Relazione tecnico-economica per l'adozione da parte degli enti competenti delle delibere di attuazione dell'art. 34, commi 20 e ss. del d.l. 18 ottobre 2012, n 179 conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221

Continuità nell'espletamento dei servizi pubblici locali a mezzo di VERITAS s.p.a.

SOMMARIO

PARTE I

CAPITOLO I

Premessa

PAR. 1 -. Gli adempimenti per l'attuazione dell'art. 34, commi 20 e 21 del d.l. n. 179/2012 in materia di servizi pubblici locali

PAR. 2 - L'origine degli affidamenti di cui è attualmente titolare VERITAS s.p.a.

PAR . 3
La normativa attuale sui servizi pubblici locali

CAPITOLO II

Requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta

PAR. 1 –VERITAS opera in conformità al modello in house providing

PAR. 2- La durata degli affidamenti di cui è attualmente titolare VERITAS s.p.a.

CAPITOLO III

Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale

PAR. 1 – Premessa

PAR. 2 - Gli obblighi di servizio pubblico in generale

PAR. 3 - Gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio di igiene urbana

PREMESSA

Par. 1. Gli adempimenti per l'attuazione dell'art. 34, commi 20 e 21 del d.l. n. 179/2012 in materia di servizi pubblici locali

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme ancora vigenti, dell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e nell'art. 34, commi 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

In particolare, i commi 20 e 21 dell'art. 34 da ultimo citato prevedono che: <<*20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. // 21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013*>>.

Posto che gli affidamenti di VERITAS s.p.a. risultano già conformi al diritto comunitario, con la presente relazione si intende verificare, ai fini dell'adozione da parte degli enti competenti delle delibere di attuazione dell'art. 34, commi 20 e ss. del d.l. n. 179/2012, la convenienza tecnico-economica delle gestioni attualmente in essere e ribadire la loro conformità al diritto comunitario e nazionale.

Par. 2. L'origine degli affidamenti di cui è attualmente titolare VERITAS s.p.a.

Gli enti locali soci hanno deliberato la partecipazione a VERITAS s.p.a. quale società *in house providing*, approvando lo statuto societario e la convenzione intercomunale, sottoscritta ai sensi e per gli effetti dell'art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per la gestione in forma associata e coordinata di servizi pubblici locali e per l'esercizio sulla società di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

VERITAS s.p.a., società *in house_providing_*costituita ai sensi dell'art. 113, comma 5, lett. c) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, risulta dall'aggregazione di alcune preesistenti società (VESTA

s.p.a., ACM s.p.a., ASP s.p.a.), tutte con intero capitale degli enti locali, a suo tempo costituite ed operanti ai sensi dell'art. 22, comma 3, lett. e) della legge 8 giugno 1990, n. 142;

Pertanto, anche nelle precedenti configurazioni dell'odierna VERITAS s.p.a., gli enti locali soci hanno dato applicazione alla normativa in materia di servizi pubblici locali, assumendo come tali le attività affidate all'azienda.

A quest'ultimo riguardo, si ricorda infatti:

- che il Comune di Venezia, con delibera del Consiglio comunale n. 120 del 28/29 luglio 1999, nel deliberare la trasformazione dell'azienda speciale ASPIV in società per azioni denominata ASPIV s.p.a. ai sensi dell'art. 22, comma 3, lett. e) della l.n. 142/1990, confermava l'affidamento alla predetta società dei servizi pubblici locali già in capo all'azienda speciale ASPIV;

- che alla società per azioni ASPIV s.p.a. venivano con tale deliberazione assegnate le attività di cui all'art. 5 dello statuto approvato con la deliberazione consiliare n. 120/1999;

- che il Comune di Venezia, con delibera del Consiglio comunale n. 121 del 28/29 luglio 1999, nel deliberare la trasformazione dell'azienda speciale AMAV in società per azioni denominata AMAV s.p.a. ai sensi dell'art. 22, comma 3, lett. e) della l.n. 142/1990, confermava l'affidamento alla predetta società dei servizi pubblici locali già in capo all'azienda speciale AMAV;

- che alla società per azioni AMAV s.p.a. venivano con tale deliberazione assegnate le attività di cui all'art. 5 dello statuto approvato con la deliberazione consiliare n. 121/1999;

- che i Comuni già soci di ACM con le deliberazioni dei rispettivi consigli comunali, nel deliberare la trasformazione dell'Azienda Consorzio del Mirese in società per azioni denominata ACM s.p.a. ai sensi dell'art. 22, comma 3, lett. e) della l.n. 142/1990, confermavano l'affidamento alla predetta società dei servizi pubblici locali già in capo all'azienda consortile;

- che alla società per azioni ACM s.p.a. venivano con tali deliberazioni assegnate le attività assunte espressamente come servizi pubblici

- che il Comune di Chioggia, con delibera del Consiglio comunale n. 118 del 31 luglio 2000, nel deliberare la trasformazione dell'Azienda Speciale ASP in società per azioni denominata ASP S.p.A. ai sensi dell'art. 22, comma 3, lett. e) della l.n. 142/1990, confermava l'affidamento alla predetta società dei servizi pubblici locali già in capo all'azienda speciale ASP;

- che alla società per azioni ASP s.p.a. venivano con tale deliberazione assegnate le attività di cui all'art. 4 dello statuto approvato con la deliberazione consiliare n.118 del 2000 sopra richiamata;

- che il Comune di Venezia, con delibera del Consiglio comunale n. 80 del 27/28 luglio 2001, nel deliberare la fusione di AMAV s.p.a. e ASPIV s.p.a. in un'unica società denominata VESTA s.p.a. ai sensi dell'art. 22, comma 3, lett. e) della l.n. 142/1990, confermava l'affidamento dei servizi pubblici locali già in capo alle società fuse indicati nelle sopra citate delibera di trasformazione n. 120/1999 e n. 121/1999;

- che alla società per azioni VESTA s.p.a. venivano con tale deliberazione assegnate le attività di cui all'art. 5dello statuto approvato con la deliberazione consiliare n. 80del 27/28 luglio 2001;

- che, dunque, le attività sopra elencate sono state assunte dagli enti locali soci come servizi pubblici ed affidate a VERITAS s.p.a. ai sensi delle norme vigenti nel tempo (r.d. n. 2578/1925; art. 22 della l. n. 142/1990; art. 113 del d.lgs. n. 267/2000);

- che alcune tra le attività assegnate VERITAS s.p.a. sono oggi regolamentate dalla normativa sui servizi di pubblica utilità di cui alla l. 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, comunque appartenenti al pari dei servizi pubblici locali alla categoria dei servizi di interesse generale;

Da quanto sopra esposto si ricava che tutte le attività sopra elencate, svolte da VERITAS e dalle società da essa controllate o partecipate, costituiscono servizi pubblici anche perchè assunti in base alla normativa in materia e così qualificati dalla delibere comunali che hanno riguardato la trasformazione in società delle pregresse aziende speciali e prima ancora di queste ultime ai sensi dell'art. 22 della legge n. 142/1990 e del r.d. n. 2578/1925.Pertanto, non sono applicabili a VERITAS ed alle società del gruppo l'art. 13 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248 e l'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 conv. in l. 7 agosto 2012, n. 135, per estraneità dei servizi pubblici locali e dei servizi di interesse generale dall'ambito applicativo di tali citate norme, come espressamente precisato dalle medesime.

Par. 3. La normativa attuale sui servizi pubblici locali

Numerosi sono stati gli interventi del legislatore e le pronunce delle autorità adite in materia di servizi pubblici locali nel corso degli ultimi anni che hanno reso non facile la ricostruzione e interpretazione della disciplina normativa ad essi riferibile.

Dopo l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del D.L. 112 del 2008 convertito con Legge 133/2008, e successive modifiche, con conseguente caducazione del relativo regolamento approvato con D.P.R. 7 settembre 2011 nr. 168, il legislatore ebbe a disporre una nuova disciplina contenuta nell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 convertito con Legge 14/09/2011 n. 148 e successivamente modificato i cui commi 1, 2 e 3 in sintesi prevedevano la necessità da parte dell'ente:

1. di verificare preliminarmente la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica;
2. di procedere poi all'attribuzione di diritti di esclusiva limitatamente ad ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risultasse idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità (comma 1 art. 4 cit.),
3. di adottare una delibera quadro, mediante la quale illustrare, le ragioni dell'eventuale decisione di sottrarre alcuni servizi al libero mercato, illustrandone altresì i benefici per la comunità

locale. La delibera avrebbe dovuto essere sottoposta al parere preventivo ed obbligatorio dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (commi 2 e 3 art. 4 cit.).

La norma come sopra illustrata è stata dichiarata tuttavia_costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte Costituzionale del 20 luglio 2012 n. 199, in quanto essa sostanzialmente riproduceva la normativa contenuta nell'art. 23 bis citato, abrogato mediante referendum popolare.

Si legge tra le motivazioni della decisione che una delle ragioni dell'incostituzionalità dell'art. 4 era data dalla circostanza che la norma aveva drasticamente ridotto le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali alle società in house, affidamento che, attraverso l'esito della consultazione referendaria, si intendeva invece preservare.

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 commi da 20 a 27, ammettendo sostanzialmente, in conformità alla descritta sentenza, la gestione in house dei servizi pubblici locali.

L'art. 34 comma 20 stabilisce ora che l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economicaè 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.

Prevede poi il comma 21 dell'articolo citato che "*Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013*"

Si segnala inoltre l'art. 34 comma 23 che stabilisce che la regolazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, incluso il servizio di gestione integrata dei rifiuti, spetta agli enti di governo degli ambiti o di bacino, ed il comma 25 che regola i servizi esclusi dall'applicazione delle norme in esame.

Il comma 23 così rileva: "*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo*".

Il comma 25 del predetto art. 34 stabilisce: " *I commi da 20 a 22 non si applicano* ***al servizio di distribuzione di gas*** *naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164,* ***al servizio di distribuzione di energia elettrica****, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché* ***alla gestione delle farmacie comunali****, di cui alla legge 2 aprile*

1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. ".

Tra le norme che si deve tenere in debita considerazione, vi sono poi quelle contenute nell'art. 3 bis del D.L. 138/2011 conv. 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 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.*"

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 coma 186 bis della L. 191/2009 che prevedeva la soppressione dell'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale.

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 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.).

Capitolo II

Requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta

Par. 1. VERITAS opera in conformità al modello in house_providing.

VERITAS s.p.a. è una società *in house_providing* che svolge servizi pubblici su affidamento degli enti locali soci.

La società in house è 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.

Le caratteristiche dell'house_providing possono così essere riassunte:

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

Il soggetto gestore deve sostanzialmente essere configurato come una sorta di longa manus dell'affidante, pur conservando natura distinta ed autonoma rispetto all'apparato organizzativo di questo: deve, in altri termini, determinarsi una sorta di amministrazione "indiretta", nella quale la gestione del servizio, in un certo senso, resta saldamente nelle mani dell'ente concedente, attraverso un controllo sull'attività della società affidataria la quale, a sua volta, è istituzionalmente destinata in modo prevalente ad operare in favore di questo.

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.

Per quanto concerne il requisito del capitale interamente pubblico, si osserva quanto segue.

Veritas S.p.A. è società a capitale interamente pubblico, essa infatti è partecipata esclusivamente da comuni appartenenti perlopiù agli ambiti territoriali ottimali istituiti per la gestione del servizio idrico integrato ed il servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Essi sono:

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	**18.760**	**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)

La proprietà pubblica del capitale sociale deve essere obbligatoriamente mantenuta ai sensi di quanto stabilito dall'art. 8 dello Statuto della società il quale recita:

"*Il capitale sociale dovrà essere interamente pubblico e detenuto in misura totalitaria da Enti Locali. E' da considerarsi inefficace nei confronti della società ogni trasferimento di azioni idoneo a far venire meno la totalità del capitale pubblico locale ed è fatto divieto di iscrizione nel libro soci di ogni trasferimento di azioni effettuato in violazione della previsione di cui al precedente comma 1.*"

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

Per quanto concerne il requisito del controllo analogo, si deve osservare che gli enti locali soci di VERITAS s.p.a. hanno da tempo deliberato il modello in houseproviding e gli strumenti del relativo controllo analogo.

Ed infatti si ricorda:

- che gli enti locali, che hanno partecipato alla costituzione per aggregazione di VERITAS s.p.a., hanno 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.;

- che, a seguito di un'operazione di integrazione, VERITAS s.p.a. ha acquisito il controllo di ALISEA s.p.a. e, contestualmente, i Comuni soci (Jesolo, Ceggia, Eraclea, Fossalta di Piave, Musille di Piave, Noventa di Piave, Torre di Mosto) di quest'ultima hanno fatto il loro ingresso in VERITAS s.p.a.;

- che, conseguentemente, i Comuni da ultimo citati, hanno aderito alla predetta convenzione intercomunale, in forza di apposite deliberazioni consiliari con le quali è stato accettato integralmente il contenuto sia dello statuto di VERITAS s.p.a. che della convenzione;

- che ALISEA s.p.a. svolge il servizio pubblico di gestione dei rifiuti nel territorio dei predetti enti locali;

- che, a seguito di un'operazione di integrazione, VERITAS s.p.a. ha acquisito il controllo di ASVO s.p.a. e, contestualmente, i Comuni soci (Annone Veneto, Caorle, Cinto di Camaggiore, Concordia Sagittaria, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Portogruaro, Pramaggiore, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza, Teglio Veneto) di quest'ultima hanno fatto il loro ingresso in VERITAS s.p.a.;

- che, conseguentemente, i Comuni da ultimo citati, hanno aderito alla predetta convenzione intercomunale, in forza di apposite deliberazioni consiliari con le quali è stato accettato integralmente il contenuto sia dello statuto di VERITAS s.p.a. che della convenzione;

- che ASVO s.p.a. svolge il servizio pubblico di gestione dei rifiuti nel territorio dei predetti enti locali;

- che il 23 dicembre 2009 con atto notarile n. rep 92258 e n. racc. 12279 del notaio Massimo – Luigi Sandi, la società ASI S.p.A. ha ceduto a Veritas s.p.a.il ramo d'azienda afferente la gestione integrata dei rifiuti per il Comune di San Donà di Piave;

- che a seguito della descritta operazione Veritas svolge il servizio di pubblico di gestione dei rifiuti anche per il comune di San Donà di Piave il quale è anch'esso divenuto socio di Veritas ed ha sottoscritto la relativa convenzione intercomunale;

- che 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, ai sensi dell'art. 6 della convenzione intercomunale ex art. 30 del d.lgs. n. 267/2000, attraverso il Comitato di coordinamento e controllo, composto dai rappresentanti legali dei Comuni.

Da quanto sopra risulta evidente che la convenzione intercomunale ex art. 30 del d.lgs. n. 267/2000, che è stata deliberata da tutti i Consigli comunali e che è stata sottoscritta da tutti i Comuni soci, è lo strumento da tutti condiviso per l'esercizio associato dei servizi pubblici locali elencati nella medesima convenzione.

L'art. 2 della 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:
- gestione del servizio idrico integrato (acquedotti, fognature e depurazione delle acque);
- 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;
- la manutenzione e cura del verde pubblico, bonifiche territoriali e delle aree o impianti pubblici o di pubblica utilità;
- gestione diretta della fatturazione e riscossione automatizzata delle tariffe o canoni dei servizi propri e degli enti locali;
- gestione della pubblica illuminazione;
- realizzazione e gestione di impianti energetici di trattamento con riutilizzo anche di fonti rinnovabili o rifiuti, la realizzazione e gestione di impianti per la produzione di energia elettrica ivi compresa l'eventuale erogazione di energia elettrica;
- realizzazione e gestione di impianti per il trattamento ed il controllo di emissioni in atmosfera, di

sversamenti in fogna e/o acque superficiali, di impianti di depurazione;
- realizzazione e gestione di impianti energetici di trattamento con riutilizzo anche di fonti rinnovabili o rifiuti, la gestione di impianti per la produzione di energia termica;
- il servizio di riscaldamento, di condizionamento, di telegestione degli impianti termici;
- la gestione integrata dei servizi cimiteriali, dei trasporti funebri, delle lampade votive e delle onoranze funebri nonché la costruzione e la gestione di impianti di cremazione;
- l'approvvigionamento, la produzione, la distribuzione e la vendita del gas;
- la realizzazione e gestione di impianti tecnologici per l'espletamento dei servizi di gas, luce e calore;
- la realizzazione e gestione di reti, impianti ed infrastrutture tecnologiche anche inerenti alle telecomunicazioni e fornitura dei relativi servizi;
- le attività di autotrasporto di cose per conto terzi a norma della legislazione vigente, al fine di adempiere agli scopi societari;

Gli enti locali soci hanno inoltre, in virtù di quanto disposto dall'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.

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.

Per quanto di interesse, si segnala infine l'art. 12 il quale prevede che in caso di trasferimento della partecipazione sociale e fatto salvo quanto previsto dall'art. 8 dello Statuto, il trasferimento stesso dovrà essere condizionato alla sottoscrizione della convenzione.

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.

Gli enti locali hanno altresì convenuto in materia di governance che al Comune di Venezia spetti la nomina due consiglieri e del Direttore generale, agli enti locali già soci di ACM S.p.A. spetti la nomina di due consiglieri di cui uno con funzioni di Presidente, mentre al Comune di Chioggia spetti la nomina di un consigliere con funzioni di Vice Presidente così come deliberato nell'Assemblea degli azionisti del 27 giugno 2013.

La società è inoltre inserita nel bilancio consolidato del Comune.[1]

In ragione di quanto sopra esposto, è evidente che, nel caso di VERITAS s.p.a., sussiste anche il requisito del controllo analogo.

Per quanto concerne il requisito dell'attività prevalente, si osserva anzitutto chela 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 perchè 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

[1]

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 allegato sub A) alla presente relazione e che costituisce parte integrante ed essenziale della stessa,, 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.
Pertanto, gli enti competenti dovranno procedere semplicemente ad aggiornare gli atti alle normative ed ai principi giurisprudenziali, deliberando, per quanto di ragione, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 34, commi 21 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221.

PAR. 2 La durata degli affidamenti di cui è attualmente titolare VERITAS s.p.a.

La giurisprudenza in materia di forme di gestione diretta, categoria cui appartiene il modello *in house_providing*, ha precisato che l'affidamento sorge con la delibera dell'ente locale di costituzione e/o partecipazione alla forma di gestione, mentre con la successiva approvazione del contratto di servizio si procede semplicemente ad eseguire la presupposta scelta organizzativa e a regolamentare l'esecuzione nel tempo (Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 1998, n. 192; Cass. sez. un. civ., 29 ottobre 1999, n. 754; più recentemente, Cons.Stato, sez. V, 30 giugno 2003, n. 3864; TAR Lombardia, sez. III, 12 maggio 2004, n. 1685; Cons.Stato, sez. V, 3 febbraio 2005, n. 272 Cons.Stato, sez. V, 30 agosto 2005, n. 4428; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 11 luglio 2009, n. 774).

Pertanto, per stabilire la durata degli affidamenti attribuiti a VERITAS s.p.a., occorre rapportarsi alla durata di quest'ultima nel limite della durata massima di un affidamento di servizio pubblico locale.

A tal riguardo, si ricorda:

- che l'art. 151, comma 2, lett. b) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 stabilisce, con riferimento al servizio idrico integrato, che <<*la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni*>>;

- che l'art. 203, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce, con riferimento al servizio di gestione dei rifiuti, che la durata dell'affidamento è <<*comunque non inferiore a quindici anni*>>;

- che, per quanto di ragione, l'art. 143, comma 6 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 stabilisce che <<*la concessione ha di regola durata non superiore a trenta anni*>>;

- che, peraltro, l'art. 2, comma 35 della l. 14 novembre 1995, n. 481 stabilisce, con riferimento ai servizi di pubblica utilità, che la durata delle concessione <<*non può essere superiore ad anni quaranta*>>.

Pertanto, come si ricava dalle norme sopra riportate, si deve ritenere coerente con quanto sopra che la durata massima di una concessione di servizio pubblico non può essere superiore a trenta anni.

Dato che l'art. 4 dello statuto di VERITAS s.p.a. prevede che <<*la durata della Società è stabilita fino al 31 dicembre 2050*>> e che l'art. 4 della convenzione intercomunale stabilisce che <<*i Soci convengono di fissare la durata della presente Convenzione, e di tutto quanto in essa stabilito, in misura pari alla durata della Società e cioè fino al 31 dicembre 2050, con decorrenza per ciascun ente locale dal giorno della relativa sottoscrizione*>>, si ricava inequivocabilmente che, anche dalla data di scelta del modello *in house_providing*, si era previsto che la durata della collaborazione intercomunale fosse sino al 31 dicembre 2050 fermo restando che la durata dell'affidamento dei servizi pubblici si deve calcolare nel rispetto del limite temporale di trenta anni come si ricava dalle norme di legge sopra riportate.

Ne deriva che gli affidamenti di cui è titolare VERITAS s.p.a. anche mediante le società del gruppo hanno durata trentennale decorrente dalla data di stipula della convenzione intercomunale ex art. 30 del d.lgs. n. 267/2000 e cioè dal 27 giugno 2008.

Pertanto, le gestioni espletate a mezzo di VERITAS s.p.a. e dalle società del gruppo prevedono una scadenza naturale al 26 giugno 2038, salve le differenti durate che dovessero derivare dalla normativa, in particolare quella emananda e salve le eventuali misure di scorporo che dovessero risultare imposte dalla futura normativa e dell'applicazione di quella vigente.

Per quanto concerne le gestioni relative al servizio idrico si ricorda:

- che l'AATO Laguna di Venezia, con delibere dell'Assemblea d'ambito del 7/05/1999 prot. 20710 e del 26/06/2002 prot. 128, ha salvaguardato gli enti gestori del servizio idrico ASP S.p.A., ACM S.p.A., Spim S.p.A, Vesta S.p.A, società preesistenti alla fusione, con riferimento ai territori serviti;

- che, tra le altre, l'AATO Laguna di Venezia, con delibera dell'Assemblea d'ambito n. 515 XI di verb del 22/12/2003, ha confermato la salvaguardia delle società predette approvando lo schema di convenzione per la regolazione dello svolgimento del servizio idrico integrato dell'AATO Laguna

di Venezia nel periodo di salvaguardia della durata di anni quattro, salve eventuali proroghe, con decorrenza dalla sottoscrizione della convenzione approvando i relativi allegati con successiva deliberazione del 28/07/2004 prot. 730 VIII;

- che l'AATO Laguna di Venezia, con delibera Prot.n. 382/III di verbale del 14 marzo 2006, avente ad oggetto "Organizzazione del Servizio Idrico Integrato. Scelta della forma di gestione", stabiliva *<<Che la forma di gestione del servizio idrico integrato sia quella prevista dall'articolo 113 del D. Lvo 267 del 2000, comma 5 lettera c) [del t.u. enti locali], anche in relazione a quanto prevede il successivo comma 15 bis, secondo periodo, soprarichiamato>>*;

- che, con delibera Prot. n. 806/VI di verbale del 30 luglio 2008, l'AATO Laguna di Venezia stabiliva di *<<• Di affidare in base all'art. 113, comma 5, lettera c) del D. Lgs. 267/2000, fino al 31.12.2018 (anni 10), la gestione del Servizio Idrico Integrato dell'ATO Laguna di Venezia alla società Veritas s.p.a. con effetto a far data dal primo giorno consentito da quanto stabilito dalla legge n. 222 del 29 novembre 2007 (conversione in legge del decreto legge n. 159 del 01.10.07) - articolo 26 ter - salvo diverse disposizioni normative, fatta salva la verifica positiva dei requisiti previsti e necessari e della convenienza tecnico - economica per l'affidamento "in house"; // • Di stabilire che, a regime, i rapporti tra Veritas s.p.a. e AATO Laguna di Venezia saranno regolati da apposita Convenzione debitamente sottoscritta dalle parti; // • di stabilire che, con successivi provvedimenti, verranno approvati tutti quegli atti e documenti, qui di seguito elencati sinteticamente anche se non esaustivamente, necessari a completare l'affidamento del Servizio, dando mandato al Direttore Generale di porre in essere tutti i provvedimenti conseguenti al fine di realizzare tale affidamento nel pieno rispetto dei previsti requisiti: // a. Convenzione di Affidamento del Servizio; // b. Piano d'Ambito aggiornato dopo la prevista revisione; // c. Studio sulla valutazione della convenienza tecnica od economica per affidare "in house" il SII così come previsto dall'art. 150, comma 3 del D.Lgs. 152/06; // d. Atto di verifica e controllo del possesso dei requisiti della Società necessari ad affidare in house il SII (Proprietà pubblica, controllo analogo e attività prevalente)>>*;

- che, con delibera prot. 646/X di verbale del 29 maggio 2009, l'Assemblea d'Ambito stabiliva: che *<<le premesse e gli allegati sub A) e sub B) costituiscono parte integrante ed essenziale del presente deliberato // di dare atto che è decorso il termine stabilito dalla legge n. 222 del 29 novembre 2007 (conversione in legge del decreto legge n. 159 del 01.10.07) articolo 26 ter; // di confermare, i contenuti delle deliberazioni richiamate in narrativa, ivi comprese quelle dell'Assemblea d'Ambito prot. n. 382/III di verbale del 14 marzo 2006 avente per oggetto " Organizzazione del servizio idrico integrato. Scelta della forma di gestione"; prot. n. 1292/XVI del 17 ottobre 2007 recante "Fusione e scissione per incorporazione in Vesta S.p.A. e del compendio scisso avente per oggetto "Affidamento in house del servizio idrico integrato" // di confermare che è affidata a Veritas S.p.A. la gestione del servizio Idrico Integrato nell'AATO "Laguna di Venezia senza soluzione di continuità con l'affidamento in essere; // di confermare l'assegnazione a Veritas S.p.a. della realizzazione del Piano d'Ambito approvato in data 31.12.2003 con deliberazione dell'Assemblea d'Ambito prot. 866 del 31.12.2003, e tutta la documentazione conseguente; // di*

confermare che la durata dell'affidamento è stabilita sino al 31.12.2018, salva scadenza di durata successiva disposta da questa Assemblea ovvero dalla legge; // di confermare che l'affidamento a VERITAS s.p.a. è regolato dalla Convenzione di Salvaguardia in essere, sino all'approvazione della nuova convenzione prevista dalla Deliberazione dell'Assemblea d'Ambito n. 806/VI del verbale del 30/07/2008>>;

- che, con delibera prot. 866 citata, l'AATO Laguna di Venezia ha previsto che il Piano d'Ambito, per l'ambito di competenza, abbia un periodo di pianificazione pari ad anni trenta a decorrere dal 2004 e quindi sino a tutto il 2033 (punto 8. 4 del Piano);

- che, dunque, il periodo 2004-2033 costituisce un periodo di regolazione già stabilito dall'Autorità d'ambito e sulla base di esso si sta attuando il piano d'ambito.

In ragione di quanto sopra, VERITAS s.p.a., nella sua qualità di gestore unico del servizio idrico in conformità al Piano d'ambito ha programmato i lavori e gli investimenti necessari alla loro esecuzione, fermi restando gli investimenti riconducibili alle società preesistenti agli intervenuti processi di fusione. Pertanto,risulta opportuno e necessario che tali lavori siano portati a termine dall'attuale soggetto gestore del servizio idrico integrato.

Per quanto concerne gli affidamenti relativi al servizio pubblico di gestione dei rifiuti si ricorda:

- che, l'AATO Venezia Ambiente, con propria delibera n. 6/VI di verbale del 30 giugno 2008 prot. 269/2008 recante "Approvazione della ricognizione delle gestioni esistenti riferita al mese di marzo 2008 – presa d'atto dei successivi adeguamenti e approvazione della prosecuzione delle stesse", ha riconosciuto che VERITAS s.p.a. risponde al modello *in house providing*;

- che l'art. 3-bis, comma 1-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148 prevede che <<*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo*>>;

- che la legge reg. Veneto 31 dicembre 2012, n. 52, in attuazione dell'art. 2, comma 186-bis della l.n. 191/2009 e dell' art. 3-bis del d.l. n. 138/2011, stabilisce che <<*gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali provinciali, infraprovinciali o interprovinciali, come riconosciuti e approvati dalla Giunta regionale, esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino*>> (art. 3, comma 4 legge reg. cit.) e che <<*i consigli di bacino subentrano nelle funzioni già di competenza delle autorità d'ambito istituite ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3 e successive modificazioni, ed, in particolare, esercitano le seguenti attività: //* [...] *c) indizione della procedura di affidamento del servizio di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero*>> (art. 3, comma 6 legge reg. cit.);

- che l'art. 7 della legge reg. n. 52/2012 ha abrogato l'art. 19 della legge reg. n. 3/2000 e che, pertanto, a seguito di tale abrogazione, non è più previsto che i singoli Comuni possano affidare autonomamente il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti;

- che i suddetti Consigli di bacino non sono stati ancora costituiti;

- che, ai sensi dell'art. 5, comma 3 della legge reg. n. 52/2012, nelle more di costituzione dei Consigli di bacino ed al fine di garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni connesse all'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, la Giunta regionale ha nominato il Commissario liquidatore dell'AATO Venezia Ambiente;

- che l'art. 5, comma 4 della legge reg. n. 52/2012 prevede che <<*il commissario liquidatore adotta, altresì, gli atti necessari a garantire la continuità delle funzioni amministrative nel rispetto degli indirizzi già definiti dagli organi delle autorità d'ambito e degli enti di bacino soppressi*>>;

- che l'AATO Venezia Ambiente, con la già citata delibera dell'Assemblea d'Ambito n. 6/VI del 30 giugno 2008, ha stabilito, in attuazione degli articoli 198 e 204 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la prosecuzione delle gestioni esistenti sino a quando non interverranno nuovi atti di affidamento secondo la procedura di competenza dell'Autorità d'ambito.

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.

In definitiva per quanto concerne la durata delle gestioni di servizi pubblici espletate a mezzo di VERITAS s.p.a., si deve dare atto, ai fini dell'adozione da parte degli enti competenti delle delibere di cui all'art. 34 del d.l. n. 179/2012, che:

1. le gestioni attualmente espletate a mezzo di VERITAS s.p.a. e delle società del gruppo prevedono una scadenza naturale al 26 giugno 2038, salve le differenti durate che dovessero derivare dalla normativa, in particolare quella emananda e salve le eventuali misure di scorporo che dovessero risultare imposte dalla futura normativa e dell'applicazione di quella vigente;
2. fermo restando quanto disposto nel precedente alinea e fermo restando le competenze dell'AATO Laguna di Venezia, che VERITAS prosegue comunque la gestione del servizio idrico integrato sino a completamento di tutti i lavori programmati nel piano d'ambito il cui periodo di regolazione è attualmente stabilito negli atti citati in premessa in trenta anni a decorrere dal 2004 e pertanto sino a tutto il 2033;
3. fermo restando quanto disposto nel precedente p.to 1, 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.

CAPITOLO III

Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale

Par. 1. Premessa

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 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.

Par. 2. Gli obblighi di 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) confluiscano 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.

Par. 3. Gli specifici obblighi di servizio pubblico per il servizio di igiene urbana[2]

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 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.

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.

2

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.

CONCLUSIONI

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

In particolare, si osserva che:

1) i sopra richiamati servizi di interesse economico generale svolti da VERITAS s.p.a. e dalle società del gruppo, altresì risultanti nel dettaglio delle elencazioni delle attività contenute nella relazione tecnico-economica parte II, anche quando non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 34 del d.l. n. 179/2012, presentano caratteri di economicità, efficienza ed efficacia e risultano utili e strettamente rispondenti agli interessi della collettività per le ragioni comunque illustrate dalla predetta relazione tecnico-economica;

2) le gestioni attualmente espletate a mezzo di VERITAS s.p.a. e delle società del gruppo prevedono una scadenza naturale al 26 giugno 2038, salve le differenti durate che dovessero derivare dalla normativa, in particolare quella emananda e salve le eventuali misure di scorporo che dovessero risultare imposte dalla futura normativa e dell'applicazione di quella vigente;

3) fermo restando quanto disposto nel precedente alinea e fermo restando le competenze dell'AATO Laguna di Venezia, che VERITAS prosegue comunque la gestione del servizio idrico integrato sino a completamento di tutti i lavori programmati nel piano d'ambito il cui periodo di regolazione è attualmente stabilito negli atti citati in premessa in trenta anni a decorrere dal 2004 e pertanto sino a tutto il 2033;

4) fermo restando quanto disposto nel precedente p.to 2, 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.