziata avviene con cassonetto stradale.

Anche il servizio di spazzamento strade e raccolta rifiuti da strade e marciapiedi è effettuato dalla Società Tra.Sco. Pontinia srl.

Attualmente il corrispettivo annuale per lo spazzamento strade e raccolta rifiuti da strade e marciapiedi è pari ad € 142.138,25 (IVA inclusa), mentre il corrispettivo annuale per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani ed assimilabili è pari ad € 533.884,92 (IVA inclusa).

Il totale dei corrispettivi è quindi pari ad € 614.566,52 oltre ad IVA 10% (€ 61.456,64) e

cos' in totale € 676.023,17 (riferimento dati: somme impegnate e corrisposte come da Consuntivo 2014).

I corrispettivi sopra riportati tengono conto del fatto che, come prima precisato, la Tra.Sco. Pontinia Srl utilizza, nello svolgimento del servizio, alcune infrastrutture e mezzi di proprietà comunale (una stanza al piano primo nell'immobile di Via Cavour, numeri telefonici della rete intranet comunale, n. 1 autocompattatore, locale autorimessa di Viale della Libertà).

La presente Relazione è afferente alle nuove modalità con le quali si vuole procedere alla raccolta, ed al successivo trasporto e smaltimento, dei rifiuti solidi urbani e assimilati.

In particolare, al fine di poter incrementare le percentuali di raccolta differenziata così da cercare di rispettare i dettami normativi in materia (conseguimento di percentuali definite di raccolta differenziata dei rifiuti), si vuole estendere il sistema di raccolta porta a porta (l'unico in grado di garantire una effettiva implementazione della percentuale di raccolta dei rifiuti in modo differenziato rispetto al totale dei rifiuti) ad ulteriori porzioni territoriali.

Le nuove zone previste per il sistema porta a porta sono: zona della strada Lungo Botte, strada Migliara 51 fino alla SS Appia, strada Migliara 53 fino al Canale Selcella, Migliara 54 fino al Canale Selcella, strada Migliara 55, strada del Confine fino a Canale Selcella, strada statale Appia da strada Migliara 51 a strada Migliara 55 e strada del Chiarone e della Foiella.

L'ulteriore corrispettivo per le nuove/diverse modalità di raccolta dei rifiuti nelle sopra riportate zone è previsto in € 136.363,64 oltre ad IVA 10% per un totale di € 150.000,00. Anche quest'ultimo corrispettivo tiene conto dell'utilizzo da parte della Società Tra.Sco Pontinia srl di alcune infrastrutture e mezzi di proprietà comunale.

Il Comune di Pontinia ha pertanto affidato alla società tra.Sco. Ponitnia srl, secondo il criterio dell'in house providing, il servizio pubblico locale comprensivo delle attività di spazzamento e pulizia delle strade e delle aree pubbliche, nonché delle attività di raccolta, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti.

La scelta è stata attuata mediante ricorso al modello prefigurato dalla normativa allora vigente (legge n. 142/1990), con modulazioni successivamente rispondenti all'art. 113, comma 5, lett. c) del decreto legislativo n. 267/2000, all'art. 23 bis del dl. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 ed all'art. 4 del d.l. n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011 per l'organizzazione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica.

Gli atti di affidamento hanno condotto alla qualificazione dei servizi di gestione dei rifiuti del Comune di Pontinia come attività con rilevanza economica, nonché l'affidamento al particolare organismo in quanto società a capitale interamente pubblico, sottoposta alle condizioni per cui l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e per cui la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Tale assetto è caratterizzato dalla presenza dei due parametri essenziali per il modulo "in house providing", definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La decisione del Comune di Pontinia nell'utilizzare una Società interamente partecipata per la gestione del servizio di raccolta e trasporto rifiuti, è stata peraltro determinata considerando:

- le possibili opzioni esercitabili per la gestione del servizio rifiuti, tenendo conto del

quadro di contesto e del mercato di riferimento;

- la maggiore economicità del modello "in house" per una gestione complessiva (gestione unitaria) dei servizi rispetto ad altre alternative che avrebbero comportato una partizione gestionale (es. affidamento in appalto delle varie attività).

Il Comune di Pontinia ha definito i propri rapporti con la società Tra.Sco. Pontinia srl mediante stipulazione di contratti (nell'ambito dell'affidamento esistente), definendo gli obblighi reciproci, i livelli qualitativi relativi alle prestazioni di sviluppo dei servizi ed i correlati profili economici.

## B. Servizi oggetto della relazione e finalità della relazione.

1. (Gestione del ciclo integrato dei rifiuti) La gestione dei rifiuti urbani è un servizio pubblico di rilevanza economica caratterizzato dall'obbligatorietà della prestazione, rientrante nella definizione comunitaria di servizio di interesse economico generale (SIEG), con riferimento descrittivo nell'art. 177, comma 2 del decreto legislativo n. 152/2006, il quale stabilisce che "la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse", art 3 bis, comma 1 bis del dl. n. 138/2011 convertito in legge n.148/2011.

In merito all' "obbligatorietà della prestazione", si deve rilevare che il servizio di gestione dei rifiuti urbani non può essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio da parte dei singoli utenti, al fine di evitare il verificarsi di problemi igienico sanitari. Il servizio deve inoltre essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

I Comuni singoli o in forma associata hanno l'obbligo di garantire l'effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani: l'art 198 comma 1 del decreto legislativo n. 152/2006 prevede infatti che i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 200 dello stesso decreto, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202 decreto legislativo 152/2006, i Comuni garantiscono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art 113, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico della normativa sugli enti locali — Tuel).

## C. Competenza del Comune di Pontinia in ordine alla predisposizione della relazione ai fini del l'affidamento.

L'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale afferente al servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti del Comune di Pontinia, previsto dalla normativa non risulta al momento né individuato né definito. Pertanto, con riferimento alla zona funzionale afferente al territorio del Comune di Pontinia (LT), allo stesso Comune è riconducibile il ruolo di ente affidante.

Tale ruolo è riconoscibile in funzione di quanto evidenziato dall'Autorità per la Vigilanza Contratti Pubblici (AVCP), con il proprio provvedimento AG38/13 del 24/07/2013.

Analoga interpretazione è stata evidenziata da alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, tra cui quella della Lombardia, che con il parere n. 20/2014/Par del 17 gennaio 2014 ha affermato la possibilità per i singoli Comuni di affidare il servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, qualora l'ente di governo dell'ambito non sia stato costituito.

La pronuncia assume a riferimento l'obbligo normativo delle regioni a costituire gli ambiti territoriali ottimali ribadito dall'art. 3-bis della legge n. 148/2011, nonché la precisazione del

ruolo degli enti di governo degli ato definita dall'art. 34, comma 23 della legge n. 221/2012. Tale disposizione stabilisce infatti 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.

La Corte dei conti rileva, tuttavia, come molte regioni non abbiano ridefinito gli ato né abbiano individuato gli enti di governo.

Simile situazione ingenera un problema in ordine all'attuazione del comma 21 dell'art. 34 della legge n. 221/2012, che imponeva all'ente affidante l'elaborazione di una relazione illustrativa in ordine alla conformità dell'affidamento ai requisiti comunitari.

Il parere evidenzia come la combinazione tra le due disposizioni faccia permanere in capo ai comuni, nelle more dell'istituzione degli ato e dei relativi enti di governo, la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale.

## SEZIONE A

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

A. Contesto normativo in cui si inquadra lo specifico servizio pubblico oggetto dell'affidamento.

A1. Servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

A.1.1. Normativa dell'Unione Europea.

Per la normativa comunitaria assunta a riferimento dalla Regione Lazio per l'elaborazione della propria legislazione e degli atti amministrativi generali, compresi quelli di programmazione, si rinvia al Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani di cui alla con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 14/2012 e successive modificazioni.

A.1.2 Normativa nazionale (trasversale e settoriale).

La normativa statale trasversale incidente sulla gestione dei servizi pubblici locali, riferibile anche al servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, è individuabile nelle seguenti disposizioni:

- art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 conv in l. 14 settembre 2011, n. 148, inteso come successivamente integrato e modificato, con riferimento alle condizioni relative all'affidamento dei servizi pubblici locali a rete e del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti in particolare;
- art. 34, commi 20 e 21 del dl. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, intese come successivamente integrate e modificate, con riferimento all'obbligo, in capo all'ente affidante, di predisporre e pubblicare una relazione dimostrativa della sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per il modello di affidamento prescelto (o esistente), nonché degli obblighi di servizio universale e di servizio pubblico, con esplicitazione delle eventuali compensazioni per gli stessi.

La normativa statale settoriale incidente sulla gestione del ciclo integrato dei rifiuti è principalmente riconducibile:

- al d.lgs. 5 aprile 2006, n. 152, inteso come successivamente integrato e modificato, particolarmente con riguardo a quanto previsto dagli articoli da 177 a 266;
- all'art. 25, comma 4 del dl. 24 gennaio 2012, n. 1 con. In l. 24 marzo 2012, n. 27, inteso come successivamente integrato e modificato, con riferimento alla disciplina del ciclo integrato dei rifiuti.

### A.1.3. Normativa della Regione Lazio.

Nella Regione Lazio è vigente il Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio ai sensi dell'articolo 7, comma 1 della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della Gestione dei Rifiuti), approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 14/2012 e modificato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 8/2013.

Con riferimento all'istituzione degli ambiti territoriali ottimali e all'individuazione degli enti di governo degli stessi, il Comune di Pontinia fa parte dell'ATO Latina. Non risulta che a tutt'oggi sia stato definito il soggetto gestore dell'ATO in questione.

## SEZIONE B

### CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

#### B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

##### Definizione del servizio

La Società Tra.Sco. Pontinia srl provvede:

- alla raccolta, conferimento, trasporto, eventuale stoccaggio provvisorio, deposito a discarica e lo smaltimento di rifiuti di qualsiasi specie e natura (urbani e speciali, anche assimilabili, pericolosi e non pericolosi);
- alla raccolta differenziata degli stessi rifiuti;
- allo spazzamento e pulizia delle strade ed altre aree pubbliche;
- interventi di bonifica, valorizzazione, tutela e salvaguardia dell'ambiente;

##### Descrizione delle modalità di erogazione del servizio

Il Comune di Pontinia ha già in essere con la Società i contratti per la gestione dei servizi ambientali, comprendendo le attività di:

- Raccolta di rifiuti: comprende i servizi porta a porta (per le zone già servite con questo tipo di modalità di raccolta) e lo svuotamento di tutte quelle postazioni ubicate lungo le strade, nell'ambito delle aree di circolazione, ove trovano sede i contenitori adibiti alle raccolte differenziate del vetro, della carta e del cartone, della plastica e delle lattine e dell'umido organico. Il programma di collocamento, i punti di posizionamento, le tipologie di contenitori, i giorni e le ore di svuotamento sono concordati da Tra.Sco. Pontinia srl con il Comune e non sono suscettibili di modifiche e revisioni unilateralmente dalla Società.
- Raccolta imballaggi in plastica e metalli: per utenze che producano un gran numero di imballaggi la Società Tra.Sco. Pontinia srl assicura la raccolta a giorni prefissati.
- Raccolta verde, sfalci, ramaglie: la Società assicura il servizio di raccolta del rifiuto verde, degli sfalci e delle ramaglie per tutte le utenze generalmente mediante chiamata diretta;
- Raccolta carta e cartone per utenze non domestiche: la raccolta è domiciliare e avviene con frequenza - diversificata. La Società assicura il servizio di raccolta domiciliare di carta e cartone presso le utenze commerciali. La raccolta presso le utenze commerciali viene effettuata con cadenza prefissata previa esposizione nel suolo pubblico del materiale in questione fornendo un servizio generalmente durante l'orario di alla chiusura dell'esercizio.
- Raccolta carta e cartone: nell'area già servita dal servizio di raccolta porta a porta, assicura servizio di raccolta domiciliare delle carta e cartone con la distribuzione all'utenza di un contenitore domestico. Per le utenze non domestiche e per i grandi

condomini sono disponibili contenitori di maggiore volumetria.

- Raccolta del vetro: la Società assicura la raccolta dei rifiuti in vetro mediante contenitori stradali e contenitori domestici per le zone servite dal servizio porta a porta.
- Raccolta umido organico: GEA S.p.A. assicura la raccolta del rifiuto umido organico mediante contenitori stradali e contenitori domestici per le zone servite dal servizio porta a porta. In zona agricola e per tutti coloro che ne facciano richiesta sono disponibili compostiere domestiche.
- Raccolta di rifiuti ingombranti, RAEE, olii alimentari esausti, di farmaci scaduti, toner e cartucce, ecc.
- Raccolta differenziata dei rifiuti cimiteriali.
- Spazzamento manuale e meccanizzato del suolo pubblico: la Società provvede alla pulizia, all'asporto e allo smaltimento dei rifiuti presenti nelle aree comunali, pavimentate e asfaltate, purché di uso pubblico (strade, piazze, marciapiedi, partici) sia con l'utilizzo di macchine spazzatrici sia mediante lo spazzamento manuale (laddove la viabilità e il rispetto della quiete notturna non consentono un intervento di spazzamento reso esclusivamente dal "servizio meccanico"). La frequenza e le modalità del servizio offerto sono effettuate secondo programmi prestabiliti e concordati con il Comune di Pontinia seguendo quanto stabilito dalle parti nel Contratto di servizio, e con frequenze diverse per le tre zone individuate.
- Pulizia delle strade dai rifiuti abbandonati: la Società provvede quotidianamente, dal lunedì al sabato, con l'ausilio di una squadra composta da proprio personale, alla rimozione di rifiuti ingombranti e di qualunque altro rifiuto abbandonato sul territorio comunale eccezion fatta per i rifiuti pericolosi.
- Gestione del Centro Comunale di Raccolta. La Società deve anche occuparsi del servizio di gestione del centro di raccolta che è un'area controllata e recintata (già individuata e per la quale sono state attivate le necessarie procedure urbanistiche) dove l'utente potrà conferire in maniera differenziata le varie frazioni dei rifiuti urbani e in particolare quelle specifiche categorie di rifiuti quali ingombranti e pericolosi che non possono essere inseriti nei contenitori stradali.
- Attività di call center e contact center: servizio che garantisce la possibilità di prenotare la raccolta su chiamata, porre quesiti, conoscere modalità e tempi della raccolta porta a porta, avanzare reclami e segnalazioni. Il servizio è stato istituito per agevolare il cittadino che spesso ha la semplice necessità di chiarimenti in merito a raccolte o segnala eventuali disservizi.
- Attività educative, formative e di servizio all'utenza: attività svolte attraverso progetti didattici rivolti all'informazione e formazione sulle tematiche ambientali. Le attività specifiche di educazione ambientale condotte dalla società sono ricomprese in quel quadro organico più ampio di comunicazione e sensibilizzazione ambientale, quali ad esempio i laboratori didattici svolti all'interno di manifestazioni e/o locale rivolti ai ragazzi delle scuole in tema di riciclaggio e sul risparmio energetico.
- Campagne di sensibilizzazione alla gestione dei rifiuti: realizzazione e articolazione di progetti di comunicazione con lo scopo di sviluppare comportamenti virtuosi da parte degli utenti. In particolare la cura dell'informazione e comunicazione ai cittadini interessati dalle nuove modalità di raccolta differenziata introdotte.
- Attività di svuotamento dei cestini portarifiuti dislocati nel territorio

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 contratto, 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 contratto 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.

Di seguito viene presentata la struttura di uomini e mezzi di Tra.Sco. Srl utilizzata, per il settore di attività (dati desunti da Relazione per il controllo analogo sulla Tra.Sco. Pontinia srl Prot. 17320 del 24.11.2014):

Raccolta RU e raccolta differenziata e spazzamento (personale dedicato: 9):

- 4 compattatori;
- 1 spazzatrice;
- 2 mezzi leggeri;
- 5 mezzi di diversa tipologia

## 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), come sarà previsto nel contratto di servizio con il quale verrà stabilita la nuova modalità di raccolta dei rifiuti (porta a porta) per ulteriori porzioni territoriali, con standard tecnici per i servizi di raccolta rifiuti (sono previsti standard in merito al riempimento dei cassonetti e alla frequenza di svuotamento), spazzamento stradale (sono previsti standard tecnici relativi agli orari di espletamento del servizio). 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;
- l'obbligo di invio di un sistema di reporting con contenuti minimi obbligatori con cadenza programmata; I contenuti minimi obbligatori dei report comprendono i dati e le informazioni relative a:
  - quantità di rifiuti raccolti per ogni frazione merceologica
  - numero di giri di raccolta effettuati giornalmente / settimanalmente, distinte per tipologia di raccolta (differenziata, indifferenziata) e per zone.
  - impianti di destinazione dei rifiuti raccolti
  - frequenze del servizio di spazzamento (comprese le differenze tra le frequenze di servizio in aree con esigenze di servizio diverse) distinte in frequenze del servizio di spazzamento manuale e frequenze del servizio di spazzamento meccanizzato;
  - frequenza della pulizia periodica e di svuotamento dei cestini
  - valutazione della corrispondenza tra le caratteristiche del servizio svolto e i livelli di qualità previsti dagli standard elencati nel presente lavoro;
  - orari di espletamento dei diversi servizi per tipologia di servizio.
- 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 necessità 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 giurisprudenze comunitarie 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. In dettaglio, per quanto riguarda il servizio di raccolta, si può affermare che l'affidamento è stato effettuato secondo criteri di efficienza.

## 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 ambientali, intesi come complesso di attività comprensivo, allo stato attuale del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti;

La definizione del modello "in house providing" è riferita all'individuazione, quale soggetto gestore al quale affidare direttamente la gestione dei servizi, 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 trattasi 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 trattasi; 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 rifiuti 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 del 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 necessita di procedere prima con una valutazione di eventuali liberalizzazioni dei servizi possibili di gestioni concorrenziali, e una volta effettuata tale valutazione ha riaffermato la necessita 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).

La modalità di gestione del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti, nel Lazio, è disciplinata dalla legge 152/2006 che fa di uno dei suoi cardini la gestione integrata del servizio, ovvero la non frammentarietà della gestione e degli affidamenti da un lato, e la gestione unitaria a livello di ambito dall'altro.

Risulta dunque che, stante l'obbligo della gestione integrata e del principio di autosufficienza dell'ambito, 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 1 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.

#### **Affidamento diretto -condizioni specifiche di mercato**

Alla luce di quanto dichiarato dalla Commissione Europea nel Pacchetto SIEG e dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza Altmark, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire il servizio al costo minore per la collettività, è necessario non solo verificare la sussistenza dei requisiti ordinamentali inerenti il rapporto di affidamento, bensì anche dimostrare la sussistenza dei presupposti di convenienza economica rispetto altri possibili modelli gestionali.

Al fine di poter delineare un breve quadro comparativo con modalità differenti di gestione per consentire un'analisi dell'economicità gestionale in atto, tenendo in considerazione la sola attività di gestione dei rifiuti per motivi legati alla probabile facilità di confrontabilità con diversi scenari, tenendo omogeneità di funzioni, è stata effettuata una ricerca ed una

analisi dei costi sostenuti nei Comuni limitrofi (datata 14.11.2013) e qui aggiornata con alcuni dati successivamente reperiti, le cui risultanze nel seguito si riportano:

*Relativamente ai servizi di igiene urbana (raccolta e trasporto rifiuti), sono stati reperiti i dati, anche economici, di alcuni comuni limitrofi di dimensioni demografiche e territoriali minori e maggiori del Comune di Pontinia.*

**Comune di Sabaudia**

**Popolazione (ISTAT 2010) 19.381**

**Estensione Territoriale ha 14.430**

**Tipo di servizio: porta a porta**

**Costo servizio annuo € 2.351.733,30 (Delib. GM n. 79/2014)**

**Soggetto che effettua il servizio: Ditta Sangalli a seguito di gara**

**Costo ad abitante €/ab/anno 121,34**

**Comune di Sermoneta**

**Popolazione (ISTAT 2010) 8.814**

**Estensione Territoriale ha 4.500**

**Tipo di servizio: porta a porta**

**Costo servizio annuo € 812.827,92**

**Soggetto che effettua il servizio: CNS Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa di Bologna a seguito di gara.**

**Costo ad abitante €/ab/anno 92,22**

**Comune di Terracina**

**Popolazione (ISTAT 2010) 44.081**

**Estensione Territoriale ha 13.640**

**Tipo di servizio: porta a porta**

**Costo servizio annuo € 8.140.000,00 (da articolo di stampa di Iudicone su confronto fra Terracina a Nettuno)**

**Soggetto che effettua il servizio:**

**Costo ad abitante €/ab/anno 184,66 compreso smaltimento.**

**Ipotizzando 530 kg/anno di produzione pro-capite e un costo di smaltimento medio di € 120/ton il Costo ad abitante €/ab/anno diventa pari a 121,06**

**Comune di Nettuno**

**Popolazione (ISTAT 2010) 46.847**

**Estensione Territoriale ha 7.146**

**Tipo di servizio: porta a porta**

**Costo servizio annuo € 5.151.863,00 (da articolo di stampa di Iudicone su confronto fra Terracina a Nettuno)**

**Soggetto che effettua il servizio:**

**Costo ad abitante €/ab/anno 109,97**

**Comune di Cisterna di Latina**

**Popolazione (ISTAT 2010) 35.480**

**Estensione Territoriale ha 14.283**

**Tipo di servizio: porta a porta**

**Costo servizio annuo € 3.393.365,45**

**Soggetto che effettua il servizio: Società partecipata al 51% (altro 49% CNS AMA)**

**Costo ad abitante €/ab/anno 95,64**

*Comune di Pontinia*

*Popolazione (dato da anagrafe dicembre 2014) 14.914*

*Estensione Territoriale ha 11.224*

*Tipo di servizio: in parte porta a porta, in parte differenziata con cassonetto stradale*

*Costo servizio annuo € 676.023,00*

*Soggetto che effettua il servizio: Società interamente partecipata Tra.Sco. Pontinia Srl*

*Costo ad abitante €/ab/anno 45,33*

*Recenti studi (2010) condotti nella Regione Lombardia hanno evidenziato come la raccolta differenziata spinta ottenuta con il sistema porta a porta, conduce a costi complessivi (raccolta + smaltimento) sostanzialmente invariati rispetto alla raccolta con cassonetti stradali. Nel sistema porta a porta, tuttavia, è richiesto un maggior utilizzo di personale e mezzi che conduce inevitabilmente ad un incremento dei costi per la sola raccolta a trasporto (da "Valutazione statistico-economica dei modelli di gestione dei rifiuti in Lombardia" Regione Lombardia).*

*Nel citato studio regionale, il costo di raccolta rifiuti con il sistema "porta a porta" è mediamente superiore al medesimo costo con il sistema da cassonetto stradale.*

*L'incremento del costo per la raccolta rifiuti da cassonetto stradale a porta a porta dipende, ovviamente, anche dal numero degli abitanti, dalla densità di popolazione e dalla sua distribuzione sul territorio e dalla quantità dei rifiuti prodotti.*

*Dalla lettura dei dati sopra riportati si rileva quanto segue:*

*Il costo del servizio annuo di raccolta e trasporto rifiuti per ogni abitante, varia da un minimo di € 92,22, ad un massimo di € 121,34 (quest'ultimo riferito a Comune di dimensioni territoriali simili a quelle del Comune di Pontinia).*

*Si rileva che né per il Servizio di igiene urbana, né per il Servizio di Ecologia per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, sul sito CONSIP non sono state rilevate Convenzioni relative.*

*Conferma della assenza di Convenzioni Consip si ha, ad esempio, anche da Relazione del Comune di Pianoro della Provincia di Bologna per acquisiti effettuati nell'anno 2012 non utilizzando le Convenzioni CONSIP, dove è riportato che l'affidamento del servizio di Nettezza Urbana è stato affidato a soggetto privato perché "Convenzione CONSIP/INTERCENTER non è attiva".*

*Un altro elemento che è opportuno precisare è che il Servizio del Comune di Sermoneta (Comune questo che, nell'indagine condotta, presenta il minor costo annuo per abitante pari a € 92,22) viene svolto da una Società, il CNS Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa di Bologna, che è iscritta firmataria di altra convenzione CONSIP. Ciò denota che tale Società ha una struttura, composizione societaria, capacità imprenditoriale che sono state già vagliate, sia pure per altro servizio, dalla Consip e che il medesimo CNS è stato in grado di proporre una offerta competitiva alla stessa Consip. Non è un caso, quindi, che il costo annuo del servizio di raccolta e trasporto rifiuti eseguito dal CNS sia il più basso fra quelli che si è stati in grado di reperire.*

*Altra considerazione si ritiene di dover formulare relativamente al costo annuo del servizio di che trattasi del Comune di Cisterna (€ 95,64). In tale Comune il servizio è svolto da una Società partecipata dal Comune di Cisterna al 51%; il rimanente 49% della società affidataria del servizio è detenuto da CNS e AMA.*

*Tornando al costo del servizio annuo di raccolta e trasporto rifiuti si evidenzia che l'attuale sistema di raccolta rifiuti utilizzato dal Comune di Pontinia è del tipo misto: parte della raccolta avviene tramite differenziazione dei rifiuti con cassonetti stradali e parte avviene con un sistema di raccolta differenziata spinta così detto "porta a porta" (PAP).*

*Attualmente il Comune di Pontinia sostiene un costo annuo per ogni abitante relativamente al servizio di raccolta e trasporto rifiuti pari a € 45,33. Al fine di rendere omogenei i dati del Comune di Pontinia con i dati dei sopra richiamati Comuni, che tutti hanno adottato un sistema di raccolta differenziata Porta a Porta, si devono stimare i costi supplementari di cui il Comune di Pontinia dovrebbe tener conto per estendere il sistema porta a porta su tutto il territorio comunale. La normativa vigente, fra l'altro, fissando le percentuali di raccolta differenziata da conseguire, praticamente impone di adottare a brevissimo termine un sistema di raccolta spinta, il Porta a Porta, appunto.*

Tenuto conto delle spese attuali e delle spese di personale, degli automezzi, delle attrezzature, del materiale di consumo, delle spese generali e degli imprevisti, il costo delle estensioni del servizio di raccolta rifiuti porta a porta sull'intero territorio, se affidato ad una Società interamente partecipata (come la Società Trasco che attualmente è incaricata del servizio) si può ritenere che produca un incremento degli attuali costi non superiore all'80% degli stessi.

Il costo annuo per abitante relativo al servizio di raccolta e trasporto rifiuti diverrebbe, così, per il Comune di Pontinia non superiore ad € 81,59.

Tale ultimo valore è circa il 13% in meno di quello praticato nel Comune di Sermoneta, Comune questo nel quale il costo per abitante del servizio è quello più basso rispetto agli altri comuni dei quali è stato possibile reperire i dati.

Dalle evidenze riportate rispetto alla gestione rifiuti urbani, risulta evidente come Tra.Sco. Pontinia srl sia conforme ai parametri di economicità, efficacia ed efficienza nella gestione.

