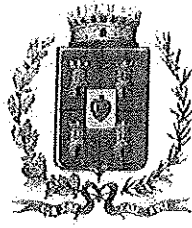


Comune di Bitonto



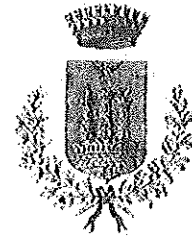
Comune di Corato



Comune di Molfetta



Comune di Ruvo di Puglia



Comune di Terlizzi

ARO BARI 1

RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 D.L. 179/2012

Supervisione a cura di:

Presidente ARO BARI 1 Dott. Nicola Gemmato

Redazione iniziale a cura del dott. A. Tornavacca, ing. S. Genova e dott. G. Miccoli della



ESPER

ENTE DI STUDIO PER LA PIANIFICAZIONE
ECOSOSTENIBILE DEI RIFIUTI

e rielaborazione dell'assemblea dell'ARO

SOMMARIO

1. QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO	3
2. CONTESTO DI RIFERIMENTO TERRITORIALE.....	12
3. CARATTERISTICHE DEGLI STANDARD OPERATIVI PREFISSATI	13
4. CRITERI DI SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE	18
5. EVOLUZIONE PREVISTA DELLA TARIFFA PER UTENTE	20
6. SERVIZIO PUBBLICO.....	25
7. PIANO DI AZIONE PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE.....	26
8. COMPENSAZIONI.....	30
9. CONCLUSIONI	31

INTRODUZIONE

La scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- (a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- (b) economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- (c) tutela della concorrenza.

A tal fine, gli enti devono motivare le proprie decisioni, attraverso una valutazione comparativa di convenienza, nella relazione che, ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012 (convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221), sono tenuti a predisporre e pubblicare prima di procedere all'affidamento del servizio. Secondo l'art. 34, Comma 20, del D.L. 179/2012: "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, la 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'amministrazione affidante, che dà conto della 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, indicando le compensazioni economiche, se previste". Qualsiasi decisione va motivata, dunque, in base a criteri di efficacia e di vantaggiosità economica. Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli comparativi a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'ente territoriale.

Attualmente lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti è effettuato da due società "in house" (ASIPU di Corato ed ASM di Molfetta) che operano a Corato, Ruvo di Puglia e Molfetta ed da una società a maggioranza pubblica (ASV di Bitonto) che opera a Bitonto ed a Terlizzi.

L'esigenza di una gestione unitaria dei servizi deriva dall'inevitabile ulteriore aumento dei costi di smaltimento a cui i Comuni dell'ARO andrebbero incontro se non verrà introdotta la raccolta differenziata dei rifiuti con modalità domiciliari per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. evitando così di incorrere nel programmato aumento dell'ecotassa per i Comuni che non raggiungono i livelli di RD stabiliti dalla Regione Puglia. Attualmente il servizio di raccolta dei rifiuti viene effettuato principalmente con il sistema "stradale". L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali può avvenire mediante una delle seguenti modalità:

- 1) gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006;
- 2) affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- 3) affidamento diretto a società c.d. *in house*.

Al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, Comma 20, del D.L. 179/2012, in ordine alla necessità di dar ragione dei motivi e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento in caso di affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica l'ARO BA/1, con il supporto tecnico della ESPER, ha quindi predisposto la presente relazione.

Il documento è stato strutturato nelle seguenti sezioni:

- Il quadro normativo di riferimento ed il contesto operativo nel settore ambientale;
- Contesto di riferimento: in tale sezione è illustrata la situazione delle attuali aziende pubbliche operanti nel territorio dell'ARO BA/1
- Evoluzione attesa della tariffa: nella sezione sono delineate le prospettive tariffarie dei corrispettivi dei servizi oggetto di affidamento;
- Servizio Pubblico: nella sezione sono definiti i caratteri e i principi fondamentali a cui si ispirerà la gestione dei servizi di igiene urbana da parte della nuova società costituita dai Comuni dell'ARO BA/1;
- Compensazioni: la sezione si occupa sinteticamente della questione delle compensazioni alla società affidataria dei servizi;
- Conclusioni.

1. QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

Il settore dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di "rilevanza economica", è stato nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa che, in difetto di una mirata azione di coordinamento, ha prodotto nel tempo una confusa ed a volte contraddittoria stratificazione di norme.

Dopo le sentenze n. 24/2011 e n. 199/2012 della Corte Costituzionale, il riferimento generale risulta costituito dalla disciplina e giurisprudenza europea (direttamente applicabile), nonché dalle norme settoriali attualmente in vigore.

In tale nuovo contesto normativo si inserisce la presente relazione, introdotta con l'art. 34, commi 20 e ss., D.L. 179 del 18 ottobre 2012, all'interno della quale il soggetto affidante è chiamato ad indicare le ragioni sottese alla scelta di una determinata forma di affidamento, nonché a dimostrare il rispetto della normativa comunitaria: "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."

Per una corretta attuazione del disposto di cui al citato art. 34, risulta opportuno, in via preliminare, ricostruire il quadro normativo di riferimento.

1.1 Contesto comunitario

Al fine di comprendere il perimetro di regolazione dei servizi pubblici locali è necessario richiamare e analizzare, ancorché in forma sintetica, il contesto europeo. In esso, infatti, è possibile rinvenire, *in primis*, la definizione di "servizio di interesse generale" che, in particolare, viene in considerazione per comprendere le implicazioni che necessariamente sottendono le diverse modalità di gestione dei servizi pubblici.

L'Unione Europea, da anni, è impegnata a ricercare e consolidare un sistema di riferimento capace di individuare, con un buon livello di consenso, una interpretazione comune di servizi pubblici, così da contemplare le diverse esperienze, storie, tradizioni e implementazioni dei diversi Stati membri.

In questo senso, già nel 1996, la Commissione Europea approvò una prima "Comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa", cui fece seguito nel 2000, una seconda Comunicazione, con lo stesso titolo. Le istituzioni europee hanno elaborato la nozione di Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) introdotta con il Trattato di Amsterdam e poi modificata in quello di Lisbona. L'espressione è rinvenibile nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare nell'art. 14 (ex articolo 16 del TCE), e nell'art. 106 (ex articolo 86 del TCE).

Attualmente, il Trattato di Lisbona (entrato ufficialmente in vigore il dicembre 2009), il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale e l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali sottolineano chiaramente l'importanza dei servizi di interesse generale nell'UE e definiscono i principi che guidano l'approccio dell'UE nei confronti di tali servizi.

Questi tre elementi forniscono una solida base per attuare un approccio flessibile e pragmatico, essenziale in questo settore considerate le differenze in termini di esigenze e preferenze che

derivano da situazioni geografiche, sociali e culturali differenti¹. Tali servizi, a livello comunitario, sono definiti dalle seguenti caratteristiche:

1. universalità: il servizio deve essere erogato a favore di tutti i cittadini in base ad un certo standard qualitativo e ad un prezzo accessibile;
2. continuità: per taluni servizi è vietata l'interruzione, mentre per altri è vietato l'isolamento territoriale;
3. qualità: i servizi in argomento debbono presentare determinati standard qualitativi;
4. accessibilità: i servizi, sia in termini di tariffe praticate, sia in termini territoriali, debbono poter essere fruiti da tutti i cittadini UE;
5. tutela dei consumatori.

Nel corso degli ultimi anni, si è potuto assistere ad una forte spinta liberalizzatrice di numerosi servizi pubblici e ad uno sviluppo altrettanto significativo della tutela dei consumatori. La disciplina comunitaria in materia di servizi di interesse economico generale ha elaborato e, conseguentemente, ritenuto meritevoli di attenzione anche i seguenti aspetti:

- la sicurezza fisica del servizio;
- la sicurezza degli approvvigionamenti;
- l'accesso alle reti e all'interconnettività;
- la valutazione, il controllo e la partecipazione degli utenti.

In questo senso, i SIEG debbono:

1. "offrire" una chiara e facile identificazione degli obblighi di servizio pubblico
2. risultare trasparenti ed *accountable* con riguardo specifico alle clausole contrattuali, alle tariffe applicate e alle condizioni di finanziamento del servizio
3. costituire una effettiva scelta per i consumatori/utenti tra varie opzioni possibili e tra vari erogatori.

Alla luce di quanto espresso, ben si comprende allora perché all'interno della definizione di SIEG, questi ultimi, alla stregua di altri servizi, sono soggetti alla norme del Trattato CE in materia di mercato interno e concorrenza, atteso il loro carattere economico.

Detta configurazione può far sorgere la questione se l'applicazione integrale delle norme che disciplinano la concorrenza e il mercato sia compatibile con la realizzazione delle specifiche finalità sottese all'interesse generale attribuito e collegato al servizio specifico. Considerando il Trattato, tali situazioni sono disciplinate dall'art. 106, par. 2, interpretato alla luce delle decisioni della Corte Europea di Giustizia. In forza del disposto citato, i servizi di interesse economico generale sono in linea di principio sottoposti alle norme del Trattato CE. Tuttavia, si prevede che, qualora l'applicazione di tali norme dovesse impedire, sia di diritto, sia di fatto, il conseguimento della finalità collegata con quel determinato servizio, i servizi in questione possono beneficiare di una deroga alle disposizioni del Trattato, purché siano soddisfatte alcune condizioni, in specie per quanto attiene alla proporzionalità della compensazione corrisposta alle imprese cui è affidata la gestione di tali servizi. Trattasi di una posizione, quella delle istituzioni UE, che intende "farsi carico" di garantire servizi efficienti, di qualità apprezzabile, non discriminatori ed accessibili.

Direttiva 2006/123/CE	Direttiva del Parlamento europeo e Consiglio Ue del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (Guue del 27.12.2006. L 376/36)
--------------------------	---

Sulla base della **Direttiva 2006/123/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, è stata redatta la "Guida relativa all'applicazione ai

¹ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE COM (2011) 900 del 20 novembre 2011 "Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa"

servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici" e di mercato interno", del 7/12/2000². Il documento si prefigge di fornire da un lato risposte alle domande sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai SSIG e ai SIEG e alle domande sull'applicazione ai SSIG delle norme relative agli appalti pubblici, per chiarire gli obblighi che spettano alle autorità pubbliche quando acquistano servizi sociali sul mercato e, infine dall'altro, per rispondere in merito all'applicazione ai SSIG delle disposizioni del trattato relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento (in appresso "le disposizioni relative al mercato interno") e delle disposizioni della direttiva "servizi".

Direttiva 2014/24/UE	Direttiva sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (Guue del 28.3.2014, L. 94/143)
-------------------------	--

Dal 18 aprile 2014, è entrata in vigore la nuova direttiva europea che regola la gestione degli appalti pubblici. La direttiva, approvata dal Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, del 26 febbraio 2014 n. 2014/24/UE (Direttiva sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE il cui testo è rilevante ai fini del See), dovrà essere recepita da tutti gli stati membri entro il 18 aprile 2016, data entro la quale la direttiva 2004/18/CE (che costituisce atto attuativo del provvedimento D.lgs 12 aprile 2006, n. 163) cesserà a tutti gli effetti la propria efficacia.

Nel merito, la direttiva 2014/24 codifica in particolare l'affidamento "in house" di servizi pubblici superando le regole dettate dalla giurisprudenza, seppur consolidate attraverso sentenze fondamentali per l'intero istituto giuridico (ad es. sentenza Teckal). All'articolo 12, "**Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico**", in cinque paragrafi viene confermata la necessità del "controllo analogo" tra Amministrazione e società "in house", che si applica qualora la prima eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'Amministrazione aggiudicatrice.

La normativa dell'affidamento diretto viene regolata dal legislatore europeo in senso "negativo" spiegando tutto ciò che non rientra nella procedura dell'appalto pubblico. Infatti, l'articolo è stato inserito insieme ad altri, nell'ambito della categoria "Esclusione". Riguardo alla prassi, dunque, la direttiva europea segue la disciplina dell'affidamento diretto derogando alle norme dell'appalto, quando: «**punto a)**, l'Amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un **controllo analogo** a quello da essa esercitato sui propri servizi; **punto b)**, oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'Amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e, **punto c)** nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata».

Queste tre condizioni basilari per il legislatore devono sempre ricorrere, anche quando l'amministrazione aggiudicatrice è una persona giuridica controllata e affida a sua volta alla controllante un servizio pubblico (articolo 12, paragrafo 2), oppure quando "l'Amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre Amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica" e tale controllo analogo "congiunto" si ottiene se sono soddisfatte le seguenti condizioni (articolo 12 paragrafo 3):

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;
- tali Amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e

² http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_it.pdf

- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle Amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Anche il contratto sottoscritto tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva, e dunque può derogare all'istituto della gara d'appalto pubblica, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;
- b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico e le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

Per determinare la percentuale delle attività della persona giuridica controllata (articolo 12, paragrafo 5), il legislatore europeo obbliga a prendere in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica o Amministrazione aggiudicatrice in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o Amministrazione aggiudicatrice in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

1.2 Contesto nazionale

La nozione "servizi pubblici locali" non è mai stata espressamente fornita dal legislatore, per tale motivo esistono più definizioni che vari filoni di pensiero della giurisprudenza e della dottrina del diritto pubblico hanno costruito con varie ricomposizioni teoriche. Tra le più accreditate quella che definisce il servizio pubblico locale come "il complesso delle prestazioni di interesse collettivo rimesse alla gestione degli enti locali e suscettibili di essere erogate tanto dagli enti pubblici stessi, quanto da operatori privati".

Gli enti locali, così come definito dall'articolo 112 del D. Lgs 267/2000 nell'ambito delle proprie competenze, "provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano ad oggetto produzioni di beni ed attività rivolte alla realizzazione di fini sociali, nonché a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". Al comma 3, si rimanda al D. Lgs. 30 luglio 1999, n.286 (costituito dal solo articolo 11) avente ad oggetto la qualità dei servizi pubblici e le carte dei servizi.

Con la L. 24 dicembre 2007 n. 244 (Finanziaria 2008) di cui all'articolo 2 comma 461, si stabilisce che gli enti locali, in sede di stipula dei contratti di servizio, "al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza". Il settore dei Servizi Pubblici Locali (di seguito SPL) è stato sottoposto a vari interventi sia di tipo legislativo che di tipo referendario che hanno cambiato profondamente l'assetto normativo che regola questa materia. Il settore dei SPL è stato inoltre condizionato da ripetuti interventi interpretativi da parte della Corte di Giustizia Europea e della Giurisprudenza amministrativa nazionale.

Già nel testo normativo fondante del federalismo D.L. 31 maggio 2010, n.78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" [Decreto-Legge convertito con

modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (in SO n.174, relativo alla G.U. 30/07/2010, n.176)) e in occasione dell'ultima riforma dei servizi pubblici locali ex D.L. 24 gennaio 2012, n.1 convertito in L. 24 marzo 2012, n. 27 (c.d. decreto liberalizzazioni) avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", è stata ribadita la necessità di organizzare i servizi pubblici locali per ambiti territoriali ottimali. Già nel maggio 2010 erano però state avviate le riforme federali dello stato italiano con cui sono state disposte alcune misure di rilevante impatto per il comparto dei servizi pubblici locali funzionali ad agevolare il riordino e la razionalizzazione degli enti territoriali.

Infatti, con il D.L. 31 maggio 2010, n.78 all'art.8 "Razionalizzazioni e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche", comma 28, è stato stabilito che "Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3 della legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti .." con un successivo divieto, al comma 29 di "...svolgere singolarmente le funzioni fondamentali in forma associata..." ovvero di svolgere la stessa funzione in più di una forma associativa. L'articolo 30 inoltre prevede che le Regioni, per i Comuni di maggiori dimensioni, ad esclusione dei Comuni con numero di abitanti superiore a 100.000 e di quelli capoluogo di provincia, nelle materie prevedano, con legge regionale, la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3, L. 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", fra cui rientra anche la gestione integrata dei rifiuti solidi urbani.

Sul solco di questa norma "ad ampio spettro" di fondamentale importanza per la pianificazione dei futuri servizi pubblici locali, si inserisce la Legge 27/2012 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività": all'articolo 25, in materia di promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali, nell'integrare le disposizioni ex D.L. 13 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (e in parte successivamente modificato dall'art. 53, c.1, lettera a) DL 83/2012, convertito in Legge 7 agosto 2012, n.134), viene aggiunto l'articolo 3-bis. (Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali) stabilendo che "A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012...".

In un primo momento, contrariamente a quanto auspicato dai promotori del referendum del 12 e 13 giugno 2011, l'abrogazione dell'articolo 23-bis del D.lgs 112/2008 (convertito in Legge 133/2008, modificato dal D.lgs. 135/2009 con conversione in Legge 166/2009), non ha determinato la possibilità di ricorrere liberamente agli affidamenti in house. Tali affidamenti diretti coerentemente al dettato comunitario, in ambito europeo continuano a costituire una forma di affidamento del tutto "eccezionale" poiché risulta pesantemente condizionato da tutti i paletti posti dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale in tema di "controllo analogo" e di "prevalenza dell'attività". Com'è noto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha codificato dei meccanismi di costituzione dei moduli societari misti molto più flessibili di quelli elaborati dalla disciplina abrogata, soprattutto in materia di determinazione delle quote di partecipazione del privato al capitale sociale. Resta quindi del tutto immutata la possibilità degli enti locali di scegliere tra le seguenti opzioni gestionali:

1. ricorso al privato (in forma singola o associata),
2. a moduli societari misti ovvero
3. all'autoproduzione (affidamento in house).

Tuttavia occorre sottolineare che il Consiglio di Stato italiano nella sentenza 11 febbraio 2013, n. 762³, in seguito all'abrogazione del citato articolo 23-bis del D.L. 112/2008 e alla dichiarazione di

³ Fonte <http://www.reteambiente.it/news/17981/consiglio-di-stato-l-affidamento-in-house-non-e/>

incostituzionalità da parte della Consulta dell'articolo 4 del D.L. 138/2011⁴ che aveva riproposto sostanzialmente la disciplina abrogata dal referendum (sentenza del 20 luglio n. 199/2012⁵) ha rigettato il ricorso di un'impresa che aveva impugnato la delibera di affidamento "in house" da parte della Provincia di Bolzano a una società pubblica del servizio rifiuti e depurazione acque, essendo venuto meno il principio della "eccezionalità" dell'affidamento "in house" dei servizi locali di rilevanza economica, principio presente in Italia ma senza basi nella disciplina Ue.

Dopo l'intervento della Corte Costituzionale, il legislatore italiano è intervenuto nuovamente in materia questa volta senza reintrodurre norme in parte abrogate dal referendum, ma limitandosi ad assicurare il rispetto della normativa europea, con il D. L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazione nella L. 17 dicembre 2012 n. 221 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", Sezione X, Articolo 34, commi 20-24. Il comma 20 "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, dispone che "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". Il comma successivo spiega inoltre che "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".

Va inoltre considerato che la legge di stabilità 2014 (legge 147 del 23 dicembre 2013), con due commi 561 e 562 ha cancellato il disegno delle dismissioni societarie: Nello specifico vengono abrogate le seguenti norme:

- articolo 14 comma 32 del dl 78/10 s.m.i., inerente il divieto di costituzione e mantenimento delle società detenute dai Comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti e di quelle con popolazione compresa fra 30.000 e 50.000 abitanti (obbligo di dismissione delle società in perdita entro il 30 settembre 2013⁶);
- commi 1, 2, 3, 3-sexies, 9, 10 e 11 dell'articolo 4 del dl 95/2012 s.m.i. inerenti l'obbligo di procedere alla dismissione delle c.d. società strumentali nonché alcuni vincoli sul personale delle stesse. In particolare si prevedeva l'obbligo degli Enti di chiudere le società strumentali entro il 31 dicembre 2013;
- commi da 1 a 7 dell'articolo 9 del dl 95/2012 s.m.i. che prevedevano il divieto di istituzione e la

⁴ L'articolo 4, comma 32 della Legge 148/2011, come modificato dalla Legge 27/2012, aveva stabilito che gli affidamenti diretti sarebbero cessati, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2012. La Legge 148/2011 aveva inoltre precisato la scelta degli enti locali sull'opzione del ricorso obbligatoriamente connesso alla valutazione preventiva di una serie di elementi, anche di carattere tecnico e finanziario, affinché la modalità di affidamento opzionata risultasse quella più efficiente. Il quadro normativo richiede quindi la redazione del presente Piano industriale come strumento essenziale per supportare le decisioni adottate in tal senso dalle amministrazioni locali. Il Piano Industriale deve esplicitare le prospettive gestionali e sulle proiezioni gestionali e sulle proiezioni delle dinamiche economiche dei servizi, sul medio e lungo termine. All'esito della verifica di cui al comma 1 dell'art. 4 della Legge 148/2011 ciascuno degli enti locali dell'ARO avrebbe dovuto adottare una delibera quadro che illustrasse l'istruttoria compiuta ed evidenziasse le ragioni della decisione e i benefici derivanti dalla scelta effettuata anche in base ai risultati che si intendessero conseguire. Tale delibera infine sarebbe dovuta essere inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La verifica di cui sopra sarebbe dovuta essere effettuata entro dodici mesi dall'entrata in vigore della Legge 148/2011 e dovendo essere obbligatoriamente effettuata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi.

⁵ Fonte <http://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=199>

⁶ Tale divieto tuttavia non trovava applicazione nei seguenti casi: alle società con partecipazione paritaria, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; alle società con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti. La norma consentiva inoltre ai comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti di detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2012 i predetti comuni sono tenuti a mettere in liquidazione le altre società già costituite.

soppressione di enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitavano anche in via strumentale, funzioni fondamentali spettanti a comuni, province e città metropolitane.

In verità, la politica delle dismissioni societarie degli enti locali fortemente sostenuta dalle analisi dalle relazioni della Corte dei conti in un'ottica di razionalizzazione delle risorse, tuttavia aveva trovato una mitigazione dei rigori della norma *de quo*, introdotta in sede di conversione del decreto legge. Fu demandato in effetti ad un decreto del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la riforma per il federalismo fiscale, la determinazione delle modalità attuative delle previsioni summenzionate, nonché ulteriori ipotesi di esclusione del relativo ambito di applicazione. Pertanto, la delega ad un decreto interministeriale di stabilire le modalità di attuazione di tale legge rendeva i precetti ivi dettati del tutto inefficaci sino al momento in cui non fosse emanato il Regolamento attuativo. Norma che non ha mai trovato attuazione assumendo perciò una natura meramente programmatica.

A fronte di tale scenario, conviene dunque svolgere alcune considerazioni conclusive che prendono in esame la portata dell'art. 4 della L. 148/2011. Come rilevato anche dalla sezione Lombardia della Corte dei Conti (v. delibera 959/2010/PAR del 13 ottobre 2010, e come più diffusamente argomentato nella delibera n. 129/2010/PAR della sezione Puglia della Corte dei Conti, vi è uno stretto legame fra il meccanismo di in house providing e la costituzione di (o il mantenimento di partecipazioni in) società controllate da parte dell'amministrazione comunale, in quanto l'affidamento del servizio presuppone che l'amministrazione sia necessariamente essere "munita" di una propria società controllata.

Proprio tale stretto legame fra partecipazione societaria e affidamento in house, riprendendo le considerazioni a suo tempo svolte dalla Corte dei Conti sezione Puglia nel suo primo orientamento, potrebbe risultare oggi un elemento di più ampia portata al fine di ritenere che il settore dei servizi pubblici sia escluso dall'applicazione dell'obbligo di dismissione in questione.

Infatti, al momento in cui si era formato il primo orientamento della sezione Puglia della Corte dei Conti, e al momento in cui è maturato l'opposto prevalente orientamento, la disciplina dei servizi pubblici locali era improntata ad una fortissima disincentivazione del mantenimento di rapporti di in house providing.

L'allora vigente art. 23bis del DL 112/2008 prevedeva infatti che l'affidamento in house dovesse essere una eccezionale deroga al modello di affidamento tramite gara (o tramite modelli di partnerariato pubblico-privato). La disposizione prevedeva che solo a seguito di un ampio iter procedimentale, dal quale emergesse l'impossibilità di rivolgersi al mercato per l'individuazione del soggetto gestore, l'amministrazione locale avrebbe potuto utilizzare il modello dell'in house providing⁷, previo, peraltro, parere della competente autorità indipendente di settore.

Tuttavia, a seguito del referendum abrogativo del giugno 2011 e, soprattutto, della riscrittura dell'intera disciplina di settore, deve ritenersi che lo scenario di fondo sia completamente cambiato.

Il legislatore, infatti, proprio per aderire al portato dell'esito referendario ha riproposto il precedente art. 23bis inserendo una rilevantissima innovazione: l'assoluta libertà per ciascun ente locale di procedere ad affidamenti diretti entro la non irrilevante soglia di 900.000 euro/annui per ciascun servizio.

In sostanza, la disciplina di settore prevede – a differenza del passato contesto normativo - un maggior favore (o forse minor sfavore...) nei confronti dell'affidamento in house.

Tale quadro legislativo è stato però scardinato dalla sentenza n. 199 del 17 luglio 2012 della Corte costituzionale che ha dichiarato completamente illegittimo il contenuto dell'art. 4 della Legge 138/2011 e s.m.i. sostenendo che tali prescrizioni sono la copia, ancor più decisa rispetto all'originale, di quelle abrogate dal referendum sui SPL, quindi sono illegittime.

La Corte ha quindi accolto il ricorso delle sei Regioni (Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Lazio, Puglia e Sardegna) che avevano impugnato tale normativa. La norma abrogata aveva previsto l'esclusione del «servizio idrico integrato» a seguito dell'esito dei referendum abrogativi di giugno 2011 ma, secondo la Corte, l'esito referendario aveva cancellato tutte le liberalizzazioni contenute nel primo tentativo di liberalizzazione dei SPL del 2008. La sentenza riconosce inoltre alle regioni

⁷ Fonte <http://www.altalex.com/index.php?idnot=54308>

la competenza di affidare ad enti pubblici o ad enti in house la gestione dei servizi pubblici.

La sentenza ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4 del DI 138/2011 «sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni», compresi i ritocchi apportati da ultimo con il «Cresci-Italia» del Governo Monti (articolo 53 del DI 83/2012). Sono stati quindi cancellati i limiti economici per gli affidamenti in house, preclusi per servizi di valore superiore ai 900mila euro annui (diventati poi 200mila con il decreto liberalizzazioni 1/2012 del Governo Monti) e l'obbligo per gli enti locali di effettuare analisi di mercato entro il 13 agosto 2012 per giustificare l'attribuzione di diritti di esclusiva.

Viene quindi cancellata tutta l'architettura legislativa che si era accumulata con gli ultimi provvedimenti legislativi ed il settore viene attualmente regolamentato solo dalla normativa europea (richiamata dagli stessi giudici costituzionali), che permette l'affidamento in house a tre condizioni: la società affidataria deve avere capitale interamente pubblico e svolgere la quota prevalente della propria attività con l'ente affidante, che a sua volta deve esercitare su questa un controllo «analogo» a quello assicurato sui propri uffici.

Si riporta in tabella un elenco cronologico della principale normativa del settore riportate in questo paragrafo.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI - ELENCO DELLA NORMATIVA PRINCIPALE	
Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267	TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI. Artt. 112 e 113
L. 24 dicembre 2007 n.244	Finanziaria del 2008. Articolo 2, comma 461. Carta della Qualità dei Servizi
DECRETO-LEGGE 25 giugno 2008, n. 112	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria. (GU n.147 del 25-6-2008 - Suppl. Ordinario n. 152) Note: Entrata in vigore del decreto: 25-6-2008. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133 (in SO n.196, relativo alla G.U. 21/08/2008, n.196).
L. 5 maggio 2009, n. 42	Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. (09G0053) (GU n.103 del 6-5-2009). Entrata in vigore del provvedimento: 21/5/2009
D.L. 31 maggio 2010, n.78	"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"
Referendum dell'11 e 12 giugno 2011	Abrogazione dell'articolo 23-bis del d.l. n. 112/2008 e sua riformulazione con articolo 15 del d.l. n. 135/2009
D.L. 13 agosto 2011, n.138, convertito con L. 14 settembre 2011, n.148	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. (11G0190) (GU n.216 del 16-9-2011). Note: Entrata in vigore del provvedimento: 17/09/2011
D.L. 24 gennaio 2012, n.1 convertito in L. 24 marzo 2012, n.27	(c.d. decreto liberalizzazioni) avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"
sentenza 199/2012 Corte Costituz. del 20 luglio 2012	Norme impugnate e abrogate. Art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148
D. L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito in LEGGE 17 dicembre 2012, n. 221	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese. (12G0244) (GU n.294 del 18-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 208). Note: Entrata in vigore del provvedimento: 19/12/2012
Consiglio di Stato italiano sentenza 11 febbraio 2013, n. 762	Riconsiderazione del principio della "eccezionalità" dell'affidamento "in house" dei servizi locali di rilevanza economica

Legge 147 del 23 dicembre 2013	LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilita' 2014). (13G00191) (GU Serie Generale n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87) note: Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2014, ad eccezione del comma 356 che entra in vigore il 27/12/2013. Articolo 1. Commi 561 e 562.
--------------------------------	---

1.3 Contesto regionale

L'art. 8 della L.R. Puglia del 20 agosto 2012, n. 24, come modificata dalla L.R. 42 del 13 dicembre 2012, prevede che il ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati è articolato funzionalmente nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento.

Nel medesimo articolo viene specificato che la pianificazione regionale, al fine di consentire una differenziazione dei servizi finalizzata a massimizzarne l'efficienza, all'interno di ciascun ATO, può definire perimetri territoriali di ambito sub-provinciale per l'erogazione dei soli servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, denominati Ambiti di raccolta ottimale (ARO). In sede di prima attuazione, fino all'approvazione del Piano regionale dei rifiuti, la perimetrazione degli ARO, quale articolazione interna degli ATO, è disposta dalla Giunta Regionale con deliberazione.

Con deliberazione della Giunta Regionale del 23 ottobre 2012, n. 2147 è stata definita la perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale (A.R.O.), tra cui l'A.R.O. Bari 1 corrispondente al territorio dei Comuni di Bitonto, Corato, Molfetta, Ruvo di Puglia e Terlizzi è pertanto l'ARO Bari 1 l'ente competente ad affidare servizi di spazzamento, raccolta e trasporto nel territorio dell'ARO.

Il nuovo piano di gestione dei rifiuti, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 204 del 8 ottobre 2013, pubblicato sul BURP n. 147 vol. 3 del 12 novembre 2013, prevede la completa ridefinizione del servizio di raccolta rifiuti per raggiungere i livelli di raccolta differenziata imposti dalla normativa.

In tal senso è necessario sottolineare che l'ARO Bari 1 ha recentemente adottato il Piano Industriale per la gestione integrata dei servizi di igiene urbana per riorganizzare i servizi di raccolta, trasporto e spazzamento e consentire ai Comuni dell'ARO di raggiungere rapidamente elevate performance, sotto il profilo della quantità di rifiuti avviati a recupero, in linea con gli indirizzi e i target di riferimento previsti dalla legislazione nazionale e regionale vigente.

Il piano è stato sviluppato per un orizzonte temporale complessivo di 5 anni ed è basato sulla stima della quantità di rifiuti solidi urbani intercettati attraverso le diverse raccolte dedicate definite e dimensionate in modo da conseguire il raggiungimento a regime di un tasso di raccolta differenziata, pari al 70%.

In estrema sintesi, in base all'attuale quadro normativo comunitario, nazionale e regionale risulta che l'ARO BA/1 può procedere all'affidamento unico diretto dei servizi pubblici di natura ambientale in favore di una società a capitale pubblico partecipata dai Comuni dell'ARO BA/1, senza dover rispettare altro limite se non quello della classificazione come in house della società affidataria;

In conclusione, l'affidamento del servizio pubblico con modalità in house providing nell'ARO BA/1 può ritenersi assolutamente legittimo se risultano soddisfatte le seguenti condizioni:

1. capitale interamente pubblico;
2. controllo totale della volontà formale della società attraverso l'espressione degli amministratori;
3. sussistenza di un controllo specifico sulle politiche aziendali per garantire che esse non evolvano in direzione contraria o diversa dai bisogni tecnici del socio pubblico.

2. CONTESTO DI RIFERIMENTO TERRITORIALE

La scelta tra le possibili opzioni è stata quindi basata sull'analisi del servizio finora garantito dalle aziende pubbliche operanti nell'ARO BA/1 operata attraverso la redazione del Piano Industriale redatto dalla ESPER, in cui è stato confrontato in particolare:

- la qualità del servizio ambientale offerto con attenzione all'economicità della gestione e ai livelli tariffari gravanti sugli utenti;
- i costi del servizio erogato;
- le competenze e il know-how acquisiti dalle aziende pubbliche operanti nell'ARO BA/1 nell'attività di gestione del servizio ambientale;
- i livelli occupazionali da garantire ed ampliare per il raggiungimento degli obiettivi di RD previsti a livello nazionale e regionale.

Va poi considerata l'urgenza con cui i Comuni dell'ARO Bari 1 intendono raggiungere elevati livelli di RD che mal si concilia con i tempi relativamente lunghi (almeno un semestre e spesso più di un anno) che si rendano necessari per la preparazione, pubblicazione e successivo affidamento dei servizi di igiene urbana tramite gara europea ad evidenza pubblica.

Andamento della % di RD nell'ARO BA/1 nel periodo 2007-2013 (Dati Reg. Puglia)

Comuni	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bitonto	9,8%	10,0%	16,5%	17,7%	18,8%	19,7%	22,5%
Corato	16,3%	17,6%	21,1%	22,4%	26,7%	25,8%	29,0%
Molfetta	21,2%	24,5%	26,4%	32,5%	32,6%	30,6%	30,4%
Ruvo di Puglia	8,5%	11,4%	9,9%	10,0%	11,5%	21,7%	19,5%
Terlizzi	11,0%	9,9%	11,0%	10,6%	10,4%	10,9%	12,6%
TOTALE	16,3%	16,2%	19,2%	21,9%	23,1%	23,5%	24,7%

3. CARATTERISTICHE DEGLI STANDARD OPERATIVI PREFISSATI

Il Piano Industriale è strutturato per garantire il conseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

1. limitazione della crescita dei rifiuti: rappresenta l'obiettivo principale, previsto da tutte le principali norme di riferimento;
2. miglioramento dell'efficacia: rappresenta la capacità del servizio di soddisfare le esigenze della collettività nella gestione ambientalmente corretta e in sicurezza dei rifiuti, quale obiettivo tecnico espresso in termini quantitativi e, soprattutto, qualitativi;
3. miglioramento dell'efficienza: rappresenta la capacità di ottimizzazione del relativo costo, ed è collegata al livello quali-quantitativo del servizio necessario al raggiungimento degli obiettivi e dei desiderata aggiuntivi richiesti dalle amministrazioni;
4. raggiungimento dell'economicità di gestione: è legata all'impatto del costo del servizio sull'utenza rispetto al contesto territoriale e alla capacità efficace-efficiente di coniugare i desiderata quali-quantitativi delle collettività (non sempre economicamente convenienti);
5. aumento della trasparenza verso l'utenza: rappresenta la capacità di esplicitare nei confronti dell'utenza le caratteristiche del servizio e, soprattutto, la gestione economico-finanziaria, consentendo all'utente di raffrontare il peso del servizio rispetto ad analoghi servizi di pubblica utilità, permettendogli di poter valutare la qualità del servizio reso;
6. riduzione della frammentazione gestionale: previsto dalle norme vigenti, risulta strettamente collegato agli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza; più la normativa e il progresso tecnologico aumentano la complessità e la qualità dei servizi, tanto più importante è il raggiungimento di una gestione unitaria su area vasta, con effetti diretti sulla ottimizzazione dei costi di gestione attraverso una gestione organica di tipo industriale.

Gli ulteriori obiettivi che il Piano Industriale si è posto vanno oltre la stretta applicazione della norma vigente e di mere percentuali di RD da raggiungere, e possono essere riassunti brevemente di seguito:

- una maggiore responsabilizzazione degli utenti, attuata nella personalizzazione del servizio di raccolta, nella visione di un'auspicabile presa di coscienza del fondamentale ruolo dell'impegno del cittadino nella differenziazione spinta e nella riduzione delle quantità di rifiuto rispetto agli scopi di tutela ambientale, attraverso la comprensione della stretta relazione tra produzione di rifiuto e Tariffa applicata in quanto effettivo costo ambientale;
- limitare l'impatto visivo dei sistemi di raccolta in contesti storici di alto pregio architettonico;
- cambiamento dei modelli di consumo attraverso l'implementazione del sistema di educazione dell'utenza all'acquisto intelligente, alla riduzione dei rifiuti urbani, al compostaggio domestico, alla raccolta differenziata, da realizzare con strumenti di formazione ambientale
- riduzione dello sfruttamento delle risorse naturali e della deturpazione ambientale con discariche e abbandoni incontrollati, per conseguire una crescita culturale a beneficio dell'ambiente;
- raggiungimento di un'elevata trasparenza tra servizio reso e determinazione dei costi e relativa progressiva implementazione di un nuovo sistema di gestione della tariffazione verso gli utenti anche nell'ottica di un successivo passaggio alla tariffazione puntuale per correlare tale pagamento ad un sistema che possa incentivare economicamente i comportamenti virtuosi;
- valutazione del rapporto ottimale tra parametri di efficienza (qualità e quantità dei rifiuti raccolti e dei servizi resi) con le esigenze di economicità dei costi di gestione, con l'obiettivo di rispettare gli obiettivi fondamentali di riduzione, raccolta differenziata, recupero di materia e di energia posti dalla normativa vigente, in un'ottica di contenimento dei costi di gestione.

Le scelte strategiche che nel Piano Industriale vengono riassunte di seguito:

Y tutela ambientale e sviluppo sostenibile: la gestione del ciclo dei rifiuti urbani deve prioritariamente garantire la massima tutela dell'ambiente e prevedere un modello orientato ai principi dello sviluppo sostenibile, non essendo più sufficiente che i rifiuti urbani vengano gestiti in modo corretto, ma debba essere impostato un sistema che orienti i comportamenti dei cittadini in particolare nella prevenzione e riduzione dei rifiuti urbani prodotti;

Y standardizzazione dei sistemi di raccolta: l'individuazione delle modalità di raccolta è stata attuata cercando di ridurre al minimo la diversificazione dei modelli gestionali (a volte comunque inevitabili perché non si poteva non tenere conto di peculiarità specifiche di un singolo contesto) al fine di erogare uno standard di servizio il più possibile omogeneo per ogni categoria di utenza in ciascun ambito di raccolta ottimale. Questa impostazione consente di rendere più semplice la partecipazione al servizio per gli utenti che usufruiscono di servizi in diversi Comuni (ad esempio quello in cui abitano e quello in cui lavorano);

Y gestione unitaria: è l'elemento essenziale per superare le difficoltà legate ad una gestione frammentata, spesso presente nell'organizzazione generale; il superamento di politiche di gestione chiuse in sé stesse o volte a ricercare soluzioni organizzative al di fuori della filosofia di gestione integrata dell'ARO, rappresenta uno dei primi punti cruciali da affrontare; dal punto di vista tecnico è infatti aumentata la complessità della gestione dei rifiuti urbani (nuove normative, maggiori obiettivi di recupero, migliori standard qualitativi richiesti, aumento dei costi di recupero e smaltimento ecc.) a cui si aggiungono la sempre maggior attenzione alle prestazioni fornite all'utente;

Y sostenibilità dei costi in relazione alle capacità di spesa: i differenti parametri di gestione del servizio per ogni singolo Comune, in particolare per quanto riguarda le risorse dedicate alla spazzamento ed ai servizi accessori, sono state dimensionate tenendo conto del livello di servizio attualmente erogato e delle presumibile capacità di spesa delle singole amministrazioni per evitare aumenti troppo elevati del costo complessivo del servizio di igiene urbana che potrebbero comportare vistosi aumenti della TARES/TARI. Va comunque segnalata che un dettagliato elenco dei prezzi unitari dei vari servizi potrà permettere ai

Comuni di implementare gradualmente maggiori standard di servizio anche per l'attività di spazzamento secondo le diverse capacità di spesa che verranno individuate dalle singole amministrazioni;

Y territorialità: in un periodo di riduzione dei punti di contatto tra i gestori dei servizi e gli utenti, riuscire ad avvicinare il cittadino-utente è sicuramente uno degli elementi fondamentali nella fornitura di un servizio importante come quello legato ai rifiuti urbani, in modo che l'utente-cliente possa ricevere una risposta adeguata a qualsiasi esigenza connessa al servizio stesso. L'introduzione dei servizi domiciliari può consentire di raggiungere questo importantissimo risultato poiché viene ripristinato un rapporto diretto tra gli operatori del servizio di raccolta e gli utenti (con il servizio stradale tale rapporto viene infatti a mancare a causa dell'utilizzo dei contenitori stradali da parte degli utenti con cui non si può certo interagire) e l'operatore addetto alla raccolta differenziata assume così un ruolo molto diverso e ben più importante (anche di tipo comunicativo, di monitoraggio della qualità dei conferimenti e di segnalazione di problematiche operative) rispetto a quello attualmente operato.

Questa impostazione strategica recepisce pienamente quanto indicato anche nel Piano Regionale, laddove prevede che i migliori risultati di gestione possono essere raggiunti favorendo il più possibile la selezione alla fonte dei flussi omogenei di rifiuti per evitare di dover operare successivamente con processi di separazione a valle che, non offrendo una adeguata qualità del prodotto ottenuto, non consentono risultati certi di recupero dei materiali. I criteri di intervento specifici per l'ottimizzazione dei costi sono infine seguenti:

1. sfruttare il vantaggio di partire da una situazione di raccolta differenziata non strutturata, con la possibilità di standardizzare (contestualizzandoli) sistemi domiciliari ampiamente collaudati;
2. organizzazione di un sistema di raccolta differenziata e del rifiuto residuo che colga le potenzialità offerte da una organizzazione industriale dei servizi per aree omogenee ed in grado di esercitare significativi risultati sul costo del servizio e sulle tariffe;
3. ottimizzazione dei giri di raccolta, razionalizzabili proprio grazie al continuo monitoraggio dei servizi, consentendo il raggiungimento di elevati standard di qualità del servizio e di soddisfazione dell'utenza, al fine di limitare eventuali disagi derivanti dalla richiesta di impegno nella differenziazione;
4. recupero di produttività grazie ad una migliore integrazione delle risorse operative impiegate nei vari Comuni ed all'uso di automezzi più efficienti (ad es. autocarri con guida a destra per consentire all'autista mono-operatore di scendere dal lato del marciapiede).

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

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; è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura, e non è possibile interromperlo. In tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l'art. 59, c.2 D.Lgs. 507/1993: Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex DLgs. 152/2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrale sopra menzionate.

In materia di conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti debba essere gestito in esclusiva (un ente pubblico affidante, un affidatario unico per territorio e periodo di tempo) e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio - piccole, il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio (raccolta; spazzamento stradale; smaltimento finale; altri segmenti).

Quanto alla raccolta dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in

contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile. Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero inevitabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono (facilmente) risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi - gestore che richiederebbe un non facile coordinamento. Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza Corte Costituzionale 239/2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 DLgs 22/1997 ed ex D.Lgs. 152/2006 nelle varianti possibili (c.d. "tia 1", "tia 2", "tia 3") fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633/1972. Dopo una serie di prese di posizione ondivaghe da parte dei diversi soggetti chiamati ad esprimersi a vario titolo (Agenzie delle Entrate a mezzo di circolari, commissioni tributarie, Corte di Cassazione), con soluzioni adottate nella prassi e suggerite dalla dottrina le quali non potevano che tener conto della precarietà del quadro di riferimento, solo con la sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n.3294 si è ribadita in via pressoché definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale.

Quanto allo spazzamento stradale, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuare operazioni di pulizia, e solo l'ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'(unico) affidatario che si occupi del segmento specifico; la concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile.

Al riguardo, in termini di relativa complessità, si consideri anche l'art.25, c.4 D.L. 1/2012 convertito in Legge 27/2012, in base al quale per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'art.202 D.Lgs. 3 Aprile 2006, n.152, e nel rispetto della normativa nazionale ed europea, le seguenti attività:

- a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
- b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti all'interno dell'ARO.

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

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo gestore per l'intero territorio dell'ARO per lo scenario a regime mentre nel periodo intermedio è opportuno procedere all'avvio della gestione unitaria tramite la costituzione di un'unica società partecipata dai 5 Comuni ed affidamento alla New.Co. per i Comuni di Bitonto, Corato, Ruvo di Puglia e Terlizzi e affidamento alla ASM per il Comune di Molfetta, con unico contratto di servizio.

Nel seguito della relazione si descrivono i contenuti specifici degli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) che saranno alla base del nuovo Contratto di Servizio integrato di raccolta e trasporto dei

Rifiuti Solidi Urbani e di Spazzamento da erogare nell'ambito del territorio dell'ARO BARI 1, elaborati sulla base degli standard tecnici definiti nello schema tipo di Carta dei servizi predisposto ed adottato dalla Regione Puglia con deliberazione di Giunta n. 194 del 11 febbraio 2013, in aderenza a quanto previsto dalla Legge Regionale n. 24 del 2012.

Le modalità di erogazione ed organizzazione dei servizi di igiene urbana dovranno garantire:

- 1) il rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione per gli stessi;
- 2) la parità di trattamento del servizio prestato tra le diverse aree urbane del territorio comunale, nei limiti resi possibili dalle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito;
- 3) il rispetto dei criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità nei confronti degli utenti;
- 4) la continuità e la regolarità secondo le modalità previste nel Contratto del servizio;
- 5) l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo;
- 6) la tutela dei cittadini nonché la salvaguardia dell'ambiente.

In linea con quanto disposto dall'art. 11 della sopraccitata Legge Regionale, gli ARO devono prevedere un servizio di raccolta differenziata di qualità rivolto a tutte le utenze domestiche del territorio ed a tutte le utenze non domestiche, per queste ultime in linea con i principi di assimilazione dettati dall'apposito regolamento comunale tipo adottato dall'ARO.

Il servizio di raccolta previsto deve garantire almeno l'intercettazione di flussi separati delle seguenti frazioni merceologiche:

- organico
- carta/cartone
- plastica/metalli
- vetro

Il servizio di spazzamento meccanizzato e manuale deve essere svolto in maniera tale da garantire che i Comuni ricevano il miglior servizio in accordo con le proprie esigenze territoriali, organizzato secondo i criteri sopra esposti.

Vengono di seguito riportati i contenuti degli obblighi specifici del servizio di che trattasi, che devono essere erogati nel rispetto dei principi sopra esposti.

SENSIBILIZZAZIONE E CONDIVISIONE DELLE MODALITÀ DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

Ogni azione/attività afferente alla modalità di raccolta utilizzata in uno specifico ambito urbano per garantire il perseguimento dei risultati previsti, dovrà essere condivisa con le utenze interessate sia in fase di progettazione sia in fase di esecuzione. Dovranno essere svolte opportune campagne di comunicazione/informazione e di sensibilizzazione rivolte a tutte le utenze territoriali.

QUANTIFICAZIONE DEL MATERIALE E CONTROLLO DELLE CORRETTE PROCEDURE DI RACCOLTE

Per quanto possibile dovranno essere previsti idonei sistemi di tracciabilità dei rifiuti capaci di definire ed assegnare alla singola utenza la corretta quantità di rifiuto differenziato prodotto distinto per tipologia di materiale. Dovrà, inoltre, essere eseguito il controllo del rispetto degli adempimenti previsti a carico delle utenze, con la conseguente, nei casi di riconosciute mancanze regolamentari, applicazione delle sanzioni pecuniarie previste.

CONSEGNA DEL MATERIALE DI CONSUMO ALLE UTENZE

Al fine di facilitare e rendere più agevole la modifica delle abitudini consolidate delle utenze a favore dei nuovi principi di raccolta, dovrà essere prevista, per il tramite del Gestore del servizio pubblico, la fornitura di adeguato ed idoneo materiale di consumo riconosciuto utile per consentire

l'applicazione delle regole di separazione dei rifiuti all'interno degli appartamenti/locali privati e di successivo conferimento nei contenitori destinati alla raccolta da parte del Gestore. Il cosiddetto Kit di materiale, dovrà essere definito per ciascuna tipologia di utenza in funzione della consistenza del nucleo familiare o delle produzioni attese di un determinato flusso di scartorecuperabile.

CALENDARIO DI RACCOLTA

Al fine di consentire un efficace sistema di raccolta a favore di tutte le utenze, dovrà essere predisposto un idoneo calendario di raccolta che tenga conto delle frazioni merceologiche prevalenti (organico, carta/cartone, plastica/metalli, vetro, secco residuo). Il calendario potrà essere organizzato per ambiti urbani e per tipologie di utenze, e dovrà tenere conto di una analisi tecnica-gestionale ed economica dell'intero servizio di raccolta differenziata erogato globalmente sul territorio comunale. Le frequenze di raccolta dovranno essere quelle indicate nei punti successivi del presente documento.

RACCOLTA DELLA FRAZIONE ORGANICA (COMPOSTAGGIO DOMESTICO)

Il servizio dovrà assicurare la raccolta differenziata della frazione organica mediante un sistema domiciliare e di prossimità, fatte salve specifiche esigenze da valutare tra Comune e Gestore del servizio, per le quali potranno essere previsti sistemi di raccolta mediante contenitori e/o cassoni scarrabili. Il sistema "porta a porta" dovrà essere assicurato, per quanto possibile, per tutte le utenze non domestiche del territorio comunale, per le utenze domestiche dei quartieri periferici, compatibilmente con le caratteristiche urbanistiche degli stessi.

4. CRITERI DI SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE

In considerazione dell'attuale contesto normativo e territoriale di riferimento, così come descritto nel precedente paragrafo, sono illustrate di seguito le possibili opzioni che si presentano ai comuni aderenti all'ARO BA/1 per l'affidamento del servizio di igiene ambientale:

1. Affidamento del servizio tramite gara finalizzata a selezionare il gestore tra gli operatori del settore dei servizi di igiene ambientale;
2. Affidamento del servizio ad una società mista pubblico-privata il cui socio privato operativo sia scelto tramite una gara a doppio oggetto, in capo al quale siano affidati compiti operativi connessi alla gestione del servizio oltre alla qualità di socio;
3. Affidamento diretto ed unitario del servizio ad una società interamente pubblica (in house).

La presente relazione in base alla quale effettuare la scelta delle modalità di affidamento deve contenere sia la motivazione relativa alla forma di gestione scelta, sia la verifica dell'osservanza dei requisiti europei previsti per tale modalità di affidamento, sia l'analisi di efficienza e di economicità e le sue prospettive.

Come già evidenziato nella premessa del presente documento, la scelta dell'opzione per il nuovo modello di gestione dei servizi ambientali, dovrebbe tener conto, oltre che del quadro normativo in essere, anche degli obiettivi principali che i Comuni dell'ARO BA/1 hanno da sempre perseguito, quali in particolare:

- la massima qualità nell'erogazione dei servizi,
- la migliore tutela possibile delle condizioni di lavoro degli addetti al servizio di igiene urbana,
- la massima flessibilità operativa
- il massimo contenimento dei costi del servizio.

L'ipotesi alternativa all'affidamento in house del servizio tramite gara, pone di fronte ad una forte incertezza sul risultato finale che non permette di salvaguardare a priori, né il livello occupazionale, né il know-how acquisito nel tempo, né tanto meno la flessibilità finora garantita dall'attuale gestore.

D'altro canto il modello di gestione della società mista prevede l'ingresso, nella compagine

azionaria di una nuova società costituita inizialmente da soli soci pubblici (i Comuni dell'ARO BA/1), di un nuovo soggetto, scelto tramite una procedura di gara a doppio oggetto ad evidenza pubblica, a cui, oltre al ruolo di socio, sono attribuiti anche compiti operativi (preventivamente definiti nell'ambito del bando di gara stesso).

Alla base della scelta di tale forma di gestione vi dovrebbe però essere ragionevole convinzione che il nuovo soggetto possa, potenzialmente, apportare nella società in cui entra il know-how e le competenze acquisite in precedenti esperienze.

Le società interamente pubbliche, nonché la società mista, presenti nell'ARO BA/1 possiedono internamente tutte le competenze necessarie per gestire autonomamente il servizio ambientale nel territorio di riferimento, garantendo un livello di servizio in linea con le aspettative dell'utente e dei livelli di tariffa sostenibili per la collettività.

La gestione in house a livello dell'intero ARO garantirà inoltre ulteriore economia di scala e non pone problemi di governance essendo la compagine costituita interamente da soci di tipo pubblico.

La nuova società in via di costituzione opererebbe (salve determinazioni specifiche differenti da parte dei singoli enti locali) nel settore della gestione dei servizi di igiene ambientale solo per i Comuni soci che, in base allo schema di statuto allegato, potranno esercitare il controllo analogo nelle forme e nei modi stabiliti dalla legislazione nazionale e dalla recente direttiva europea sulla gestione dei servizi pubblici locali.

In fase di start up, la nuova società si avvarrà prioritariamente, nelle forme e nei modi consentiti dalla legge, del patrimonio e/o dei beni delle società pubbliche già presenti ed operanti nel territorio di riferimento (anche in ottica di abbattimento dei costi del servizio) individuate in ASIPU ed ASV.

In generale, è opportuno sottolineare che il ricorso ai soggetti pubblici partecipati dagli enti locali, attraverso operazioni di natura straordinaria, è uno strumento di notevole efficacia al fine di garantire l'operatività della nuova società. Inoltre, per rispetto al principio di economicità, si precisa che il fitto, la cessione o le altre operazioni di natura straordinaria del ramo di azienda dei soggetti pubblici partecipati non comporterà maggiori oneri sulle gestioni rispetto ai contenuti del Piano Industriale.

Va inoltre evidenziato che, laddove il controllo è stato esercitato dall'ente pubblico, le aziende da molti anni hanno acquisito una profonda conoscenza del territorio di riferimento grazie alla quale riescono ad erogare servizi all'utenza con un ottimo livello di servizi ed il raggiungimento di livelli di riciclaggio superiori a quelli mediamente conseguiti da gestioni affidate ad imprese private in altri comuni pugliesi.

Va inoltre evidenziato che ai sensi del comma 690 della **Legge di stabilità 2014**, approvata con L. 27 dicembre 2013 n. 147, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 27 dicembre 2013 n. 302 (composta da un solo articolo ma da ben 749 commi), la IUC sarà applicata e riscossa dai Comuni, fatta eccezione per la tariffa corrispettiva della TARI (denominata TARIP cioè TARI Puntuale), che sarà applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, previa definizione da parte dei Comuni a livello regolamentare delle modalità di versamento del corrispettivo. Risulta evidente che, considerata la volontà dei Comuni dell'ARO BA/1 di adottare la TARIP nella fase a regime come previsto nel Piano Industriale, la gestione "in house" dei servizi si presenta come l'opzione più efficace e conveniente per gestire congiuntamente sia il servizio di riscossione che il servizio di igiene urbana con la necessaria flessibilità operativa e trasparenza gestionale.

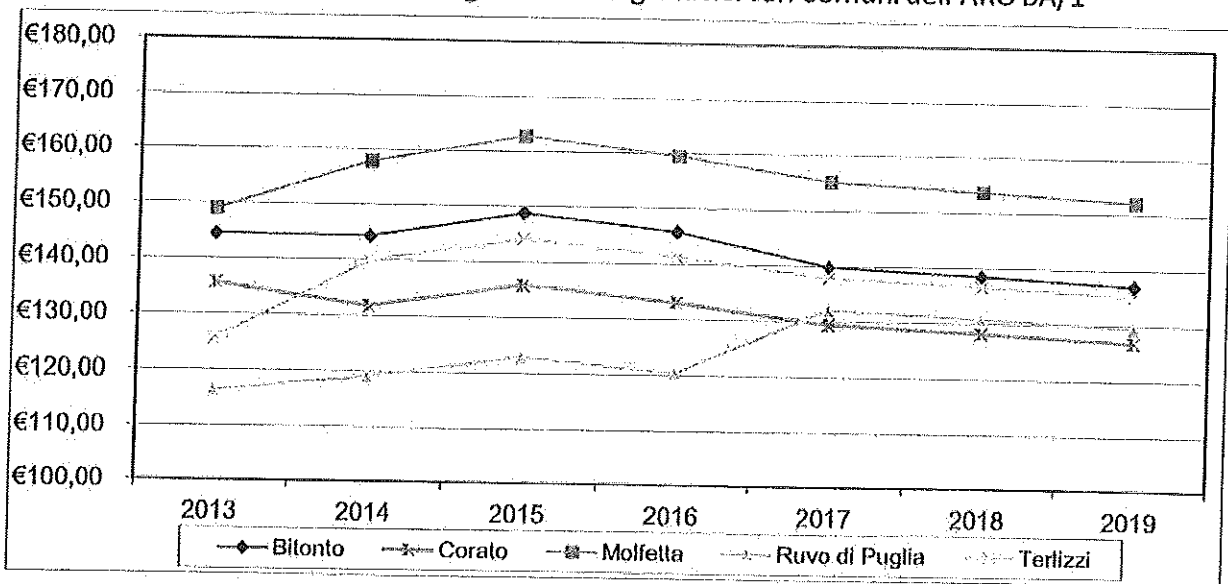
5. EVOLUZIONE PREVISTA DELLA TARIFFA PER UTENTE

Grazie agli investimenti previsti e alle iniziative di ulteriore efficientamento della struttura di costo, previste dal nuovo Piano Industriale dell'ARO BA/1 è possibile ipotizzare, al netto degli incrementi inflattivi, un lieve incremento delle tariffe nella fase intermedia di avvio dei servizi domiciliari ed un successivo contenimento a regime delle singole tariffe per i servizi di igiene urbana anche grazie all'implementazione della tariffazione puntuale.

Al fine di rendere evidente l'effetto delle azioni intraprese per l'ottimizzazione della gestione del servizio di igiene urbana e per l'efficientamento della struttura di costo, si riporta qui di seguito il grafico che evidenzia l'andamento medio della tariffa per utente calcolato sulla base della TARI nel periodo 2015-2019.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

Evoluzione dei costi di gestione integrata nei vari Comuni dell'ARO BA/1



Di seguito vengono quindi riportate le tabelle del confronto delle tariffe previste mettendo a confronto uno scenario di gestione in house autonoma del Comune di Molfetta ed una gestione unitaria mediante società unica dell'ARO BA/1 con uno scenario di appalto unitario dei servizi nei 5 Comuni dell'ARO nella fase INTERMEDIA (fase di avvia ancora non caratterizzata dalla tariffazione puntuale dei servizi).

[Handwritten signature]

Costi complessivi di gestione con scenario con società unica dell'ARO BA/1 (€/anno, IVA inclusa) FASE INTERMEDIA

Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 2.214.811	€ 1.705.571	€ 2.520.684	€ 1.744.249	€ 969.799	€ 9.155.114
Umido Organico	€ 2.051.929	€ 1.736.137	€ 2.583.514	€ 261.064	€ 968.887	€ 7.601.531
Carta e cartoni	€ 1.054.083	€ 789.640	€ 1.077.520	€ 239.305	€ 402.432	€ 3.562.980
Vetro	€ 444.499	€ 400.647	€ 571.098	€ 46.158	€ 212.991	€ 1.675.393
Plast. e Latt.	€ 295.661	€ 242.915	€ 539.684	€ 81.639	€ 146.770	€ 1.306.648
Frazione vegetale (verde)	€ 116.057	€ 100.018	€ 88.902	€ 14.470	€ 47.215	€ 366.663
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 65.623	€ 67.557	€ 63.412	€ 70.756	€ 69.678	€ 337.026
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 24.492	€ 20.336	€ 27.567	€ 634	€ 11.981	€ 85.010
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 108.656	€ 90.217	€ 122.296	€ 17.262	€ 53.154	€ 391.585
Spazzamento e serv. acc.	€ 1.967.129	€ 1.437.117	€ 2.236.978	€ 675.822	€ 1.023.538	€ 7.340.585
Risparmio minore Ecotassa	-€ 147.160	-€ 115.587	-€ 173.076	-€ 21.413	-€ 72.370	-€ 529.606
Totale complessivo	€ 8.195.781	€ 6.474.570	€ 9.658.560	€ 3.129.945	€ 3.834.074	€ 31.292.930

Costi complessivi di gestione ARO BA/1 con scenario appalto unitario dei servizi (€/anno, IVA inclusa) FASE INTERMEDIA

Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 2.270.930	€ 1.755.855	€ 2.583.899	€ 1.807.432	€ 1.013.109	€ 9.431.225
Umido Organico	€ 2.112.347	€ 1.786.172	€ 2.656.197	€ 275.378	€ 1.011.321	€ 7.841.415
Carta e cartoni	€ 1.115.001	€ 831.051	€ 1.142.922	€ 272.309	€ 451.603	€ 3.812.885
Vetro	€ 468.912	€ 427.717	€ 597.423	€ 56.676	€ 244.948	€ 1.795.677
Plast. e Latt.	€ 322.655	€ 265.551	€ 577.935	€ 99.945	€ 177.210	€ 1.443.297
Frazione vegetale (verde)	€ 120.858	€ 108.638	€ 94.958	€ 18.767	€ 51.372	€ 394.593
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 65.883	€ 67.793	€ 63.672	€ 71.843	€ 69.947	€ 339.138
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 24.492	€ 20.336	€ 27.567	€ 634	€ 11.981	€ 85.010
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 108.656	€ 90.217	€ 122.296	€ 17.262	€ 53.154	€ 391.585
Spazzamento e serv. acc.	€ 1.955.048	€ 1.429.992	€ 2.719.512	€ 663.551	€ 1.001.838	€ 7.769.941
Risparmio minore Ecotassa	-€ 147.160	-€ 115.587	-€ 173.076	-€ 21.413	-€ 72.370	-€ 529.606
Totale complessivo	€ 8.417.623	€ 6.667.736	€ 10.413.305	€ 3.262.383	€ 4.014.113	€ 32.775.160






21

Costi complessivi di gestione con scenario con società unica dell'ARO BA/1 (€/ab.anno, IVA inclusa) FASE INTERMEDIA

Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 39,52	€ 35,16	€ 41,74	€ 68,00	€ 35,80	€ 42,06
Umido Organico	€ 36,61	€ 35,79	€ 42,78	€ 10,18	€ 35,76	€ 34,92
Carta e cartoni	€ 18,81	€ 16,28	€ 17,84	€ 9,33	€ 14,85	€ 16,37
Vetro	€ 7,93	€ 8,26	€ 9,46	€ 1,80	€ 7,86	€ 7,70
Plast. e Latt.	€ 5,28	€ 5,01	€ 8,94	€ 3,18	€ 5,42	€ 6,00
Frazione vegetale (verde)	€ 2,07	€ 2,06	€ 1,47	€ 0,56	€ 1,74	€ 1,68
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 1,17	€ 1,39	€ 1,05	€ 2,76	€ 2,57	€ 1,55
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 0,44	€ 0,42	€ 0,46	€ 0,02	€ 0,44	€ 0,39
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 1,94	€ 1,86	€ 2,02	€ 0,67	€ 1,96	€ 1,80
Spazzamento e serv. acc.	€ 35,10	€ 29,62	€ 37,04	€ 26,35	€ 37,78	€ 33,72
Risparmio minore Ecotassa	-€ 2,63	-€ 2,38	-€ 2,87	-€ 0,83	-€ 2,67	-€ 2,43
Totale complessivo	€ 148,87	€ 135,85	€ 162,78	€ 122,86	€ 144,20	€ 146,18

Costi complessivi di gestione ARO BA/1 con scenario appalto unitario dei servizi (€/ab.anno, IVA inclusa) FASE INTERMEDIA

Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 40,52	€ 36,19	€ 42,78	€ 70,47	€ 37,40	€ 43,32
Umido Organico	€ 37,69	€ 36,82	€ 43,98	€ 10,74	€ 37,33	€ 36,02
Carta e cartoni	€ 19,90	€ 17,13	€ 18,92	€ 10,62	€ 16,67	€ 17,52
Vetro	€ 8,37	€ 8,82	€ 9,89	€ 2,21	€ 9,04	€ 8,25
Plast. e Latt.	€ 5,76	€ 5,47	€ 9,57	€ 3,90	€ 6,54	€ 6,63
Frazione vegetale (verde)	€ 2,16	€ 2,24	€ 1,57	€ 0,73	€ 1,90	€ 1,81
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 1,18	€ 1,40	€ 1,05	€ 2,80	€ 2,58	€ 1,56
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 0,44	€ 0,42	€ 0,46	€ 0,02	€ 0,44	€ 0,39
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 1,94	€ 1,86	€ 2,02	€ 0,67	€ 1,96	€ 1,80
Spazzamento e serv. acc.	€ 34,88	€ 29,48	€ 45,03	€ 25,87	€ 36,98	€ 35,69
Risparmio minore Ecotassa	-€ 2,63	-€ 2,38	-€ 2,87	-€ 0,83	-€ 2,67	-€ 2,43
Totale complessivo	€ 152,83	€ 139,83	€ 175,28	€ 128,02	€ 150,84	€ 152,99

Di seguito si riporta il confronto dello scenario di gestione in house dei 5 Comuni dell'ARO BA/1 con uno scenario di appalto unitario dei servizi nei 5 Comuni dell'ARO nella fase A REGIME (caratterizzata dall'implementazione della tariffazione puntuale dei servizi e dall'estensione del servizio domiciliare anche all'intero territorio del comune di Ruvo di Puglia).

Costi complessivi di gestione con scenario con società unica dell'ARO BA/1 (€/anno, IVA inclusa) FASE A REGIME

Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 1.655.657	€ 1.314.513	€ 1.893.528	€ 740.037	€ 753.320	€ 6.357.054
Umido Organico	€ 2.048.252	€ 1.758.267	€ 2.552.786	€ 930.529	€ 986.709	€ 8.376.544
Carta e cartoni	€ 1.084.708	€ 815.917	€ 1.123.397	€ 475.109	€ 414.621	€ 3.913.753
Vetro	€ 453.256	€ 411.461	€ 597.185	€ 231.737	€ 221.501	€ 1.915.140
Plast. e Latt.	€ 276.843	€ 237.025	€ 540.035	€ 140.376	€ 145.351	€ 1.339.630
Frazione vegetale (verde)	€ 118.685	€ 103.123	€ 92.010	€ 54.533	€ 48.667	€ 417.018
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 68.425	€ 69.642	€ 66.804	€ 72.093	€ 70.963	€ 347.927
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 24.492	€ 20.336	€ 27.567	€ 11.057	€ 11.981	€ 95.433
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 108.656	€ 90.217	€ 122.296	€ 49.054	€ 53.154	€ 423.377
Spazzamento e serv. acc.	€ 2.002.685	€ 1.462.811	€ 2.263.730	€ 686.012	€ 1.031.447	€ 7.446.686
Risparmio minore Ecotassa	-€ 109.754	-€ 88.260	-€ 131.138	-€ 10.041	-€ 55.218	-€ 394.410
Totale complessivo	€ 7.731.906	€ 6.195.053	€ 9.248.201	€ 3.380.496	€ 3.682.496	€ 30.238.151

Costi complessivi di gestione ARO BA/1 con scenario appalto unitario dei servizi (€/anno, IVA inclusa) FASE A REGIME


Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 1.676.042	€ 1.334.269	€ 1.934.331	€ 764.458	€ 776.643	€ 6.485.743
Umido Organico	€ 2.081.999	€ 1.784.186	€ 2.705.720	€ 962.392	€ 1.010.083	€ 8.544.380
Carta e cartoni	€ 1.118.758	€ 838.085	€ 1.165.475	€ 517.604	€ 446.923	€ 4.086.844
Vetro	€ 468.480	€ 427.366	€ 518.439	€ 250.778	€ 244.741	€ 2.009.805
Plast. e Latt.	€ 304.939	€ 252.165	€ 575.391	€ 166.042	€ 170.594	€ 1.469.132
Frazione vegetale (verde)	€ 121.471	€ 109.158	€ 94.590	€ 60.815	€ 51.595	€ 437.629
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 67.068	€ 68.982	€ 65.035	€ 71.164	€ 70.234	€ 342.483
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 24.492	€ 20.336	€ 27.567	€ 11.057	€ 11.981	€ 95.433
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 108.656	€ 90.217	€ 122.296	€ 49.054	€ 53.154	€ 423.377
Spazzamento e serv. acc.	€ 1.954.610	€ 1.429.457	€ 2.694.773	€ 661.490	€ 1.001.246	€ 7.741.575
Risparmio minore Ecotassa	-€ 109.754	-€ 88.260	-€ 131.138	-€ 10.041	-€ 55.218	-€ 394.410
Totale complessivo	€ 7.816.761	€ 6.265.962	€ 9.372.479	€ 3.504.813	€ 3.781.977	€ 31.241.991


Costi complessivi di gestione con scenario con società unica dell'ARO BA/1 (€lab.anno, IVA inclusa) FASE A REGIME

Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 29,54	€ 27,10	€ 31,35	€ 28,85	€ 27,81	€ 29,20
Umido Organico	€ 36,55	€ 36,24	€ 43,92	€ 36,28	€ 36,42	€ 38,48
Carta e cartoni	€ 19,35	€ 16,82	€ 18,60	€ 18,52	€ 15,30	€ 17,98
Vetro	€ 8,09	€ 8,48	€ 9,89	€ 9,03	€ 8,18	€ 8,80
Plast. e Latt.	€ 4,94	€ 4,89	€ 8,94	€ 5,47	€ 5,37	€ 6,15
Frazione vegetale (verde)	€ 2,12	€ 2,13	€ 1,52	€ 2,13	€ 1,80	€ 1,92
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 1,22	€ 1,44	€ 1,11	€ 2,81	€ 2,62	€ 1,60
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 0,44	€ 0,42	€ 0,46	€ 0,43	€ 0,44	€ 0,44
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 1,94	€ 1,86	€ 2,02	€ 1,91	€ 1,96	€ 1,94
Spazzamento e serv. acc.	€ 35,73	€ 30,15	€ 37,48	€ 26,75	€ 38,07	€ 34,21
Risparmio minore Ecotassa	-€ 1,96	-€ 1,82	-€ 2,17	-€ 0,39	-€ 2,04	-€ 1,81
Totale complessivo	€ 139,92	€ 129,52	€ 155,29	€ 132,18	€ 137,97	€ 140,72

Costi complessivi di gestione ARO BA/1 con scenario appalto unitario dei servizi (€lab.anno, IVA inclusa) FASE A REGIME

Servizio	Bitonto	Corato	Molfetta	Ruvo di Puglia	Terlizzi	TOT. ARO
Rifiuto Urbano Residuo (secco residuo)	€ 29,91	€ 27,50	€ 32,03	€ 29,80	€ 28,67	€ 29,79
Umido Organico	€ 37,15	€ 36,78	€ 44,80	€ 37,52	€ 37,28	€ 39,25
Carta e cartoni	€ 19,96	€ 17,28	€ 19,30	€ 20,18	€ 16,50	€ 18,77
Vetro	€ 8,36	€ 8,81	€ 10,24	€ 9,78	€ 9,03	€ 9,23
Plast. e Latt.	€ 5,44	€ 5,20	€ 9,53	€ 6,47	€ 6,30	€ 6,75
Frazione vegetale (verde)	€ 2,17	€ 2,25	€ 1,57	€ 2,37	€ 1,90	€ 2,01
Costo Centri Comunali di Raccolta	€ 1,20	€ 1,42	€ 1,08	€ 2,77	€ 2,59	€ 1,57
Costo distribuzione contenitori e rimozione attuali	€ 0,44	€ 0,42	€ 0,46	€ 0,43	€ 0,44	€ 0,44
Costo campagna coinvolgimento per abitante	€ 1,94	€ 1,86	€ 2,02	€ 1,91	€ 1,96	€ 1,94
Spazzamento e serv. acc.	€ 34,88	€ 29,47	€ 44,62	€ 25,79	€ 36,96	€ 35,56
Risparmio minore Ecotassa	-€ 1,96	-€ 1,82	-€ 2,17	-€ 0,39	-€ 2,04	-€ 1,81
Totale complessivo	€ 141,44	€ 130,99	€ 165,63	€ 137,03	€ 141,64	€ 145,33

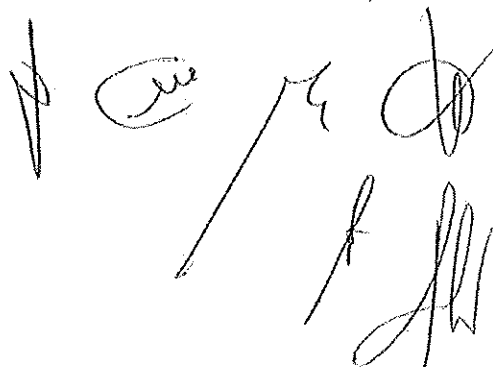




6. SERVIZIO PUBBLICO

I servizi, oggetto del contratto di servizio, sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse di cui alla L. 12 giugno 1990, n. 146 e, pertanto, per nessuna ragione possono essere sospesi o abbandonati, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili alla nuova società per la gestione unitaria dei servizi di igiene urbana. La società uniforma l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

- a) **Eguaglianza:** L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti residenti nell'ARO BA/1 e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio viene compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Viene garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.
- b) **Imparzialità:** la nuova società deve assumere l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.
- c) **Continuità:** l'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili alla nuova società, quest'ultima adotta misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.
- d) **Partecipazione:** la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico viene garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti della nuova società unitaria. L'utente ha diritto di accesso alle informazioni che lo riguardano. Il diritto di accesso viene esercitato nei limiti e con le modalità di cui alla vigente normativa in materia di accesso agli atti e di tutela della privacy. L'utente può presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. La nuova società unitaria dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.
- e) **Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza:** il servizio pubblico viene erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.
- f) **Legittimità:** per l'espletamento dei servizi la nuova società unitaria dovrà osservare e fa osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni di cui alla Contratto di servizio, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto delle disciplina degli appalti pubblici in vigore.



7. PIANO DI AZIONE PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

7.1 Implementazione della soluzione in house

La giurisprudenza della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ha individuato i caratteri che distinguono le società in house rispetto alle altre società pubbliche, che svolgono attività di impresa. I caratteri essenziali delle società in house sono stati individuati inizialmente con la sentenza della Corte di Giustizia del 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98) e sono:

- a) "controllo analogo";
- b) "attività dedicata".

Il primo carattere essenziale presuppone che l'ente o gli enti pubblici esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi.

Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

7.1.1 Il controllo analogo: la partecipazione totalitaria

In primo luogo, si consideri che la sussistenza del controllo analogo implica la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione affidante il servizio, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi (sentenza della Corte di Giustizia, sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, Asociación de Empresas Forestales c. Transformación Agraria SA (TRASGA); 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle).

Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo", la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. sentenze della Corte di Giustizia del 13 ottobre 2005, Parking Brixen - C-458/03, punto 65; 13 novembre 2008, Coditel Brabant - C-324/07, punto 28; 10 settembre 2009, Sea - C-573/07, punto 65). In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare su tale entità un controllo strutturale e funzionale (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 26). La Corte esige altresì che tale controllo sia effettivo (sentenza Coditel Brabant, cit., punto 46).

Inoltre, nel caso in cui venga fatto ricorso ad un'entità posseduta da più autorità pubbliche, il "controllo analogo" può essere esercitato in forma congiunta da tali autorità, senza che sia indispensabile che detto controllo venga esercitato individualmente da ciascuna di esse (v., in tal senso, citate sentenze Coditel Brabant, punti 47 e 50, nonché sentenza Sea, punto 59). Da ciò consegue che, se una amministrazione è socia di minoranza di una società a capitale interamente pubblico al quale viene affidata la gestione di un servizio, la circostanza che la medesima società eserciti lo stesso servizio anche per le altre amministrazioni socie non esclude la sussistenza del controllo analogo. In altri termini, secondo la Corte di Giustizia, il controllo analogo può essere esercitato sia individualmente (dalla amministrazione socio unico) sia congiuntamente (da tutte le amministrazioni che partecipano al capitale sociale della società in house, ivi inclusa l'autorità socia di minoranza), cfr. Sentenza Sea, cit., punto 63.

Infine, la giurisprudenza europea ha precisato che la condizione del controllo analogo è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta (sentenza del 29 novembre 2012, C-183/11).

7.1.2 Il requisito della "attività dedicata"

In relazione alla "attività dedicata", la Corte di Giustizia ha affermato che sussiste qualora l'affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (sentenza Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, in causa C- 458/03, Parking Brixen).

Secondo la Corte di Giustizia, "si può ritenere che l'impresa in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della menzionata sentenza Teckal, solo se l'attività di detta impresa è principalmente destinata all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. Per verificare se la situazione sia in questi termini il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative." (Sentenza della Corte di Giustizia del 11 maggio 2006, Carbontermo, C-340/04, punti 63-64).

Nella stessa decisione, la Corte ha specificato, peraltro, che: "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." (Sentenza Carbontermo, punti 70-71).

7.1.3 L'esame dei casi concreti nella giurisprudenza nazionale; i contenuti degli statuti societari che costituiscono indice della sussistenza di un controllo analogo e dell'attività dedicata

Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, i giudici amministrativi nazionali, pronunciandosi sui vari casi concreti che si sono presentati al vaglio, hanno ricercato gli indici della sussistenza dei due caratteri del "controllo analogo" e della "attività dedicata" partendo dall'esame degli statuti societari delle società in house (v. da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 dicembre 2012, n. 6565).

Quanto al controllo analogo, esso presuppone la partecipazione totalitaria da parte di soggetti pubblici (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-quater, 28 novembre 2011, n. 9286) per cui lo Statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati). Occorre, quindi, che l'ente possieda l'intero pacchetto azionario della società affidataria (Consiglio di Stato, Sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440; anche se in precedenza, il Consiglio di Stato, Sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque superiore al 99%). Tale circostanza, pur essendo necessaria, non è da sola sufficiente a determinare il c.d. controllo analogo.

Sul punto, la giurisprudenza ha dettagliato i contenuti che lo statuto societario deve presentare per potersi configurare un'ipotesi di organismo in house. In particolare, lo stesso deve far "emergere con nettezza la sussistenza, in capo ai Comuni soci, di effettivi poteri in grado di limitare in modo determinante i poteri degli organi di gestione e amministrazione della società." (v. T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. II, 31 maggio 2012, n. 380). Il giudice nazionale ha ritenuto che si configura un controllo analogo nei casi in cui lo statuto preveda che:

- il Consiglio di Amministrazione debba relazionare periodicamente all'assemblea dei soci sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici nonché sull'andamento della gestione ordinaria e straordinaria della società.

Inoltre, la giurisprudenza ha considerato "indispensabile che le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante" (v. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 22 marzo 2012, n. 892, che richiama anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514).

Pertanto, lo statuto deve prevedere degli strumenti che garantiscano "che il consiglio di amministrazione della società di capitali affidataria in house non abbia rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo e che la totalità dei soci pubblici eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, sicché risulta indispensabile, che le decisioni più importanti siano sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di in house frazionato - come nella fattispecie in esame -

della totalità degli enti pubblici soci" (T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, 1 febbraio 2012, n. 225, che richiama anche C.d.S., Sez. V, 24 settembre 2010, n. 7092 e 11 agosto 2010, n. 5620).

In relazione al secondo elemento identificativo dell'in house elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, i giudici nazionali hanno precisato che l'attività dedicata:

- "richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 dicembre 2012, n. 6565 e anche T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 11 aprile 2011, n. 954);
- consiste nella "destinazione prevalente dell'attività all'ente di appartenenza" (T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 7 aprile 2011, n. 304);
- sussiste se le clausole dello statuto "circoscrivono l'attività prevalente della società all'ambito territoriale di pertinenza degli enti pubblici soci" (Consiglio Stato, Sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447).

In particolare, l'attività dedicata è stata considerata strumento per definire "il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa "in house" e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare" (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 13 gennaio 2012, n. 14, che richiama anche Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 3 marzo 2008, n. 1). Di conseguenza, secondo tale pronuncia, l'ampliamento dell'oggetto sociale e dei soggetti destinatari dei servizi, comporterebbe l'acquisizione da parte del soggetto in house di una vocazione commerciale che di per sé compromette l'effettività del controllo analogo e allenta il nesso di strumentalità dell'attività con le esigenze pubbliche degli enti controllanti.

7.2 I contenuti dello Statuto

Alla luce della giurisprudenza europea e nazionale fin qui citata, i caratteri essenziali della società in house saranno inseriti nello statuto societario.

7.3 I requisiti dell'in house nel contesto specifico dell'ARO BA/1

Nell'operazione in house analizzata nel presente documento, il requisiti del controllo analogo e della attività dedicata sono già attuati mediante la verifica della loro presenza nello schema di statuto allegato.

Sempre ai fini di soddisfare i requisiti del controllo analogo, lo Statuto della nuova società in via di costituzione prevede un quorum elevato per l'assunzione delle principali delibere assembleari, un potere autorizzatorio dell'assemblea sulle principali delibere di competenza dell'organo amministrativo della società, nonché l'obbligo di quest'ultimo di fornire all'assemblea ed ai soci i report necessari affinché essi effettuino un controllo permeante sulle attività sociali.

7.3.1 I controlli interni

Al fine di strutturare un sistema di controllo da parte dei Soci sull'andamento amministrativo, contabile e tecnico della società, nonché a garanzia della legittimità e della correttezza dell'azione amministrativa, nel caso specifico, lo statuto della nuova società prevederà i controlli interni prescritti dall'attuale quadro normativo e giurisprudenziale.

7.3.2 Principali disposizioni nazionali a cui sono assoggettate le società in house che gestiscono servizi pubblici locali

All'esito dell'operazione, la società in house che svolgerà i servizi pubblici locali di natura ambientale sarà sottoposta al rispetto e all'ottemperanza delle disposizioni, attuali e future, a cui sono sottoposti anche gli enti locali che partecipano alla costituzione della nuova società per la gestione unitaria dei servizi di igiene urbana nell'ARO BA/1. Di seguito, si indicano le principali disposizioni:

- a) Disciplina di contenimento per talune voci di spesa ai sensi dell'art 6 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78;
- b) Disciplina dei controlli sulle società partecipate non quotate, come prevista dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 213/2012, che ha introdotto l'art. 147- quater del TUEL;
- c) Disciplina sulla governance delle società pubbliche ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135;

- d) Disciplina dei servizi pubblici locali di cui all'art. 3-bis del decreto legge n. 138/2011 e art. 34 del decreto legge n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012;
- e) Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- f) Disciplina per la parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società controllate da pubbliche amministrazioni, di cui al D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

8. COMPENSAZIONI

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, gli enti locali devono pubblicare una relazione che specifica, inter alia, la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Il concetto di compensazione può essere inteso in due modi diversi.

In primo luogo, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali devono corrispondere al soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Secondo tale definizione, nel caso di specie, non sussistono compensazioni.

In secondo luogo, in sede comunitaria, le compensazioni rappresentano gli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale. In tale sede, alcune compensazioni sono automaticamente riconosciute compatibili con il diritto comunitario senza necessità di svolgere alcun procedimento autorizzatorio e/o notifica. Altre compensazioni, invece, possono essere qualificate come aiuti di stato e possono essere considerate compatibili con il diritto comunitario solo in determinati casi.

Per quanto qui interessa, così come specificato nella Comunicazione della Commissione Europea C(2011) 9404 del 20.12.2011, le compensazioni che non sono considerate aiuti di stato e che sono considerate automaticamente compatibili con il diritto comune sono le compensazioni che soddisfano quattro condizioni specifiche individuate dalla giurisprudenza comunitaria e, in particolare, dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso Altmark Trans GmbH. Lo scopo di queste condizioni è quello di escludere tout court l'esistenza di un aiuto di stato quando la compensazione rappresenta una contropartita delle prestazioni effettuata dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quella delle società che fanno loro concorrenza.

9. CONCLUSIONI

In base alle considerazioni fin qui sviluppate, tenuto conto dell'elevato know-how interno esistente, del limitato fabbisogno finanziario richiesto dal piano degli investimenti del nuovo Piano Industriale a livello di ARO BA/1, dell'economicità delle gestioni pubbliche esistenti, della possibilità della gestione diretta, l'opzione maggiormente perseguibile e che maggiormente soddisfa gli obiettivi considerati prioritari dai Comuni dell'ARO BA/1 sia quella dell'affidamento in house dei servizi di igiene urbana ad una nuova società unica a livello di ARO.

Le peculiarità territoriali precedentemente illustrate hanno quindi consentito ai Comuni aderenti all'ARO BA/1 di procedere con gli adempimenti propedeutici all'affidamento unitario "in house" dei servizi di igiene urbana mediante la costituzione di una nuova società.

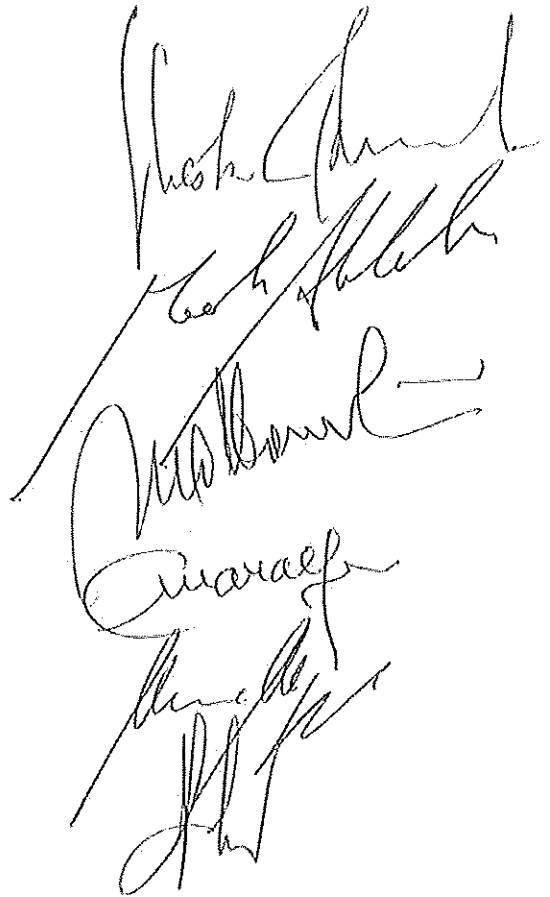
L'affidamento "in house" a livello di ARO può infatti garantire il perseguimento di interessi generali della collettività, così come stabiliti nella carta di servizi già adottata dall'ARO BA/1 in modo conforme allo schema di Carta di Servizi adottato con la DGR n. 194 del 2013 e successivamente integrata con dalla deliberazione di G.R. n. 1346 del 22 luglio 2013, e nel rispetto dell'Art. 2, comma 461 della L. 244/2007 (finanziaria 2008).

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di poter procedere con l'affidamento alla nuova società pubblica costituita dai Comuni aderenti all'ARO BA/1, secondo il modello in house, dei servizi pubblici locali di natura ambientale. Per quanto riguarda il Comune di Molfetta nella fase

intermedia, descritta nel Piano Industriale, continuerà ad affidare il servizio "in house" alla propria azienda pubblica ASM Molfetta.

La mission della nuova società interamente pubblica a servizio dell'ARO BA/1 sarà quella di fornire i servizi di igiene e le prestazioni connesse ai cittadini dei comuni dell'ARO BA/1 con elevati standard qualitativi e in modo economicamente efficiente, promuovendo la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nel territorio in cui opera.

Come detto, l'affidamento – sussistendone i termini di legge – avverrà secondo il modello dell'in house così come descritto e delineato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per un periodo complessivo di 15 anni a decorrere dalla sottoscrizione del nuovo contratto di servizio, in coerenza con l'art.203, comma 2, lettera c) del Dlgs 152/06 e ss.mm.ii. Qualsiasi operazione straordinaria che veda coinvolte nella new.co. le aziende partecipate dagli Enti pubblici soci, dovrà essere approvata in sede assembleare all'unanimità, comprese le operazioni di acquisto delle società o rami di attività e relative valutazioni.

A collection of handwritten signatures in black ink, arranged vertically on the right side of the page. The signatures are cursive and vary in length and complexity, with some appearing to be names or initials.