

COMUNE DI PAISCO LOVENO
Provincia di Brescia

**RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 34, COMMA 20, D.L. 18.10.2012 N. 179
CONVERTITO IN LEGGE 17.12.2012 N. 221 CONCERNENTE L' AFFIDAMENTO DEL
SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE A VALLE CAMONICA SERVIZI SRL**

1) PREMESSA

L'art. 34, comma 20, del d.l. 179/2012 dispone che "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

Con la deliberazione di Consiglio Comunale, il Comune di Paisco Loveno ha proceduto con Deliberazione C.C. n. 25 del 22/12/2012 alla prosecuzione dell'affidamento *in house providing* relativamente al servizio di IGIENE AMBIENTALE, alla società partecipata interamente pubblica Valle Camonica Servizi SRL per anni 12.

Il Decreto Legge 18/10/2012, n. 179 *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 Ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 Ottobre 2012), all'art. 34 (*Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni*), cc.13 e 14 prevede quanto segue:

"13. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

14. In relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, la relazione prevista al comma 13 deve essere pubblicata entro la data del 31 dicembre 2013. Per gli affidamenti per i quali non è prevista una data di scadenza, gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento, pena la cessazione dell'affidamento medesimo alla data del 31 dicembre 2013."

La relazione ex art. 34, c.13 DL 179 / 2012, in generale, quindi:

- *va sviluppata ed approvata ad ogni rinnovo di affidamento di servizio pubblico locale (e non anche per le attività diverse dai servizi pubblici), da parte del singolo ente affidante;*

- *va sviluppata ed approvata entro il 31.12.2013 per gli affidamenti oggi in essere e che proseguono oltre quella data.*

In termini di contenuti specifici, la presente relazione:

- dà atto della natura di *servizio pubblico di rilevanza economica* del servizio di IGIENE AMBIENTALE;
- individua quale sia l'*ente affidante*;
- *definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale*;
- *dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo*
- *per la forma di affidamento prescelta*;

Ciascuno dei temi sopra elencati è oggetto dei paragrafi a seguire.

2) LA NATURA DI SERVIZIO PUBBLICO DI RILEVANZA ECONOMICA DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

Appare innanzitutto necessario operare la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni (diverse dai servizi pubblici) al fine di collocare correttamente il servizio di IGIENE AMBIENTALE.

Circa il dibattuto tema della *rilevanza economica*, va innanzitutto evidenziato quanto espresso con 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:

La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice 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 dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione. In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica.

... La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore

Nella giurisprudenza, quindi, è pacifico che il servizio di IGIENE AMBIENTALE sia considerato un servizio pubblico locale.

In particolare la gestione del servizio di IGIENE AMBIENTALE che questa Amministrazione ha affidato, comprende le seguenti principali attività:

- raccolta, trasporto e smaltimento del rifiuto urbano residuo (R.S.U.) e della frazione organica residua solida urbana ;
- raccolta, trasporto e conferimento a centri autorizzati di rifiuti differenziati quali ad esempio carta e cartone, vetro, lattine, plastica, ferro ecc. ;
- raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti urbani pericolosi quali farmaci (contenitori presso le farmacie, parafarmacie e territorio) e pile (contenitori dislocati sul territorio);
- raccolta, trasporto e recupero del rifiuto differenziato verde derivante da tagli e sfalci dei giardini privati; · ;
- smaltimento rifiuti derivanti dal servizio di spazzamento meccanico stradale;
- informazione e formazione dei cittadini con assemblee pubbliche ed iniziative sul territorio, anche coinvolgendo le realtà associative ed istituzionali dello stesso
- promozione dei progetti ed iniziative aventi come obiettivo una corretta riduzione e differenziazione del rifiuto da tenersi nelle scuole e nelle realtà associative;
- informazione e formazione alle attività produttive del territorio anche con incontri mirati e/o personalizzati;
- attivazione e costruzione di un rapporto organico con le iniziative di animazione sul territorio proposte dalle associazioni al fine di educare al corretto conferimento dei rifiuti.

Le modalità tecniche ed operative di gestione del servizio di igiene ambientale sono dettagliatamente specificate in apposito contratto di servizio al quale si rimanda per ulteriori specificazioni.

Il servizio di IGIENE AMBIENTALE costituisce, in definitiva, un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, al fine della tutela della salute pubblica e dell'ambiente, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da ciò discende, inoltre, la fruibilità, la disponibilità e l'universalità del servizio medesimo: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e fruibile da tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo. Pertanto, è necessario che il servizio *de quo* sia affidato ad un unico gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, in particolare avendo riguardo a quanto sopra detto e che sia in grado di effettuare eventuali interventi di riqualificazione degli impianti di IGIENE AMBIENTALE. Scopo primario dell'affidamento del servizio, infatti, è conseguire il miglioramento ulteriore della qualità del servizio di IGIENE AMBIENTALE. Si può, quindi, concludere che il servizio in esame, quando oggetto di affidamento in house, deve essere oggetto della relazione ex art. 34, c.13 DL 179 / 2012.

3) INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE IL SERVIZIO

Data la natura del servizio, nel caso del Comune di Paisco Loveno si rileva che non può che essere il Comune stesso a definire l'opportunità di ricorrere all'affidamento; al riguardo, se il Comune bandisse una propria procedura ad evidenza pubblica o istituisse una propria società mista con socio operatore, la scelta certamente si porrebbe in contrasto con l'approccio unificato che risulta già ampiamente condiviso con gli altri Comuni ed Enti sovracomunali del territorio.

Ne deriva, che la prosecuzione dell'affidamento *in house* a Valle Camonica Servizi srl, in quanto soggetto interamente pubblico, risulta essere ad oggi il modello più coerente per lo svolgimento del servizio in esame.

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

Ciò chiarito, l'affidamento *in house* risulta in ogni caso modello gestionale totalmente ammesso dalla normativa vigente e dalla giurisprudenza corrente; infatti a ciò conduce la tumultuosa evoluzione normativo - giurisprudenziale afferente le forme di gestione dei servizi pubblici locali, evoluzione che può essere riassunta come segue:

1. la sentenza Corte Cost. 199/2012 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 D.L. 138/2011 (che aveva di fatto sostituito il già citato art.23bis, prevedendo pressoché analoghe forme di liberalizzazione/privatizzazione obbligatoria, dal che la pronuncia della Corte Cost., in relazione a quanto segue sub 2), art.4 D.L. 138/2011 convertito in Legge 148/2011, ed anche delle modifiche ed integrazioni allo stesso apportate dall'art.9 Legge 183/2011, dall'art.25, c.1 D.L. 1/2012 convertito in Legge 27/2012, dall'art.53 D.L. 83/2012;
2. il DPR 113/2011 ha abrogato (in esito al referendum popolare del 12-13 Giugno 2011) il già citato art.23bis D.L. 112/2008 (la sostanziale coincidenza delle previsioni del quale, con quelle del successivo art. 4 D.L. 138/2011 di cui sopra, ha condotto all'incostituzionalità di quest'ultimo), art. 23bis D.L. 112/2008 convertito in legge 133/2008, modificato ed integrato dall'art.15 D.L. 135/2009 convertito in Legge 166 / 2009, nonché ha abrogato il DPR 168/2010, regolamento di attuazione del citato art. 23bis;
3. l'art.12, c.1 DPR 168 / 2010 ha abrogato l'art.113, cc. 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater DLgs 267/2000.

Per quanto interessa ai fini del presente Documento, la modifica sostanziale (e principale) generata dalla sentenza della Corte Costituzionale appena richiamata, riguarda i limiti (o meglio l'abolizione dei limiti) all'utilizzazione del modello di gestione *in house*. Se, come già ricordato, la normativa previgente poneva dei paletti alla possibilità di utilizzare tale modello, l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112/08 e la successiva dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/11, comporta la conseguenza che i Comuni non sono più vincolati da specifici obblighi, ma sono liberi di ricorrere al modello dell'affidamento *in house*, al pari della gestione a mezzo società mista ovvero dell'affidamento a operatore privato.

In altri termini, se nella previgente disciplina, l'affidamento diretto del servizio richiedeva sempre il ricorso al modello della società mista tutte le volte che non sussistevano le stringenti condizioni per accedere all'*in house*, oggi non è più così e le amministrazioni hanno la facoltà di scegliere alternativamente l'uno o l'altro tipo di gestione. Ulteriore alternativa resta ovviamente l'affidamento con gara a imprenditore privato.

4) SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO NELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO IN ESAME DAL COMUNE A VALLE CAMONICA SERVIZI SRL.

4.1) INTRODUZIONE

La coerenza dell'affidamento del servizio in esame, da parte del Comune di Paisco Loveno a Valle Camonica servizi srl,(società di cui il comune è socio), deve risultare in esito ad analisi di natura amministrativa relative a due questioni tra loro correlate:

- il fatto che Valle Camonica servizi srl sia strutturata effettivamente quale società *in house*, nel rispetto dei requisiti evidenziati dalla giurisprudenza amministrativa;

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirla dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente ad esempio mancato pagamento della tariffa.

Gli obiettivi che le amministrazioni pubbliche debbono tenere nell'espletamento dei servizi d'igiene urbana sono così sintetizzabili:

1. ridurre le quantità di rifiuti urbani da avviare agli impianti di smaltimento;
2. migliorare la qualità dei rifiuti conferiti agli impianti di trattamento e recupero;
3. ridurre il n° di contenitori presenti sul suolo pubblico;
4. ridurre l'abbandono di rifiuti;

Per un maggiore dettaglio le modalità di espletamento dei servizi sono specificate nel contratto di servizio.

5) CONCLUSIONI

Occorre sottolineare che nel caso in analisi non sussistono dubbi che il Comune di Paisco Loveno abbia un controllo analogo sulla società e sui servizi in particolare.

Ciò in quanto è il Comune che stabilisce con propri atti o provvedimenti organizzativi ogni aspetto della gestione ed erogazione del servizio de quo: tariffe, condizioni e requisiti per accedere al servizio, orari, etc....

Il controllo analogo in base a quanto indicato nel Regolamento CEE 1370/2007 sussiste anche in presenza di un significativo livello di rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza, oltre che di controllo reale sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione.

Pertanto, allo stato attuale della normativa e ferma restando la possibilità di intraprendere per sopravvenute disposizioni legislative altre decisioni in merito, si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, continui ad essere la gestione dei servizi di IGIENE AMBIENTALE come sopra descritti, mediante il ricorso a Valle Camonica servizi srl, in quanto società a capitale interamente pubblico che possiede, come dimostrato, i requisiti per l'affidamento *in house providing*.

Oltre alle ragioni sopra illustrate, anche motivazioni di carattere specifico depongono per il proseguimento dell'affidamento, secondo il modello *in house*, a Valle Camonica servizi srl nel Comune di Paisco Loveno.

Ed infatti, il Comune di Paisco Loveno, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento *in house* rappresenti tuttora la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche che nel seguito si illustrano brevemente.

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

L'art. 3 bis del decreto legge n. 138/2011 e le discipline di settore (che, per quanto attiene al servizio di igiene ambientale, sono rappresentate dal D.Lgs 152/2006 e dalla Legge Regionale 12 dicembre 2003, N. 26, recante "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale") dispongono la gestione dei servizi per Ambiti Ottimali.

Peraltro, la **Regione Lombardia**, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D.Lgs n. 152/2006, **ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali**: spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento – in esclusiva – del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatorie regionali e provinciali.

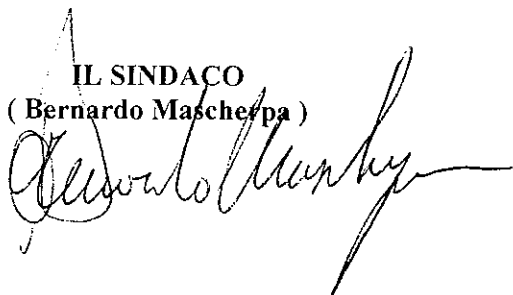
In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Lombardia l'aggregazione di più soggetti (ai menzionati fini di maggiore economicità ed efficienza del servizio) è comunque realizzabile mediante l'autonoma iniziativa degli Enti Locali che, nel caso che ci occupa, hanno già adottato tale opzione tramite l'aggregazione che, avendo natura societaria, ha tra l'altro natura elastica ed aperta all'ingresso, in qualunque momento, di ulteriori Amministrazioni.

Inoltre, ed in linea più generale, l'affidamento a Valle Camonica servizi srl del servizio di igiene ambientale risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- i costi del servizio sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente, realizzando Valle Camonica servizi srl una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna; ciò, del resto, costituisce una caratteristica costante nel tempo per quanto attiene i servizi di igiene urbana svolti dalla Valle Camonica servizi srl;
- l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente non consente né a breve né a medio termine di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto;
- la qualità e l'efficienza del servizio assicurato da Valle Camonica Servizi srl sono attestati, anche a livello nazionale, dai riconoscimenti ricevuti con riguardo al livello raggiunto nel campo della raccolta differenziata;
- tale livello qualitativo dimostra fra l'altro l'efficacia della scelta a suo tempo operata dalle amministrazioni comunali del territorio perseguendo l'aggregazione tra le realtà territoriali esistenti, che ha consentito un indubbio recupero di efficienza connesso alla creazione di sinergie ed economie di gestione.

Paisco Lovenò, 30/12/2013.

IL SINDACO
(Bernardo Mascherpa)



IL SEGRETARIO COMUNALE
(Dott. Onofio Calorio)

