

Allegato B

AGGIORNAMENTO Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l' affidamento in house alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.a., prescelta per il servizio pubblico locale con rilevanza economica di raccolta, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti, del Comune di Millesimo ai sensi dell'art. 34, commi 20-21 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012.

Parte prima

1. Quadro di sintesi e finalità generali della relazione illustrativa.

1.1. Finalità generali della relazione illustrativa.

Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “ Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 – in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali s.p.a. (d'ora in poi individuata anche come “S.A.T. s.p.a.” o come “Società”), secondo il criterio dell'in house providing, del servizio pubblico consistente nelle attività di raccolta, trasporto e conferimento in destino dei rifiuti, del Comune di Millesimo, di seguito individuato per ragioni di sintesi anche come “servizio di gestione rifiuti”.

La Società gestisce servizi analoghi anche per altri Comuni della Provincia di Savona, appartenenti ad un contesto territoriale di area vasta, individuabile come sub-ambito nell'ambito provinciale.

1.2. Quadro di sintesi relativo all'affidamento del servizio di gestione rifiuti da parte del Comune di Millesimo alla società S.A.T. s.p.a. e delle particolarità della società stessa.

Il Comune di Millesimo è socio S.A.T. con una percentuale pari allo 0,35% dal 2006

Il Comune di Millesimo in data 16.10.2006 ha provveduto alla nomina dei liquidatori della propria società partecipata Valservice s.r.l. e che la Società S.A.T. s.p.a. si è resa disponibile a garantire il servizio (gestione r.s.u.) nelle more del completamento delle procedure di liquidazione della Valservice s.r.l..

Che la Soc. S.A.T. s.p.a. in accordo con i Comuni di Vado Ligure, Quiliano, Bergeggi, Spotorno e Noli ha optato per la modifica allo Statuto societario per l'ampliamento del numero dei membri del Consiglio di Gestione in modo da consentire la partecipazione dei Comuni della Valbormida al Consiglio stesso in relazione all'acquisizione di quote sociali.

Che la Soc. S.A.T. s.p.a. si era impegnata ad assicurare l'assunzione dei lavoratori della soc. Valservice in liquidazione e che si era resa disponibile a valutare con i Comuni valbormidesi soci le modalità e i costi di gestione finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissate dalla normative in materia e le modalità delle isole ecologiche prevista dal Piano Provinciale.

Preso atto che, a seguito di alcune trasformazioni, ha dato vita alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali s.p.a., costituita nel 2007 ed affidataria da quell'anno del servizio di gestione dei rifiuti.

Le varie fasi che hanno condotto alla genesi di S.A.T. e gli assetti sociali coinvolgenti il Comune di Millesimo ed altri Comuni della Provincia di Savona sono illustrati di seguito.

In data 06/05/2008 con atto Notaio Brundu n. 37764 di rep. n. 19757 di rac. il Comune di Vado Ligure ha ceduto:

- n. 11.240 azioni al Comune di Vezzi Portio
- n. 10.341 azioni al Comune di Cengio
- n. 6.070 azioni al Comune di Altare
- n. 9.217 azioni al Comune di Millesimo

In data 13/05/2008 con atto Notaio Brundu n. 37780 di rep. n. 19770 di rac. Il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 5.395 azioni al Comune di Dego.

Quindi in tale data il Capitale Sociale risulta essere così suddiviso:

| | | | | |
|------------------------|--------|-----------|---|------------|
| COMUNE DI VADO LIGURE | AZIONI | 1.811.391 | € | 416.619,93 |
| COMUNE DI QUILIANO | AZIONI | 118.319 | € | 27.213,37 |
| COMUNE DI SPOTORNO | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI BERGEGGI | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI NOLI | AZIONI | 39.439 | € | 9.070,97 |
| COMUNE DI VEZZI PORTIO | AZIONI | 11.240 | € | 2.585,20 |
| COMUNE DI CENGIO | AZIONI | 10.341 | € | 2.378,43 |
| COMUNE DI ALTARE | AZIONI | 6.070 | € | 1.396,10 |
| COMUNE DI MILLESIMO | AZIONI | 9.217 | € | 2.119,91 |
| COMUNE DI DEGO | AZIONI | 5.395 | € | 1.240,85 |
| | | 2.248.048 | € | 517.051,04 |

In data 25/06/2012 con atto Notaio Firpo n. 57154 di rep. e n. 31806 di racc. la S.A.T. S.p.A. ha incorporato per fusione la Società Servizi Tecnologici S.p.A. La fusione per incorporazione ha determinato un aumento di capitale sociale da € 517.051,04 ad € 612.616,04 ed è così detenuto:

| | | | | |
|------------------------|--------|-----------|---|------------|
| COMUNE DI VADO LIGURE | AZIONI | 1.811.391 | € | 416.619,93 |
| COMUNE DI QUILIANO | AZIONI | 118.319 | € | 27.213,37 |
| COMUNE DI SPOTORNO | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI BERGEGGI | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI NOLI | AZIONI | 39.439 | € | 9.070,97 |
| COMUNE DI VEZZI PORTIO | AZIONI | 11.240 | € | 2.585,20 |
| COMUNE DI CENGIO | AZIONI | 10.341 | € | 2.378,43 |
| COMUNE DI ALTARE | AZIONI | 6.070 | € | 1.396,10 |
| COMUNE DI MILLESIMO | AZIONI | 9.217 | € | 2.119,91 |
| COMUNE DI DEGO | AZIONI | 5.395 | € | 1.240,85 |

| | | | | |
|------------------------|--------|-----------|---|------------|
| COMUNE DI ALBISSOLA M. | AZIONI | 252.562 | € | 58.089,26 |
| COMUNE DI CELLE LIGURE | AZIONI | 162.938 | € | 37.475,74 |
| | AZIONI | 2.663.548 | € | 612.616,04 |

In data 25/09/2015 con atto Notaio Firpo n. 63064 di rep. e n. 35880 di rac. il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 2664 azioni al Comune di Roccavignale.

| | | | | |
|------------------------|--------|-----------|---|------------|
| COMUNE DI VADO LIGURE | AZIONI | 1.808.727 | € | 416.007,21 |
| COMUNE DI QUILIANO | AZIONI | 118.319 | € | 27.213,37 |
| COMUNE DI SPOTORNO | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI BERGEGGI | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI NOLI | AZIONI | 39.439 | € | 9.070,97 |
| COMUNE DI VEZZI PORTIO | AZIONI | 11.240 | € | 2.585,20 |
| COMUNE DI CENGIO | AZIONI | 10.341 | € | 2.378,43 |
| COMUNE DI ALTARE | AZIONI | 6.070 | € | 1.396,10 |
| COMUNE DI MILLESIMO | AZIONI | 9.217 | € | 2.119,91 |
| COMUNE DI DEGO | AZIONI | 5.395 | € | 1.240,85 |
| COMUNE DI ALBISSOLA M. | AZIONI | 252.562 | € | 58.089,26 |
| COMUNE DI CELLE LIGURE | AZIONI | 162.938 | € | 37.475,74 |
| COMUNE DI ROCCAVIGNALE | AZIONI | 2.664 | € | 612,72 |
| | AZIONI | 2.663.548 | € | 612.616,04 |

In data 11/11/2015 con atto Notaio Firpo n. 63303 di rep. e n. 36070 di rac. il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 71.000 azioni al Comune di Varazze.

| | | | | |
|------------------------|--------|-----------|---|------------|
| COMUNE DI VADO LIGURE | AZIONI | 1.737.727 | € | 399.677,21 |
| COMUNE DI QUILIANO | AZIONI | 118.319 | € | 27.213,37 |
| COMUNE DI SPOTORNO | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI BERGEGGI | AZIONI | 118.318 | € | 27.213,14 |
| COMUNE DI NOLI | AZIONI | 39.439 | € | 9.070,97 |
| COMUNE DI VEZZI PORTIO | AZIONI | 11.240 | € | 2.585,20 |
| COMUNE DI CENGIO | AZIONI | 10.341 | € | 2.378,43 |
| COMUNE DI ALTARE | AZIONI | 6.070 | € | 1.396,10 |
| COMUNE DI MILLESIMO | AZIONI | 9.217 | € | 2.119,91 |
| COMUNE DI DEGO | AZIONI | 5.395 | € | 1.240,85 |
| COMUNE DI ALBISSOLA M. | AZIONI | 252.562 | € | 58.089,26 |
| COMUNE DI CELLE LIGURE | AZIONI | 162.938 | € | 37.475,74 |
| COMUNE DI ROCCAVIGNALE | AZIONI | 2.664 | € | 612,72 |
| COMUNE DI VARAZZE | AZIONI | 71.000 | € | 16.330,00 |
| | AZIONI | 2.663.548 | € | 612.616,04 |

Con deliberazione consiliare n. 33 del 22.12.2006 è stato affidato a S.A.T. s.p.a. il servizio di raccolta e trasporto r.s.u. e nelle more dell'istituzione ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'autorità d'ambito così come previsto dall'art. 204 del D.L. 152/2006 i soggetti che esercitano il servizio anche in economia alla data di entrata in vigore della parte IV del decreto citato continuano a gestirlo.

Il Comune di Millesimo ha pertanto affidato alla società S.A.T. s.p.a., secondo il criterio dell' "in house providing", il servizio pubblico locale 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 d.lgs. n. 267/2000, all'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 ed all'art. 4 del d.l. n. 138/2011 conv. In l.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 Millesimo 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 C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La decisione del Comune di Millesimo nella conferma, nei vari passaggi di trasformazione societaria, è stata peraltro determinata considerando:

- a) le possibili opzioni esercitabili per la gestione del servizio rifiuti, tenendo conto del quadro di contesto e del mercato di riferimento;
- b) 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 Millesimo per definire i propri rapporti con la società S.A.T. s.p.a. sta predisponendo un nuovo contratto di servizio nell'ambito dell'affidamento esistente, definendo nello stesso gli obblighi reciproci, i livelli qualitativi relativi alle prestazioni di sviluppo dei servizi ed i correlati profili economici.

In oggi il Comune intende procedere ad un nuovo affidamento tramite una significativa rimodulazione del servizio con l'adozione di un piano di raccolta differenziata "ad accesso con cassonetto stradale anche ad accesso controllato: cassonetti dotati di chiusura per zone definite e servizio di isola ecologica tramite cassoni scarrabili al 1° e 3° sabato del mese"; l'affidamento avrà durata settennale e sarà puntualmente disciplinato dal contratto di servizio sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio Comunale al Responsabile del Procedimento.

Il quadro dei profili economici si fonda su un sistema tariffario approvato dal Comune di Millesimo ed aggiornabile periodicamente entro limiti prefissati (TARSU sino al 2013, TARI dal 2014).

Il nuovo contratto di servizio dovrà definire anche gli obblighi di servizio universale (in attuazione di quanto previsto dagli artt. 177 e 178 del d.lgs. n. 152/2006), nonché gli obblighi di servizio pubblico.

2. Elementi di riferimento.

2.1. Quadro normativo di riferimento per i servizi pubblici locali e finalità specifica della relazione illustrativa.

2.1.1. Elementi di caratterizzazione generale e evoluzione normativa in materia di servizi pubblici locali con rilevanza economica.

Il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata (anche con differenziazioni settoriali rilevanti) e dinamiche particolari, contrassegnate negli ultimi anni da elementi di forte trasformazione, che in parte costituiscono rimodulazione progressiva di quanto delineato, a livello di descrizione generale, dall'originaria disciplina organica contenuta nel d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), particolarmente negli articoli 112 e 113.

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive dei servizi di interesse generale (SIG) in ambito comunitario ha condotto ad una complessiva ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 (alla quale è stata associata una disciplina attuativa specifica, contenuta nel d.P.R. n. 168/2010).

Tale assetto, però, è stato oggetto dell'abrogazione prodotta dal positivo esito del referendum del 12-13 giugno 2011 (tradotta nel d.P.R. n. 113 del 18 luglio 2011), principalmente funzionalizzata all'esclusione dai processi di privatizzazione del servizio idrico integrato.

La necessità di ricomporre per i servizi pubblici un dato normativo sistemico in rapporto all'ordinamento comunitario e di prima traduzione degli esiti referendari ha condotto alla composizione di una norma-chiave, nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011.

La disposizione è stata successivamente integrata più volte (con la legge n. 183/2011, con la legge n. 27/2012 e con il d.l. n. 83/2012). Tuttavia l'articolato quadro normativo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012, in quanto definito in termini replicativi dell'abrogato art- 23-bis e, quindi, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Il quadro di riferimento generale, pertanto, viene ad essere costituito dai principi comunitari ed è integrato da alcune norme specifiche (sopravvissute ai vari passaggi), nonché da discipline settoriali per alcune attività (principalmente servizi "a rete").

Rispetto a questo quadro, quindi, risulta necessaria la configurazione di alcuni elementi essenziali, per poter analizzare efficacemente il sistema dei servizi pubblici locali, per il quale si rinviene un elemento definitorio generale nel d.lgs. n. 267/2000.

2.1.2. Quadro generale di riferimento per l'affidamento dei servizi pubblici locali di gestione dei rifiuti urbani.

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 d.lgs. n. 152/2006, il quale stabilisce che " la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse".

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.

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 d.lgs. 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 d.lgs 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 d.lgs. n. 267/2000 (testo unico della normativa sugli enti locali – Tuel). Sulla base della disciplina comunitaria, l'ente pubblico può quindi affidare il servizio in "house", a società mista con socio privato operativo o tramite gara, a società pubbliche o private, attualizzando il quadro dei modelli di gestione a suo tempo definito dall'art. 202 del d.lgs. n. 152/2006.

Secondo la linea elaborata dalla Conferenza delle Regioni nella posizione interpretativa ufficiale sull'eventuale applicabilità al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani del regime degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, tradotta nel documento 13/019/CR12/C5 del 7 febbraio 2013, la gestione dei rifiuti urbani non ricade nella fattispecie di "concorrenza nel mercato"; infatti il singolo utente non può scegliere il gestore del servizio, in quanto l'utilizzo contemporaneo delle attrezzature e delle infrastrutture da parte di più gestori non è possibile (come invece avviene per la telefonia o per il gas), né è praticabile la moltiplicazione delle attrezzature funzionali alla raccolta dei rifiuti e delle infrastrutture; si ritiene invece che il servizio possa rientrare nella fattispecie di "concorrenza per il mercato" che si concretizza fino al momento della gara/affidamento del servizio tra più concorrenti.

Individuato il gestore conformemente ai dettami della disciplina UE, lo stesso opera in virtù di quanto stabilito nel contratto di servizio, in condizioni di "monopolio legale"; quindi non potendosi inserire altri gestori proprio per le caratteristiche del servizio, non si verifica alterazione della concorrenza.

Il rispetto delle direttive europee in materia di rifiuti (da ultimo la Direttiva 2008/98/CE) e delle norme nazionali di recepimento (il d.lgs. n. 205 del 10 dicembre 2010 di modifica del d.lgs. n. 152/2006) impone il raggiungimento di specifici obiettivi di riutilizzo, di raccolta differenziata, di riciclaggio (art 11 commi 1 e 2 della Direttiva 2008/98/CE), di recupero e di smaltimento, nonché di specifiche caratteristiche di qualità del servizio che, per essere concretizzati, comportano una riorganizzazione complessiva del sistema che necessita di significativi investimenti, con conseguente aumento del costo del servizio. Il finanziamento pubblico finalizzato alla realizzazione di infrastrutture ed all'acquisto di attrezzature necessarie per una corretta gestione dei rifiuti urbani, concorre a ridurre le tariffe applicate agli utenti, in quanto contribuisce ad abbattere i costi vivi e/o quelli di ammortamento delle attrezzature e/o infrastrutture.

La caratterizzazione del servizio di gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale è stata inoltre confermata:

1) dall'art. 25, comma 4 del d.l. n. 1/2012 conv. in l. n. 27/2012, il quale stabilisce che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, 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 lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. 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 a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito;

2) dall'art. 3-bis, comma 1-bis del d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011 (introdotto dall'art. 34, comma 23 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012), il quale prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 dello stesso articolo.

La Regione Liguria ha prodotto, in attuazione delle norme contenute nel d.lgs. n. 152/2006:

- a) un complesso di norme specifiche, contenute nella l.r. n. 30/2006;
- b) disposizioni di disciplina degli ATO nella l.r. n. 39/2008.
- c) in ultimo la l.r. n. 1/2014

2.1.3. Quadro di riferimento relativo all'individuazione dell'ente affidante tenuto a predisporre la relazione illustrativa.

L'art. 3-bis, comma 1 del d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011 prevede che:

- a) a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012;
- b) la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Il comma 1-bis dello stesso art. 3-bis stabilisce inoltre che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 dello stesso articolo.

Con L.R. 1/2014 è stato rivisto l'intero assetto delle competenze in materia di gestione integrata rifiuti. Il modello di *governance* proposto per il settore rifiuti prevede: l'istituzione di un ambito Regionale, l'individuazione dell'Autorità d'ambito per il ciclo dei rifiuti che tramite il Comitato d'Ambito, rappresentativo dei diversi livelli di governo locali, è competente a definire gli indirizzi strategici della gestione settoriale e a disporre in merito agli aspetti aventi rilievo generale, e forme associative anche obbligatorie fra Comuni previste dalla normativa sulle Autonomie locali, alle

quali sono assegnate le funzioni in materia di organizzazione, affidamento e controllo dei servizi definiti in corrispondenza di aree territoriali omogenee, tali da consentire economie di scala ed efficienza dei servizi.

2.1.4. Elementi di definizione del servizio pubblico e del servizio universale in rapporto ai parametri dell'ordinamento comunitario.

Al fine di poter correttamente definire i parametri per il riscontro della coerenza del modello di gestione dei servizi oggetto della presente relazione con i requisiti dell'ordinamento comunitario è necessario individuare alcune definizioni di riferimento, potendo assumere gli elementi precisati dalla Commissione Europea nel Libro Verde sui servizi di interesse generale COM(2003)270 del 21 maggio 2003, peraltro successivamente sviluppati dalla giurisprudenza comunitaria.

L'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel Trattato dell'Unione Europea, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico (Punto 16 Libro Verde).

L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del Trattato UE. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

Il termine "servizio pubblico" può avere significati diversi nell'ordinamento comunitario, poiché in alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell'interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell'ente che presta il servizio (punto 19 Libro Verde).

L'espressione "obblighi di servizio pubblico" si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale (punto 20 Libro Verde). Tale definizione è stata successivamente sviluppata dalla normativa comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il concetto di "servizio universale" fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale in base a cui taluni servizi sono messi a disposizione di tutti i consumatori ed utenti finali fino al livello qualitativo stabilito, sull'intero territorio di uno Stato membro, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile.

Il concetto di "servizio universale" è dinamico: assicura che i requisiti di interesse generale tengano conto dei progressi in campo tecnologico, economico, sociale e politico e consente, se del caso, di adeguare costantemente tali requisiti alle diverse esigenze degli utenti e dei consumatori (sez. 1.1. punto 3 Allegato Libro Verde).

Il servizio universale è caratterizzato da alcuni requisiti fondamentali (sez. 1 e 2 Libro Verde):

- a) continuità;
- b) qualità del servizio;
- c) accessibilità dei prezzi;
- d) protezione degli utenti e dei consumatori;
- e) sicurezza della fornitura;
- f) accesso alla rete.

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

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

2.1.5. Elementi di definizione dei servizi pubblici locali (con rilevanza economica) e dei servizi di interesse (economico) generale – SIEG.

Per poter comprendere la correlazione tra la nozione di servizio di interesse generale in ambito comunitario e quella di servizio pubblico locale nell'ordinamento nazionale, è necessario individuare gli elementi essenziali per la definizione di quest'ultima, in chiave ricostruttiva.

Aderendo alla nozione c.d. oggettiva, il servizio si qualifica come "pubblico" perché l'attività in cui esso consiste si indirizza istituzionalmente al pubblico, mirando a soddisfare direttamente esigenze della collettività in coerenza con i compiti dell'amministrazione pubblica, che possono essere realizzati direttamente o indirettamente, attraverso l'attività di privati; quindi, il servizio pubblico è caratterizzato da un elemento funzionale, ossia il soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale, che non si rinviene nell'attività privata imprenditoriale, anche se indirizzata e coordinata a fini sociali (cfr. sul punto Cassazione civile, Sez. un., 30 marzo 2000, n. 71; Cassazione civile, Sez. un., 19 aprile 2004, n. 7461).

La nozione di servizio pubblico va quindi riferita ad attività che di per sé sono di interesse pubblico, perché intrinsecamente dotate di rilevanza pubblicistica, attesa la generalità degli interessi che sono dirette a soddisfare, a prescindere dalla qualificazione del soggetto cui va imputata tale attività (cfr. sulla necessità di ravvisare nell'interesse pubblico in quanto tale l'elemento caratterizzante la nozione di servizio pubblico si veda, tra le altre, Tar Lazio Roma, sez. III, sent. n. 4845 del 20 giugno 2006).

Tale approccio specifica, quindi, che il servizio pubblico attiene ad un'attività direttamente erogata nei confronti della generalità degli utenti (cfr. Cassazione civile, Sez. un., 12 maggio 2006, n. 10994; Cassazione civile, Sez. un., 12 novembre 2001, n. 14032; Cass. civile, Sez. un., 30 marzo 2000, n. 71; Tar Campania Napoli, Sez. I, 11 dicembre 2006, n. 10455; Tar Lazio Roma, Sez. III, 20 giugno 2006, n. 4845).

La valorizzazione della dimensione oggettiva del servizio pubblico è coerente con la disciplina comunitaria, nell'ambito della quale è il concetto di servizio di interesse generale quello che più si avvicina alla nozione di servizio pubblico formata in base all'ordinamento nazionale.

La correlazione tra la configurazione del servizio alla collettività reso dall'ordinamento comunitario e quella statuita dalla normativa nazionale è stata definita dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 325 del 3-17 novembre 2010.

La Consulta evidenzia come -in ambito comunitario- non venga mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo».

Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

2.1.6. Elementi di definizione degli obblighi di servizio pubblico.

L'articolo 2, comma 1, lett. e) del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, consente di individuare la definizione della nozione di obbligo di servizio pubblico.

La disposizione stabilisce infatti che per obbligo di servizio pubblico deve intendersi l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso.

L'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato UE, stabilisce infatti che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono imprese cui è stata affidata una "specifico missione" e, in generale, l'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico implica appunto la prestazione di servizi che un'impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni. Applicando il criterio dell'interesse generale, gli Stati membri o l'Unione possono collegare obblighi specifici a tali servizi.

L'obbligo di servizio pubblico è direttamente legato all'esigenza di assicurare l'universalità e l'accessibilità dei servizi pubblici: qualora il servizio che si ritenga necessario fornire non possa essere garantito in maniera adeguata dal mercato, l'autorità pubblica (l'ente affidante il servizio), al fine di assicurare la tutela dell'interesse generale, interviene prevedendo, a carico del soggetto gestore (affidatario del servizio), specifici obblighi di servizio pubblico.

Ad esempio, nella gestione dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico possono riguardare la necessità di garantire la piena continuità della raccolta a tutela della salute dei cittadini o la realizzazione di attività specifiche volte a garantire la massima fruibilità di contesti particolari, ad elevata frequentazione (con conseguente connotazione dell'obbligo di replica delle prestazioni con frequenza maggiore rispetto a quella individuabile come standard ottimale).

In simile caso al soggetto gestore possono essere assicurate delle compensazioni economiche, che gli consentano di assolvere gli obblighi di servizio pubblico ad esso imposti dall'ente affidante, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza, d'altra parte,

assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi.

2.1.7. Elementi di riferimento per l'applicazione della normativa comunitaria in materia di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico e modalità di remunerazione del servizio di gestione dei rifiuti.

La remunerazione del soggetto gestore di un servizio pubblico proviene, in genere, non già dall'autorità pubblica interessata (ente affidante), bensì dagli importi versati dai terzi per la fruizione del servizio stesso.

Tale forma di remunerazione, che può essere anche soltanto parziale rispetto agli introiti complessivamente conseguiti del soggetto gestore, implica che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione, delineando in tal modo una concessione di pubblici servizi (Corte di Giustizia CE, sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03, ParkingBrixen, punto 40).

L'imposizione al soggetto gestore del servizio di obblighi di servizio pubblico può determinare l'erogazione, da parte dell'ente affidante, di una compensazione, da intendersi come qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo.

Le compensazioni garantiscono al soggetto gestore la possibilità di assolvere agli obblighi di servizio pubblico nella gestione ordinaria, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza che questa situazione lo porti ad assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi.

La compensazione dell'obbligo di servizio pubblico deriva da situazioni nelle quali la gestione del servizio, condizionata dall'imposizione di alcuni vincoli prestazionali (ad es. orari di apertura di una struttura dedicata al servizio in fasce a bassa frequenza da parte degli utenti) o economici (ad es. tariffe particolarmente basse rispetto ai valori di copertura dei costi) da parte dell'ente affidante non risulta sempre profittevole o appetibile: la compensazione consente alle imprese che gestiscono tali suddetti servizi, di far fronte alle passività subite a fronte dei vincoli gestionali.

Pertanto, affinché taluni servizi di interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti, può rendersi necessario un sostegno finanziario da parte dello Stato (o, comunque, dall'autorità pubblica affidante) destinato a coprire interamente o in parte i costi specifici relativi agli obblighi di servizio pubblico.

Nella sentenza emessa nella causa «Altmark» (sentenza 24 luglio 2003, Causa C-280/00), la Corte di Giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del trattato se sono rispettate le seguenti quattro condizioni cumulative:

- a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) in secondo luogo, i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) in terzo luogo, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto

dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto;

d) in quarto luogo, quando in un caso specifico la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare.

La qualificazione di un servizio pubblico come servizio pubblico locale con rilevanza economica, corrispondente alla qualificazione di servizio di interesse economico generale (SIEG) determina per lo stesso la sottoposizione alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, codificata dall'Unione Europea .

Nel caso del servizio di gestione dei rifiuti, peraltro, Il servizio pubblico locale di rilevanza economica è configurabile non solo quando l'amministrazione adotti un atto di concessione fondato su un sistema di remunerazione a tariffa o misto (tariffa e corrispettivo parziale), ma anche nel caso in cui ponga in essere un contratto nel quale la remunerazione del gestore sia interamente a corrispettivo (con uno schema tipico del rapporto bilaterale, versamento di un importo da parte dell'amministrazione) sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza – e non all'ente appaltante in funzione strumentale all'amministrazione - e l'utenza sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 2537 del 3 maggio 2012).

Pertanto, qualora il Comune incassi direttamente il tributo legato al servizio (es. TARSU o TARI) e versi poi un corrispettivo al soggetto affidatario del servizio sulla base delle risorse alimentate dal flusso economico in entrata, il servizio di gestione dei rifiuti svolto dall'affidatario è comunque qualificabile come servizio pubblico locale (con rilevanza economica), in quanto fruito dai cittadini.

2.1.8. Elementi particolari relativi all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nei servizi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti – servizi di igiene urbana.

La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha espresso una posizione interpretativa ufficiale sull'eventuale applicabilità al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani del regime degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, tradotta nel documento 13/019/CR12/C5 del 7 febbraio 2013.

La Conferenza ritiene che i finanziamenti pubblici in materia di rifiuti rispettino le condizioni per non determinare “aiuti di stato” quando:

- a) l'affidamento del servizio, effettuato secondo le norme comunitarie, contenga gli obblighi del servizio pubblico da svolgere, come previsto dall'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006, il quale dispone che i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato siano regolati da contratti di servizio;
- b) la tariffa copra integralmente i costi del servizio;
- c) i finanziamenti per le infrastrutture non eccedano il costo di acquisto delle attrezzature e/o il costo di realizzazione delle infrastrutture; in caso di copertura parziale, la restante quota è garantita dal beneficiario del finanziamento, con risorse proprie;
- d) nel caso di affidamento del servizio non effettuato mediante gara, per l'individuazione del costo del servizio l'ente affidante prenda come riferimento i costi di un'impresa media efficiente e comparabile del settore.

3. Requisiti comunitari per i modelli di gestione dei servizi pubblici locali – riferimenti principali.

Il modello di affidamento del servizio pubblico locale con rilevanza economica oggetto della presente relazione assunto dal Comune di Millesimo, quale ente affidante è l'affidamento diretto mediante il c.d. "in house providing".

L'espressione in house providing serve per identificare il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione, la quale acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato

L'attenzione per soluzioni volte a privilegiare le società partecipate dall'Ente Locale negli affidamenti, soprattutto in forza del controllo esercitato dalle Amministrazioni socie, ha indotto frequentemente le stesse a formalizzare rapporti di servizio "diretti", assimilabili al modello "in house" descritto dalla giurisprudenza comunitaria, la quale ha ritenuto che l'amministrazione pubblica (soggetto aggiudicatore per definizione) possa procedere all'affidamento "diretto" del servizio ad una società partecipata in presenza di specifiche e speciali condizioni (soggette a rigorosa verifica) quali:

- 1) la dipendenza finanziaria, organizzativa e gestionale del soggetto gestore rispetto all'amministrazione aggiudicatrice e, quindi, la possibilità di un effettivo controllo dell'amministrazione sul gestore del servizio equiparabile a quello esercitabile sui propri organi;
- 2) lo svolgimento dell'attività economica oggetto del servizio pubblico ad un livello dimensionale tale da risultare, in via di fatto, di prevalente e circoscritto beneficio dell'autorità controllante.

I due parametri essenziali per il modulo "in house providing" sono stati definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come "sentenza Teckal".

La sentenza evidenzia infatti come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra da una parte, un ente locale e, dall'altra, una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r.) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

I requisiti dell'in house providing, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, vanno peraltro interpretati restrittivamente (Corte di Giustizia CE, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04, punto 26).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (peraltro sistematicamente recepita dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il c.d. "controllo analogo" sia la c.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario in un modello "in house".

I requisiti sono specificamente individuati nelle due tabelle riportate di seguito.

Tabella 1

| Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" | | |
|---|---|---|
| Requisito | Riferimenti | Note specifiche |
| Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati. | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03 (punti 49 e 50) | <p>La partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi.</p> <p>Il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottostà a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente.</p> |
| | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04 (punto 31) | La partecipazione, ancorché minoritaria, di un'impresa privata nel capitale di una società alla quale partecipa pure l'autorità pubblica concedente esclude in ogni caso che la detta autorità pubblica possa esercitare su una tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi |
| | Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 50 e 51) | <p>Se il capitale di una società è interamente detenuto dall'amministrazione aggiudicatrice, da sola o con altre autorità pubbliche, al momento in cui l'appalto in oggetto è assegnato a tale società, l'apertura del capitale di quest'ultima ad investitori privati può essere presa in considerazione solo se in quel momento esiste una prospettiva concreta e a breve termine di una siffatta apertura.</p> <p>In una situazione (...) in cui il capitale della società aggiudicataria è interamente pubblico e in cui non vi è alcun indizio concreto di una futura apertura del capitale di tale società ad investitori privati, la mera possibilità per i privati di partecipare al capitale di detta società non è sufficiente per concludere che la condizione relativa al controllo dell'autorità pubblica non è soddisfatta.</p> |
| Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni). | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37) | Il fatto che l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società aggiudicataria |

| | | |
|---|---|--|
| | Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C-295/05 (punto 57) | potrebbe indicare, pur non essendo decisivo, che l'amministrazione aggiudicatrice in questione esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi del punto 50 della sentenza Teckal. |
| Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici (enti locali), anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale. | Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 200..., causa C-324/07 (punti 50 e 54) | Nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente. Qualora un'autorità pubblica si associ ad una società intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine di trasferirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità associate a detta società esercitano su quest'ultima, per poter essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, può essere esercitato congiuntamente dalle stesse, deliberando, eventualmente, a maggioranza. |
| | Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punto 63) | Se un'autorità pubblica diventa socia di minoranza di una società per azioni a capitale interamente pubblico al fine di attribuirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità pubbliche associate a detta società esercitano su quest'ultima può essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, qualora esso sia esercitato congiuntamente dalle stesse. |
| | Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33) | Quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi |

| | | |
|--|--|--|
| | | dell'entità suddetta. |
| Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house. | Corte di Giustizia CE, Sez. II, sentenza 17 luglio 200..., Causa C-371/05 (punto 26) | (Un) comune ha la facoltà di incidere in modo determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti (della società controllata) tramite la nomina dei membri degli organi direttivi di tale società e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima. Tale facoltà è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un potere di controllo strutturale e funzionale del Comune su detta società analogo a quello esercitato sui propri servizi, così da soddisfare la prima condizione stabilita dalla Corte al punto 50 della sentenza Teckal. |
| Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso. | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72) | Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un'estensione dell'oggetto sociale a nuovi importanti settori, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. |
| Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci. | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. d e sintesi in punto 72) | Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un ambito territoriale di attività è ampliato a tutto il paese e all'estero, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. |
| | Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91) | Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) l'attività di tale società è limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi. |
| Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione) | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. e e sintesi in punto 72) | Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da una situazione in cui il Consiglio di amministrazione possiede amplissimi poteri di gestione che può esercitare autonomamente, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. |
| | Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91) | Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) tramite organi statutari composti da rappresentanti di detti enti, questi ultimi esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni |

| | | |
|------------------------------------|---|---|
| | | importanti di detta società. |
| Effettività del controllo analogo. | Corte di Giustizia CE, Sez. III, sentenza 13 novembre 200..., Causa C-324/07 (punto 46) | Il controllo esercitato sull'ente concessionario da un'autorità pubblica concedente deve essere analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento. L'importante è che il controllo esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale. |
| | Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 13-25 marzo 2013 (punto 6.4.) Nota bene: la sentenza è assunta come specificativa dei profili di ricaduta nell'ordinamento nazionale della giurisprudenza della Corte di Giustizia. | La Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione. |
| Funzione del controllo analogo | Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 65) | Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario "in house" deve risultare che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti. |

Tabella 2

| Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci | | |
|---|---|---|
| Requisito | Riferimenti | Elementi specificativi del requisito |
| Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società. | Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63) | Le prestazioni di una società affidataria in house devono essere sostanzialmente destinate in via esclusiva all'ente locale in questione. La società in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della sentenza Teckal, solo se l'attività della stessa è principalmente destinata |

| | | |
|--|--|--|
| | | all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. |
| Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente affidante – attività svolta a favore di più enti affidanti. | Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 70 e 71) | Nel caso in cui diversi enti locali detengano un'impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti. |
| | Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 2005, causa C-324/07 (punto 44) | Quando un ente concessionario è detenuto da varie autorità pubbliche, la condizione relativa alla parte più importante della sua attività può ricorrere considerando l'attività che tale ente svolge con l'insieme di dette autorità. |
| | Corte di giustizia europea, Sez. II, sent. 17 luglio 2005 n. C-371/05 (punto 32) | Nel caso in cui diversi enti detengano un'impresa, la condizione relativa all'attività può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti. |

Parte seconda

4. Servizi pubblici locali oggetto della relazione illustrativa e loro qualificazione come servizi con rilevanza economica.

Occorre anzitutto chiarire che oggetto della presente relazione è un servizio pubblico con rilevanza economica .

Per poter procedere alla corretta qualificazione di un servizio di gestione di raccolta rifiuti in chiave di rilevanza economica o meno è necessario considerare che la disciplina prevista dal testo unico ambientale d.lgs. n. 152/2006 non costituisce una normativa settoriale organica e non fornisce elementi particolari per permettere tale qualificazione (come avviene, invece, per alcuni servizi a rilevanza economica, come ad es. quello di distribuzione del gas naturale, in base alle norme del d.lgs. n. 164/2000).

Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 5097 del 27 agosto 2009 (confermando una linea inaugurata con la sentenza n. 4265 del 8 settembre 2008) è intervenuto sulla definizione della rilevanza economica del servizio pubblico, sancendo che le caratteristiche di una struttura, la sua localizzazione in un'area polifunzionale, nonché la correlazione della stessa con spazi per attività

complementari ad elevato valore aggiunto la rendono in grado di produrre utili e, quindi, la configurano come oggetto di potenziale confronto tra operatori economici.

La qualificazione del servizio non dipende, infatti, dalle valutazioni dell'ente locale proprietario sulla configurazione della gestione con finalità eminentemente sociali (es. per consentire l'accesso al servizio ad utenti in fasce reddituali modeste) e sul conseguente bilancio in disavanzo, poiché ciò corrisponde ad una scelta gestionale che può essere successivamente modificata in modo che l'esercizio dell'impianto sia fonte di profitto. Ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, quindi, non rileva la valutazione fornita dall'amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. La presunzione di redditività nulla o scarsa di un servizio viene ad essere scardinata dalla sentenza sopra citata, che non ammette più valutazioni "a priori", ma richiede analisi specifiche delle potenzialità redditive di ciascuna attività (o struttura gestita in relazione al servizio).

Qualora il confronto dei dati economici configuri la redditività potenziale del servizio (misurata anche sul periodo di gestione ipotizzato), la qualificazione come servizio a rilevanza economica risulta evidente e comporta pertanto l'affidamento dello stesso con gara o, se in house, seguendo i modelli determinati dall'ordinamento comunitario. Proprio la redditività potenziale del complesso di attività riconducibili al servizio pubblico, quindi, costituisce il principale parametro di analisi per la corretta qualificazione dello stesso in chiave di rilevanza economica o meno.

Il quadro normativo di riferimento in materia di gestione dei rifiuti è composto principalmente dalle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 prefigurano le modalità organizzative, secondo il complesso di principi stabiliti dall'art. 178 e secondo un meccanismo di remunerazione su base tariffaria (art. 238) che prevede la copertura dei costi. Tale sistema è peraltro rilevabile come evoluzione del quadro di copertura definito dalla disciplina della TARSU, nelle modulazioni riferibili ai sistemi della TIA1 e della TIA2, oggi ulteriormente ridefinite dal sistema della TARI.

La copertura integrale (100%) dei costi del servizio con la TARI evidenzia senza dubbio la redditività potenziale del servizio di gestione dei rifiuti per il soggetto gestore (affidatario).

Tuttavia, per poter qualificare un servizio di gestione dei rifiuti in chiave di rilevanza economica o meno, è necessario fare riferimento ai principi elaborati in ambito comunitario e traslati nell'ordinamento nazionale attraverso significative interpretazioni giurisprudenziali.

Tali interventi, infatti, anche risalendo nel tempo (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 7058 del 13 dicembre 2005) connotano il servizio di gestione rifiuti, nelle sue varie articolazioni, come complesso di attività potenzialmente produttivo di un utile di gestione, quindi in grado di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore. Pertanto ne definiscono la qualificazione come servizio pubblico locale con rilevanza economica (a titolo esemplificativo, Tar Puglia - Bari, sez. I, sent. n. 1466 del 6 ottobre 2011 e sent. n. 70 del 22 gennaio 2013)

Il Comune di Millesimo ha affidato alla società S.A.T. s.p.a. il servizio di gestione dei rifiuti che si prefigura come complesso di attività:

- a) che risultano affidabili nell'ambito di un mercato settoriale, consolidato nell'ambito contestuale di riferimento;
- b) che in tale mercato è presente una molteplicità di operatori economici, con differente configurazione giuridica;
- c) che presentano caratteristiche di redditività potenziale significativa.

Inoltre, rispetto a tale servizio sono rilevabili elementi rafforzativi di tale configurazione da parte della giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sezione V, sent. n. 911 del 14 febbraio 2013; sent. n. 2537 del 3 maggio 2012, sent. n. 2012 del 1° aprile 2011) e di varie sezioni regionali della Corte dei Conti (Corte dei Conti, sez. reg. controllo Lombardia, delib. n. 457 del 22 ottobre 2013 e delib. n. 362 del 2 settembre 2013).

Il servizio è pertanto, in relazione al contesto e allo stato attuale, qualificabile come servizio pubblico locale con rilevanza economica, al quale possono essere applicati i diversi modelli prefigurati dall'ordinamento comunitario.

Il Comune di Millesimo ha pertanto optato per l'affidamento in house (a fronte della sussistenza degli elementi che lo giustificano, come sarà evidenziato nel prosieguo della presente relazione).

5. Coerenza con i requisiti comunitari del modulo di affidamento adottato per i servizi pubblici locali oggetto della relazione illustrativa.

Il Comune di Millesimo affida il servizio di gestione dei rifiuti alla società S.A.T. s.p.a.:

- a) in via diretta;
- b) secondo il modulo dell' *in house providing*, in rapporto a quanto al tempo dell'affidamento consentito dalla normativa nazionale in materia di affidamento di servizi pubblici locali.

La presente relazione evidenzia gli elementi di analisi volti a riscontrare la sussistenza dei requisiti in particolare secondo il criterio di effettività del controllo analogo e della prevalenza dell'attività svolta a favore del Comune di Vado Ligure e degli altri Comuni soci della società affidataria.

La verifica riporta quindi l'analisi effettuata:

- a) in relazione ai requisiti esplicitanti il controllo analogo esercitato dal Comune di Millesimo sulla società S.A.T. s.p.a.;
- b) in relazione ai requisiti evidenzianti la maggior parte dell'attività svolta dalla società S.A.T. s.p.a. a favore dei cittadini (del Comune di Vado Ligure e degli altri Comuni soci affidanti della società).

5.1. Rilevazione degli elementi attestanti la sussistenza del requisito comunitario del controllo analogo esercitato dal Comune di Millesimo sulla società S.A.T. s.p.a. in quanto affidataria in house.

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

- a) nello statuto della società S.A.T. s.p.a.;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla Camera di Commercio IAA di Savona);
- c) nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Vado Ligure sulla società S.A.T. s.p.a.;
- d) nel sistema di verifiche che verrà delineato dal contratto di servizio tra il Comune di Millesimo e la società S.A.T. s.p.a. per la gestione del servizio rifiuti.

La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nella tabella seguente, nella quale, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolativo delle relazioni tra il Comune di

Millesimo e la società S.A.T. s.p.a., con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati.

La prima colonna individua il **requisito comunitario**, come descritto in dettaglio in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella Tabella 1 della Parte prima della presente relazione.

La seconda colonna individua l'**elemento specifico sussistente** nella relazione tra il Comune di Millesimo e la società S.A.T. s.p.a.

La terza colonna evidenzia sinteticamente il **riferimento dell'atto** (amministrativo, societario, contrattuale) **o del dato normativo** (regolamentare) che riporta l'elemento specifico indicato nella seconda colonna.

Tabella A

| Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" nel rapporto tra il Comune di Millesimo e la società S.A.T. s.p.a. | | |
|---|--|---|
| Requisito ordinamento comunitario | Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Millesimo e società S.A.T. s.p.a. corrispondente al requisito comunitario | Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato |
| Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati. | Lo Statuto della società S.A.T. s.p.a. contiene norme che prevedono la trasferibilità delle quote solo a soggetti pubblici (enti locali). Il capitale sociale della società S.A.T. s.p.a. è interamente detenuto da soggetti pubblici, quali, nello specifico, il Comune di Millesimo e altri Comuni della provincia di Savona. Lo Statuto della società prevede che il trasferimento di azioni possa avvenire solo a favore di altri soggetti pubblici. | Art. 7 dello Statuto della società, il quale prevede che la partecipazione dovrà essere detenuta interamente da Enti locali territoriali. La visura della Camera di Commercio IAA di Savona consente di rilevare che il Comune di Millesimo detiene in proprietà il capitale sociale della società S.A.T. S.p.a. per il 0,35% (pari ad euro 2.119,91, per quota azioni pari a 9217). L'art. 10 dello Statuto di S.A.T. s.p.a. prevede che i soci potranno cedere o trasferire le loro azioni a terzi, Enti aventi i medesimi requisiti, soci o non soci, nel rispetto dell'art. 7 dello stesso statuto. |
| Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni). | A fronte della suddivisione del capitale sociale tra le quote di proprietà del Comune di Vado Ligure e quelle di proprietà degli altri Comuni soci, La titolarità pubblica del capitale sociale risulta integrale. Le Pubbliche Amministrazioni esercitano influenza determinante sulle decisioni strategiche della Soc. stessa | La visura della Camera di Commercio IAA di Savona consente di rilevare che il Comune di Vado Ligure detiene in proprietà in termini maggioritari il capitale sociale della società S.A.T. s.p.a. per il 68,01 %, contro il 31,99 degli altri Comuni soci, per un totale del 100%. |
| Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house. | Il Comune di Vado Ligure, in qualità di socio di maggioranza della società S.A.T. s.p.a. ha la facoltà di nominare gli | L'art. 18, comma 4 lett. a dello statuto della società S.A.T. s.p.a. prevede che spetti ai soci la nomina dei tre componenti del Consiglio di gestione, |

| | | |
|---|---|---|
| | amministratori mediante l'esercizio del potere di cui all'art. 2449 del codice civile. | mediante l'esercizio dei poteri ex art. 2449 del codice civile. L'art. 18, comma 4 lett. a dello statuto della società S.A.T. s.p.a. prevede che spetti al socio che possiede la quota maggiore di capitale sociale il diritto di procedere alla nomina di un Consigliere (su tre). |
| Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso. | L'oggetto sociale della società S.A.T. s.p.a. è modulato con varie attività, comunque delineate e rispetto alle quali risultano prevalenti le attività di gestione dei rifiuti (comprehensive dell'eventuale realizzazione di impiantistica). | L'art. 5 dello statuto della società S.A.T. s.p.a. stabilisce che la società ha per oggetto una serie di attività, rispetto alle quali rilevano quelle di gestione dei rifiuti e di servizi ambientali, nonché una serie di attività complementari alle stesse. L'oggetto sociale della società non comprende formule espansive generiche. |
| Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci. | Lo statuto della società S.A.T. s.p.a. delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci. L'attività è potenzialmente ampliabile mediante la partecipazione della società a gare per l'affidamento di servizi di gestione di rifiuti, ma l'attività effettiva è legata ai territori del Comune di Vado Ligure (prevalente) e degli altri Comuni soci. L'attività della società S.A.T. s.p.a. è quindi limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi. | L'art. 7. dello statuto della società stabilisce che la partecipazione dovrà essere detenuta interamente da Enti locali territoriali, al fine di poter: a) erogare, a seguito di affido diretto (c.d. "gestione in house"), servizi pubblici locali a rilevanza economica; b) nel caso di separazione dalla attività di erogazione dei servizi, gestire le reti, impianti e le altre dotazioni patrimoniali sia singolarmente che in via associata con altri enti proprietari degli apparati stessi; c) ottenere l'acquisizione in conferimento delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, nel rispetto del vincolo di incedibilità, da dare in gestione unitamente al servizio pubblico connesso, , per gestire "in house" il servizio stesso (vedi precedente punto "a"). |
| Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione) | La società S.A.T. s.p.a. ha come organo amministrativo un consiglio di gestione, composto da tre membri. Al consiglio di gestione è contrapposto un Consiglio di sorveglianza. I poteri del consiglio di amministrazione sono definiti nello Statuto e sono equilibrati con quelli dell'Assemblea. L'Assemblea ha il potere di intervenire nelle decisioni strategiche della società. | L'art. 24. dello statuto della società S.A.T. s.p.a. stabilisce i poteri del Consiglio di Gestione, sottoponendoli tuttavia, per una serie di atti rilevanti, all'approvazione dell'Assemblea (in base all'art. 15 dello stesso statuto). L'art. 29 dello Statuto delinea il Consiglio di Sorveglianza come organo fortemente rappresentativo dei soci e l'art. 30 attribuisce allo stesso rilevanti poteri in ordine alle decisioni strategiche della società. L'art. 15 dello statuto rimette all'Assemblea, tra l'altro, l'approvazione del piano strategico, industriale e finanziario, presentato |

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>annualmente dal Consiglio di Gestione, ai sensi del successivo art.24.</p> <p>Inoltre l'art. 28, comma 1, lett. b) prevede che l'assemblea dei soci approva specificatamente taluni particolari e maggiormente rilevanti atti di gestione, nonché il budget preventivo inerente al fatturato, investimenti e redditività (artt. 15 e 24 precedenti).</p> <p>Da tali elementi risulta il margine di autonomia contenuto dell'organo amministrativo della società.</p> |
| <p>Effettività del controllo analogo.</p> | <p>Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali ed effettivi dal Comune di Millesimo sulla società S.A.T. s.p.a. attraverso:</p> <p>a) gli strumenti previsti dallo statuto sociale e le relative possibilità di azione concesse al socio di maggioranza;</p> <p>b) i controlli effettuati in attuazione del sistema dei controlli interni previsto dall'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000;</p> <p>c) le verifiche sui livelli qualitativi e sugli standard dei servizi gestiti realizzate in base a quanto stabilito nel contratto di servizio.</p> <p>L'esercizio del controllo analogo è sostenuto dagli obblighi informativi specifici che la società ha nei confronti del Comune di Millesimo.</p> | <p>Il Comune di Millesimo esercita il controllo analogo sulla società S.A.T. s.p.a. mediante:</p> <p>a) l'influenza sugli obiettivi e sulle decisioni strategiche della società grazie ai poteri esplicitati in assemblea ai sensi dell'art. 18 dello statuto societario;</p> <p>b) gli strumenti di controllo analogo individuati nello statuto societario all'art. 28;</p> <p>c) l'esercizio delle misure di verifica e di controllo che saranno previste nel contratto di servizio ;</p> <p>d)l'esercizio delle misure di controllo sull'andamento gestionale ed economico-finanziario della società, previsti dall'art. 12, comma 4 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni del Comune.</p> <p>I controlli, la formazione di indirizzi strategici alla società, l'acquisizione di informazioni e di reportistica nonché la formulazione di puntuali direttive sul rispetto della normativa pubblicistica relativa alle gestioni in house trovano riscontro delle deliberazioni consiliari del Comune di Vado Ligure socio di maggioranza sul controllo analogo.</p> <p>In particolare si vedano le deliberazioni nn. :</p> <p>Consiglio Comunale n. 46/2009, con cui venivano formulate le prime direttive finalizzate al "controllo analogo", ai sensi dell'art. 113 del D. Lvo n. 267/2000;</p> <p>Giunta Comunale n. 131/2009, che proponeva nuove forme di controllo analogo e richiedeva la relativa documentazione alla S.A.T. S.p.A.;</p> <p>Consiglio Comunale n. 15 del 2010 relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2010;</p> <p>Consiglio Comunale n. 39 del 2011</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2011 nonché la deliberazione Consiliare n. 80 del 2011 relativa a "Aggiornamento dell'attività di controllo analogo su S.A.T. s.p.a. ex art. 113 d. lvo n. 267/2000 - Espressione di indirizzo favorevole all'avvio del processo di fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a.";</p> <p>Consiglio Comunale n. 26 del 2012 ad oggetto "Fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a. - approvazione del progetto di fusione e del nuovo statuto di S.A.T. s.p.a."</p> <p>Consiglio Comunale n. 60 del 2012 ad oggetto "SAT spa - Espletamento del controllo analogo anno 2012";</p> <p>Consiglio Comunale n. 58 del 2013 "SAT spa - Espletamento del controllo analogo anno 2013";</p> <p>Consiglio Comunale N. 8 del 2014 "S.A.T. s.p.a. - controllo analogo - direttive e limiti in merito al reclutamento del personale anno 2014"</p> <p>e, in ultimo,</p> <p>Consiglio Comunale n. 109 del 2014 "Controllo analogo 2014"</p> <p>sull'esercizio del controllo analogo a quello svolto sui propri servizi</p> |
|--|--|--|

5.2. Rilevazione degli elementi attestanti la sussistenza del requisito comunitario dell'attività prevalente svolta a favore del Comune di Millesimo (e dei suoi cittadini) nonché degli altri Comuni soci (e dei loro cittadini).

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell'attività prevalente a favore del Comune di Millesimo e degli altri Comuni soci e affidanti, intesi come rappresentativi delle rispettive comunità locali e, pertanto, considerando il parametro stesso come riferito all'attività svolta a favore dei cittadini e degli altri soggetti (persone giuridiche) residenti e/o operanti in tali contesti territoriali, viene ad essere assunto il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società S.A.T. s.p.a. valutati sulla base dell'ultimo anno di bilancio chiuso (2014).

Tabella B

| Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci | | |
|--|--|--|
| Requisito ordinamento comunitario | Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Millesimo e società S.A.T. s.p.a. corrispondente al requisito comunitario | Elementi documentali e quantitativi riferibili al requisito |
| Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società. | Le prestazioni della società S.A.T. s.p.a. sono destinate in via esclusiva al Comune di Vado Ligure (prevalente) e agli altri Comuni soci. | Il Bilancio 2014 evidenzia che la società nel 2014 ha svolto il servizio di gestione dei rifiuti per il Comune di Millesimo e degli altri Comuni soci, con servizi resi a favore dei cittadini degli stessi per una quota complessiva superiore al 90% delle proprie attività. Dal Bilancio 2014 e dalla stessa Nota integrativa è rilevabile come la composizione dei ricavi sia riferita quasi esclusivamente ad attività connesse al servizio di gestione dei rifiuti affidati dal Comune di Millesimo e dagli altri Comuni soci (risultando voci inerenti ricavi non connessi ad attività tipiche dell'affidamento per percentuali estremamente ridotte). |

Dall'analisi degli elementi rilevabili nel bilancio 2014 (peraltro tendenzialmente omogenei rispetto ai precedenti esercizi) 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), con netta prevalenza dell'attività svolta a favore del Comune di Millesimo e dei suoi cittadini.

6. Rilevazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale dei servizi pubblici oggetto della relazione illustrativa.

Assumendo a riferimento gli elementi di definizione rilevati nell'ordinamento comunitario, risulta evidente come il concetto di "servizio universale" sia insito nella stessa disciplina settoriale, in quanto:

- a) l'art. 177 del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che (comma 2) la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse;
- b) l'art. 178 del d.lgs. n. 152/2006 individua i principi destinati a caratterizzare lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, stabilendo alcuni profili compositivi dell'obbligo di servizio universale, in quanto la gestione dei rifiuti deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga;
- c) all'art. 238 del d.lgs. n. 152/2006 sul sistema tariffario evidenzia come l'accesso al servizio sia garantito e sia aperto a tutti i cittadini;

L'affidamento del servizio evidenzia altresì alcuni obblighi, intesi come gli obblighi stabiliti dal Comune stesso al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che la società, ove

considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso. Pertanto il Comune di Millesimo ha previsto a carico della società S.A.T. s.p.a., quale soggetto gestore (affidatario del servizio), specifici obblighi di servizio pubblico, riportati nella tabella seguente.

Al fine di assicurare il servizio universale e pubblico il Comune di Millesimo ha previsto nei precedenti affidamenti e prevederà nel nuovo contratto che andrà a stipulare - anche avuto riguardo alle indicazioni fornite in merito dal Piano Regionale dei rifiuti e delle bonifiche – “Definizione di Capitolati di Gara per esecuzione dei servizi di gestione rifiuti”- che la prestazione del servizio avvenga in termini di continuità, fruibilità estesa, adeguata tutela degli utenti, accessibilità delle tariffe.

Nella prima colonna sono indicati gli elementi costitutivi dell’obbligo di servizio pubblico e universale.

Nella seconda colonna sono fornite indicazioni relative alle specificazioni che dovranno essere riportate nella clausola del contratto di servizio.

Tabella C

| Elementi configurativi dell’obbligo di servizio universale riferibili allo stipulando contratto di servizio tra Comune di Millesimo e S.A.T. s.p.a. per la gestione dei rifiuti nonché al regolamento TARI | |
|---|---|
| Elemento costitutivo dell’obbligo di servizio universale | Clausola del contratto di servizio/articolo regolamento TARI Specificazione dell’obbligo per il soggetto affidatario |
| Fruibilità estesa del servizio | <p>Obbligo di predisporre ed attuare adeguata campagna informativa e comunicativa sul metodo di raccolta prescelto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Attività formativa nelle scuole • Attività informativa presso associazioni di categoria • Presentazione progetto a amministratori di condominio • Attivazione di punti di incontro informativi sul territorio per ciascuna frazione ed in occasione del mercato settimanale • Attivazione momenti informativi in occasione delle manifestazioni estive |
| Impegno a rispettare determinati standard nell’esecuzione del servizio, rapportati al quadro normativo in materia di gestione dei rifiuti - Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e delle Bonifiche (approvato dal Consiglio Regionale nel marzo 2015) – Obiettivi del Piano – Obiettivo 3 – Favorire le attività di Recupero | <p>Il contratto di servizio deve prevedere l’obbligo per l’affidatario di garantire il raggiungimento dell’avvio a recupero delle seguenti % di rifiuto:</p> <p>- 65% entro il 2020</p> <p>- oltre a quanto previsto dalla nuova L.R. 20/2015</p> |
| Necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio. | <p>Tutti i servizi oggetto della concessione sono da considerarsi, ad ogni effetto, servizi pubblici e per nessuna ragione essi potranno essere sospesi od abbandonati.</p> <p>Il contratto deve individuare puntualmente :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La modalità di raccolta dei rifiuti prescelta : metodo a c.d. “ad accesso controllato” definendo nel dettaglio le modalità operative della raccolta • L’individuazione puntuale del numero degli operatori coinvolti e la previsione oraria del costo degli automezzi quali elementi di definizione del costo del servizio su basi ingegneristiche |
| Necessità di assicurare lo svolgimento di prestazioni che potrebbero non risultare remunerabili secondo i normali criteri di gestione del servizio | <p>Obbligo di prevedere particolari condizioni per l’esecuzione del servizio :</p> <p>-Possibilità di modulare la frequenza dei passaggi previsti per le diverse tipologie di rifiuti prevedendo in fase di avvio del contratto una maggiore frequenza e, dal 2° anno, una più ridotta frequenza;</p> |

| | |
|--|--|
| | -particolari orari di esecuzione del servizio nell'area mercatale secondo i criteri e le tempistiche già individuati nei P.O.G. fino ad oggi vigenti. |
| Tutela degli utenti e dei consumatori. | Dev'essere previsto contrattualmente un sistema di controllo del servizio, a tutela della verifica della qualità dello stesso, a cura del responsabile del settore comunale affidante che tiene conto di eventuali segnalazioni/reclami di disservizi/problematiche. |
| Accessibilità delle tariffe. | Il contratto individua il costo complessivo dei servizi garantiti. La gestione delle tariffe è correlata la sistema TARI che stabilisce la regole per la relativa differenziazione (in chiave di accessibilità) delle tariffe. regolamento TARI – Oggetto della Tari regolamento TARI – Piano Ec. Finanziario e Determinazione delle Tariffe Riduzioni tariffari per utenze domestiche e non domestiche. |

7. Specificazione delle compensazioni economiche relative agli obblighi di servizio pubblico.

7.1. Sistema di remunerazione nel contratto di servizio.

La remunerazione della società S.A.T. s.p.a. per il servizio pubblico locale comprensivo delle attività di raccolta, trasporto e conferimento a destino dei rifiuti, affidato dal Comune di Millesimo è strutturata con riferimento ad un sistema che prevede:

- a) la corresponsione al Comune, da parte dei cittadini e delle imprese, della TARI;
- b) il riversamento alla società S.A.T. s.p.a. della quota parte del tributo riscosso corrispondente alla copertura del costo del servizio di raccolta, da parte del Comune, mediante corrispettivo reso nell'ambito del contratto di servizio.

Si prevede un affidamento fino al 31.12.2020, comunque non oltre alla nomina del gestore unico da parte dell'ATO Rifiuti.

Il corrispettivo del servizio- in relazione ai corrispettivi relativi al contratto attualmente in essere (in vigore, con alcune modifiche dal 2006 ad oggi) – è così definito :

PROSPETTO RIEPILOGATIVO CONTRATTO 2016 MILLESIMO

SERVIZIO RACCOLTA:

R.S.U., UMIDO, CARTA E CARTONE, MULTIMATERIALE, VETRO, INGOMBRANTI

SERVIZIO LAVAGGIO CASSONNETTI:

R.S.U., UMIDO

SERVIZIO TRASPORTO A DESTINO DEI RIFIUTI RACCOLTI

TOTALE

Euro 185.576,85 I.V.A. esclusa

Il corrispettivo è da intendersi remunerativo per tutte le operazioni, oneri ed obblighi contrattuali previsti, tutto incluso e nulla escluso.

Poichè molti tra i comuni soci S.A.T. (Celle Ligure, Quiliano, Spotorno, Bergeggi) stanno mutando il sistema di raccolta in maniera radicale nel corso del corrente anno 2016, pur con tempi di affidamento/contrattualizzazione differenti, risulta ad oggi impossibile valutare puntualmente in termini di rapporto tra costi da sostenersi da parte della società e ricavi da corrispettivi l'impatto

delle nuove modalità di raccolta sul sistema di remunerazione dei contratti di servizio.

In vista di questo importante cambiamento il Consiglio di gestione di S.A.T. ha formulato una stima di sostenibilità economica del passaggio dall'attuale assetto contrattuale alla nuova formulazione che si seguito si riporta :

stima sat

Per quanto nel sopra descritto contesto in piena evoluzione ed in completa trasformazione degli strumenti contrattuali in uso presso gli enti locali soci possa valere a fornire un indicatore, la componente di ricavi della società desumibile dal Bilancio S.A.T. 2014 (conto economico) ammonta complessivamente (con riferimento ai servizi prestati per i vari Comuni soci) ad €. 6.233.791 per i ricavi da vendite e prestazioni, mentre risulta limitata ad €. 114.068 per altre voci, evidenziando quindi la netta prevalenza (confermando i dati dei precedenti esercizi) della composizione dei ricavi con proventi da attività tipiche della società nell'ambito della gestione dei rifiuti e dei servizi ambientali.

Nel rapporto tra fatturato e costi esplicitato nell'esercizio 2014 si è prodotto di un Margine Operativo Lordo (MOL) pari a €. 947.078, che evidenzia la piena copertura dei costi mediante i valori della produzione.

In rapporto a questo sistema di remunerazione rileva la copertura dei costi dei servizi afferenti al ciclo di gestione dei rifiuti ad opera della TARI nel 2014.

La copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio è richiesta quale elemento essenziale della tariffa dalla legge (art. 238 d.lgs. 152/2006) che testualmente (comma 4) prevede *“La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.*

7.2. Analisi relativa alle compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico.

Secondo l'ordinamento comunitario (sentenza Altmark), per le aziende che svolgono un pubblico servizio o un servizio di interesse generale è possibile prevedere una compensazione che non costituisce aiuto di stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, purché siano rispettate alcune condizioni cumulative.

L'analisi di tali condizioni, rapportata alla situazione esistente nella relazione tra il Comune e la società S.A.T. s.p.a. permette di evidenziare gli elementi riportati nella tabella seguente.

Tabella D

| Parametro Sentenza Altmark | Elementi interpretativi | Elementi relativi al rapporto tra Comune di Millesimo e S.A.T. S.p.a. |
|--|--|--|
| L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di <u>obblighi di servizio pubblico</u> definiti in modo chiaro. | L'affidamento del servizio, effettuato secondo le norme comunitarie, contenga gli obblighi del servizio pubblico da svolgere, come previsto dall'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006 | I rapporti tra il Comune di Millesimo e la S.A.T. S.p.a. sono regolati dal contratto di servizio che dovrà attenersi agli indirizzi di cui alla presente relazione / deliberazione |

| | | |
|--|--|--|
| <p>La compensazione non può eccedere l'importo necessario per <u>coprire interamente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole.</u></p> | <p>La TARI copre integralmente i costi del servizio</p> | <p>Il corrispettivo versato dal Comune di Millesimo alla società S.A.T. s.p.a.: a) è stato correlato sino al 2013 alla quota parte della TARSU, con tasso di copertura dei costi dall'imposta pari a valori tra l'80% e il 90%; b) dal 2014 è stato correlato alla quota parte della TARI, che determina la copertura al 100% del costo del servizio, comprensivo anche degli obblighi di servizio pubblico;</p> |
| <p>Quando la <u>scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico</u> il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di <u>un'analisi dei costi</u> che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, <u>avrebbe dovuto sopportare</u></p> | <p>Nel caso di <u>affidamento del servizio non effettuato mediante gara</u>, per l'individuazione del costo del servizio l'ente affidante <u>prenda come riferimento i costi di un'impresa media efficiente e comparabile del settore.</u></p> <p>L'ente affidante compara i propri costi di gestione con i costi medi di gestione del servizio come individuati nel <i>Piano Regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche</i> – Valutazioni circa gli aspetti economici dei servizi di gestione – Costi dei servizi di gestione rifiuti urbani</p> | <p>Il corrispettivo contrattuale proposto dalla SAT s.p.a. per l'affidamento determina un'influenza sulle tariffe TARI, dove sono compresi oltre ai servizi di smaltimento e recupero anche i servizi gestiti direttamente dal Comune che porta a un importo totale pari a €. 639.160,00 annui, che determina un costo medio annuo per abitante pari a € 186 che si raffrontano ai € 221,65 del Comune di Vado Ligure e con il costo medio per abitante rilevato nel territorio ligure pari a € 218,37 per paragonabile fascia di popolazione.</p> <p>Da tale analisi il Comune ha rilevato la coerenza dei costi evidenziati da S.A.T. s.p.a. nella programmazione del servizio rifiuti con le dinamiche di settore e del territorio.</p> |

Risulta quindi, a maggior ragione nell'attuale contesto legislativo, che non sussistono forme di compensazione nei rapporti contrattuali di "concessione di pubblico servizio" tra S.A.T. s.p.a. e il Comune di Millesimo in quanto il totale dei costi del servizio dev'essere coperto, dovendo lo stesso risultare auto - remunerativo.

