

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento in house alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.a., prescelta per il servizio pubblico locale con rilevanza economica di raccolta, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti e spazzamento, lavaggio e pulizia delle strade e delle aree pubbliche, del Comune di Vado Ligure, nonché dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, con indicazione delle compensazioni economiche, ai sensi dell'art. 34, commi 20-21 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012.

Parte prima

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

1.1. Finalità generali della relazione illustrativa.

Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “ Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”

(Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - in vigore dal 20 ottobre 2012),

convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede che per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento alla società S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali s.p.a. (d'ora in poi individuata anche come “S.A.T. s.p.a.” o come “Società”), secondo il criterio dell'in house providing, del servizio pubblico locale comprensivo delle attività di spazzamento, lavaggio e pulizia delle strade e delle aree pubbliche, nonché delle attività di raccolta, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti, nonché di servizi affini all'igiene urbana del Comune di Vado Ligure, di seguito individuato per ragioni di sintesi anche come “servizio di gestione rifiuti”.

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

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

Il Comune di Vado Ligure ha costituito nel 1992 una società per la gestione di servizi pubblici locali, la quale, a seguito di alcune trasformazioni, ha dato vita alla società S.A.T. Servizi

Ambientali Territoriali s.p.a., costituita nel 2007 ed affidataria da quell'anno del servizio di gestione dei rifiuti.

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

In data 29/04/1992 viene costituita tra i Comuni di Vado Ligure, Comune di Quiliano e la Società Ecofar S.r.l. una Società per Azioni denominata S.A.T. Servizi Ambientali Territoriali S.p.a. con capitale sociale di Lire 2.248.048.000 suddiviso in n. 2.248.048 azioni del valor nominale di Lit 1.000 ciascuna.

COMUNE DI VADO LIGURE	LIRE 1.079.063.000
COMUNE DI QUILIANO	LIRE 67.442.000
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	LIRE 1.101.543.000

In data 28/02/1996 con atto Notaio Brundu n. 26026 di rep. n. 11023 di raccolta la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto al Comune di Spotorno n. 67.441 azioni.

In data 18/04/1996 con atto Notaio Ruegg n. 14150 di rep. n. 4581 di raccolta la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto al Comune di Bergeggi n. 67.441 azioni.

In data 14/04/2000 con atto Notaio Ruegg n. 21660 di rep. n. 7894 di raccolta il Comune di Vado Ligure ha ceduto n. 22.480 azioni al Comune di Noli.

In data 14/11/2001 con atto Notaio Brundu n. 30918 di rep. n. 15003 di racc. la Società Ecofar S.r.l. ha ceduto n. 22.480 azioni alla Società SO.GE.CI.S. S.r.l.

In data 04/12/2001 per conversione all'euro il C.d.a della Società ha arrotondato il valore nominale di ogni singola azione in € 0,52 attingendo la differenza tra l'attuale capitale sociale e il nuovo deliberato dalla riserva Straordinaria per Lire 15.422.508.

In tale data il capitale risulta così ripartito:

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.056.583	€	549.423,16
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	67.442	€	35.069,84
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	AZIONI	944.181	€	490.974,12
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	67.441	€	35.069,32
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	67.441	€	35.069,32
COMUNE DI NOLI	AZIONI	22.480	€	11.689,60
SOCIETA' SO.GE.CI.S. S.R.L.	AZIONI	22.480	€	11.689,60
	AZIONI	2.248.048	€	1.168.984,96

In data 02/02/2006 con atto notaio Brundu n. 35921 di rep. n. 18142 di rep. la Società SO.GE.CI.S. S.R.L. ha ceduto n. 22.480 azioni alla Società Ecofar S.r.l.

In data 27/06/2006 con atto Notaio Brundu n. 36332 di rep. e n. 18508 di racc. la Società S.A.T. S.P.A. ha proceduto alla scissione parziale proporzionale della stessa costituendo così una nuova Società beneficiaria:

Società scissa: S.A.T. S.P.A. valore di ogni singola azione € 0,15

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.056.583	€	158.487,45
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	67.442	€	10.116,30
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	AZIONI	966.661	€	144.999,15
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	67.441	€	10.116,15
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	67.441	€	10.116,15
COMUNE DI NOLI	<u>AZIONI</u>	<u>22.480</u>	<u>€</u>	<u>3.372,00</u>
	AZIONI	2.248.048	€	337.207,20

Società beneficiaria: I.L.S.A.T. S.P.A. valore ogni singola azione € 0,37

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.056.583	€	390.935,71
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	67.442	€	24.953,54
SOCIETA' ECOFAR S.R.L.	AZIONI	966.661	€	357.664,57
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	67.441	€	24.953,17
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	67.441	€	24.953,17
COMUNE DI NOLI	<u>AZIONI</u>	<u>22.480</u>	<u>€</u>	<u>8.317,60</u>
	AZIONI	2.248.048	€	831.777,76

In pari data (27/06/2006) si è proceduto ad aumentare il Capitale Sociale portando da € 337.207,20 ad € 517.051,04 rideterminando quindi il valore nominale di ogni singola azione ad € 0,23

In data 28/09/2006 con atto rogito Notaio Brundu n. 36477 di rep. e n. 18633 di racc. la Società EcofarSr.l. ha ceduto tutte le proprie azioni ai Soci pubblici in modo proporzionale. Quindi dopo tale vendita la compagine sociale risulta essere:

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.853.654	€	426.340,42
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	118.319	€	27.213,37
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI NOLI	<u>AZIONI</u>	<u>39.439</u>	<u>€</u>	<u>9.070,97</u>
	AZIONI	2.248.048	€	517.051,04

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

n. 11.240 azioni al Comune di Vezzi Portio

n. 10.341 azioni al Comune di Cengio

n. 6.070 azioni al Comune di Altare

n. 9.217 azioni al Comune di Millesimo

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

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

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.811.391	€	416.619,93
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	118.319	€	27.213,37
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI NOLI	AZIONI	39.439	€	9.070,97
COMUNE DI VEZZI PORTIO	AZIONI	11.240	€	2.585,20

COMUNE DI CENGIO	AZIONI	10.341	€	2.378,43
COMUNE DI ALTARE	AZIONI	6.070	€	1.396,10
COMUNE DI MILLESIMO	AZIONI	9.217	€	2.119,91
COMUNE DI DEGO	AZIONI	5.395	€	1.240,85
	AZIONI	2.248.048	€	517.051,04

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

COMUNE DI VADO LIGURE	AZIONI	1.811.391	€	416.619,93
COMUNE DI QUILIANO	AZIONI	118.319	€	27.213,37
COMUNE DI SPOTORNO	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI BERGEGGI	AZIONI	118.318	€	27.213,14
COMUNE DI NOLI	AZIONI	39.439	€	9.070,97
COMUNE DI VEZZI PORTIO	AZIONI	11.240	€	2.585,20
COMUNE DI CENGIO	AZIONI	10.341	€	2.378,43
COMUNE DI ALTARE	AZIONI	6.070	€	1.396,10
COMUNE DI MILLESIMO	AZIONI	9.217	€	2.119,91
COMUNE DI DEGO	AZIONI	5.395	€	1.240,85
COMUNE DI ALBISSOLA M.	AZIONI	252.562	€	58.089,26
COMUNE DI CELLE LIGURE	AZIONI	162.938	€	37.475,74
	AZIONI	2.663.548	€	612.616,04

La società originaria è risultata affidataria tra il 1992 e il 1994 del Servizio pubblico di spazzamento dei rifiuti solidi urbani da vie, piazze ed aree pubbliche e private di pubblica pertinenza nonché il Servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, con decorrenza dal 01.11.1992 al 30.10.1994 e dal 01.11.1994 al 31.12.1996.

Tali affidamenti sono stati successivamente prorogati, con vari atti del Consiglio Comunale, in correlazione alle trasformazioni societarie ed ai mutamenti del quadro normativo di riferimento.

Gli ultimi atti di proroga dell'affidamento sono stati adottati con deliberazione consiliare n. 114 del 31.12.2009, nn. 92 e 93 del 22.12.2011, nn. 56 e 57 del 28.06.2012 ed infine fino al 31.12.2014 con deliberazioni consiliari nn. 74 e 75 del 27.09.2012, modificate con D.C.C. n. 51 del 12.09.2013 relativamente alle rideterminazione dell'importo contrattuale.

Il Comune di Vado Ligure ha pertanto affidato alla società S.A.T. s.p.a., secondo il criterio dell'in house providing, il servizio pubblico locale comprensivo delle attività di spazzamento, lavaggio e pulizia delle strade e delle aree pubbliche, nonché delle attività di raccolta, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti, nonché di servizi affini all'igiene urbana.

La scelta è stata attuata mediante ricorso al modello prefigurato dalla normativa allora vigente (legge n. 142/1990), con modulazioni successivamente rispondenti all'art. 113, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 267/2000, all'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 ed all'art. 4 del d.l. n. 138/2011 conv. In L. n. 148/2011 per l'organizzazione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica. Gli atti di affidamento hanno condotto alla qualificazione dei servizi di gestione dei rifiuti del Comune di Vado Ligure come attività con rilevanza economica, nonché l'affidamento al particolare organismo in quanto società a capitale interamente pubblico, sottoposta alle condizioni per cui l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitano sulla società un controllo

analogo a quello esercitato sui propri servizi e per cui la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Tale assetto è caratterizzato dalla presenza dei due parametri essenziali per il modulo “in house providing”, definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 8 novembre 1999 sulla causa C-107/1998, tra Teckal S.r.l. e Comune di Viano, nota come “sentenza Teckal”.

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

- a) le possibili opzioni esercitabili per la gestione del servizio rifiuti, tenendo conto del quadro di contesto e del mercato di riferimento;
- b) la maggiore economicità del modello “in house” per una gestione complessiva (gestione unitaria) dei servizi rispetto ad altre alternative che avrebbero comportato una partizione gestionale (es. affidamento in appalto delle varie attività).

Il Comune di Vado Ligure ha quindi definito i propri rapporti con la società S.A.T. s.p.a. mediante stipulazione di un nuovo contratto di servizio in data 28 maggio 2007, nell’ambito dell’affidamento esistente, definendo nello stesso gli obblighi reciproci, i livelli qualitativi relativi alle prestazioni di sviluppo dei servizi ed i correlati profili economici.

In ultimo – a seguito della DCC n. 51 del 12.09.2013 - è stato sottoscritto un nuovo contratto di servizio con S.A.T. s.p.a. in data 12 dicembre 2013.

Il quadro dei profili economici si fonda su un sistema tariffario approvato dal Comune di Vado Ligure ed aggiornabile periodicamente entro limiti prefissati (TARSU sino al 2012, TARES nel 2013).

Il contratto di servizio definisce anche gli obblighi di servizio universale (in attuazione di quanto previsto dagli artt. 177 e 178 del D.Lgs. n. 152/2006), nonché gli obblighi di servizio pubblico e le relative modalità di compensazione.

Lo statuto di S.A.T. s.p.a. determina il mantenimento della proprietà interamente in capo a soci pubblici (enti locali), nonché è strutturata con disposizioni che garantiscono l’esercizio del controllo analogo.

2. Elementi di riferimento.

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

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

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

La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee evolutive dei servizi di interesse generale (SIG) in ambito comunitario ha condotto ad una complessiva ridefinizione del

quadro normativo di riferimento con l'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 (alla quale è stata associata una disciplina attuativa specifica, contenuta nel D.P.R. n. 168/2010).

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

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

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

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

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

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

La gestione dei rifiuti urbani è un servizio pubblico di rilevanza economica caratterizzato dall'obbligatorietà della prestazione, rientrante nella definizione comunitaria di servizio di interesse economico generale (SIEG), con riferimento descrittivo nell'art. 177, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, il quale stabilisce che "la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse".

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

Il servizio deve inoltre essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

I Comuni singoli o in forma associata hanno l'obbligo di garantire l'effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani: l'art 198 comma 1 del d.lgs. n. 152/2006 prevede infatti che i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 200 dello stesso decreto, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202 d.lgs 152/2006, i Comuni garantiscono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art 113, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 (testo unico della normativa sugli enti locali – Tuel). Sulla base della disciplina comunitaria, l'ente

pubblico può quindi affidare il servizio in “house”, a società mista con socio privato operativo o tramite gara, a società pubbliche o private, atualizzando il quadro dei modelli di gestione a suo tempo definito dall’art. 202 del d.lgs. n. 152/2006.

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

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

Il rispetto delle direttive europee in materia di rifiuti (da ultimo la Direttiva 2008/98/CE) e delle norme nazionali di recepimento (il d.lgs. n. 205 del 10 dicembre 2010 di modifica del d.lgs. n. 152/2006) impone il raggiungimento di specifici obiettivi di riutilizzo, di raccolta differenziata, di riciclaggio (art 11 commi 1 e 2 della Direttiva 2008/98/CE), di recupero e di smaltimento, nonché di specifiche caratteristiche di qualità del servizio che, per essere concretizzati, comportano una riorganizzazione complessiva del sistema che necessita di significativi investimenti, con conseguente aumento del costo del servizio. Il finanziamento pubblico finalizzato alla realizzazione di infrastrutture ed all’acquisto di attrezzature necessarie per una corretta gestione dei rifiuti urbani, concorre a ridurre le tariffe applicate agli utenti, in quanto contribuisce ad abbattere i costi vivi e/o quelli di ammortamento delle attrezzature e/o infrastrutture. Tale previsione è contenuta nel contratto di servizio, in base al principio per il quale la tariffa copre i costi del servizio (gestione ed investimenti, con riferimento ora al sistema TARES e al d.P.R. n. 158/1999, individuato come decreto applicativo).

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

1) dall’art. 25, comma 4 del d.l. n. 1/2012 conv. in l. n. 27/2012, il quale stabilisce che per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell’articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull’evidenza pubblica, le seguenti attività:

- a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
- b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l’avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all’interno dell’ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all’affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l’accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d’ambito;

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

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

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

La normativa di riferimento prevedeva quindi, al momento della costituzione della società S.A.T. s.p.a., la possibilità di affidamento ad organismi di questo tipo in base alla combinazione tra l'art. 113, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 202 del d.lgs. n. 152/2006.

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

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

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

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

La norma centrale emanata dalla Regione Liguria in ordine all'organizzazione del Servizio di Igiene ambientale, riferibile alla definizione degli ambiti territoriali ottimali, risulta essere la l.r. Liguria n. 39 del 28 ottobre 2008 "Istituzione delle Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152."

Con questo provvedimento la Regione in particolare ha dettato la regolazione della nuova organizzazione del Servizio Integrato rifiuti sul territorio ligure.

Ai sensi dell'art. 1, c. 1 lett. b) la l.r. n. 39/2008 include tra le proprie finalità:

“b) l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per ambiti territoriali ottimali, ai sensi dell'articolo 200 del d.lgs. 152/2006, ed in base ai criteri di priorità gestionale di cui all'articolo 179 del d.lgs.152/2006, al fine di poter raggiungere, per ogni ambito territoriale individuato:

- 1) nell'arco di cinque anni dalla costituzione dell'AATO, di cui all'articolo 2, l'autosufficienza di smaltimento;*
- 2) la riduzione della produzione dei rifiuti;*
- 3) il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata fissate dalla normativa nazionale;*
- 4) la presenza di almeno un impianto di trattamento a tecnologia complessa e di una discarica di servizio, ferma restando la priorità della raccolta differenziata;*
- 5) l'individuazione di un gestore unitario.*

In applicazione di quanto previsto dal riportato art. 1, comma 1 lett. b), poi, l'art. 2 – “Autorità d'ambito territoriale ottimale per i servizi idrici e la gestione dei rifiuti urbani” – ha individuato sul territorio ligure gli Ambiti territoriali ottimali di Imperia, Savona, Genova e La Spezia, coincidenti con il territorio delle rispettive Province ed, in ciascun Ambito così delineato, ha disposto la costituzione di Autorità d'ambito territoriale ottimale per i servizi idrici e la gestione dei rifiuti urbani (AATO), nella forma del consorzio obbligatorio tra Provincia e Comuni dell'Ambito (come da art. 31 del d.lgs. n. 267/2000).

Inoltre la l.r. n. 39/2008 all'art. 11 ha disposto in via transitoria:

“Art. 11 - Norma transitoria.

1. Fino all'effettiva istituzione delle AATO, di cui all'articolo 2, continuano ad operare le forme di cooperazione fra gli enti locali degli Ambiti territoriali ottimali esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'aggiudicazione del servizio ai sensi dell'articolo 4, i Comuni per i quali giunga a scadenza il rapporto contrattuale di fornitura del servizio pubblico locale, previa intesa da stipulare nell'ambito delle forme di cooperazione di cui al comma 1, provvedono ad assicurare la continuità della fornitura del servizio tramite proroga dei rapporti contrattuali in essere o tramite nuove aggiudicazioni in conformità ai principi ed alle procedure individuate dalla normativa nazionale.

(...).”

In esito a ciò nel 2009 i Comuni della Provincia di Savona hanno sottoscritto la “Convenzione per la costituzione del Consorzio tra gli Enti Locali ricadenti nell’Ambito Territoriale Ottimale di Savona”.

Ma - con l'art. 2, comma 186-bis della legge n. 191/2009 si è disposta la soppressione delle Autorità d'ambito territoriali di cui agli articoli 148 e 201 del d.lgs. n. 152/2006, stabilendo poi che le regioni devono attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La Regione Liguria ha quindi emanato la l.r. 29 Dicembre 2010, n. 23 “Disposizioni collegate alla Legge Finanziaria 2011” (successivamente modificata con l.r. del 21 Dicembre 2012, n. 50) nell'ambito della quale è stato introdotto l'art. 5 “Disposizioni urgenti e transitorie in materia di Servizio idrico integrato e Servizio di gestione integrata dei rifiuti” secondo cui:

“1. A far data dalla scadenza del termine di cui all'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nelle more della emanazione della legge regionale di riforma del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione integrata dei rifiuti comunque non oltre il 31 dicembre

2013, in via transitoria, le funzioni già di competenza delle Autorità d'ambito territoriale ottimale sono assegnate alle Province che subentrano in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle stesse.

2. Fino alla data del 31 dicembre 2013:

a) le Province provvedono alla predisposizione e approvazione degli atti necessari alla gestione dei servizi in conformità ai principi sanciti dalla vigente normativa;

b) i Comuni, sino alla individuazione della gestione unitaria a livello di ambito, provvedono ad assicurare la continuità della gestione della fornitura del servizio locale di gestione dei rifiuti acquisito il parere favorevole della Provincia che ne verifica la disponibilità economica e finanziaria”

Al successivo comma 7 si dispone poi che:

“7. Fatta salva una diversa determinazione del piano d'ambito, le procedure connesse alla realizzazione di interventi per la gestione dei rifiuti urbani già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge, vengono portate a compimento dagli enti che le hanno avviate”.

Questa, dunque, appare essere attualmente lo stato della regolazione del servizio rifiuti sul territorio della provincia di Savona.

L'organismo associativo individuato dalla legislazione regionale come “ente di governo” dell'ambito territoriale ottimale non è ancora operativo quale ente affidante, conseguentemente, in base all'art. 5 della l.r. n. 23/2010 (come modificato dalla l.r. n. 50/2012) i compiti di gestione in continuità del servizio rifiuti permangono (sino al 31 dicembre 2013) nella competenza dei Comuni: pertanto il Comune di Vado Ligure è il soggetto istituzionale competente ad elaborare la relazione illustrativa di cui all'art. 34, commi 20-21 del d.l. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.6. Elementi di definizione degli obblighi di servizio pubblico.

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

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

L'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato UE, stabilisce infatti che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono imprese cui è stata affidata una "specificata missione" e, in generale, l'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico implica appunto la prestazione di servizi che un'impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale,

non si assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni. Applicando il criterio dell'interesse generale, gli Stati membri o l'Unione possono collegare obblighi specifici a tali servizi.

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

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

In simile caso al soggetto gestore possono essere assicurate delle compensazioni economiche, che gli consentano di assolvere gli obblighi di servizio pubblico ad esso imposti dall'ente affidante, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza, d'altra parte, assumere sul mercato di riferimento una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi.

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

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

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

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

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

La compensazione dell'obbligo di servizio pubblico deriva da situazioni nelle quali la gestione del servizio, condizionata dall'imposizione di alcuni vincoli prestazionali (ad es. orari di apertura di una struttura dedicata al servizio in fasce a bassa frequenza da parte degli utenti) o economici (ad es. tariffe particolarmente basse rispetto ai valori di copertura dei costi) da parte dell'ente affidante non

risulta sempre profittevole o appetibile: la compensazione consente alle imprese che gestiscono tali suddetti servizi, di far fronte alle passività subite a fronte dei vincoli gestionali.

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

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

- a) in primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) in secondo luogo, i parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) in terzo luogo, la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire integralmente o parzialmente i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un ragionevole margine di profitto;
- d) in quarto luogo, quando in un caso specifico la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La sentenza evidenzia infatti (punto 50) come in linea di principio, la stipulazione di un contratto tra da una parte, un ente locale e, dall'altra, una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo, possa avvenire diversamente (dall'affidamento con gara n.d.r.) solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente

locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano.

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

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

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

Tabella 1

Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo"		
Requisito	Riferimenti	Note specifiche
Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – impossibilità di apertura a privati.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 11 gennaio 2005 – Causa C-26/03 (punti 49 e 50)	La partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. Il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottostà a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente.
	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 6 aprile 2006, Causa C-410/04 (punto 31)	La partecipazione, ancorché minoritaria, di un'impresa privata nel capitale di una società alla quale partecipa pure l'autorità pubblica concedente esclude in ogni caso che la detta autorità pubblica possa esercitare su una tale società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi
	Corte Giustizia C, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 50 e 51)	Se il capitale di una società è interamente detenuto dall'amministrazione aggiudicatrice, da sola o con altre autorità pubbliche, al momento in cui l'appalto in oggetto è assegnato a tale società, l'apertura del capitale di quest'ultima ad investitori privati può essere presa

		<p>in considerazione solo se in quel momento esiste una prospettiva concreta e a breve termine di una siffatta apertura.</p> <p>In una situazione (...) in cui il capitale della società aggiudicataria è interamente pubblico e in cui non vi è alcun indizio concreto di una futura apertura del capitale di tale società ad investitori privati, la mera possibilità per i privati di partecipare al capitale di detta società non è sufficiente per concludere che la condizione relativa al controllo dell'autorità pubblica non è soddisfatta.</p>
<p>Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).</p>	<p>Corte di Giustizia CE, Sez. I, sent. 11 maggio 2006, causa C-340/04 (punto 37)</p> <p>Corte di Giustizia CE, Sez. II, sent. 19 aprile 2007, causa C-295/05 (punto 57)</p>	<p>Il fatto che l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società aggiudicataria potrebbe indicare, pur non essendo decisivo, che l'amministrazione aggiudicatrice in questione esercita su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi del punto 50 della sentenza Teckal.</p>
<p>Possibilità di esercizio del controllo da parte di più soci pubblici (enti locali), anche a fronte di partecipazione minoritaria al capitale sociale.</p>	<p>Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 200..., causa C-324/07 (punti 50 e 54)</p>	<p>Nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l'adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull'ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente.</p> <p>Qualora un'autorità pubblica si associ ad una società intercomunale i cui soci sono tutti autorità pubbliche, al fine di trasferirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità associate a detta società esercitano su quest'ultima, per poter essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, può essere esercitato congiuntamente dalle stesse, deliberando, eventualmente, a maggioranza.</p>
	<p>Corte Giustizia Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punto 63)</p>	<p>Se un'autorità pubblica diventa socia di minoranza di una società per azioni a capitale interamente pubblico al fine di attribuirle la gestione di un servizio pubblico, il controllo che le autorità pubbliche associate a detta società esercitano su quest'ultima può essere qualificato come analogo al controllo che esse esercitano sui propri servizi, qualora esso sia esercitato congiuntamente dalle</p>

		stesse.
	Corte di Giustizia UE, Sez. III, sent. 29 novembre 2012, cause C-182/11 e C-183/11 (punto 33)	Quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme del diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta.
Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.	Corte di Giustizia CE, Sez. II, sentenza 17 luglio 200..., Causa C-371/05 (punto 26)	(Un) comune ha la facoltà di incidere in modo determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti (della società controllata) tramite la nomina dei membri degli organi direttivi di tale società e di un funzionario comunale incaricato di orientare e controllare l'operato di quest'ultima. Tale facoltà è sufficiente a dimostrare l'esistenza di un potere di controllo strutturale e funzionale del Comune su detta società analogo a quello esercitato sui propri servizi, così da soddisfare la prima condizione stabilita dalla Corte al punto 50 della sentenza Teckal.
Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. b e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un'estensione dell'oggetto sociale a nuovi importanti settori, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. d e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da un ambito territoriale di attività è ampliato a tutto il paese e all'estero, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
	Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91)	Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) l'attività di tale

		società è limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.
Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione)	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 67, lett. e e sintesi in punto 72)	Allorché un ente concessionario fruisce di un margine di autonomia caratterizzato da una situazione in cui il Consiglio di amministrazione possiede amplissimi poteri di gestione che può esercitare autonomamente, è escluso che l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.
	Corte Giustizia CE, Sez. III, sentenza 10 settembre 200..., Causa C-573/07 (punti 81-86 e punto 91)	Il controllo esercitato dagli enti (locali n.d.r.) azionisti su (una) società può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi (quando) (...) tramite organi statutari composti da rappresentanti di detti enti, questi ultimi esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di detta società.
Effettività del controllo analogo.	Corte di Giustizia CE, Sez. III, sentenza 13 novembre 200..., Causa C-324/07 (punto 46)	Il controllo esercitato sull'ente concessionario da un'autorità pubblica concedente deve essere analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento. L'importante è che il controllo esercitato sull'ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale.
	Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 13-25 marzo 2013 (punto 6.4.) Nota bene: la sentenza è assunta come specificativa dei profili di ricaduta nell'ordinamento nazionale della giurisprudenza della Corte di Giustizia.	La Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.
Funzione del controllo analogo	Corte di Giustizia CE, Sez. I, sentenza 13 ottobre 2005, Causa C-458/03 (punto 65)	Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario "in house" deve risultare che l'ente concessionario è soggetto

		ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.
--	--	--

Tabella 2

Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci		
Requisito	Riferimenti	Elementi specificativi del requisito
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società.	Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 62 e 63)	Le prestazioni di una società affidataria in house devono essere sostanzialmente destinate in via esclusiva all'ente locale in questione. La società in questione svolga la parte più importante della sua attività con l'ente locale che la detiene, ai sensi della sentenza Teckal, solo se l'attività della stessa è principalmente destinata all'ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale.
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente affidante – attività svolta a favore di più enti affidanti.	Corte di Giustizia CE, sent. 11 maggio 2006, C-340/04 (punti 70 e 71)	Nel caso in cui diversi enti locali detengano un'impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l'impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell'ente locale ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti.
	Corte di Giustizia CE, Sez. III, sent. 13 novembre 200..., causa C-324/07 (punto 44)	Quando un ente concessionario è detenuto da varie autorità pubbliche, la condizione relativa alla parte più importante della sua attività può ricorrere considerando l'attività che tale ente svolge con l'insieme di dette autorità.
	Corte di giustizia europea, Sez. II, sent. 17 luglio 200... n. C-371/05 (punto 32)	Nel caso in cui diversi enti detengano un'impresa, la condizione relativa all'attività può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti.

Parte seconda

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

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

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

Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 5097 del 27 agosto 2009 (confermando una linea inaugurata con la sentenza n. 4265 del 8 settembre 2008) è intervenuto sulla definizione della rilevanza economica del servizio pubblico, sancendo che le caratteristiche di una struttura, la sua localizzazione in un'area polifunzionale, nonché la correlazione della stessa con spazi per attività complementari ad elevato valore aggiunto la rendono in grado di produrre utili e, quindi, la configurano come oggetto di potenziale confronto tra operatori economici.

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

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

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

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

Tuttavia, per poter qualificare un servizio di gestione dei rifiuti in chiave di rilevanza economica o meno, è necessario fare riferimento ai principi elaborati in ambito comunitario e traslati

nell'ordinamento nazionale attraverso significative interpretazioni giurisprudenziali.

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

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

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

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

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

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

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

Il Comune di Vado Ligure ha affidato il servizio di gestione dei rifiuti alla società S.A.T. s.p.a.:

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

Il modello gestionale prescelto deve essere pertanto sottoposto a verifica in ordine alla rilevazione dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'in house providing.

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

La verifica riporta quindi l'analisi effettuata:

- a) in relazione ai requisiti espliciti il controllo analogo esercitato dal Comune di Vado Ligure sulla società S.A.T. s.p.a.;

b) in relazione ai requisiti evidenziati la maggior parte dell'attività svolta dalla società S.A.T. s.p.a. a favore dei cittadini (e di loro organismi associativi) del Comune di Vado Ligure e degli altri Comuni soci affidanti della società.

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

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

- a) nello statuto della società S.A.T. s.p.a.;
- b) nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla Camera di Commercio IAA di Savona ed esplicitati anche nel Piano Industriale 2013);
- c) nel sistema dei controlli esercitati dal Comune di Vado Ligure sulla società S.A.T. s.p.a.;
- d) nel sistema di verifiche delineato dal contratto di servizio tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. per la gestione del servizio rifiuti (art. 27 del contratto di servizio).

La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nella tabella seguente, nella quale, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolativo delle relazioni tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a., con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati.

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

La seconda colonna individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in house providing del servizio di gestione dei rifiuti.

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

Dall'esame di tutte le norme e di tutte le circostanze incidenti sul rapporto tra il Comune di Vado Ligure quale ente affidante, e la società S.A.T. s.p.a. quale soggetto affidatario "in house" del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti del Comune stesso, risulta che l'ente concessionario è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti.

Tabella A

Riscontro dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del c.d. "controllo analogo" nel rapporto tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a.		
Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Vado Ligure e società S.A.T. s.p.a. corrispondente al requisito comunitario	Atto nel quale è riportato l'elemento specifico rilevato
Titolarità pubblica integrale del	Lo Statuto della società S.A.T.	Art. 7 dello Statuto della società, il

<p>capitale sociale – impossibilità di apertura a privati.</p>	<p>s.p.a. contiene norme che prevedono la trasferibilità delle quote solo a soggetti pubblici (enti locali).</p> <p>Il capitale sociale della società S.A.T. s.p.a. è interamente detenuto da soggetti pubblici, quali, nello specifico, il Comune di Vado Ligure e altri Comuni della provincia di Savona.</p> <p>Lo Statuto della società prevede che il trasferimento di azioni possa avvenire solo a favore di altri soggetti pubblici.</p>	<p>quale prevede che la partecipazione dovrà essere detenuta interamente da Enti locali territoriali.</p> <p>La visura della Camera di Commercio IAA di Savona consente di rilevare che il Comune di Vado Ligure detiene in proprietà il capitale sociale della società S.A.T. S.p.a. per il 68,01% (pari ad euro 416.619,93, per quota azioni pari a 1.811.391).</p> <p>L'art. 10 dello Statuto di S.A.T. s.p.a. prevede che i soci potranno cedere o trasferire le loro azioni a terzi, Enti aventi i medesimi requisiti, soci o non soci, nel rispetto dell'art. 7 dello stesso statuto.</p>
<p>Titolarità pubblica integrale del capitale sociale – suddivisione del capitale tra più soci pubblici (pubbliche amministrazioni).</p>	<p>A fronte della suddivisione del capitale sociale tra le quote di proprietà del Comune di Vado Ligure e quelle di proprietà degli altri Comuni soci il Comune di Vado Ligure detiene la maggioranza assoluta delle quote del capitale sociale della società S.A.T. s.r.l. potendo pertanto esercitare influenza determinante sulle decisioni strategiche della società stessa.</p>	<p>La visura della Camera di Commercio IAA di Savona consente di rilevare che il Comune di Vado Ligure detiene in proprietà in termini maggioritari il capitale sociale della società S.A.T. s.p.a. per il 68,01 %, contro il 31,99 degli altri Comuni soci.</p> <p>L'art. 16 dello statuto della società S.A.T. s.p.a. evidenzia la possibilità del Comune di Vado Ligure di intervenire nelle decisioni fondamentali per la vita della società, potendo risultare socio determinante nell'assemblea ordinaria ed in quella straordinaria.</p> <p>L'art. 16 dello statuto della società evidenzia quindi la possibilità per il Comune di Vado Ligure di esercitare nelle relazioni con gli altri soci un potere significativo, in base alla detenzione della maggioranza assoluta del capitale sociale.</p>
<p>Potere di nomina dell'ente locale o degli enti locali soci dei componenti degli organi esecutivi della società affidataria in house.</p>	<p>Il Comune di Vado Ligure, in qualità di socio della società S.A.T. s.p.a. ha la facoltà di nominare gli amministratori mediante l'esercizio dell'art. 2449 del codice civile. Avendo proprietà del capitale sociale per quote che determinano la maggioranza assoluta in assemblea, il Comune di Vado Ligure gode di una situazione di potenziale maggior favor nella nomina dei componenti dell'organo amministrativo della società.</p>	<p>L'art. 18, comma 4 lett. a dello statuto della società S.A.T. s.p.a. prevede che spetti ai soci la nomina dei tre componenti del Consiglio di gestione, mediante l'esercizio dei poteri ex art. 2449 del codice civile.</p> <p>L'art. 18, comma 4 lett. a dello statuto della società S.A.T. s.p.a. prevede che spetti al socio che possiede la quota maggiore di capitale sociale il diritto di procedere alla nomina di un Consigliere (su tre).</p>
<p>Obbligo di oggetto sociale delimitato e non esteso.</p>	<p>L'oggetto sociale della società S.A.T. s.p.a. è modulato con varie attività, comunque delineate e rispetto alle quali risultano prevalenti le attività di gestione dei</p>	<p>L'art. 5 dello statuto della società S.A.T. s.p.a. stabilisce che la società ha per oggetto una serie di attività, rispetto alle quali rilevano quelle di gestione dei rifiuti e di servizi</p>

	<p>rifiuti (comprehensive dell'eventuale realizzazione di impiantistica).</p> <p>L'oggetto sociale della società non comprende formule espansive generiche.</p>	<p>ambientali, nonché una serie di attività complementari alle stesse.</p> <p>La disposizione statutaria non prevede formule espansive generiche delle attività della società.</p>
<p>Obbligo di sviluppo dei servizi affidati nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente locale socio o degli enti locali soci.</p>	<p>Lo statuto della società S.A.T. s.p.a. delinea come attività fondamentali quelle affidate dagli enti locali soci.</p> <p>L'attività è potenzialmente ampliabile mediante la partecipazione della società a gare per l'affidamento di servizi di gestione di rifiuti, ma l'attività effettiva è legata ai territori del Comune di Vado Ligure (prevalente) e degli altri Comuni soci.</p> <p>L'attività della società S.A.T. s.p.a. è quindi limitata al territorio di detti enti ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi.</p>	<p>L'art. 7. dello statuto della società stabilisce che la partecipazione dovrà essere detenuta interamente da Enti locali territoriali, al fine di poter:</p> <p>a) erogare, a seguito di affido diretto (c.d. "gestione in house"), servizi pubblici locali a rilevanza economica,;</p> <p>b) nel caso di separazione dalla attività di erogazione dei servizi, gestire le reti, impianti e le altre dotazioni patrimoniali sia singolarmente che in via associata con altri enti proprietari degli apparati stessi,;</p> <p>c) ottenere l'acquisizione in conferimento delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, nel rispetto del vincolo di incedibilità, da dare in gestione unitamente al servizio pubblico connesso, , per gestire "in house" il servizio stesso (vedi precedente punto "a").</p>
<p>Limitati poteri dell'organo di gestione della società (consiglio di Amministrazione)</p>	<p>La società S.A.T. s.p.a. ha come organo amministrativo un consiglio di gestione, composto da tre membri.</p> <p>Al consiglio di gestione è contrapposto un Consiglio di sorveglianza.</p> <p>I poteri del consiglio di amministrazione sono definiti nello Statuto e sono equilibrati con quelli dell'Assemblea.</p> <p>L'Assemblea ha il potere di intervenire nelle decisioni strategiche della società.</p>	<p>L'art. 24. dello statuto della società S.A.T. s.p.a. stabilisce i poteri del Consiglio di Gestione, sottoponendoli tuttavia, per una serie di atti rilevanti, all'approvazione dell'Assemblea (in base all'art. 15 dello stesso statuto).</p> <p>L'art. 29 dello Statuto delinea il Consiglio di Sorveglianza come organo fortemente rappresentativo dei soci e l'art. 30 attribuisce allo stesso rilevanti poteri in ordine alle decisioni strategiche della società.</p> <p>L'art. 15 dello statuto rimette all'Assemblea, tra l'altro, l'approvazione del piano strategico, industriale e finanziario, presentato annualmente dal Consiglio di Gestione, ai sensi del successivo art. 24.</p> <p>Inoltre l'art. 28, comma 1, lett. b) prevede che l'assemblea dei soci approva specificatamente taluni particolari e maggiormente rilevanti atti di gestione, nonché il budget preventivo inerente al fatturato, investimenti e redditività (artt. 15 e 24 precedenti).</p> <p>Da tali elementi risulta il margine di autonomia contenuto dell'organo amministrativo della società.</p>
<p>Effettività del controllo analogo.</p>	<p>Il controllo analogo è esercitato in termini sostanziali ed effettivi dal Comune di Vado Ligure sulla</p>	<p>Il Comune di Vado Ligure esercita il controllo analogo sulla società S.A.T. s.p.a. mediante:</p>

	<p>società S.A.T. s.p.a. attraverso:</p> <p>a) gli strumenti previsti dallo statuto sociale e le relative possibilità di azione concesse al socio di maggioranza;</p> <p>b) i controlli effettuati in attuazione del sistema dei controlli interni previsto dall'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000;</p> <p>c) le verifiche sui livelli qualitativi e sugli standard dei servizi gestiti realizzate in base a quanto stabilito nel contratto di servizio.</p> <p>L'esercizio del controllo analogo è sostenuto dagli obblighi informativi specifici che la società la nei confronti del Comune di Vado Ligure.</p>	<p>a) l'influenza sugli obiettivi e sulle decisioni strategiche della società grazie ai poteri esplicitati in assemblea ai sensi dell'art. 18 dello statuto societario;</p> <p>b) gli strumenti di controllo analogo individuati nello statuto societario all'art. 28;</p> <p>c) l'esercizio delle misure di verifica e di controllo previste nel contratto di servizio stipulato tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. in data 28 maggio 2007 con particolare riferimento all'art. 27</p> <p>d) l'esercizio delle misure di controllo sull'andamento gestionale ed economico-finanziario della società, previsti dall'art. 12, comma 4 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni del Comune.</p> <p>Il Comune di Vado Ligure ha quindi la possibilità di influenzare in modo determinante sia gli obiettivi strategici che le decisioni importanti della società S.A.T. s.p.a.</p> <p>I controlli, la formazione di indirizzi strategici alla società, l'acquisizione di informazioni e di reportistica nonché la formulazione di puntuali direttive sul rispetto della normativa pubblicitaria relativa alle gestioni in house trovano riscontro delle deliberazioni sul controllo analogo .In particolare si vedano le deliberazioni nn.:</p> <p>Consiglio Comunale n. 46/2009, con cui venivano formulate le prime direttive finalizzate al "controllo analogo", ai sensi dell'art. 113 del D. Lvo n. 267/2000;</p> <p>Giunta Comunale n. 131/2009, che proponeva nuove forme di controllo analogo e richiedeva la relativa documentazione alla S.A.T. S.p.A.;</p> <p>Consiglio Comunale n. 15 del 2010 relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2010;</p> <p>Consiglio Comunale n. 39 del 2011 relativa all'espletamento del Controllo analogo per l'anno 2011 nonché la deliberazione Consiliare n. 80 del 2011 relativa a "Aggiornamento dell'attività di controllo analogo su S.A.T. s.p.a. ex art. 113 d. lvo n. 267/2000 - Espressione di indirizzo favorevole all'avvio del processo di fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T.</p>
--	---	--

		<p>s.p.a.”;</p> <p>Consiglio Comunale n. 26 del 2012 ad oggetto “Fusione per incorporazione tra S.A.T. s.p.a. e S.T. s.p.a. - approvazione del progetto di fusione e del nuovo statuto di S.A.T. s.p.a.”</p> <p>Consiglio Comunale n. 60 del 2012 ad oggetto “SAT spa - Espletamento del controllo analogo anno 2012”;</p> <p>e, in ultimo,</p> <p>Consiglio Comunale n. 58 del 2013 “ SAT spa - Espletamento del controllo analogo anno 2013”;</p> <p>sull’esercizio del controllo analogo a quello svolto sui propri servizi</p> <p>e) Nei P.O.G. approvati con Delibera Giunta Comunale n. 85/2013 sono previsti appositi sistemi per la verifica qualitativa del servizio:</p> <p><u>Modulo</u> di comunicazione con l’utente – efficacia del servizio, in allegato lett. E), che sarà redatto a cura dell’ufficio competente del Comune e della S.A.T., ed ogni trimestre verrà redatto un prospetto riassuntivo, per consentire una lettura globale;</p> <p><u>Verifiche</u> a campione da parte dell’ufficio competente dei servizi oggetto dei P.O.G., quattro volte l’anno (verifiche trimestrali), redigendo appositi verbali;</p> <p><u>Questionario</u> già in uso con domande relative ai P.O.G. di spazzamento, raccolta differenziata, servizi collaterali.</p>
--	--	--

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

Al fine di rilevare la sussistenza del requisito dell’attività prevalente a favore del Comune di Vado Ligure e degli altri Comuni soci e affidanti, intesi come rappresentativi delle rispettive comunità locali e, pertanto, considerando il parametro stesso come riferito all’attività svolta a favore dei cittadini e degli altri soggetti (persone giuridiche) residenti e/o operanti in tali contesti territoriali, viene ad essere assunto il parametro dimensionale dei ricavi per i servizi realizzati dalla società S.A.T. s.p.a. valutati sulla base dell’ultimo anno di bilancio chiuso (2012).

Tabella B

Requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la sussistenza dell'attività prevalente svolta a favore dell'ente locale unico socio o degli enti locali soci		
Requisito ordinamento comunitario	Elemento specifico rilevato nel rapporto tra Comune di Vado Ligure e società S.A.T. s.p.a. corrispondente al requisito comunitario	Elementi documentali e quantitativi riferibili al requisito
Maggior parte dell'attività svolta dalla società affidataria in house a favore dell'ente locale affidante – marginalità di altre attività svolte dalla società.	Le prestazioni della società S.A.T. s.p.a. sono destinate in via esclusiva al Comune di Vado Ligure (prevalente) e agli altri Comuni soci.	<p>Il Bilancio 2012 evidenzia che la società nel 2012 ha svolto il servizio di gestione dei rifiuti per il Comune di Vado Ligure e degli altri Comuni soci, con servizi resi a favore dei cittadini degli stessi per una quota complessiva superiore al 90% delle proprie attività.</p> <p>Dal Bilancio 2012 e dalla stessa Nota integrativa è rilevabile come la composizione dei ricavi sia riferita quasi esclusivamente ad attività connesse al servizio di gestione dei rifiuti affidati dal Comune di Vado Ligure e dagli altri Comuni soci (risultando voci inerenti ricavi non connessi ad attività tipiche dell'affidamento per percentuali estremamente ridotte).</p> <p>Considerato che il capitale sociale è detenuto dal Comune di Vado Ligure e da altri Comuni della provincia di Savona, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività ricorre poiché la società S.A.T. s.p.a. svolge la parte più importante della propria attività con tali enti complessivamente considerati.</p>

Dall'analisi degli elementi rilevabili nel bilancio 2012 della società S.A.T. s.p.a. (peraltro tendenzialmente omogenei rispetto al Bilancio 2011) risulta pertanto sussistente il requisito previsto dall'ordinamento comunitario della maggior parte dell'attività svolta dalla società stessa nei confronti degli enti soci affidanti (e, correlativamente, dei cittadini dei Comuni soci affidanti), con netta prevalenza dell'attività svolta a favore del Comune di Vado Ligure e dei suoi cittadini.

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

6.1. Obblighi di servizio universale.

Il servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti del Comune di Vado Ligure presenta molti elementi che fanno rilevare la presenza di obblighi di servizio universale.

Assumendo a riferimento gli elementi di definizione rilevati nell'ordinamento comunitario e riportati sinteticamente nella Parte prima della presente relazione, risulta evidente come il concetto di “servizio universale” (un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle

condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile) sia insito nella stessa disciplina settoriale, in quanto:

a) l'art. 177 del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che (comma 2) la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse;

b) l'art. 178 individua i principi destinati a caratterizzare lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, stabilendo alcuni profili compositivi dell'obbligo di servizio universale, in quanto la gestione dei rifiuti deve essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga;

c) a tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

d) le due disposizioni del d.lgs. n. 152/2006, unitamente all'art. 238 (sistema tariffario) evidenziano come l'accesso al servizio sia garantito e sia aperto a tutti i cittadini;

Al fine di assicurare il servizio universale, il Comune di Vado Ligure ha previsto nel rapporto con la società S.A.T. s.p.a. che la prestazione del servizio avvenga in termini di continuità e a determinate condizioni tariffarie.

L'analisi del contratto di servizio permette quindi di rilevare in esso l'esplicitazione degli obblighi di servizio universale, tenendo conto degli elementi costitutivi dello stesso prefigurati dall'ordinamento comunitario, come evidenziato nella tabella seguente.

Nella prima colonna sono indicati gli elementi costitutivi dell'obbligo di servizio universale.

Nella seconda colonna è riportato il riferimento alla clausola del contratto di servizio tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. che ne contempla la regolazione.

Nella terza colonna sono fornite indicazioni relative alle specificazioni riportate nella clausola del contratto di servizio.

Tabella C

Elementi configurativi dell'obbligo di servizio universale riferibili al contratto di servizio tra Comune di Vado Ligure e S.A.T. s.p.a. per la gestione dei rifiuti		
Elemento costitutivo dell'obbligo di servizio universale	Clausola del contratto di servizio	Specificazione dell'obbligo per il soggetto affidatario
Fruibilità estesa del servizio	Art.16	La clausola stabilisce obblighi comunicativi a tutta la cittadinanza, evidenziando la fruibilità estesa del servizio.
Necessità di assicurare la continuità e la qualità del servizio.	Art. 8	Le clausole precisano che tutti i servizi oggetto della concessione sono da considerarsi, ad ogni effetto, servizi pubblici e per nessuna ragione essi potranno essere sospesi od abbandonati.
Tutela degli utenti e dei consumatori.	Art. 27	La clausola contrattuale definisce il sistema di controllo del servizio, a tutela della qualità dello stesso. La clausola si combina con quella prevista dall'art. 16 in ordine agli obblighi di comunicazione all'utenza.
Accessibilità delle tariffe.	Art. 33+ regolamenti TARSU(2012) e TARES (DAL 2013)	La clausola contrattuale richiama il costo complessivo dei servizi (evidenziando la differenziazione relativa ai diversi tipi di utenti-produttori di rifiuti).

		<p>La gestione delle tariffe è correlata al sistema TARSU (sino al 2012) ed al sistema TARES (2013), disciplinati dai regolamenti adottati dal Comune di Vado Ligure.</p> <p>I regolamenti stabiliscono le regole per la differenziazione (in chiave di accessibilità) delle tariffe.</p>
--	--	---

La definizione di obblighi di servizio universale garantisce quindi che alcuni servizi siano disponibili permanentemente per tutti i consumatori e gli utenti, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, a un determinato livello di qualità e ad un prezzo abbordabile.

6.2. Obblighi di servizio pubblico.

Il contratto di servizio tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. evidenzia alcuni obblighi di servizio pubblico, intesi come gli obblighi stabiliti dal Comune stesso al fine di garantire la prestazione di servizi di interesse generale che la società, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso.

Pertanto, al fine di assicurare l'universalità e l'accessibilità del servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti, il Comune di Vado Ligure ha previsto a carico della società S.A.T. s.p.a., quale soggetto gestore (affidatario del servizio), specifici obblighi di servizio pubblico, riportati nella tabella seguente.

Tabella D

Obblighi di servizio pubblico definiti nell'ambito del rapporto tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. per il servizio di gestione dei rifiuti		
Riferimento nel contratto di servizio	Clausola determinante l'obbligo di servizio	Specificazioni sull'obbligo di servizio pubblico (finalità)
Il Comune richiede alla società l'impegno a rispettare determinati standard nell'esecuzione del servizio, rapportati al quadro normativo in materia di gestione dei rifiuti e agli strumenti attuativi (piani d'ambito – piani provinciali).	Art. 4	La clausola del contratto di servizio definisce l'obbligo per la società ad attuare le misure per raggiungere incentivare e migliorare la raccolta differenziata
Il Comune richiede alla società lo svolgimento di prestazioni secondo modalità particolari, che potrebbero non risultare remunerabili secondo i normali criteri di gestione del servizio.	Art. 18-25	<p>Consentire la piena fruibilità del servizio nell'intero contesto territoriale in modo omogeneo e secondo un criterio di massima garanzia per gli utenti, nonché per la tutela di preminenti interessi pubblici (tutela della salute).</p> <p>Rientrano in questa categoria le clausole previste dagli articoli:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 18, comma 3, con riferimento all'esecuzione del servizio di spazzamento in caso di festività consecutive; - 19, comma 8, con riferimento alla

		raccolta dei rifiuti nelle strade chiuse per lavori (condizioni eccezionali); - 20, con riferimento alle modalità di gestione e di posizionamento dei cassonetti; - 21, comma 2, in ragione delle possibili condizioni poste dai POG per la raccolta dei rifiuti ingombranti; - 22, comma 2, in relazione all'eventuale ripetizione delle operazioni di lavaggio dei cassonetti; - 23, in ragione del processo per la raccolta differenziata definito ed eventualmente adeguabile in funzione del nuovo piano d'ambito; - 24 comma 1, con riferimento alle condizioni per lo svuotamento dei cestini; - 25, comma 1, con riferimento ai particolari orari di esecuzione del servizio nell'area mercatale.
--	--	---

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

7.1. Sistema di remunerazione nel contratto di servizio.

La remunerazione della società S.A.T. s.p.a. per il servizio pubblico locale comprensivo delle attività di spazzamento, lavaggio e pulizia delle strade e delle aree pubbliche, nonché delle attività di raccolta, trasporto e conferimento in discarica dei rifiuti, nonché di servizi affini all'igiene urbana affidato del Comune di Vado Ligure è strutturata con riferimento ad un sistema che prevede:

- a) la corresponsione al Comune, da parte dei cittadini e delle imprese, della tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU) sino al 2012 e del Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) per l'anno 2013;
- b) il riversamento alla società S.A.T. s.p.a. del valore del tributo riscosso, a copertura del costo del servizio, da parte del Comune, mediante corrispettivo reso nell'ambito del contratto di servizio.

L'articolo 33 del contratto (convenzione) di servizio tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. stabilisce infatti che per l'esecuzione dei servizi oggetto della concessione, il Comune corrisponderà a S.A.T. S.p.A., per ciascun anno di vigenza dello stesso contratto, un canone (in forma di corrispettivo n.d.r.), che dovrà essere definito attraverso l'approvazione dei P.O.G. da parte della Giunta Comunale, su proposta del Responsabile del Procedimento.

Il canone (corrispettivo) versato dal Comune è articolato in rapporto ai servizi resi da S.A.T. s.p.a., con una modulazione definita, per l'anno 2013 e per gli anni successivi, nel modo seguente:

- spazzamento, lavaggio e pulizia delle strade e servizi affini attinenti l'igiene urbana contro il canone annuo a corpo determinato in € 348.421,09 oltre IV.A. di legge
- raccolta rifiuti (a corpo), compresa la raccolta differenziata (a corpo) contro il canone annuo di € 762.205,57 oltre IV.A. di legge.
- un importo annuo a misura variabile calcolato in base ai chili (kg) di rifiuto trasportato ed al relativo costo di smaltimento .

Per un totale complessivo di importo contrattuale di affidamento annuo del servizio di che trattasi pari a di € 1.110.626,66 oltre ad I.V.A. di legge più l'importo variabile come sopra definito

Tutti gli importi saranno rivalutati dell'indice Istat FOI – media annua 2013 su 2012 per l'anno 2014. Oltre alla rivalutazione di cui al comma precedente, la modifica del canone per l'anno di riferimento potrà essere determinata anche da eventuali modifiche dei servizi già attivi, da

eliminazione di servizi attivi, o da introduzione di nuovi servizi. La modifica o l'eliminazione di servizi già attivi, ovvero l'introduzione di nuovi servizi, dovrà corrispondere ad una modifica dei P.O.G. definiti all'art. 18 del contratto (convenzione) di servizio, ed in particolare dovrà corrispondere alla modifica della scheda descrittiva dei servizi in questione. Il canone e l'importo per gli eventuali servizi a richiesta saranno corrisposti in rate mensili posticipate.

Il canone e gli importi specificati per alcune tipologie di attività sono da intendersi remunerativi per tutte le operazioni, oneri ed obblighi contrattuali previsti, tutto incluso e nulla escluso.

Il sistema di remunerazione non prevede possibilità di forme di contribuzione particolari: tale dato è confortato dall'analisi del Bilancio 2012, nell'ambito del quale al Conto economico non si rilevano contributi in conto esercizio (replicando il dato a zero dell'esercizio 2011).

La componente di ricavi della società desumibile dallo stesso Bilancio 2012 (sempre al conto economico) ammonta complessivamente (con riferimento ai servizi prestati per i vari Comuni soci) ad €. 6.454.633 per i ricavi da vendite e prestazioni, mentre risulta limitata ad €. 76.780 per altre voci, evidenziando quindi la netta prevalenza (anche in tal caso confermando i dati dell'anno 2011) della composizione dei ricavi con proventi da attività tipiche della società (nell'ambito della gestione dei rifiuti e dei servizi ambientali). A conferma della netta prevalenza dei ricavi da attività per prestazioni tipiche, nel riscontro del rapporto debiti-crediti tra Comune e società (art. 6, comma 4 del d.l. n. 95/2012 conv. in l. n. 135/2012), al 31 dicembre 2012 si rileva un valore limitato (€. 249.000,44) di crediti vantati da S.A.T. s.p.a. verso l'Amministrazione Comunale di Vado Ligure, composto interamente da fatturazioni per prestazioni rese nell'ambito del contratto di servizio.

Nel rapporto tra fatturato (€. 6.753.722) e costi (€. 5.959.241) esplicitato nell'esercizio 2012, produttivo di un Margine Operativo Lordo (MOL) pari a €. 794.481, si evidenzia la piena copertura dei costi mediante i valori della produzione. Simile tendenza è rappresentata anche in relazione all'esercizio 2013 (valori stimati del budget 2013).

In rapporto a questo sistema di remunerazione rileva la copertura dei costi dei servizi afferenti al ciclo di gestione dei rifiuti ad opera della TARSU (anno 2012 e anni precedenti) e della TARES (anno 2013).

Nel 2012 la copertura del costo dei servizi di igiene urbana del Comune di Vado Ligure con la TARSU era determinata nel valore percentuale di 89,98%, facendo riferimento ad una previsione di incasso di competenza di €. 1.576.145 nel 2012, alla quale è corrisposto un incasso di €. 1.417.902 (quindi superiore all'80%).

Il Comune ha corrisposto a S.A.T. s.p.a. nel 2012 un canone complessivo pari a €. 1.461.571,97: il corrispettivo ha pertanto superato il valore dei proventi della TARSU 2012 ed è stato reso dal Comune per il pagamento dei servizi ordinari e straordinari nei termini preordinati dal contratto (convenzione) di servizio.

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

L'analisi finalizzata a verificare la presenza o meno di compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico nel rapporto tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. è sviluppata tenendo conto sia dei parametri stabiliti dall'ordinamento comunitario (sentenza Altmark) sia delle indicazioni interpretative fornite dalla Conferenza delle Regioni nel documento del 7 febbraio 2013 (riportate nella Parte Prima, nel punto 2.1.11 della presente relazione).

In relazione agli obblighi di servizio pubblico evidenziati nel precedente punto 6.2., il contratto di servizio tra il Comune di Vado Ligure e la società S.A.T. s.p.a. stabilisce all'art. 33 che il canone corrisposto per i servizi si intende remunerativo per tutte le operazioni, oneri ed obblighi contrattuali previsti, tutto incluso e nulla escluso.

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

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

Tabella E

Parametro Sentenza Altmark	Elementi interpretativi Conferenza Regioni e giurisprudenza	Elementi relativi al rapporto tra Comune di Vado Ligure e S.A.T. S.p.a.
L'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro.	L'affidamento del servizio, effettuato secondo le norme comunitarie, contenga gli obblighi del servizio pubblico da svolgere, come previsto dall'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006, il quale dispone che i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato siano regolati da contratti di servizio.	I rapporti tra il Comune di Vado Ligure e la S.A.T. S.p.a. sono regolati dal contratto di servizio stipulato in data 28 maggio 2007, ai sensi dell'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006 ed, in seguito, dal contratto stipulato in data 12.12.2013 Nell'ambito del contratto di servizio gli obblighi di servizio pubblico sono disciplinati esplicitamente, come rilevato nel precedente punto 6 della presente relazione (Tabella D).
I parametri in base ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente.	Il sistema tariffario relativo al servizio di gestione dei rifiuti è disciplinato sia dalla normativa nazionale sia dai regolamenti adottati dai singoli Comuni. Il contratto di servizio deve contenere (in base all'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006), con particolare riferimento ai profili economici: 1) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; 2) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio; 3) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze.	Sino all'anno 2012 la generazione dei flussi economici relativi al servizio di gestione dei rifiuti è stata determinata dalla TARSU, disciplinata dal Regolamento per l'applicazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (con particolare riferimento agli artt. 11 e 23), adottato nel 1995 ed aggiornato più volte sino al 2009. Dall'anno 2013 il flusso economico a sostegno dei servizi è disciplinato dal Regolamento per l'istituzione e l'applicazione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), il quale individua (in particolare agli artt. 17 e 18) le metodologie di applicazione della tariffazione in rapporto alla copertura dei costi del servizio. Il contratto di servizio tra Comune e società stabilisce esplicitamente e in modo articolato all'art. 33 i criteri per la definizione del "canone" (corrispettivo) del servizio, sulla base dei flussi economici determinati dalla TARSU/TARES.

<p>La compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole.</p>	<p>La tariffa (TARES) copre integralmente i costi del servizio</p>	<p>Il canone (corrispettivo) versato dal Comune di Vado Ligure alla società S.A.T. s.p.a.:</p> <p>a) è stato correlato sino al 2012 alla TARSU, con tasso di copertura dei costi dall'imposta pari a valori tra l'80% e il 90%;</p> <p>b) ha presentato sino al 2012 una componente residuale integrativa, volta a coprire in modo indifferenziato i costi della produzione, assorbendo quindi anche i costi relativi agli obblighi di servizio pubblico;</p> <p>c) dal 2013 è correlato alla TARES, che determina la copertura al 100% del costo del servizio, comprensivo anche degli obblighi di servizio pubblico;</p> <p>d) la copertura integrale dei costi del servizio determinata dalla TARES è ricondotta ad un flusso economico nel quale il corrispettivo deriva interamente dal sistema tariffario e non prefigura presupposto per la compensazione.</p>
<p>Quando in un caso specifico la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare</p>	<p>Nel caso di affidamento del servizio non effettuato mediante gara, per l'individuazione del costo del servizio l'ente affidante deve prendere come riferimento i costi di un'impresa media efficiente e comparabile del settore, mentre per il finanziamento di infrastrutture e attrezzature la valutazione del costo avvenga applicando i vigenti Prezziari Regionali per le Opere Pubbliche, i Prezziari delle CCIAA o, in caso di assenza delle specifiche voci di costo, sulla base di Analisi Prezzi redatti a seguito di indagini di mercato. Inoltre, sempre con riferimento a queste ultime, il finanziamento non configura aiuto di stato in quanto concorre ad abbattere i costi del servizio e/o quelli di ammortamento delle attrezzature e/o infrastrutture ai sensi del d.lgs. n. 152/2006.</p>	<p>Il Comune di Vado Ligure ha individuato i costi del servizio di gestione dei rifiuti affidato direttamente alla società S.A.T. s.p.a. nell'ambito di un Piano Industriale (più volte aggiornato, da ultimo per il 2013) elaborato in rapporto a dati e dinamiche di mercato del particolare settore.</p> <p>I costi del servizio tengono conto anche degli elementi derivanti dal Piano provinciale dei rifiuti (secondo le linee tendenziali dello stesso).</p> <p>Per valutare la loro coerenza con il mercato, il Comune di Vado Ligure ha preso in esame i costi di alcune imprese del settore, operanti in contesti territoriali simili, quali, nello specifico:</p> <p>a) C.M.V. Servizi s.r.l. di Cento (FE) per la sola gestione rifiuti; http://www.cmvservizi.it/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=89</p> <p>b) Gaia Servizi s.r.l. di Bollate (Milano) per la sola gestione rifiuti; http://www.gaiaservizi.eu/Azienda/Bilancio.aspx</p> <p>Da tale analisi il Comune ha rilevato la coerenza dei costi sostenuti da S.A.T. s.p.a. nella gestione del servizio rifiuti con le dinamiche di settore.</p>

--	--	--

Al fine di evidenziare in termini specifici come il canone corrisposto dal Comune di Vado Ligure alla società S.A.T. s.p.a. nell'esercizio 2012 non risulti comprensivo di compensazioni, è necessario considerare che in base al parametro comunitario (sentenza Altmark) la compensazione non può eccedere il costo netto derivante dall'adempimento dell'obbligo di servizio pubblico nonché un margine di utile ragionevole.

Secondo l'art. 5 della Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 pubblicata nella G.U.C.E. serie L n. 7 del giorno 11 gennaio 2012 il costo netto può essere calcolato come differenza fra costi definiti a norma del paragrafo 3 ed entrate definite a norma del paragrafo 4 (della decisione).

Ai fini della corretta applicazione della Decisione, infine, per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di remunerazione del capitale che un'impresa media esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio. Per «tasso di remunerazione del capitale» s'intende il tasso di rendimento interno che l'impresa ottiene sul capitale investito nel periodo di incarico. Il livello di rischio dipende dal settore interessato, dal tipo di servizio e dalle caratteristiche della compensazione (paragrafo 5).

Dal Bilancio 2012 sono rilevabili questi dati:

Ricavi delle prestazioni (entrate derivanti dai servizi di interesse generale)	€ 6.454.633
Ricavi delle prestazioni riferibili al Comune di Vado Ligure (perc. 27% totale)	€ 1.742.750
Costi della produzione per i servizi di interesse generale (totali)	€ 5.985.399
Costi della produzione riferiti al Comune di Vado Ligure	€ 1.616.057
Costo netto totale	€ 469.234
Costo netto riferito a servizi Comune Vado Ligure	€ 126.693

Rispetto ai ricavi imputabili al Comune di Vado Ligure, è necessario tenere in considerazione il rapporto tra l'incasso TARSU 2012, pari a € 1.417902,85 e il valore del canone corrisposto in base all'art. 33 del contratto di servizio dal Comune a S.A.T. s.p.a., pari a € 1.461.571,97.

La differenza tra i ricavi delle prestazioni e i costi della produzione della gestione complessiva (riferita a tutti i Comuni) determina come costo netto un valore di € 469.234.

Assumendo il valore complessivo dei ricavi da attività tipiche e considerando le componenti del Comune di Vado Ligure, le stesse incidono nel complesso dei ricavi per circa il 27%. Analoga incidenza si determina per i costi (27%).

Per il Comune di Vado Ligure la TARSU incassata nel 2012 ha permesso una copertura dei costi per un dato stabilizzato medio dell'85% , inoltre il confronto tra i ricavi di quota parte (pari a € 1.742.750) e l'incasso TARSU (€ 1.742.750- € 1.417902) che evidenzia una differenza di € 324.848 non si è risolto in alcuna compensazione , in quanto:

a) detta differenza non è stata corrisposta dal Comune posto un canone di 1.461.571,97 versato nel 2012 che risulta di poco superiore all'incasso TARSU;

b) è stato colmato dalla gestione complessiva dei servizi, quindi dalla capacità della società di autosostenersi economicamente, mediante efficientamenti delle attività (dimostrati dall'utile di esercizio superiore ai 470.000 euro) e valorizzazione dei propri asset.

Per il 2013, secondo quanto evidenziato dal Piano Economico Finanziario della TARES il totale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti, secondo previsione pari ad €. 1.800.836, sarà coperto dalb stesso tributo, venendo in tal modo meno qualsiasi distinzione in rapporto al costo netto e non rilevando più tale aspetto in ordine alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico, posta la completa autoremuneratività del servizio.