



Comune di QUARTO D'ALTINO
Provincia di Venezia

RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE URBANA

Verifica conformità ai requisiti dell'ordinamento europeo e
definizione degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.
(Art. 34, commi 20 e 21, D.L. 179/2012 conv. con mod. con legge 221/2012)

INDICE

1. **PREMESSE**
2. **RAGIONI E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER L’AFFIDAMENTO DIRETTO *IN HOUSE* DEI SERVIZI**
 - 2.1. **La normativa europea vigente**
 - 2.2. **Il contesto normativo nazionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica**
 - 2.3 **Il modello *In House Providing***
 - 2.4 **Il servizio integrato di igiene urbana e l'Ambito ottimale**
 - 2.5 **Procedimento di affidamento del servizio integrato di igiene urbana a VERITAS S.p.a.**
 - 2.6 **Durata dell'affidamento**
3. **MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE URBANA IN HOUSE**
 - 3.1 **Convenienza economica**
 - 3.2 **Convenienza in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio**
 - 3.3 **Compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e della normativa nazionale vigente**
4. **OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE**
 - 4.1. **Premesse**
 - 4.2 **Gli obblighi del servizio pubblico in generale**
 - 4.3 **Gli obblighi specifici del servizio pubblico di igiene urbana**
5. **CONCLUSIONI**

1. Premesse

L'art. 34 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, 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 modifiche con legge 17 dicembre 2012, n. 221) prevede che:

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

"Comma 22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.";

*"Comma 23. (introdotto dalla legge di conversione) Dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto legge 3 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, b. 148 e successive modificazioni, e' inserito il seguente:
Comma 1-bis. **Le procedure per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali o rete di rilevanza economica sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 del presente articolo dagli enti di governo istituiti o designati ai sensi del medesimo comma.**";*

"Comma 24. è abrogato l'articolo 53, comma 1, lettera b) del Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n.

134, recante modifiche all'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148.";

La presente RELAZIONE, redatta ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del sopra richiamato DL 179/2012 conv. con mod. con Legge 221/2102, è pertanto finalizzata a:

- 1) rendere note alla comunità altinate le motivazioni che hanno portato all'affidamento diretto, da parte del Comune di Quarto d'Altino, del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, alla società VERITAS S.p.a.;*
- 2) evidenziare come tale affidamento rispetti **la disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica.***

2. RAGIONI E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER L’AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE DEL SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE URBANA

2.1 La normativa europea vigente

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso laddove un’amministrazione pubblica ricorresse all’affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario; proprio in tale contesto tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo (c.d. affidamento in house providing). Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

- Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea

“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale non sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione.

3. La Commissione vigila sull’applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”

- Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)

"79. Per quanto riguarda la fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).

80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in-house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo.

86. (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza".

- Corte di Giustizia CE – Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal)

In tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso di appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, *"nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) 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"*; in quest'ultimo caso si ritiene plausibile l'affidamento diretto.

- Giurisprudenza costituzionale:

“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in-house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la lunga manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”

2.2 Il contesto normativo nazionale dei servizi pubblici locali a rilevanza economica

La disciplina della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alle modalità di individuazione dei soggetti cui conferire la titolarità del servizio, inizialmente contenuta nell'art. 113 del TESTO UNICO degli ENTI LOCALI (TUEL), è stata oggetto di ripetute riforme nel corso degli anni.

L'art. 113 del TUEL prevedeva il conferimento:

- a società di capitali individuate mediante gara pubblica;
- a società miste i cui soci privati siano scelti con procedura di evidenza pubblica;
- a società con capitale interamente pubblico, purché svolgano la parte più importante della loro attività con l'ente pubblico titolare del capitale e quest'ultimo eserciti sullo stesso un controllo analogo alla gestione diretta.

Le disposizioni dell'articolo 113 del TUEL sono state superate dal decreto legge 112/2008. L'articolo 23 bis nell'ottica di procedere alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica aveva stabilito che il conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dovesse avvenire in via ordinaria a favore di:

- imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuate mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- società a partecipazione mista o privata con selezione del socio mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e a condizione che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

In deroga alla suddette modalità l'art. 23 bis prevedeva, per situazioni eccezionali che non avrebbero permesso un efficace e utile ricorso al mercato, che l'affidamento potesse avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate degli enti locali, aventi i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento *in house*.

Il successivo DPR 168/2010 aveva individuato espressamente le disposizioni del TUEL abrogate (articolo 113 commi 5, 5 bis, 6,7,8, 9 – escluso primo periodo, 14, 15bis, 15ter e 15quater).

Successivamente la Corte Costituzionale con sentenza n. 24/2011 ha accolto l'istanza popolare di referendum abrogativo relativamente al disposto di cui art. 23 bis del D.L. n. 112/2008. Il 12-13 giugno 2011 gli italiani attraverso lo strumento del referendum hanno quindi stabilito l'abrogazione dell'articolo 23 bis del D.L. n. 112/2008 con la chiara volontà di lasciare di fatto maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante internazionalizzazione e società *in house*.

Con il D.P.R. n. 113/2011 è stata disposta l'abrogazione delle disposizioni di cui al citato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. 133/2008 e s.m.i.. e ai sensi di quanto stabilito dall'art. 37 della L. n. 352/1970 nonché dall'articolo 2 della L. n. 332/1982, tale disposto normativo è venuto meno nel nostro ordinamento a far data dal giorno seguente la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica.

Con il D.P.R. n. 113/2011 è venuto meno sia il citato art. 23 bis, ma anche il relativo regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 168/2010 e s.m.i. e, dunque, la complessiva disciplina generale dettata sui servizi pubblici locali.

L'effetto abrogativo di una disposizione normativa, in linea di principio, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza, anche della Corte Costituzionale (da

ultimo e sub specie, si veda per tutte, Corte costituzionale n. 24/2011), non comporta una qualsivoglia forma di riviviscenza di un'eventuale diversa disciplina eventualmente previgente a quella abrogata.

Sul punto occorre, infatti, rammentare che con l'entrata in vigore del richiamato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 conv. con modif. in L. n. 133/2008 e s.m.i. nonché con il Regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n. 168/2010, erano state abrogate le previgenti norme afferenti l'organizzazione dei servizi pubblici locali già recate nel corpo dell'art. 113 del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i..

2.3 Il modello In House Providing

Venuta meno la disciplina generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, come affermato dalla già citata sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2011, il modello dell'*in house providing* previsto dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, è tornato ad essere una delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

In particolare, l'abrogazione della disciplina di cui al già più volte richiamato art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 convertito con modif. in legge n. 133/2008 e s.m.i., ha determinato il venir meno del carattere di "eccezionalità" del modello dell'*in house providing* così come previsto da tale disciplina dal legislatore interno.

A breve distanza temporale dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23 bis, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'art. 14 del decreto legge n. 138/2011 poi convertito con modifiche in legge n. 148/2011 e s.m.i..

Tale normativa sopravvenuta ha previsto una disciplina sostanzialmente contraddistinta dalla medesima ratio di quella già abrogata, di fatto reintroducendo, seppure con alcuni distinguo, norme tese ad ottenere una riduzione dell'ambito di applicazione della modalità di affidamento a società in house.

Con sei distinti ricorsi (depositati tra ottobre e novembre 2011) le regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Umbria e Sardegna) hanno promosso una questione di legittimità costituzionale di svariate disposizioni del decreto legge 138/2011.

Con la sentenza n. 199 del 20/07/2012 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 poi convertito con modifiche in legge n. 148/2011 e s.m.i. per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, espressa con l'esito referendario citato, così come sancito dall'art. 75 della Costituzione e già oggetto di pronunciamenti della stessa Consulta richiamati nella medesima sentenza n. 199.

Conseguentemente, ad esito di tale ulteriore intervento della Consulta, che è andata ad elidere la nuova disciplina sui servizi pubblici locali, si è ulteriormente rafforzata la fondatezza di ammissibilità del modello in house.

Sulla specifica tematica è, peraltro, intervenuta la giurisprudenza del Consiglio di Stato (**Sez. VI, sentenza 11/02/2013, n 762**) che ha affermato chiaramente che: "*Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis D.L. n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4, d.l. n. 138/2011, e le ragioni del quesito referendario (lasciare maggiore scelta agli enti locali sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, anche mediante internazionalizzazione e società in house) è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.*"

Inoltre, chiarito che il principio introdotto dal legislatore interno con il quale l'in house era stato limitato ad un modello eccezionale e residuale, era definitivamente venuto meno, è stato, ribadito ulteriormente che:

"Venuto meno il criterio prioritario dell'affidamento sul mercato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e l'assoluta eccezionalità del modello in house, si deve ritenere che la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare l'opzione fra modello in house e ricorso al mercato, debba basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

- *valutazione comparativo di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;*
- *individuazione del modello più efficiente ed economico;*
- *adeguata istruttoria e motivazione.*

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale"

Allo stato attuale dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale gli affidamenti di Servizi Pubblici locali a rilevanza economica possono essere effettuati secondo una delle seguenti modalità alternative:

1. affidamento ad imprenditori privati individuati tramite procedura ad evidenza pubblica;
2. direttamente a società miste pubblico-private, con socio privato scelto tramite procedura ad evidenza pubblica, nell'ambito del cosiddetto partenariato pubblico privato (PPP);
3. direttamente a società in house, che:
 - siano partecipate esclusivamente da capitale pubblico;
 - operino prevalentemente con i propri soci pubblici o per conto degli stessi;
 - siano soggette al controllo dei propri soci pubblici (il c.d. "controllo analogo").

In conseguenza della dichiarata incostituzionalità della norma citata il legislatore è nuovamente intervenuto per regolamentare la materia con l'art. 34 D.L. 179/2012 convertito con L. 221/2012 che al comma 20 prevede, 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, dal 20/10/2012 che l'affidamento di un servizio pubblico locale a rilevanza economica debba essere effettuato sulla base di un'apposita relazione, da pubblicare sul sito internet dell'ente affidante, che deve dare conto:

- delle ragioni dell'affidamento;
- della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- dei contenuti specifici dell'obbligo di servizio pubblico;
- delle eventuali compensazioni economiche previste.

2.4 Il servizio integrato di igiene urbana e l'Ambito ottimale

Il decreto legislativo 152/2006 "*Norme in materia ambientale*" definisce il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani come l'insieme dei servizi pubblici di raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti solidi urbani e assimilati.

La norma individua gli AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI (ATO) quale "dimensione sovra comunale" di gestione del servizio integrato di igiene urbana.

Gli enti locali cooperano nella gestione del Servizio attraverso le Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO).

Le tariffe vengono elaborate garantendo la copertura dei costi di erogazione del servizio.

Le AATO assolvono ai seguenti compiti:

- 1) assumono l'esercizio della titolarità del servizio (al posto dei comuni);
- 2) definiscono i PIANI D'AMBITO (programmi di interventi sostenuti da un piano economico) e la tariffa;
- 3) individuano il gestore;
- 4) controllano la realizzazione degli interventi del Piano d'ambito e l'applicazione della tariffa.

La Regione Veneto, peraltro, già con legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3, recante: "*Nuove norme in materia di gestione integrata dei rifiuti* ", aveva previsto l'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani per **ambiti territoriali ottimali, coincidenti con il territorio provinciale**, salvo diversa decisione delle province, a cui era data facoltà di individuare ambiti territoriali di livello subprovinciale.

La Provincia di Venezia, con deliberazione del Consiglio Provinciale prot. n. 34489 del 10 maggio 2006, approvando la "*Convenzione per la cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nell'Ambito Territoriale Ottimale di Venezia* ", successivamente approvata e sottoscritta da tutti gli Enti partecipanti, ha **istituito l'Autorità d'Ambito** per la gestione dei rifiuti urbani nel territorio di propria competenza, denominata "**Venezia Ambiente**".

L'AATO così costituita, con propria **Delibera n. 6/VI di verbale del 30 giugno 2008 - protocollo 269/2008** avente ad oggetto: "**approvazione della ricognizione delle gestioni esistenti riferita al mese di marzo 2008 - presa d'atto dei successivi adeguamenti e approvazione della prosecuzione delle stesse.**", allo scopo di garantire la continuità del servizio, nelle more di emanazione dei criteri ministeriali per l'avvio delle procedure di aggiudicazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara, in applicazione del combinato disposto degli artt. 113, c. 15-bis (cessazione affidamenti diversi dall'evidenza pubblica al 31.12.2006), 198 (continuazione delle gestioni in essere in regime di privativa - ex art. 113, c.5, D.Lgs. 152/2006 - fino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario delle gare d'Ambito), 204 (continuazione gestioni in essere fino alla istituzione della gestione d'Ambito del servizio integrato che sarebbe dovuta intervenire entro il 29.01.2007), ha:

- effettuato una ricognizione delle gestioni esistenti all'interno dell'Ambito ottimale, verificando la rispondenza o meno delle stesse alle forme di affidamento ed ai requisiti previsti dall'art. 113, c. 5, del d.lgs. 152/2006;
- deliberato la **prosecuzione delle gestioni esistenti rispondenti ai requisiti sopra richiamati** (tra le quali la gestione in house tramite VERITAS S.p.a.) fino alla individuazione da parte dell'AATO del soggetto affidatario del servizio integrato.

La Regione Veneto, in data 31 dicembre 2012 ha emanato nuove disposizioni con la legge n. 52 in materia di gestione dei rifiuti urbani anche in attuazione dell'art. 2, comma 186 bis, della L. 191/2009, che prevedeva la soppressione dell'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale.

Al posto della AATO, vengono istituiti i CONSIGLI DI BACINO. I Consigli di bacino si confermano forme di cooperazione tra i comuni per la programmazione e organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani e hanno personalità giuridica di diritto pubblico.

L'art. 3, comma 1, della citata legge ha stabilito che allo scopo di garantire l'unificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio regionale, la Giunta Regionale dovrà, entro il termine di sessanta giorni

dall'entrata in vigore della legge, approvare il riconoscimento dei bacini territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani a livello provinciale o in alcuni casi anche a livello infraprovinciale o interprovinciale.

Gli enti locali che ricadranno nei suddetti bacini territoriali eserciteranno in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino, i quali opereranno in nome e per conto degli enti stessi, secondo le modalità definite dall'apposita convenzione di cui all'articolo 4 che li istituisce, e saranno dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani (comma 4 e 5 dell'art. 3 cit.).

Tra le norme che si deve tenere in debita considerazione, vi sono infine quelle contenute nell'art. 3-bis del D.L. 138/2011 convertito con L. 148/2011 secondo le quali:

"A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano 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. 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. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi

previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione dei servizi di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio".

2.5 Procedimento di affidamento del servizio integrato di igiene urbana a VERITAS S.p.a

Con delibera del Consiglio Comunale n. 82 del 19 dicembre 2002, il Comune di Quarto d'Altino disponeva l'acquisizione di azioni della società VESTA S.p.A., società a capitale interamente pubblico ex art. 113 punto 1 lett. e) del D.lgs 267/2000, allora detenuto totalmente dal Comune di Venezia, aderendo così al relativo modello organizzativo e gestionale per lo svolgimento dei servizi pubblici locali, riformato con la legge finanziaria 2002, n. 448 del 28.12.2001.

In data 07.02.2003, in esecuzione della delibera su citata è stato perfezionato l'atto notarile di acquisto delle azioni innanzi al notaio Chiaruttini di Venezia.

il Comune di Quarto d'Altino, quale azionista di Vesta S.p.A., società a capitale interamente pubblico, detenuta al 98,83% dal Comune di Venezia e per la parte residua dai Comuni di Quarto d'Altino e Marcon, ed in considerazione del modello organizzativo prescelto, con contratto di Servizio rep. n. 559 in data 23.06.2003 ha affidato alla medesima società, in qualità di soggetto gestore ex articolo 113, del D.Lgs. 267/2000, il servizio di gestione integrata dei rifiuti a decorrere dal 01.01.2003, definendo i contenuti per la regolazione dei rapporti giuridici tra l'ente locale e la società affidataria del servizio menzionato, demandando all'organo esecutivo del comune l'approvazione delle eventuali variazioni ai singoli contratti e dei disciplinari contenenti le condizioni e le modalità operative del servizio conferito.

Con delibera di Consiglio Comunale n. 11 del 23 marzo 2007, il Comune di Quarto d'Altino approvava il progetto di fusione per incorporazione in Vesta S.p.A. di ACM S.p.A. e del compendio scisso di ASP S.p.A. con contestuale modifica della denominazione sociale della società incorporante e beneficiaria in **Venezia Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi in breve VERITAS S.p.A.**, con relativo aumento del capitale sociale ed adozione di nuovo statuto e con il subentro di VERITAS S.p.A. in tutti rapporti attivi e passivi delle società di cui sopra ed in ogni relativo atto e/o contratto.

in data 26 marzo 2007, i legali rappresentanti dei Comuni di Venezia, Chioggia, Mira, Mirano, Spinea, Martellago, Scorzè, Dolo, Noale, S. Maria di Sala, Salzano, Camponogara, Campolongo Maggiore, Pianiga, Vigonovo, Strà, Campagna Lupia, Fiesso d'Artico, Fossò, Marcon e Quarto D'Altino hanno sottoscritto apposito Accordo parasociale al fine di attuare la gestione coordinata e congiunta tramite VERITAS S.p.A. dei servizi pubblici già effettuati attraverso ACM S.p.A., ASP S.p.A. e VESTA S.p.A. cui successivamente aderivano anche i Comuni di Mogliano Veneto, Morgano, Preganziol Quinto di Treviso e Zerobranco che hanno acquistato azioni di Vesta/Veritas dal Comune di Venezia.

Con delibera di Consiglio Comunale n. 56 del 29.11.2007, il Comune di Quarto d'Altino approvava, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs 267/2000, lo schema di convenzione tra gli Enti locali soci di VERITAS S.p.A. e disponeva di ratificare i patti parasociali come sopra approvati e sottoscritti.

Gli enti locali soci, nell'ambito dell'Accordo parasociale, hanno tra l'altro confermato «la prosecuzione degli affidamenti in house della gestione integrata dei rifiuti e di ogni altro servizio già gestito dalle società ACM S.p.A., ASP S.p.A. e VESTA S.p.A. confermando i contratti e/o gli affidamenti già esistenti».

In attuazione degli atti sopra richiamati ed in considerazione della perdurante vigenza dell'affidamento a VERITAS S.p.a dei servizi pubblici di interesse generale già gestiti dalle società originarie (nel caso di specie VESTA S.p.a.), in applicazione dell'art. 113, comma 15-bis, del TUEL D.lgs. 267/2000 e s.m.i., e degli artt. 198, comma 1, e 204, comma 2, del D.lgs. 152/2006 e s.m.i., con contratto di servizio n. 713 di Rep. del Dott. Agostino Nardini, Segretario generale del Comune di Quarto d'Altino, stipulato in data 4 giugno 2008, veniva regolarizzato l'affidamento

del servizio a VERITAS S.p.a., aggiornando le condizioni contrattuali già contenute nel contratto stipulato con VESTA S.p.a., in ragione delle mutate esigenze tecniche individuate dal Comune per la disciplina ed esecuzione del servizio stesso.

L'AATO Venezia Ambiente, con Delibera n. 6/VI di verbale del 30 giugno 2008 già richiamata al precedente paragrafo 2.4, allo scopo di garantire la continuità del servizio, nelle more di emanazione dei criteri ministeriali per l'avvio delle procedure di aggiudicazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara, in applicazione del combinato disposto degli artt. 113, c. 15-bis (cessazione affidamenti diversi dall'evidenza pubblica al 31.12.2006), 198 (continuazione delle gestioni in essere in regime di privativa - ex art. 113, c.5, D.Lgs. 152/2006 - fino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario delle gare d'Ambito), 204 (continuazione gestioni in essere fino alla istituzione della gestione d'Ambito del servizio integrato che sarebbe dovuta intervenire entro il 29.01.2007), ha verificato la rispondenza ai requisiti previsti dalla richiamata normativa del predetto affidamento, deliberandone la prosecuzione fino alla individuazione da parte dell'AATO stessa del soggetto affidatario.

Con nota n. 191/2013 del 23.09.2013, acquisita agli atti del Comune in data 24.09.2013 al n. 12.860 di Prot., l'AATO Venezia Ambiente, ha infine ulteriormente precisato che:

- l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani deve essere disposto dagli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali che, nella Regione Veneto, sono stati individuati nei Consigli di Bacino (L.R. 52/2012), peraltro non ancora istituiti;
- finché le Autorità d'ambito non abbiano affidato il servizio secondo le regole sopra riportate, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come previsto dall'art. 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ritenendo che la condizione di partecipazione sia al capitale che agli organi direttivi della Società VERITAS costituisca condizione idonea a soddisfare il requisito del controllo analogo.

Il Contratto stipulato in data in data 4 giugno 2008 per l'affidamento a VERITAS S.p.a. del servizio integrato di igiene urbana veniva a scadere il 31 dicembre 2012, senza che da parte dell'AATO Venezia Ambiente nè dei neo istituiti Consigli di Bacino di cui alla sopra richiamata L.R. 52/2012, fossero state nel frattempo esperite le procedure uniche di affidamento del servizio all'interno dell'ambito di competenza.

2.6 Durata dell'affidamento

L'art. 34 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, al comma 21, prevede che: " "... *Per gli affidamenti per i quali non è prevista una data di scadenza, gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento, pena la cessazione dell'affidamento medesimo alla data del 31 dicembre 2013.*"

Come rilevato nei paragrafi precedenti, al fine di determinare la durata dell'affidamento del Servizio integrato di igiene urbana a VERITAS S.p.a., vanno considerate le seguenti evenienze:

- 1) il contratto di affidamento del servizio è scaduto in data 31.12.2012 (rif. pfr. 2.5);
- 2) dalla lettura coordinata delle diverse disposizioni legislative vigenti in materia (rif. pfr. 2.2, 2.3, 2.4) emerge chiaramente come:
 - l'appalto è/sarà aggiudicato dal Consiglio di Bacino, sicché, sino alla costituzione di tale soggetto i contratti in essere entrano in regime di prorogatio, mentre i singoli Comuni non possono né aggiudicare nuovi affidamenti né prorogare quelli in essere. L'affidamento in essere prosegue senza intervento dell'Amministrazione comunale, la quale si limita a prendere atto dell'attuale quadro normativo;
 - le funzioni amministrative delle soppresses Autorità d'Ambito sono esercitate dai commissari, con decorrenza dal 1° gennaio 2013. Le gestioni, ai sensi del comma 8, proseguono in capo ai comuni, i quali subentrano nella posizione dell'Autorità, rispetto alle concessioni e ai contratti di servizio in essere: quindi, se in base alla normativa generale, gli affidamenti sono in prorogatio, questo regime prosegue in capo ai comuni subentranti;

- con riferimento al comma 8, della L.R. 52/2012, l'AATO Venezia Ambiente ha dichiarato che la società VERITAS S.p.a. mantiene i requisiti per l'affidamento "in house";

Pertanto, in ragione di quanto sopra esposto, le gestioni dei rifiuti espletate a mezzo di VERITAS S.p.a. proseguono fino al momento dell'assegnazione del servizio pubblico a regime e cioè sino a quando non interverranno nuovi atti affidamento secondo le procedure di competenza dei Consigli di bacino.

Tali presupposti sono stati infine fatti propri dal Consiglio Comunale che con le seguenti deliberazioni ha preso atto della sopra riportata situazione normativo-contrattuale:

- deliberazione n. 12 del 30-04-2013, avente ad oggetto: "*Contratto di servizio per la gestione integrata dei rifiuti del comune di Quarto d'Altino (D.L. 08.04.2013, n. 35, art. 10). Determinazioni per l'affidamento del servizio.*";
- deliberazione n. 42 del 27.11.2013, avente ad oggetto: "*Deliberazione n. 12 del 30.04.2013 avente ad oggetto "Contratto di servizio per la gestione integrata dei rifiuti del comune di Quarto d'Altino (D.L. 08.04.2013, n. 35, art. 10). Determinazioni per l'affidamento del servizio." - Conferma e successive determinazioni.*".

3. MOTIVAZIONI DELLA CONVENIENZA DELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE URBANA IN HOUSE

La gestione del servizio integrato di igiene urbana attraverso il modello della società in house consente agli Enti locali dell'ATO VENEZIA AMBIENTE di svolgere sia le funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo del servizio e di partecipare concretamente alla "gestione" dello stesso, secondo le effettive esigenze manifestate dalle comunità locali di riferimento.

Si è quindi in presenza di un modello che si pone in alternativa a modelli gestionali in cui, al di là degli indirizzi espressi dagli Enti Locali, le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto imprenditoriale privato, che ha ricevuto l'affidamento del servizio con gara o che rappresenta il partner industriale di una società mista pubblico-privata.

Il modello in house è l'unico in grado di coniugare insieme:

- il perseguimento degli interessi delle comunità locali senza che questo venga anteposto alla logica del profitto;
- un approccio imprenditoriale necessario per garantire un livello qualitativo elevato e dal perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale, che portano ad un impiego ottimale delle risorse introitate dagli utenti attraverso la tariffa;

L'affidamento a VERITAS S.p.a. del servizio integrato di igiene urbana da parte del comune è motivato dalla sussistenza delle seguenti ragioni:

- convenienza economica;
- convenienza in termini di efficacia nella gestione del servizio;
- compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e dell'ordinamento interno;

3.1 Convenienza economica

Per quanto attiene alla convenienza economica dell'affidamento diretto della gestione del servizio integrato di igiene urbana a VERITAS S.p.a., è necessario ricordare che la forma dell'affidamento in house a VERITAS S.p.a., consente di ottenere un servizio "su misura" con:

- economie di scala correlate alla diminuzione dei costi medi di produzione rapportati alla dimensione degli impianti ed alla possibilità di utilizzare servizi su scala provinciale;
- economie di rete relative ad un servizio per il quale l'utilità derivante dalla sua fruizione si accresce all'aumentare del numero dei soggetti che lo utilizzano;

Lo STATUTO DI VERITAS s.p.a. prevede inoltre che:

art. 2, c.2.9 *"la società ha l'obbligo di realizzare e gestire la parte prevalente della propria attività con gli Enti locali soci."*, L'attività sarà svolta nell'interesse degli enti locali soci, secondo principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale evitando pregiudizio alla redditività e al valore della partecipazione degli stessi Enti.

Il fine di VERITAS S.p.a. è quello di gestire il Servizio integrato di igiene urbana con standard qualitativi elevati nell'interesse delle comunità locali di riferimento.

VERITAS S.p.a., pur garantendo i requisiti di imprenditorialità, persegue principalmente l'obiettivo del raggiungimento e del mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Tale approccio consente di creare un sistema efficiente, in cui le risorse derivanti dall'introito dei corrispettivi pagati dagli utenti, attraverso l'applicazione e corresponsione della tariffa, sono totalmente destinate all'erogazione di un servizio efficace e di livello qualitativo elevato, non essendo consentito che una parte di tali risorse venga destinata al pagamento di dividendi ai soci.

La gestione attuale del servizio non prevede infine compensazioni economiche a carico dell'Ente, essendo lo stesso interamente coperto dall'introito della correlata tariffa.

La tariffa viene annualmente determinata dal Consiglio comunale attraverso l'approvazione del Piano economico finanziario di gestione del servizio per l'esercizio finanziario di riferimento.

Con riferimento all'esercizio 2013, il costo del servizio è stato di Euro 1.269.702,00, così come esplicitato nella tabella analitica di seguito riportata.



COMUNE DI QUARTO D'ALTINO



PROSPETTO COSTI SERVIZIO 2013

	PF 2013	
COSTI RACCOLTA RIFIUTI	1 - Raccolta porta a porta*	530.414
	*salvo conguaglio al 31.12.2013 per differenza numero utenti rispetto al 31.12.2012	
	2 - Raccolta Porta a porta Verde e Ramaglia	93.382
	3 - Raccolta Ingombranti	5.159
	4 - Raccolta Rup	3.265
	5 - Gestione Ecocentro	35.031
	6 - Lavaggio ed enzimi	6.386
TOTALE COSTI RACCOLTA RIFIUTI	673.635	
SPAZZAMENTO	7 - Spazzamento manuale	36.037
	8 - Spazzamento Meccanico	20.735
	9 - Raccolta Foglie	1.748
	10 - Pulizia, posizionamento e cura cestini portarifiuti	5.040
	TOTALE COSTI SPAZZAMENTO	63.560
TOTALE	737.195	
SERVIZI COMPLEMENTARI	TARES Gestione Clienti	43.561
	TARES Gestione Fatturazione	14.124
	Campagna Informativa	10.000
	TOTALE COSTI SERVIZI COMPLEMENTARI	67.685
SPESE GENERALI	SPESE GENERALI	100.345
	TOTALE COSTI SERVIZI	905.225
SMALTIMENTI 2013	COSTO SMALTIMENTO RIFIUTI*	237.231
	TOTALE COSTI SMALTIMENTO RIFIUTI*	237.231
ALTRI COSTI	CONTRIBUTO A.A.T.O.	-
	FONDO SVALUTAZIONE CREDITI	13.000
	TOTALE ALTRI COSTI	13.000
TOTALE COSTO SERVIZIO 2013	TOTALE COSTO SERVIZIO 2013	1.155.456
	IVA 10%	114.246
	COSTO COMPLESSIVO 2013 IVA COMPRESA	1.269.702

* SALVO CONGUAGLIO

TOTALE RICAVI	RICAVI DA FATTURAZIONE SU BANCA DATI 2012 E TARIFFE 2012	1.135.233	
	MAGGIOR/MINOR FATTURATO 2012	20.223	
	AUMENTO/DIMINUZIONE TARIFFE A COPERTURA INTEGRALE DEI COSTI DEL SERVIZIO	-	0,00%
	TOTALE RICAVI 2013	1.155.456	
	IVA 10%	114.246	
	Addizionale Provinciale art. 19 D.Lgs 504/92	63.485	
	TOTALI RICAVI 2013 IVA ED ADDIZIONALE PROVINCIALE COMPRESA	1.333.187	

3.2 Convenienza in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio

La qualità e l'efficienza del servizio assicurato da VERITAS S.p.A. sono attestati, anche a livello nazionale, da riconoscimenti ricevuti anche da associazioni ambientaliste con riguardo al livello raggiunto nel campo della raccolta differenziata.

La normativa europea e nazionale chiede a tutti i Comuni di raggiungere il 65% di raccolta differenziata entro il 2012. I risultati ottenuti fino ad oggi sono soddisfacenti e la raccolta differenziata nel nostro Comune ha raggiunto il 73,40% e per questo anche per il 2012 abbiamo ricevuto il premio di Comune Riciclone da parte di Legambiente.

Tale livello qualitativo dimostra fra l'altro l'efficacia della scelta a suo tempo operata dalle amministrazioni comunali del territorio perseguendo l'aggregazione tra le realtà territoriali esistenti, che ha consentito un indubbio recupero di efficienza connesso alla creazione di sinergie ed economie di gestione.

Il mantenimento dei livelli qualitativi del servizio svolto da VERITAS S.p.a. è inoltre assicurato dai seguenti strumenti operativi dell'amministrazione comunale:

- dal "Regolamento per la gestione dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilati agli urbani" approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 34 del 06.08.2009;
- dalle modalità e linee guida per lo svolgimento del servizio di raccolta porta a porta di verde e ramaglie approvate con delibera di Giunta Comunale n. 56 del 12.05.2009;
- dal "Regolamento Centro di Raccolta Comune di Quarto d'Altino" approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 14 del 01.03.2011.

3.3 Compatibilità con i principi dell'ordinamento europeo e della normativa nazionale vigente

Sulla scorta dei richiami normativi e giurisprudenziali riportati al precedente paragrafo 2, possiamo definire la *società in house* come un istituto elaborato dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18

novembre 1999, nella quale la Corte di giustizia sancì l'esclusione dall'applicabilità della normativa europea in materia di appalti pubblici per tutte quelle ipotesi in cui potesse configurarsi una forma di delegazione interorganica, tra l'ente appaltante ed il soggetto al quale è affidata la gestione dei servizi medesimi.

L'ordinamento italiano si è di conseguenza adeguato, sia pure con un percorso normativo e giurisprudenziale travagliato, ai principi espressi in materia dalla Corte di Giustizia; pertanto anche ai sensi dell'attuale normativa in materia di gestione di servizi pubblici locali più sopra illustrata è legittimo l'affidamento di un *servizio in house providing* laddove lo stesso sia rispettoso delle seguenti caratteristiche/requisiti:

- a) Il capitale sociale della società in house deve essere interamente pubblico;
- b) l'Ente o gli enti affidanti devono esercitare sul soggetto gestore un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;
- c) La società in house deve svolgere la propria attività per l'ente o gli enti che la controllano.

Come ora si illustrerà, VERITAS s.p.a. opera in conformità al modello *in house providing* in quanto sussistono tutti e tre i requisiti stabiliti dall'ordinamento comunitario.

- a) Relativamente al requisito del capitale interamente pubblico:

VERITAS S.p.a. è società interamente partecipata da enti locali; in particolare il Comune di Quarto d'Altino detiene una quota pari allo 0,056860% del capitale sociale, come meglio esplicitato nella tabella riepilogativa di seguito riportata.

Occorre altresì evidenziare che lo statuto della società VERITAS S.p.a. specifica all'art. 1, che la stessa ha natura pubblica ai sensi e per gli effetti dell'art. 113 comma 5 lett. c), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali 18.08.2000, n. 267 e s.m.i. e all'art. 8, prevede che il capitale sociale dovrà essere interamente pubblico e detenuto in misura totalitaria da Enti Locali.

COMUNE	N. AZIONI	QUOTA %
Comune di Annone Veneto	10	0,000451%
Comune di Campagna Lupia	21.962	0,989512%
Comune di Campolongo M.	31.062	1,399519%
Comune di Camponogara	36.600	1,649037%
Comune di Caorle	10	0,000451%
Comune di Cavallino	10	0,000451%
Comune di Cavarzere	20	0,000901%
Comune di Ceggia	400	0,018022%
Comune di Chioggia	240.339	10,828632%
Comune di Cinto Caomaggiore	10	0,000451%
Comune di Concordia Sagittaria	10	0,000451%
Comune di Dolo	48.312	2,176729%
Comune di Eraclea	500	0,022528%
Comune di Fiesso d'Artico	21.962	0,989512%
Comune di Fossalta di Piave	10	0,000451%
Comune di Fossalta di Portogruaro	10	0,000451%
Comune di Fossò	18.300	0,824519%
Comune di Gruaro	10	0,000451%
Comune di Iesolo	18.780	0,846145%
Comune di Marcon	4.262	0,192027%
Comune di Martellago	69.542	3,133261%
Comune di Meolo	10	0,000451%
Comune di Mira	131.765	5,936759%
Comune di Mirano	95.162	4,287587%
Comune di Mogliano Veneto	10	0,000451%
Comune di Morgano	10	0,000451%
Comune di Musile di Piave	10	0,000451%
Comune di Noale	51.242	2,308742%
Comune di Noventa di Piave	10	0,000451%
Comune di Pianiga	32.942	1,484224%
Comune di Portogruaro	10	0,000451%
Comune di Pramaggiore	10	0,000451%
Comune di Preganziol	10	0,000451%
Comune di Quarto d'Altino	1.262	0,056860%
Comune di Quinto di Treviso	10	0,000451%
Comune di S. Donà di Piave	100	0,004506%
Comune di S. Maria di Sala	43.923	1,978980%
Comune di S. Michele al Tagliamento	10	0,000451%
Comune di S. Stino di Livenza	10	0,000451%
Comune di Salzano	37.962	1,710403%
Comune di Scorzè	55.212	2,487613%
Comune di Spinea	86.270	3,886952%
Comune di Stra	24.159	1,088500%
Comune di Teglio Veneto	10	0,000451%
Comune di Torre di Mosto	300	0,013517%
Comune di Venezia	1.116.756	50,316178%
Comune di Vigonovo	29.281	1,319275%
Comune di Zero Branco	10	0,000451%
V.E.R.I.T.A.S. S.p.A. (ex art. 2357 c.c.)	890	0,040100%
TOTALE	2.219.477	100,00000%

(schema aggiornato al 24.4.2012)

In ragione di quanto sopra esposto, è dunque evidente che, nel caso di VERITAS s.p.a., sussiste il requisito del capitale interamente pubblico.

b) Relativamente al requisito del controllo analogo:

Per quanto concerne il requisito del controllo analogo, si deve osservare che il Comune di Quarto d'Altino, coerentemente con quanto effettuato dagli altri enti locali soci di VERITAS s.p.a., ha deliberato il modello *in house providing* e gli strumenti del relativo controllo analogo, con i seguenti atti:

- Deliberazione del Consiglio Comunale n. 11 del 23 marzo 2007, avente ad oggetto "*Aggregazione di VESTA S.p.a. con ACM S.p.a. e ASP S.p.a. - Approvazione progetto di fusione e scissione ed adozione nuovo Statuto.*";
- Deliberazione del Consiglio Comunale n. 56 del 29 novembre 2007, avente ad oggetto "*VERITAS S.p.a. - Approvazione convenzione tra gli enti locali soci e ratifica patti parasociali.*";

In esecuzione ed attuazione dei sunnominati atti, il Comune di Quarto d'Altino, unitamente agli enti locali che hanno partecipato alla costituzione per aggregazione di VERITAS s.p.a., ha sottoscritto la sopra citata convenzione intercomunale ex art. 30 del d.lgs. n. 267/2000 per la gestione in house a mezzo di VERITAS S.p.a..

Ai sensi dell'art. 6 della suddetta convenzione intercomunale ex art. 30 del d.lgs. n. 267/2000, - l'esercizio da parte dei Comuni soci di un controllo, nei confronti di VERITAS S.p.a., analogo a quello esercitato sui propri servizi viene effettuato, attraverso il Comitato di coordinamento e controllo, composto dai rappresentanti legali dei Comuni.

L'art. 2, della medesima convenzione oltre a definirne lo scopo, in coerenza con lo statuto societario, elenca i servizi in relazione ai quali è effettuato il controllo sulla società tra i quali, in particolare, la gestione dei servizi ambientali in materia di rifiuti, con particolare riguardo al completo trattamento degli stessi in base alle vigenti normative nazionali e comunitarie, compresa la raccolta, lo spazzamento, il trasporto, la termovalorizzazione ed ogni altra forma di smaltimento e/o riutilizzo dei rifiuti consentito dalle normative vigenti, il recupero e l'eventuale riutilizzo.

Gli enti locali soci hanno inoltre, in virtù di quanto disposto dal già richiamato art. 6 della Convenzione e dell'art. 40 dello Statuto, istituito il Comitato di coordinamento e controllo per l'esercizio in comune del controllo sulla società analogo a quello esercitato sui propri servizi. Il Comitato è composto dai rappresentanti legali o loro delegati, ognuno con responsabilità e diritto di voto pari alla quota di partecipazione in VERITAS S.p.a., quale risultante dal libro soci;

Il Comitato è sede di informazione, consultazione e discussione tra i soci e tra la società ed i soci, e di controllo dei soci sulla società, circa la gestione dei servizi pubblici svolti da VERITAS S.p.a. nonché circa l'andamento generale dell'amministrazione della società stessa. Esso verifica, lo stato di attuazione degli obiettivi risultanti dai bilanci e dai piani strategici, economici, patrimoniali e finanziari di breve e lungo periodo della società, così come approvati o autorizzati dai competenti organi della società, attuando in tal modo il controllo sull'attività della società;

L'art. 7, della convenzione prevede poi che le eventuali deliberazioni sono assunte, se possibile all'unanimità, laddove tuttavia essa non possa essere raggiunta, la delibera sarà assunta con il voto favorevole di tanti componenti che rappresentino più della metà del capitale della società e la maggioranza in numero degli enti soci.

E ancora, qualora il Comitato debba esprimersi su profili riguardanti specificamente uno o più servizi pubblici, hanno diritto di voto solo quegli enti locali che si siano determinati per la concreta attivazione a mezzo di VERITA S.p.A. della gestione dei servizi pubblici di cui si tratta. In tal modo l'ente locale interessato può esercitare un controllo tale da consentire di influenzare le decisioni della società controllata sulle questioni di suo esclusivo interesse.

Attraverso il Comitato di coordinamento gli enti locali soci possono esercitare un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività della società dagli stessi partecipata, di modo da dettare le linee strategiche e di influire in modo effettivo ed immediato sulle decisioni che saranno di volta in volta prese dalla società a mezzo dei propri organi ed in particolare dell'organo assembleare.

Infine i soci hanno il potere di nomina e di revoca degli amministratori.

In ragione di quanto sopra esposto, si ritiene di poter affermare che, nel caso di VERITAS S.p.a., sussiste anche il requisito del controllo analogo.

c) Relativamente al requisito della prevalenza dell'attività svolta a favore dei soci controllanti:

Si osserva anzitutto che la Corte di Giustizia europea, sez. I, 11 maggio 2006, in causa C-340/04 ha affermato che *"Quanto all'accertare se occorra tener conto in tale contesto solo del fatturato realizzato con l'ente locale controllante o di quello realizzato nel territorio di detto ente, occorre considerare che il fatturato determinante è rappresentato da quello che l'impresa in questione realizza in virtù delle decisioni di affidamento adottate dall'ente locale controllante, compreso quello ottenuto con gli utenti in attuazione di tali decisioni. // 66 Infatti, le attività di un'impresa aggiudicataria da prendere in considerazione sono tutte quelle che quest'ultima realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni. // 67 Non è rilevante sapere chi remunera le prestazioni dell'impresa in questione, potendo trattarsi sia dell'ente controllante sia di terzi utenti di prestazioni fornite in forza di concessioni o di altri rapporti giuridici instaurati dal suddetto ente."*

Da quanto sopra si ricava che lo svolgimento di servizi pubblici implica prestazioni nei confronti di terzi, cittadini ed utenti, nell'interesse dei quali gli enti locali hanno deciso di dar vita a VERITAS S.p.a..

Pertanto, l'attività che deve essere prevalente è quella da svolgere in attuazione dell'incarico di servizio pubblico che gli enti locali hanno attribuito a VERITAS S.p.a.

Ed infatti, VERITAS S.p.a. e le società da essa controllate o partecipate gestiscono servizi pubblici locali svolti su affidamento degli enti locali soci e svolgono servizi di pubblica utilità per il territorio dei Comuni di riferimento.

Del resto le attività svolte da VERITAS S.p.a. e dalle società da essa controllate costituiscono servizi pubblici anche perché assunti in base alla normativa in materia e così qualificate dalle deliberazioni comunali.

Si aggiunga, inoltre, che in base al diritto comunitario, i servizi pubblici costituiscono "servizi di interesse generale" e ricomprendono non solo le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società civile (art. 106, par. 2 TFUE ed art. 14 TFUE);

A tal riguardo, si deve osservare, con riferimento al servizio pubblico di gestione dei rifiuti, che ai sensi del combinato disposto degli articoli 188,

comma 3, lett. a) e 189, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006, i produttori di rifiuti speciali possono conferire i loro rifiuti al servizio pubblico di raccolta, previa sottoscrizione di apposita convenzione con il gestore del servizio pubblico.

Pertanto, l'attività di trattamento dei rifiuti speciali conferiti al servizio pubblico di raccolta, previa convenzione con il gestore, costituisce essa stessa per qualificazione di legge un servizio pubblico e dunque deve essere considerata come "attività svolta a favore del territorio di riferimento" e cioè come "attività prevalente" per conto degli enti locali che controllano la società incaricata della gestione del servizio pubblico.

Ed infatti, come si ricava dalla tabella di seguito riportata, VERITAS S.p.a., conformemente al suo carattere *in house providing*, svolge la parte prevalente della sua attività a favore degli enti locali soci.

In ragione di tutto quanto sopra esposto, risulta confermata la conformità al diritto comunitario e nazionale delle gestioni espletate a mezzo di VERITAS S.p.a.

A - VALORE DELLA PRODUZIONE	totale	quota in-house	% quota in-house
1. ricavi delle vendite e delle prestazioni	295.334	295.334	100,00%
2. variazioni rimanenze prodotti in corso di lav.			
3. variazioni dei lavori in corso su ordinazione	305	305	100,00%
4. incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	5.662	5.662	100,00%
5. altri ricavi e proventi			
a) ricavi e proventi	7.489	7.019	93,72%
b) contributi in conto esercizio	6.023	6.023	100,00%
	13.512	13.042	96,52%
	314.813	314.343	99,85%

4. OBBLIGO DI SERVIZIO PUBBLICO UNIVERSALE

4.1 Premesse

Le disposizioni di cui al comma 29 dell'art. 34 del D.L. 179/2012 convertito con legge 221/2012 richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità. Di seguito si riportano i riferimenti tratti dalla normativa europea che consentono di delineare il significato di servizio pubblico universale unitamente agli obblighi di servizio pubblico universale posti a carico di VERITAS S.p.a. per l'espletamento del servizio di igiene urbana. Nei paragrafi successivi verranno indicate le modalità di espletamento del servizio stesso e le correlate compensazioni economiche.

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 terzo.

Il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. 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 7/03/2002, 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":

- 1) 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.

- 2) 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.

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" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (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.

4.2 Gli obblighi del servizio pubblico in generale

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.

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).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e 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, 29/11/2005 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.

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.

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 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) e comunque secondo concetti di parità.

4.3 Gli specifici obblighi del servizio pubblico 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.

Gli obblighi di servizio pubblico devono quindi 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.

Affinché si giustificino 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.

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". 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.

Lo smaltimento dei rifiuti in particolare e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata e 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 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.

È evidente che le fasi della raccolta, del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti devono essere organizzate e gestite unitariamente, anche al fine di sfruttare le relative sinergie.

5. Conclusioni

Con la presente relazione risulta confermata l'efficienza e l'economicità delle gestioni a mezzo di VERITAS s.p.a. ed è ribadita la loro conformità al diritto comunitario e nazionale.

In particolare, si osserva che:

- 1) il sopra richiamato servizio di interesse economico generale svolto da VERITAS S.p.a., presenta caratteri di economicità, efficienza ed efficacia e risulta utile e strettamente rispondente agli interessi della collettività per le ragioni comunque illustrate dalla predetta relazione tecnico-economica;
- 2) la gestione attualmente espletata a mezzo di VERITAS S.p.a. prosegue comunque le gestioni dei rifiuti sino a quando non interverranno nuovi atti di affidamento secondo la procedura di competenza delle nuove Autorità d'ambito.

Quarto d'Altino, li _____

**IL RESPONSABILE
DEL SERVIZIO TECNICO**
- Arch. Gianmaria Barbieri -

(documento firmato digitalmente)