

COMUNE DI VENEGONO INFERIORE

Provincia di Varese

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in house alla società Coinger S.r.l., prescelto per il servizio pubblico locale con rilevanza economica di gestione del ciclo integrato dei rifiuti inteso come raccolta, trasporto, recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati compreso il controllo di tali operazioni sul territorio del Comune di Venegono Inferiore, nonché dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, con indicazione delle compensazioni economiche, ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del decreto legge 179/2012, convertito dalla legge 221/2012.

PARTE PRIMA

Quadro di sintesi e finalità generali della relazione illustrativa.

❖ Finalità generali della relazione illustrativa

Il decreto legge 179 del 18/10/2012 con la legge 221 del 17/12/2012, all'art. 34, comma 20, prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica 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 universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento alla società COINGER S.r.l. secondo il criterio dell'*in house providing* del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti inteso come raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati compresi il controllo di tali operazioni (nel seguito servizio igiene urbana) del Comune di Venegono Inferiore.

La Società gestisce lo stesso servizio per altri Comuni della provincia di Varese, appartenenti a un contesto territoriale omogeneo con popolazione residente complessiva pari a 99.664 abitanti.

❖ Quadro normativo di riferimento per i servizi pubblici locali.

Il sistema dei servizi pubblici presenta una struttura complessa e articolata, anche con differenziazioni settoriali rilevanti.

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive dei servizi di interesse generale (SIG) in ambito comunitario ha condotto a una complessa ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l'art. 23-bis del D.L. 112/2008, convertito in legge n. 133/08, che racchiudeva la disciplina dei "servizi pubblici locali"; l'intervenuta abrogazione, a seguito del Referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, dell'art. 23-bis ha avuto come conseguenza immediata l'applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria.

Il vuoto normativo determinatosi in seguito all'abrogazione referendaria, veniva colmato con un primo provvedimento che, all'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, ", racchiudeva la disciplina generale in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali, sul quale è poi intervenuta la pronuncia di l'illegittimità costituzionale, con sentenza della *Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012*.

Da ultimo, è stato emanato il D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 134 che ha ulteriormente modificato la disciplina dei servizi pubblici di rilevanza locale con le disposizioni recate dall'art. 53, il cui comma 1, lett. b) è stato poi espressamente abrogato dall'art. 34, comma 17, D.L. n. 179 del 18/10/2012.

Alla luce delle evoluzioni qui richiamate trovano oggi diretta applicazione i principi desumibili dall'ordinamento comunitario, integrati da alcune norme specifiche, nonché da discipline settoriali per alcune attività (principalmente servizi "a rete").

Rispetto al quadro normativo risulta necessaria la configurazione di alcuni elementi essenziali, per poter analizzare il sistema dei servizi pubblici locali, per i quali si rinviene una definizione del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

❖ Quadro generale di riferimento per l'affidamento del servizio pubblico locale di igiene urbana.

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, con riferimento nell'art. 177, comma 2, del decreto legislativo 152/2006 il quale stabilisce che "*la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse*".

In merito all'obbligatorietà della prestazione si evidenzia che il servizio di gestione dei rifiuti non può essere interrotto, indipendentemente dal pagamento del servizio dei singoli utenti, al fine di evitare problemi igienico sanitari.

Il servizio deve essere effettuato in tutte le zone del territorio, anche in quelle a scarso insediamento produttivo o a forte dispersione abitativa.

I Comuni singoli o in forma associata hanno l'obbligo di garantire l'effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani (art. 198, comma 1, d. lgs 152/2006).

Ai sensi del combinato disposto del comma 1 e 1-bis dell'art. 3.bis del D. L. 38/2011, convertito dalla legge 148/2011, le regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei istituendo o designando gli enti di governo egli stessi e tale norma si applica anche al settore dei rifiuti urbani.

Fino all'inizio dell'attività del soggetto aggiudicatario della gara d'ambito ai sensi dell'art. 202 del d. lgs 152/2006 i Comuni garantiscono il servizio nelle forme di cui all'art. 113, comma 5, del d. lgs 267/2000.

Alla luce delle succitate norme risultano teoricamente applicabili le seguenti procedure di affidamento:

1. gestione diretta con risorse interne;
2. conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (esternalizzazione);

3. affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello “in house providing”;
4. affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto.

Si segnala che la Regione Lombardia a oggi non ha ancora definito l’ambito e individuato “l’ente di governo” dell’ ambito stesso e pertanto i compiti di gestione del servizio rifiuti permangono in capo ai Comuni che individueranno la forma di affidamento nel rispetto della legislazione vigente.

Individuato il gestore conformemente alle norme UE, lo stesso opera in virtù di quanto stabilito dal contratto di servizio, in condizione di “monopolio legale” quindi non potendosi inserire altri gestori proprio per le caratteristiche del servizio, non verificandosi alterazione della concorrenza.

Il rispetto della normativa europea e delle norme nazionali di recepimento (d. lgs 10 dicembre 2010 n. 205 di modifica del d. lgs 152/2006) impone il raggiungimento di specifici obiettivi di riutilizzo, di raccolta differenziata, di riciclaggio, di recupero e di smaltimento, nonché di specifiche caratteristiche di qualità del servizio.

Giova ricordare le altre norme che confermano la caratterizzazione del servizio di gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale:

- l’art. 25 del D. L. 1/2012 convertito dalla legge 27/2012;
- l’art 3 bis del decreto legge 138 convertito dalla legge 148 del 2011 e il D.L. 69 del 21/06/2013 che introduce modifiche all’art. 4 del decreto legge 95 del 2012 convertito dalla L. 135 del 2012;
- il decreto legge 179 del 18/10/2012 inerente l’affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica convertito nella legge 221 del 17/12/2012;
- la legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003 “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche” e sue successive modificazioni e integrazioni;
- deliberazione giunta regionale X/1990 del 20 giugno 2014 “Approvazione del programma Regionale di gestione dei rifiuti 2014 – 2020.

❖ 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 è l’affidamento diretto mediante l’ “in house providing”.

I requisiti essenziali previsti dalla normativa per il suddetto affidamento, possono essere sintetizzati come segue:

- titolarità pubblica integrale del capitale sociale- impossibilità di apertura ai privati ;
- la partecipazione al capitale sociale della società “in house” è ripartita esclusivamente fra enti pubblici;
- possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici (enti locali) mediante la previsione di una “governance” della società che rispetti le indicazioni della normativa e della giurisprudenza comunitaria e nazionale;
- potere di nomina dell’ente locale socio dei componenti degli organi della società;
- obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso;

- obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o enti locali soci;
- limitati poteri dell'organo di gestione della società;
- effettività del controllo analogo,
- maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante - marginalità di altre attività svolte dalla società.

Di seguito indichiamo i principali riferimenti normativi che fissano le regole basilari per la gestione delle procedure di affidamento alle società partecipate dagli enti locali.

D.L. n.95/2012 art.4, commi 4 e 5 (convertito da legge 135/2012)

L'organo di gestione delle società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, può essere costituito da un amministratore unico o da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri dei quali due o tre devono essere dipendenti dell'ente socio;

D.L. n.223/2006 art.13 (convertito in legge 248/2006)

Le società pubbliche che gestiscono servizi strumentali non possono svolgere prestazioni di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto, né a seguito di gara e non possono partecipare ad altre società o Enti;

D.L. n.112/2008 art.18 (convertito in legge 133/2008)

Le società a partecipazione totalitaria pubblica o di controllo devono adottare provvedimenti per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi conformi ai principi previsti dalla legge per l'ente socio. Quelle affidatarie dirette di servizi pubblici o strumentali sono soggette alle stesse limitazioni e divieti in materia di assunzioni previste per l'ente socio e devono adottare politiche di contenimento degli oneri per il trattamento economico del personale e per consulenze analoghe a quanto previsto dalla legge per l'ente socio.

D. Lgs 267/2000 - art 243, comma 3bis

I contratti di servizio, stipulati dagli enti locali con le società controllate, con esclusione di quelle quotate in borsa, devono contenere apposite clausole volte a prevedere, ove si verifichino condizioni di deficitarietà strutturale, la riduzione delle spese di personale delle società medesime.

D.L. n. 78/2010 art.6, comma 19 (convertito in legge 122/2010)

Salva l'ipotesi di aumento di capitale per il reintegro dell'importo minimo, non è possibile effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

D. L. 95/2012, art. 4, commi 4 e 5.

Il compenso agli amministratori di una società a totale partecipazione pubblica o da essa controllata non può superare l'80% del costo complessivo sostenuto nel 2013 per i compensi agli amministratori della società.

D.lgs n.163/2006 art.32, comma 1, lett.c)

Le società pubbliche sono tenute all'applicazione del codice dei contratti pubblici per la conduzione della propria attività contrattuale.

PARTE SECONDA

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

Elementi per la qualificazione di servizi di igiene urbana come servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Si deve, anzitutto, osservare che la nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono uti singuli e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali .

Il “servizio pubblico” può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale 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, la nozione comunitaria di cd. servizio universale ricomprende *“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 nozione interna di “servizio pubblico locale” a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria 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), deve essere considerata corrispondente a quella comunitaria di “*servizio di interesse generale*”, ove limitata all’ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010).

Sulla fondamentale distinzione tra servizi aventi rilevanza economica e quelli privi di tale caratterizzazione la giurisprudenza amministrativa e vari pareri della Corte dei Conti hanno precisato che questa caratteristica non deriva dalla natura dell’attività prestata con il servizio, né dal suo oggetto, bensì dal suo inserirsi in un settore per il quale esiste, per lo meno in potenza, una redditività e quindi una competizione sul mercato.

Spetta quindi all’ente locale, sulla base dell’analisi di un’ampia serie di elementi, procedere alla qualificazione in chiave di rilevanza economica o meno di un servizio pubblico di cui è titolare.

Il servizio di igiene urbana presenta caratteristiche di redditività potenziale significativa e quindi in relazione al contesto e allo stato attuale è qualificabile come servizio pubblico locale con rilevanza economica, al quale possono essere applicati i diversi modelli prefigurati dall’ordinamento.

PARTE TERZA

❖ Coerenza con i requisiti comunitari dell'affidamento adottato per il servizio di igiene urbana.

I requisiti della società COINGER S.r.l. e quindi dell'affidamento in house, sono i seguenti:

- la società è partecipata in via diretta da Comuni;
- impossibilità di apertura ai privati della società;
- la partecipazione al capitale sociale della società è ripartita fra i Comuni in base al numero degli abitanti di ciascun Comune;
- la società gestisce tutte le fasi del servizio rifiuti, a favore della popolazione di tutti i Comuni che hanno aderito a COINGER S.r.l.
- la società "*in house*" è sottoposta al cosiddetto "controllo analogo" di tutti i Comuni, mediante la previsione di una "governance" della società che rispetti le indicazioni della normativa e della giurisprudenza comunitaria e nazionale, e che è contenuta nello "statuto sociale" della società;
- lo statuto sociale contiene clausole che garantiscano oltre che il cosiddetto "controllo analogo" anche il rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per l'affidamento "*in house*";
- possibilità per il Comune di Venegono Inferiore, in qualità di socio, di nominare gli amministratori;
- oggetto sociale delimitato e non esteso;
- attività della società limitata al territorio degli enti soci ed è esercitata a beneficio di questi ultimi.

Tali requisiti sono desumibili dallo Statuto sociale.

❖ Obblighi di servizio pubblico

Il contratto di servizio tra il Comune di Venegono Inferiore e la società COINGER S.r.l. evidenzia alcuni obblighi di servizio pubblico, intesi come 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, al fine di assicurare l'universalità del servizio pubblico locale di igiene urbana, il Comune ha previsto a carico della società specifici obblighi di servizio pubblico nel suddetto contratto di servizio.

❖ Specificazione delle compensazioni economiche relative agli obblighi di servizio pubblico

Sistema di remunerazione del contratto di servizio

La remunerazione della società COINGER S.r.l. per il servizio pubblico locale di igiene urbana come specificato nel contratto di servizio, è strutturato con un sistema che prevede la corresponsione al Comune di Venegono Inferiore, da parte dei cittadini e imprese, della TARI; il riversamento alla società del valore del tributo riscosso a copertura del costo del servizio mediante corrispettivo reso nell'ambito del contratto di servizio.

Il corrispettivo, esclusa IVA, è articolato in rapporto ai servizi resi da COINGER S.r.l. e sulla base del Piano Finanziario, redatto in conformità a quanto previsto dall'art. 8 del D.P.R. n. 158/1999, che rappresenta lo strumento di programmazione necessario per garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti, analogamente a quanto era già previsto per la TARES e, prima ancora, per la tariffa di Igiene Ambientale (TIA), dei quali la TARI condivide la medesima filosofia e criteri di commisurazione.

Considerato che la copertura integrale dei costi del servizio determinata dalla TARI è ricondotta ad un flusso economico nel quale il corrispettivo deriva interamente dal sistema tariffario, non si prefigurano presupposti per la compensazione.

Il Comune di Venegono Inferiore ha predisposto uno studio per dimostrare l'economicità dell'affidamento alla società Coinger S.r.l. del ciclo di gestione dei rifiuti.

Pur ritenendo importante un eventuale "risparmio" che andrà a beneficio degli utenti, è intenzione del Comune di Venegono Inferiore migliorare il servizio attraverso una raccolta differenziata più puntuale e un miglioramento della gestione del servizio stesso, in quanto negli ultimi 5 anni i dati relativi alla produzione di rifiuti pro-capite (+22% rispetto alla media provinciale) ed alla percentuale di raccolta differenziata (stabile al di sotto del 60%, media provinciale intorno al 65%) per il nostro Comune hanno mostrato trend opposti a quelli della media provinciale, con ripercussioni sui costi del servizio stesso.

In particolare dallo studio effettuato si evidenzia come sarà possibile raggiungere la percentuale del 74% (performance consolidata tra i Comuni soci di Coinger) e incrementare quindi di oltre il 10% la percentuale di raccolta differenziata nel Comune di Venegono Inferiore.

Tali risultati verranno raggiunti attraverso il potenziamento del servizio porta a porta (raccolta del vetro settimanale) e l'inserimento di ulteriori servizi (attivazione raccolta domiciliare del verde e degli ingombranti).

Tali migliorie contribuiscono incrementano sia le performance ambientali del servizio di gestione dei rifiuti sia quelle economiche quantificabile in una riduzione di circa € 11,00 pro capite.

Inoltre attraverso questa adesione, verrà attivato un percorso di avvicinamento all'inserimento del concetto di *tariffa puntuale* per giungere all'attuazione del principio comunitario del "*chi inquina paga*" attraverso una distribuzione dei costi del servizio più equa sia nei confronti delle utenze domestiche sia di quelle non domestiche.

Venegono Inferiore, 16 luglio 2015.