



Comune di Bioglio

(Provincia di Biella)

RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 34 COMMI 20 E 21 DL 179 / 2012 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 17.12.2012 N. 221

sommario

- 1) **premessa**
- 2) **il contesto normativo**
- 3) **le ragioni specifiche dell'affidamento**
- 4) **le caratteristiche del servizio di igiene urbana**
- 5) **la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta**
- 6) **la sussistenza nel caso specifico, dei requisiti posti dalla normativa comunitaria per l'affidamento diretto**
- 7) **contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale**
- 8) **gli obblighi di servizio pubblico in generale**
- 9) **gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio di igiene urbana**
- 10) **gli obblighi del servizio igiene ambientale nel comune di Valle San Nicolao**
- 11) **gli obblighi specifici di servizio pubblico previsti nel comune di Valle San Nicolao**
- 12) **conclusioni**

1) PREMESSA

Il Decreto Legge 18/10/2012, n.179 *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (Pubblicato in G.U. n.245 del 19 Ottobre 2012, Suppl. Ord. n.194 - In vigore dal 20 Ottobre 2012), e convertito con modificazioni dalla L. 17.12.2012 n. 221 (Pubblicato in G.U. n. 294 del 18 Dicembre 2012 Suppl. Ord.) all'art.34 (*Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni*), cc. 20 e 21 prevede quanto segue:

“20. 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.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.”

La relazione ex art.34, c.20 DL.179/2012 e ss.mm.ii., in generale, quindi:

- va sviluppata ed approvata ad ogni rinnovo di affidamento di servizio pubblico locale (e non anche per le attività diverse dai servizi pubblici), da parte del singolo ente affidante;
- va sviluppata ed approvata entro il 31.12.2013 per gli affidamenti oggi in essere e che proseguono oltre quella data.

In termini di contenuti specifici, la presente relazione:

- dà atto della natura di *servizio pubblico di rilevanza economica* del ciclo dei rifiuti;
- individua quale sia l'*ente affidante*;
- *definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale*;
- *da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta*;
- *indica le compensazioni economiche se previste.*

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

2) IL CONTESTO NORMATIVO

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

Viene richiamato il D.Lgs. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale) ed in particolare:

- l'art. 199 secondo cui spetta alle Regioni predisporre idonei Piani regionali di gestione dei rifiuti;
- l'art. 200 che assegna alle Regioni l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali organizzare i servizi di gestione dei rifiuti;
- l'art. 201 che prevede la costituzione da parte delle Regioni di apposite Autorità d'Ambito preposte all'organizzazione, affidamento e controllo dei servizi di specie;
- l'art. 202 che stabilisce l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani da parte dell'Autorità d'ambito mediante gara.

Tuttavia, l'art. 2 della L. n. 191/2009, al comma 186 bis, ha disposto la soppressione degli ATO a decorrere da un anno dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 2/2010, termine che ha tuttavia subito proroghe sino al 31/12/2012, demandando alle Regioni l'esercizio delle funzioni di competenza di dette Autorità, funzioni che devono comunque essere esercitate nel rispetto dei criteri dettati dall'art. 200 del decreto n. 152/2006.

La Regione Piemonte attraverso la Legge regionale 24 maggio 2012, n. 7 "Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani" ha, in attuazione della normativa nazionale di settore, dettato le nuove norme in materia di organizzazione del servizio

idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, nonché di leale collaborazione con gli enti locali, definendo il relativo regime transitorio, perseguendo la riduzione dei rifiuti urbani, nonché una programmazione ed una gestione integrata dei rifiuti urbani fondata prioritariamente sulla prevenzione e sulla riduzione della produzione, sulla raccolta in modo differenziato, sul recupero e sul corretto smaltimento, anche al fine di un adeguato ed economico riutilizzo, reimpiego e riciclaggio;

L'Art. 3 (*Ambiti territoriali ottimali*) della Legge Regionale recita

1. Ai fini dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani il territorio della Regione è suddiviso nei seguenti ambiti territoriali ottimali:

- a) ambito 1: Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano, Cusio, Ossola; (...).*
- 2. I confini degli ambiti territoriali ottimali e gli enti locali in essi ricadenti sono individuati con riferimento ai confini amministrativi delle province di riferimento. (...).*
- 3. Al fine di garantire la più adeguata rappresentazione delle esigenze dei territori di riferimento, gli ambiti territoriali ottimali, qualora richiesto dai sindaci rappresentanti la maggioranza della popolazione interessata dall'area in oggetto, possono essere articolati per aree territoriali omogenee in merito ai conferimenti separati, alla raccolta differenziata, alla raccolta e al trasporto dei rifiuti residuali indifferenziati e alle strutture a servizio della raccolta differenziata, se il numero e la dimensione delle predette aree risponde ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dei relativi servizi.*

L'Art. 4. (*Funzioni di organizzazione del servizio*) della Legge Regionale recita

1. Le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani come di seguito identificate:

- a) specificazione della domanda di servizio, intesa quale individuazione della quantità e della qualità di rifiuti da raccogliere e avviare a recupero o smaltimento e, in generale, del livello qualitativo globale dei servizi da garantire agli utenti;*

(...).

- d) definizione del modello organizzativo e individuazione delle modalità di produzione dei servizi;*
- e) affidamento dei servizi, conseguente alla individuazione della loro modalità di produzione;*
- f) controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione dei servizi. (...).*

L'Art. 5. (*Forma di cooperazione tra gli enti locali. Conferenze d'ambito*) della Legge Regionale recita

1. Le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso apposite conferenze d'ambito, che operano, in nome e per conto degli enti locali associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione che le istituisce, stipulata ai sensi della normativa sull'ordinamento degli enti locali, sulla base della convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare.

2. La conferenza d'ambito ha autonomia funzionale, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e contabile per le attività connesse alle proprie funzioni.

L'Art. 14. (*Norme transitorie*) della Legge Regionale recita

1. Entro un anno dalla data entrata in vigore della presente legge, le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale stipulano la convenzione istitutiva della conferenza d'ambito, sulla base della convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale. La convenzione è approvata dalle province e dai comuni attraverso le assemblee delle associazioni d'ambito e dei consorzi di bacino istituiti ai sensi degli articoli 11 e 12 della l.r. 24/2002. La convenzione approvata è sottoscritta dai presidenti delle province e dai presidenti delle associazioni d'ambito e dei consorzi di bacino di cui alla l.r. 24/2002. Entro centoventi giorni dalla data di stipulazione, la convenzione è ratificata dai competenti organi comunali e provinciali. (...)

3. Al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni amministrative connesse all'erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le funzioni di organizzazione e controllo diretto del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, (...), restano confermate in capo agli enti locali ai sensi dell'articolo 198 del d.lgs. 152/2006, che le esercitano, senza soluzione di continuità e ad ogni effetto di legge, sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione della l.r. 24/2002, sino alla data di conferimento delle posizioni di cui al comma 7;

In una fase in cui le conferenze d'ambito per l'organizzazione e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, di seguito denominata conferenza d'ambito, composta dai presidenti delle province e da rappresentanze dei sindaci dei comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale non sono ancora costituite, depono a ritenere che gli enti siano liberi di ricercare le forme di gestione più idonee al servizio considerato, nel rispetto dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia del servizio medesimo, di libera concorrenza e ricorso al mercato, alla luce dei principi

comunitari. Il principio di cui sopra è peraltro sancito anche dalla normativa nazionale laddove, in base all'art.198, c.1 D.Lgs. 152/2006 (Competenze dei Comuni), ... Sino all'inizio delle attività del soggetto [gestore individuato] dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 [ora abrogato ex art.12, c.1 DPR 168 / 2010]. L'art.19 comma 1 lettera f) D.L.95/2012 (Spending Review) convertito nella L.7.8.2012 n.135, che individua espressamente tra le funzioni fondamentali dei comuni “ l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”

3) LE RAGIONI SPECIFICHE DELL’AFFIDAMENTO

Verificato come sopra riportato l'ammissibilità ai sensi di legge dell'affidamento diretto del servizio di igiene urbana di raccolta e smaltimento rifiuti urbani e assimilati, in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico amministrativo di affidare la gestione del servizio in considerazione alla propria partecipata. Il Comune di Bioglio, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene pertanto che l'affidamento in house rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.

4) LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da detto principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità, è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). Occorre poi evidenziare che i cittadini debbono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi. Il ciclo integrato dei rifiuti ha inizio con la raccolta: “domiciliare”, mediante contenitori per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti, poi svuotati periodicamente dal gestore. Inoltre sono state previste delle isole ecologiche attraverso il posizionamento di campane per la raccolta differenziata del vetro e pile. La raccolta della plastica e della carta avviene in a “domicilio”. Per quanto concerne i rifiuti ingombranti la raccolta è mensile con prenotazione al call center della ditta appaltatrice del servizio. Il tipo di raccolta avviato

ha portato i livelli di raccolta differenziata a superare il 43,60% dei rifiuti raccolti. La successiva fase di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea. Gli indirizzi dell'Unione Europea, già recepiti in Italia dal Decreto Ronchi, hanno affrontato la questione individuando azioni volte alla gestione integrata del problema. Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione e la pericolosità dei rifiuti; una seconda area di intervento è invece relativa al riutilizzo dei rifiuti nelle varie forme possibili, dal recupero di materia (riciclo) alla produzione energetica (termovalorizzazione o compostaggio). La normativa stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica. Il "compostaggio" tratta la frazione organica risultante dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani producendo il c.d. compost da utilizzare come fertilizzante. Si tratta di un processo di digestione aerobica delle frazioni organiche biodegradabili dei rifiuti attraverso il quale viene accelerato il processo che si realizza spontaneamente in natura. È infine da valutare il grado di autonomia delle aziende rispetto allo smaltimento. Alcune società, integrate verticalmente in tutte le fasi del ciclo, possiedono impianti sufficienti a garantire il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti raccolti, altre non hanno impianti adatti e quindi devono ricorrere all'esterno, pagando il servizio prestato da terzi.

5) LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, da ultimo rappresentata dall'art. 4 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale con sentenza 20.7.2012 n. 199. In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma anche letteralmente riproduttiva di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo. Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma – escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art. 113 e ss. D.Lgs. n. 267/2000) – ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica. Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la

Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia, oltre che dai provvedimenti della Commissione. A livello nazionale i d.l. n. 174 e 179/2012, in particolare tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati – correttamente – alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consentono alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria. In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente: a) con gara pubblica per l'individuazione del soggetto gestore; b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato); c) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "in house". In particolare, lo schema dell'"in house providing" postula in capo al soggetto affidatario la sussistenza dei c.d. "requisiti Teckal", dal nome della sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha delineato i confini del fenomeno, ossia: capitale interamente pubblico; svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti; esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Il controllo analogo è da intendersi, secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società tale da realizzare un modello di delegazione interorganica nel quale la società opera come una longa manus del socio pubblico totalitario. Esso determina quindi in capo all'amministrazione controllante un incisivo potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa; nel caso gli enti locali soci siano più d'uno, dovrà essere garantito un controllo coordinato da parte degli stessi, tale da garantire l'espressione di forme di indirizzo e controllo unitarie, ancorché provenienti da distinti soggetti. Ciò avviene non solo per il tramite degli organi della società cui i soci pubblici partecipano, ma altresì attraverso appositi organismi di coordinamento tra i vari soci pubblici, che svolgano il necessario controllo costituendo l'interfaccia con l'impresa pubblica controllata ed eserciti i poteri di direzione, coordinamento e supervisione del soggetto partecipato. La norma prosegue precisando che, nel caso di soggetti partecipati da più Enti, è possibile configurare la sussistenza di un controllo analogo laddove gli Enti siano rappresentati negli organi decisionali della persona giuridica e le amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e le decisioni significative

della persona giuridica controllata. Occorre inoltre osservare che, per quanto attiene l'applicabilità del requisito del controllo analogo nell'ambito di un Gruppo societario la giurisprudenza nazionale (Consiglio di Stato, II, par. n. 456 del 18.4.2007), la magistratura contabile (Corte dei Conti, Sezione Autonomie, Deliberazione n. 14 del 22.6.2010), l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici (Deliberazione n. 48 del 22.7.2010), e la giurisprudenza comunitaria (CGE, sentenza 11.5.2006 in causa C-340/04 Carbotermo) hanno ormai chiarito come il modello in house possa essere compatibile con il controllo in via indiretta (ossia tramite società c.d. di terzo grado), purché attuato con modalità concrete tali da impedire che il medesimo controllo indiretto possa indebolire le facoltà di direzione, coordinamento e supervisione spettanti agli Enti Locali anche nei confronti delle società indirettamente controllate; più in particolare, la giurisprudenza ha considerato sussistente un controllo analogo in via indiretta laddove, fra l'altro, tutti i più rilevanti poteri gestori fossero affidati dallo Statuto del soggetto partecipato all'Assemblea, in luogo del Consiglio di Amministrazione.

6) LA SUSSISTENZA NEL CASO SPECIFICO, DEI REQUISITI POSTI DALLA NORMATIVA COMUNITARIA PER L'AFFIDAMENTO DIRETTO

La S.E.A.B. SPA nasce dalla scissione del precedente Consorzio intercomunale, in attuazione dell'articolo 35, comma 8, l. n. 448/2001, legge che ha disposto l'obbligatoria trasformazione delle aziende speciali consortili e dei preesistenti consorzi in società di capitali e la conseguente, contestuale attribuzione delle sole funzioni amministrative di governo ad un consorzio unico per ciascun bacino. Per effetto della citata scissione alla Società è stato conferito il ramo d'azienda del preesistente Consorzio avente ad oggetto la gestione operativa dei servizi ambientali dedotti nell'oggetto societario. In primo luogo, va osservato che il capitale di SEAB è totalmente pubblico, in quanto essa è totalmente partecipata da Enti Locali, i Comuni della Provincia di Biella, senza alcuna cointeressenza di capitale privato. SEAB S.p.A, inoltre svolge la sua attività a favore del territorio di riferimento, dunque entro un ambito che coincide con il territorio della provincia di Biella. SEAB S.p.A. è struttura organizzata ed impostata in forma rispettosa dei dettami comunitari in materia di in house providing, essendo infatti società a capitale interamente pubblico, sulla quale gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, e che realizza la parte più importante della propria attività con gli enti pubblici che la controllano e che, per quanto attiene all'esercizio del c.d. controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esso si attua nei confronti di SEAB S.p.A. da parte dei Comuni soci, così come stabilito dallo Statuto della Società, il quale ha altresì previsto e disciplinato l'organo Comitato Paritetico di Tutela. In definitiva, gli Enti Locali hanno quindi il potere di conformare l'azione di

SEAB SpA in modo tempestivo e diretto nell'adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, attraverso gli organi e strumenti statuari.

Inoltre:

1. La Società gestisce da anni con alti livelli qualitativi i servizi pubblici locali di rilevanza economica relativa al ciclo dei rifiuti;
2. La Società, per conto dei Comuni "partecipati" ha maturato un'esperienza pluriennale nella gestione del servizio di raccolta rifiuti solidi urbani e assimilati dimostrando incontestabilmente l'efficienza e l'efficacia del proprio operato che sempre ha garantito il più assoluto rispetto delle norme efferenti la tutela dell'igiene e della salute pubblica attestanti anche dal raggiungimento di un'ottima percentuale di raccolta differenziata, oltre che il decoro dei territori comunali;
3. La Società dispone di tutti i mezzi tecnici, operativi e organizzativi per attuare la gestione del servizio, così come sarà disciplinato dal Contratto di Servizio. Tali mezzi sono disponibili senza quell'aggravio di costi che si avrebbe nel caso di affidamento a terzi derivati dalla necessità di questi ultimi di dotarsi delle strutture e dei mezzi operativi necessari, tra l'altro per un singolo piccolo comune;
4. I costi del servizio praticati dalla società desunti dai piani finanziari annuali per i comuni risultano contenuti e comunque confrontabili con i costi di mercato;
5. La Società mantiene un equilibrio economico finanziario che ha reso possibile la chiusura degli esercizi sociali in utile;
6. La Società attua una politica dei corrispettivi di sostenibilità per i comuni soci che si adeguano al modello proposto dalla società per una politica di differenziazione dei rifiuti premiante, garantendo la continuità del servizio gestito;
7. La Società rispetta gli obblighi del servizio pubblico e servizio universale garantendo la qualità dei servizi cui i soci hanno accesso a prezzi competitivi senza distorsione della concorrenza;
8. La proposta formulata da SEAB SpA per la valutazione da parte del Comune di Bioglio in atti espone un corrispettivo di servizio che si pone in termini di economicità in campo nazionale e non gode di alcuna ulteriore compensazione economica per l'espletamento servizio;
9. E' interesse dell'ente mantenere in seno alla propria società partecipata il Know how acquisito relativamente al servizio di gestione dei rifiuti anche in vista dei possibili futuri sviluppi del servizio medesimo estendibile come best pratiche anche ad altre amministrazioni socie, in termini di innovazione tecnologica con l'obiettivo ultimo di ridurre, grazie all'adozione di idonee sinergie industriali, i costi di gestione del servizio.
10. L'affidamento del servizio alla società contribuisce a far sì che la stessa preservi la propria struttura organizzativa e industriale con il fine di consentire la gestione nell'interesse economico e

patrimoniale dell'ente di ulteriori servizi pubblici a costi concorrenziali, attraverso lo sviluppo di sinergie sistemiche nei riguardi dell'attività di cui trattasi.

In definitiva, gli Enti Locali hanno quindi il potere di conformare l'azione di SEAB SpA in modo tempestivo e diretto nell'adozione dei propri obiettivi strategici e delle decisioni più importanti, attraverso gli organi e strumenti statutari.

7) CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi. Il servizio pubblico può essere 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. In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza". La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale". In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 30 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

(dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007). In secundis, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali. Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale. Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni, ex multis, per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale. 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. Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

8) GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al

carattere economicamente accessibile del servizio. L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato. In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità. La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
- 4) nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese ed il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompenzazioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole. I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata. Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale. Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

9) GLI SPECIFICI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio,

a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza. Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

10) GLI OBBLIGHI DEL SERVIZIO IGIENE AMBIENTALE NEL COMUNE DI BIOGLIO

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale: nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio (continuità, capacità, regolarità del servizio) e, laddove, in luogo della TARI, sia prevista l'applicazione della tariffa a livello locale, obblighi tariffari (applicazione all'utenza di prezzi e condizioni stabiliti ed omologati dalle pubbliche autorità);
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

Quindi, gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori. Ebbene, perché si giustifichino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici, per citare solo alcuni esempi. È difficile enucleare da tali decisioni un concetto univoco e preciso di interesse economico generale. Dall'accordo tra l'amministrazione comunale ed il Consorzio Smaltimento Rifiuti Area Biellese risulta che la fase della raccolta per il servizio di igiene urbana è affidato con gara ad evidenza pubblica. Il servizio di stoccaggio degli sfalci è affidato in appalto mentre il servizio relativo al trattamento smaltimento RSU, ingombranti, cimiteriali, pile, farmaci, organico e RAEE raccolti sul territorio comunale sono affidati in house alla società partecipata. Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti che prevede la gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell'organizzazione stessa del servizio. La gestione dei rifiuti è 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". A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali. In particolare, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità di cui all'articolo 182 bis del Decreto Ambientale, al fine di:

- realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta (principio di prossimità), al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

11) GLI OBBLIGHI SPECIFICI DI SERVIZIO PUBBLICO PREVISTI NEL COMUNE DI BIOGLIO

Il Comune di Bioglio, dopo aver valutato ed apprezzato gli interessi pubblici sottesi a quanto sopra esposto, ha ritenuto di attuare, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio di raccolta rifiuti urbani e raccolta differenziata, al fine di allargare la tipologia di servizi all'utenza, incrementare la percentuale di raccolta differenziata, ridurre l'entità dei quantitativi di rifiuti destinati allo smaltimento.

Il gestore dovrà obbligarsi ad effettuare, senza interruzioni sulla base del calendario previsto e su tutto il territorio comunale:

- il servizio di raccolta a domicilio, su tutto il territorio comunale, dei rifiuti solidi urbani e assimilati conferiti in forma differenziata con separazione delle frazioni, tipologie di servizi modalità:
 - il servizio di raccolta a domicilio controllata attraverso lo svuotamento periodico, due volte alla settimana su tutto il territorio comunale;
 - raccolta a domicilio della carta e cartone a domicilio con frequenza di raccolta ogni due volte al mese nell'intero ambito comunale;

- raccolta a domicilio della plastica con frequenza raccolta ogni due volte al mese nell'intero ambito comunale;
 - raccolta a campana del vetro con frequenza di raccolta ogni due volte al mese nell'intero ambito comunale;
 - raccolta degli sfalci e del verde a domicilio su prenotazione telefonica al call center;
 - raccolta dei rifiuti ingombranti su chiamata dell'utente al call center con frequenza mensile nell'intero ambito comunale;
- svolgere tutte le ulteriori attività previste dal nuovo Contratto di Servizio che verrà stipulato, da intendersi a tutti gli effetti quali obblighi di pubblico servizio ai sensi della presente Relazione.

L' affidamento del servizio, utilizzando anche l'esperienza già acquisita dalla Società presso gli altri Comuni serviti e da cui è partecipata, potrà consentire anche una miglioria al medesimo mediante l'attivazione di soluzioni che garantiscano un miglior monitoraggio del conferimento dei rifiuti effettuato dai singoli utenti; detta modalità di gestione rappresenta perciò il riferimento naturale per l'effettuazione del servizio dei rifiuti del comune non solo per i corrispettivi praticati ma anche per i vantaggi ambientali considerato che il servizio avviene unicamente nel territorio provinciale.

Alla stregua di quanto precede l'individuazione di un arco temporale di anni cinque a far data dal 01.01.2015, per l'affidamento del servizio di trattamento e smaltimento rifiuti presso i centri di raccolta consortili, anche inferiore, durata che in relazione all'evoluzione normativa dovesse imporsi, si configura come congruo periodo per assicurare continuità di espletamento. Dal punto di vista del sistema di raccolta SEAB S.p.A. pertanto assicurerà l'espletamento del servizio in essere, perseguendo obiettivi di miglioramento dello stesso con interventi mirati alla ottimizzazione dei servizi. Per quanto attiene ai costi del servizio, SEAB S.p.A. ha adottato un'impostazione di fatturazione applicando tariffe approvate da parte del Consorzio sino alla sua cessazione disposta dalla'rt. 2 comma 186/bis della Legge 23/12/2009 n. 191 e successivamente subentrante conferenza d'ambito.

12) CONCLUSIONI

Per i motivi illustrati, la proposta tecnico economica di SEAB S.p.A. risulta congruente con il mercato di riferimento, e deve quindi essere reputata conveniente per l'Amministrazione anche a fronte delle tariffe applicate ed approvate da parte del consorzio di riferimento.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione più idonea a garantire la maggiore efficienza e efficacia dell'azione amministrativa per i servizi di trattamento e smaltimento rifiuti si configuri nella gestione in house providing con la Società partecipata SEAB S.p.A. con sede in Biella.

Bioglio, li 08/04/2015



Il Responsabile del Servizio
Geom. Marzia BARBERIS NEGRA

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Marzia Barberis Negra", written over the printed name.