



COMUNE DI TORTOLI'
PROVINCIA OGLIASTRA
AREA GOVERNO DEL TERRITORIO URBANISTICA E AMBIENTE
Servizio Ambiente

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA
(Art. 34, comma 13, D.L. n. 179/2012, come convertito nella legge n. 221/2012)

PREMESSA

Il Comune di Tortoli gestisce e a sempre gestito il servizio integrato dei rifiuti attraverso il ricorso a operatori economici privati.

Attualmente il servizio è affidato ad un raggruppamento temporaneo di imprese, l’A.T.I. Azienda Speciale Ambiente – Ecologica di Francesco Podda & C. srl, che hanno in gestione il servizio dal 16/04/2007 e sino al 15 aprile 2013. A seguito della scadenza del contratto, nelle more della definizione della procedura di gara del nuovo appalto è stata concessa alla medesima una proroga sino al 31/12/2013.

E’ in corso di definizione la procedura ad evidenza pubblica per la selezione del nuovo operatore economico che dovrà gestire il ciclo integrato dei rifiuti del Comune di Tortoli a partire dal 01/01/2014.

L’articolo 34 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 245 del 19/10/2012, ne 1 testo inserito dall’ art.1, comma 1, della legge di conversione n. 221/2012, ai commi da 20 a 27, interviene nuovamente in materia di servizi pubblici locali.

La norma prevede, comma 20, che per i Servizi pubblici locali di rilevanza economica, l’affidamento sia effettuato in base ad una specifica relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, contenente le ragioni della scelta effettuata, il rispetto dei requisiti comunitari circa la forma selezionata, la definizione degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, nonchè le eventuali compensazioni, da pubblicare sul sito dell’amministrazione interessata.

Ulteriore adempimento, comma 21, è costituito dalla previsione che la succitata relazione sia effettuata anche per gli affidamenti in essere al 20/10/2012 e pubblicata sul sito istituzionale entro il 31/12/2013. Il comma prosegue poi disponendo che gli enti competenti devono inserire una scadenza nei contratti di servizio e negli altri atti di regolazione dei rapporti, che ne sono sprovvisti; in caso contrario gli stessi cessano al 31/12/2013.

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

- Va sviluppata ed approvata ad ogni affidamento di servizio pubblico locale, da parte del singolo ente affidante;

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

In termini di contenuti specifici la presente relazione:

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

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

IL CONTESTO NORMATIVO

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

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

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

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

LE RAGIONI SPECIFICHE DELL'AFFIDAMENTO

Il Comune di Tortolì, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 34 del 29/09/2012 avente come oggetto “ indirizzi in merito all'espletamento del nuovo servizio di appalto di Igiene Urbana e Servizi annessi complementari”, in vista della scadenza al 15 aprile 2013, fatte salve eventuali proroghe, del vecchio appalto ha fissato gli indirizzi e le indicazioni in merito all'espletamento del nuovo servizio.

In particolare è stata prevista una durata contrattuale del nuovo servizio pari a sei anni con possibilità di rinnovo.

Ai fini delle procedure di selezione e aggiudicazione degli operatori economici si è fatto riferimento al D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163, ispirandosi ai principi di trasparenza e imparzialità della Pubblica amministrazione, non avendo il Comune di Tortolì alcuna possibilità di gestire tale servizio attraverso una gestione interna oppure ricorrendo ad un affidamento “in house”.

Ai fini dell'elaborazione del progetto del servizio da mettere a gara per consentire ai partecipanti di poter presentare un'offerta tecnica, il consiglio Comunale ha fissato gli indirizzi da seguire e di seguito riportati:

- prevedere sistemi di misurazione puntuale delle quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico;
- Prevedere la raccolta differenziata con il sistema “porta a porta” della frazione umida da conferire presso il centro di compostaggio di Quirra, delle frazioni valorizzabili (carta, plastica, vetro, alluminio) da conferire presso siti autorizzati CoNai, e del secco residuo da conferire presso inceneritore autorizzato dalla Regione e previsto nel Piano regionale rifiuti (attualmente Tossilo);
- estensione del servizio di raccolta “porta a porta” anche alle utenze specifiche presenti nel territorio comunale, compreso l'agglomerato industriale, delle diverse frazioni merceologiche, con esclusione dei rifiuti speciali per i quali i privati dovranno sottoscrivere convenzioni particolari con ditte in possesso dei requisiti specifici;
- previsione di adeguati servizi complementari per dare completezza all'appalto, finalizzati all'incremento della differenziazione dei rifiuti prodotti da utenze domestiche e utenze specifiche (gestione ecocentro comunale, previsione di isole ecologiche presidiate e sorvegliate), al fine di consentire il conferimento e la raccolta di qualsiasi rifiuto proveniente da utenze domestiche, compresi i rifiuti ingombranti, e i rifiuti valorizzabili provenienti da utenze specifiche;
- prevedere che i seguenti servizi siano svolti esternamente all'appalto di igiene urbana:
 - servizio di manutenzione aree verdi;
 - servizio manutenzione strade bianche;
 - servizio di decespugliamento dei cigli stradali;
 - servizio di pulizia delle spiagge;
- prevedere che in fase di progettazione del nuovo appalto vengano valutate (sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità) le opportunità di accorpate o scorporare altri servizi complementari all'igiene urbana;
- previsione di sistemi di contrasto all'abbandono di rifiuti nel territorio comunale attraverso per esempio sistemi di sorveglianza e controllo dei potenziali siti oggetto di discarica abusiva;
- previsione di adeguata campagna di sensibilizzazione della cittadinanza sulla differenziazione dei rifiuti e sulle modalità di conferimento delle diverse merceologie;
- creazione di uno sportello utente con adeguato numero verde e sito web che preveda dettagli sul servizio nel rispetto dei criteri di qualità e con le sanzioni previste dalla carta del servizio che dovrà essere a breve redatta dall'Ufficio Ambiente;
- valutazione di meccanismi che, prevedendo gli oneri di smaltimento a carico della ditta aggiudicataria, possano garantire un maggior impegno, anche da parte della medesima ditta, ad attuare procedure di raccolta finalizzate anch'esse ad ottenere una maggiore differenziazione dei rifiuti con riduzione del secco residuo e incremento delle frazioni valorizzabili;
- prevedere sistemi di controllo (per es. con sistema GPS) dell'intero servizio di igiene urbana al fine di poter accertare l'effettivo svolgimento del servizio secondo la calendarizzazione che sarà prevista nell'appalto;
- previsione di un sistema di raccolta dei rifiuti lungo le spiagge del litorale di Tortolì che sia anch'esso improntato alla differenziazione dei rifiuti e a limitarne l'abbandono incontrollato;
- prevedere la realizzazione e la distribuzione a tutte le utenze di un calendario che oltre a fornire tutte le informazioni del servizio, illustri anche le differenze che dovranno essere indicate dal Capitolato per il servizio invernale e quello estivo;

- che l'operatività dell'ecocentro e del servizio preveda l'articolazione giornaliera su più turni e sulle festività in maniera tale da garantire un maggior controllo del territorio e una risposta all'esigenza dei cittadini più articolata e puntuale;
- nel rispetto della normativa e del principio di massima concorrenza, prevedere sistemi di selezione delle imprese, che tengano conto della qualità di servizi analoghi svolti in altre realtà e che premiano il raggiungimento di alti livelli di qualità del servizio e di soddisfazione delle amministrazioni e degli utenti.

Sulla base degli indirizzi sopra riportati, il Responsabile dell'Area Governo del territorio Urbanistica e Ambiente con determinazione n. 40053 del 18/10/2013 ha affidato l'incarico per la predisposizione del progetto del servizio di Igiene Urbana del Comune di Tortoli.

Il progetto è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 70 del 03.06.2013 e prevede in sintesi le seguenti attività che il nuovo gestore si obbliga a svolgere:

- una durata di sei anni decorrenti dal 01/01/2014;
- la raccolta con il sistema porta a porta dei rifiuti urbani domestici nel centro urbano, nella zona industriale e nella zona turistica (non è prevista la raccolta porta a porta nell'agro);
- la raccolta con il sistema porta a porta dei rifiuti urbani dalle utenze non domestiche presenti nel centro urbano, nella zona industriale e nella zona turistica;
- spazzamento meccanizzato e manuale della viabilità esistente all'interno del centro urbano e della zona turistica e zona industriale;
- Spurgo, pulizia caditoie stradali;
- Svuotamento cestini getta-carte;
- Posizionamento isole ecologiche sulle spiagge e raccolta rifiuti;
- realizzazione del centro servizi e punti di conferimento automatizzati;
- completamento e gestione dell'ecocentro comunale;
- diserbo e spollonatura;
- decespugliamento bordi stradali;
- attività di informazione e di comunicazione con i cittadini;
- oneri di smaltimento a carico del gestore;
- gestione della RES e della Tariffa puntuale;

Il costo annuale del servizio da mettere a gara è stato determinato in € 2.463.653,48 oltre IVA.

Non sono previste compensazioni pertanto il costo totale del servizio è interamente a carico dei cittadini. Il nuovo servizio, prevede anche, qualora venga introdotto il sistema della Tariffa, un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti, al fine di far valere il principio che "chi produce, paga".

Con determinazione del Responsabile dell'area governo del territorio Urbanistica e Ambiente n. 40031 del 04/06/2013 è stata assunta la determina a contrarre prevedendo quale criterio per l'individuazione dell'operatore economico, la procedura prevista dall'art. 55 comma 5 e art. 83 del D.Lgs 163/2006, rispondendo pienamente a quanto richiesto dalle Direttive comunitarie in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirla dei singoli cittadini.

Da detto principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità, è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è

possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa).

Occorre poi evidenziare che i cittadini debbono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi. Il ciclo integrato dei rifiuti ha inizio con la raccolta "porta a porta", attraverso il ritiro domiciliare dei rifiuti con una frequenza prestabilita.

La modalità scelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta domiciliare è più comodo per l'utente che non deve recarsi presso i punti di raccolta stradali (cassonetti), ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è meno costoso, perché seppure prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi i costi per gli smaltimenti delle frazioni non recuperabile diminuiscono per il fatto che la loro quantità diminuisce sensibilmente e le frazioni differenziate, che possono essere valorizzate, aumentano in quantità e migliorano la qualità incrementando così gli introiti riconosciuti dai consorzi di filiera del CONAI.

Il nuovo servizio, così come quello precedente prevedono, su volontà dell'Amministrazione comunale di Tortoli, un sistema di raccolta del tipo "porta a porta" che ha portato nel tempo a raggiungere buone percentuali di raccolta differenziata, che col nuovo servizio si intendono incrementare al fine di raggiungere e superare la soglia del 65% prevista dalle direttive regionali per l'anno 2013..

Il nuovo servizio inoltre prevede un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti indifferenziati prodotti con il metodo dei trasponder e tessere magnetiche, secondo il principio indicato della Comunità Europea "chi più inquina paga" che dovrebbe consentire di arrivare ad ottimi livelli di raccolta differenziata, migliorare ulteriormente le performance del servizio, contenere i costi e premiare i cittadini più virtuosi.

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

La disciplina che ha regolato il settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni, da ultimo rappresentata dall'art. 4 del d.l. n. 138/2011, conv. in L. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale con sentenza 20.7.2012 n. 199.

In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma anche letteralmente riproduttiva di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo. Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma — escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art. 113 e ss. D.Lgs. n. 267/2000) — ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia, oltre che dai provvedimenti della Commissione.

A livello nazionale i D.L. n. 174 e 179/2012, in particolare tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati correttamente — alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consentono alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente:

a) con gara pubblica per l'individuazione del soggetto gestore;

b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato);

c) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "in house".

Il Comune di Tortoli ha inteso seguire la procedura della gara ad evidenza pubblica (procedura aperta) prevista dall'art. 55 comma 5 e art. 83 del D.Lgs 163/2006, rispondendo pienamente a quanto richiesto dalle Direttive comunitarie e dalla legislazione nazionale in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 30 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007).

In secundis, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni, ex multis, per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

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

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE

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

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza.

Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi. Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

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

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;

4) nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

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

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

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata.

Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

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

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

Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

GLI OBBLIGHI DEL SERVIZIO IGIENE URBANA NEL COMUNE DI TORTOLÌ

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

- obblighi tariffari (applicazione all'utenza di prezzi e condizioni stabiliti ed omologati dalle pubbliche autorità);
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

Quindi, gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

Ebbene, perché si giustifichino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici, per citare solo alcuni esempi. È difficile enucleare da tali decisioni un concetto univoco e preciso di interesse economico generale.

E' evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti debbano essere organizzate e gestite unitariamente; altrimenti, si perderebbe la possibilità di sfruttare le relative sinergie, e qualcuno degli enti finirebbe per generare costi ambientali dei quali non sopporta (almeno non integralmente) l'onere, "scaricandoli" sui Comuni limitrofi (ciò, in contrasto con il principio comunitario del "chi inquina paga", sancito dall'articolo 191, par. 2, del Trattato UE).

Tale visione è conforme a quanto previsto dalla legislazione in materia di rifiuti che prevede la gestione integrata dei rifiuti rispetto alla quale non è ipotizzabile una segmentazione senza imporre costi eccessivamente onerosi e soprattutto senza incidere nell'organizzazione stessa del servizio.

La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga". A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

In particolare, lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità di cui all'articolo 182 bis del Decreto Ambientale, al fine di:

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

GLI OBBLIGHI SPECIFICI DI SERVIZIO PUBBLICO PREVISTI NEL COMUNE DI TORTOLI

Il Comune di Tortoli, dopo aver valutato ed apprezzato gli interessi pubblici sottesi a quanto sopra esposto, ha ritenuto di attuare, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio di raccolta differenziata, ridurre l'entità dei quantitativi di rifiuti destinati allo smaltimento.

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

- la raccolta con il sistema porta a porta dei rifiuti urbani domestici nel centro urbano, nella zona industriale e nella zona turistica (non è prevista la raccolta porta a porta nell'agro);
- la raccolta con il sistema porta a porta dei rifiuti urbani dalle utenze non domestiche presenti nel centro urbano, nella zona industriale e nella zona turistica;
- spazzamento meccanizzato e manuale della viabilità esistente all'interno del centro urbano e della zona turistica e zona industriale;
- Spurgo, pulizia caditoie stradali;
- Svuotamento cestini getta-carte;
- Posizionamento isole ecologiche sulle spiagge e raccolta rifiuti;
- realizzazione del centro servizi e punti di conferimento automatizzati;
- completamento e gestione dell'ecocentro comunale;
- diserbo e spollonatura;
- decespugliamento bordi stradali;
- attività di informazione e di comunicazione con i cittadini;
- oneri di smaltimento a carico del gestore;
- gestione della RES e della Tariffa puntuale;

oltre a svolgere tutte le ulteriori attività previste nel Capitolato speciale.

CONCLUSIONI

Per i motivi sopra esposti si ritiene che la soluzione adottata dal Comune di Tortolì per l'affidamento del servizio integrato di igiene urbana sia rispettosa dei principi comunitari e delle disposizioni normative comunitarie e nazionali.

Tortolì 30.12.2013

F.to Il Responsabile dell'Area
Dott. Ing. Mauro Cerina