



IL SEGRETARIO COMUNALE

Dr. Gian Antonio Oleotti

COMUNE DI RIPALTA CREMASCA
PROVINCIA DI CREMONA

**RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO
E SULLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA
(AI SENSI DELL'ART. 34, C. 20, DEL D.L. N. 179/2012)**

Al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 34 («Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni»), c. 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese» (pubblicato in G.U.R.I. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con modificazioni in l. 17 dicembre 2012, n. 221, ove è previsto che «Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste», si rappresenta quanto segue.

**I PRINCIPI DESUMIBILI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO PER
L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE**

Va preliminarmente evidenziato che, a seguito delle modifiche normative intervenute, nonché del pronunciamento referendario del 2011 (che ha determinato l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008) e delle statuizioni della Corte Costituzionale in materia di disciplina afferente ai servizi pubblici locali (sentenza n. 199/2012, a mezzo della quale la Consulta ha decretato l'incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011), l'affidamento dei servizi di cui trattasi risulta oggi disciplinato dalla normativa di matrice unionista (così come confermato, da ultimo, da Cons. St., sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762).

In tale prospettiva, occorre rammentare che i modelli gestionali afferenti all'erogazione dei servizi pubblici locali ammessi dall'ordinamento comunitario contemplano, fra le modalità di assegnazione del servizio: a) una gara ad evidenza pubblica esperita per la selezione del soggetto affidatario del servizio, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; b) una gara ad evidenza pubblica esperita per la selezione del *partner* privato di una società mista, con l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio; c) il ricorso allo strumento dell'*in house providing*, sussistendone le rigide condizioni tracciate dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Sotto un profilo operativo, va rilevato che l'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, prevede che i servizi

pubblici locali "a rete" di rilevanza economica (fra i quali è stato espressamente ricompreso anche il servizio di igiene ambientale) debbano essere organizzati per ambiti o bacini dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, prefigurandone la medesima norma l'individuazione da parte delle Regioni in corrispondenza ai rispettivi territori provinciali, salvo motivata adozione di criteri diversi.

Allo stato, tuttavia, non risulta esser stato istituito dalla Regione Lombardia - in relazione al servizio pubblico in questione - l'ambito territoriale di cui trattasi, con la conseguenza che, in assenza di difformi interventi di natura organizzativa adottati dai competenti organi e strutture regionali, il Comune ha pertanto la facoltà di procedere, in forma singola o associata, all'assegnazione del servizio di igiene ambientale nel rispetto delle modalità consentite dall'ordinamento comunitario.

Quanto sopra risulta peraltro confermato dall'art. 19, c. 1, lett. f) del d.l. n. 95/2012 (recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario»), convertito in l. n. 135/2012, che individua espressamente tra le funzioni fondamentali dei comuni l'«organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi», previsione, questa, non abrogata dall'ultima versione del citato art. 3-bis del d.l. n. 138/2011.

Con recente deliberazione n. 20 del 17 gennaio 2014, la Corte dei Conti, Sezione di controllo della Regione Lombardia, ha riconosciuto che «nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione del servizio di igiene ambientale (nei termini la Sezione con deliberazioni 531/2012; 362/2013; 457/2013). Tuttavia, l'affidamento in concreto di detto servizio (anche nell'ipotesi di gestione già instaurata) dovrà avvenire secondo i principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza e, in ogni caso, tramite procedure di selezione comparativa, escluso ogni automatico rinnovo in favore degli attuali affidatari».

* * *

LA SITUAZIONE IN ESSERE ALL'INTERNO DEL COMUNE DI [•] E LA NECESSITA' DI UN NUOVO AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO CONFORME AI PRINCIPI DESUMIBILI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Ciò premesso, all'interno del territorio del Comune di Ripalta Cremasca il servizio di igiene ambientale risulta attualmente gestito dalla società Linea Gestioni S.r.l., in forza di affidamento diretto.

La scadenza convenzionalmente stabilita per tale affidamento risulta fissata alla data del 31.12.2015.

Declinando i principi su esposti in tema di affidamento del servizio, può ritenersi che la gestione in essere nel territorio del Comune di Ripalta Cremasca sia non conforme rispetto ai principi desumibili dall'ordinamento comunitario in materia di modalità di assegnazione (e gestione) di un servizio pubblico locale.

E' indubbio, infatti, che un affidamento diretto è in grado di falsare la concorrenza, sottraendo spazi di mercato all'iniziativa privata di operatori nazionali o esteri, per il fatto di essere preferenzialmente destinato ad un soggetto che per il diritto comunitario potrebbe non avere titolo ad essere privilegiato rispetto agli altri.

Né, del resto, sussistono nel caso specifico i presupposti posti dalla normativa comunitaria per l'affidamento diretto del servizio, non rientrando l'attuale gestore né nel modello

gestionale della società mista, nella quale l'individuazione del partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi sia avvenuta ad esito di una gara c.d. "a doppio oggetto", né, tantomeno, essendo lo stesso riconducibile allo schema dell'*in house providing*, che postula in capo al soggetto affidatario la sussistenza dei c.d. requisiti Teckal, dal nome della sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha delineato i confini del fenomeno, ossia: capitale interamente pubblico; svolgimento dell'attività prevalentemente con i soci pubblici affidanti; esercizio da parte dei soci, nei confronti del soggetto stesso, di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Dalla non conformità dell'affidamento del servizio di igiene ambientale esistente all'interno del territorio comunale rispetto ai principi desumibili dall'ordinamento comunitario, deriva la necessità, per il Comune di Ripalta Cremasca, di procedere ad una nuova assegnazione del servizio in questione, da operare nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa di settore.

L'art. 34, c. 20, del d.l. 18 ottobre 2012 prescrive, come detto, agli enti locali interessati alla gestione di un servizio pubblico locale (qual è senza dubbio il servizio di igiene ambientale) di far sì che l'affidamento del predetto servizio sia effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito *internet* dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

E', pertanto, nell'ambito del ventaglio di ipotesi su descritte attualmente ammesse dall'ordinamento comunitario, che il Comune di Ripalta Cremasca è tenuto ad individuare quella maggiormente confacente alle necessità e alle esigenze dell'ente locale e della collettività residente nel territorio comunale.

In tale prospettiva, va segnalato che nell'ambito delle diverse modalità gestionali ammesse dall'ordinamento europeo, l'adozione di un metodo di affidamento fondato sulla gara consente di adeguatamente soddisfare le esigenze della concorrenza *per il mercato*, posto che il confronto competitivo si svolge nella fase di selezione dell'affidatario del servizio e consente di ottenere il medesimo risultato della concorrenza *nel mercato*, ossia l'eliminazione degli extra-profitti di monopolio, con conseguenti benefici per la collettività e l'utenza beneficiaria delle prestazioni poste in aggiudicazione, dal momento che gli utenti finali possono trarre beneficio dall'esperimento di una procedura in cui siano posti, fra i criteri di valutazione delle diverse proposte, proprio i contenuti specifici degli obblighi di «*servizio pubblico*» e di «*servizio universale*».

Per tali ragioni, il Comune di Ripalta Cremasca, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene più rispondente alle esigenze del territorio comunale procedere all'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica per la selezione del soggetto gestore del servizio nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

* * *

LE CARATTERISTICHE GENERALI DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Il servizio di igiene urbana (normato principalmente, nelle sue diverse componenti, dal d.lgs. n. 152/2006) costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo, deve essere assicurato senza soluzione di continuità, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirla dei singoli cittadini.

Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempimento dell'utente finale (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati *standard* di qualità e di costi.

Il ciclo integrato dei rifiuti ha inizio con la raccolta: "a cassonetti", mediante contenitori per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti, poi svuotati periodicamente dal gestore, e "a sacchetti" o "porta a porta", attraverso il ritiro dei rifiuti di casa in casa con una frequenza prestabilita.

La modalità scelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta a sacchetti è più comodo per l'utente che non deve recarsi presso i punti di raccolta (cassonetti), ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è più costoso, perché prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi.

Va da sé che la raccolta "a cassonetti" non è praticabile laddove la tipologia delle strade (ad esempio, i vicoli dei centri storici) impedisce il transito dei mezzi per il prelevamento e lo svuotamento dei cassonetti. La successiva fase di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea.

Gli indirizzi dell'Unione Europea, recepiti in Italia dalla normativa di settore di tempo in tempo vigente, affrontano la questione individuando azioni volte alla gestione integrata dell'attività.

Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione e la pericolosità dei rifiuti; una seconda area di intervento è invece relativa al riutilizzo dei rifiuti nelle varie forme possibili, dal recupero di materia (riciclo) alla produzione energetica (termovalorizzazione o compostaggio). La normativa stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica.

Quest'ultima filiera dell'attività, come noto, non risolve il problema dello smaltimento, ma lo rimanda al futuro, poiché i residui dei rifiuti restano attivi per molti anni e, attraverso i naturali processi di decomposizione anaerobica, producono biogas e liquami.

Per contenere tali emissioni nocive e limitare gli inconvenienti, le discariche moderne devono essere costruite secondo determinati *standard* igienici e riutilizzare i biogas prodotti come combustibile per la generazione di energia.

Il "compostaggio" tratta la frazione organica risultante dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani producendo il c.d. *compost* da utilizzare come fertilizzante. Si tratta di un

processo di digestione aerobica delle frazioni organiche biodegradabili dei rifiuti attraverso il quale viene accelerato il processo che si realizza spontaneamente in natura. Alcune società, integrate verticalmente in tutte le fasi del ciclo, possiedono impianti sufficienti a garantire il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti raccolti, mentre altre non sono dotate di impianti adatti e quindi devono ricorrere all'esterno, pagando il servizio prestato da terzi; infine, ve ne sono alcune che possiedono una capacità di smaltimento superiore alle proprie esigenze e pertanto possono offrirla al mercato traendone ricavi.

* * *

CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Dato che la norma citata in premessa e da cui trae origine la presente relazione fa riferimento agli «*obblighi di servizio pubblico e universale*», si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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

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

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

In primo luogo, viene ivi precisato 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 della concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, ora articoli 107 e 108 della Sezione 2 rubricata "*Aiuti concessi dagli Stati*" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (denominazione, questa, assunta dal Trattato dopo la sottoscrizione del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007).

In secondo luogo, viene puntualizzato nei documenti comunitari che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in

base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Dal punto di vista del consumatore, la congruità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese, e ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

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

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni, fa l'altro, per quanto riguarda gli operatori designati ad assumere la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

* * *

GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO IN GENERALE

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la *ratio* sottesa agli 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 (con 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 (nel rispetto del principio di parità).

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

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.

In tale prospettiva, secondo la Commissione Europea (Decisione del 29 novembre 2005 n. C 297/04, recante «*Disciplina comunitaria aiuti di Stato come compensazione obblighi servizio pubblico*»), 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.

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

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

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

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

Se l'impresa in questione dispone di diritti esclusivi o speciali legati ad un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile

stabilire che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

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

* * *

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

La tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente locale deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente. 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 DEL SERVIZIO IGIENE AMBIENTALE NEL COMUNE DI RIPALTA CREMASCA

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

- obblighi di esercizio (continuità, capacità, regolarità del servizio) e, allorquando sarà prevista l'applicazione della c.d. *SERVICE TAX* a livello locale - vale a dire la c.d. *TASI*, imposta sui servizi indivisibili -, obblighi di contribuzione della collettività alla gestione del servizio (applicazione all'utenza di importi e condizioni stabiliti ed omologati dalle pubbliche autorità);
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006.

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

Ebbene, perché si giustificino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto anche in relazione al servizio di igiene ambientale.

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

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

La gestione dei rifiuti deve poi essere assicurata conformemente ai principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e 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 deve essere effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

In particolare, lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati devono essere attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità di cui all'art. 182-bis del d.lgs. n. 152/2006, al fine di:

- realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
- permettere lo smaltimento dei rifiuti e 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.

Il piano provinciale dei rifiuti ha, sul punto, tracciato specifici obiettivi di seguito sintetizzati:

- 1) prevenzione e riuso: massimizzare le politiche di prevenzione e riduzione del rifiuto, soprattutto "alla fonte", anche proseguendo la diffusione dei criteri GPP e l'analisi del ciclo di vita dei prodotti (LCA); orientare le scelte dei consumatori verso prodotti e servizi che generino un minor quantitativo di rifiuti, perseguendo lo sviluppo di una "diffusa cultura ambientale" basata su attività di comunicazione, educazione ambientale, formazione e iniziative di integrazione tra le politiche ambientali e le politiche di impresa; favorire il contenimento della produzione dei rifiuti, proseguendo ed integrando le iniziative già messe in campo dal vigente PPGR (ad es. in tema di imballaggi);

- 2) raccolta-riciclo/recupero-smaltimento: sostenere le attività di recupero di rifiuti urbani e rifiuti speciali, minimizzando il ricorso alla discarica; aumentare le performances di raccolta differenziata, garantendo, come livello minimale, in ogni comune quello previsto dalla normativa (65%), anche al fine di incrementare il recupero di materia ed energia sul territorio; verificare che il parco impiantistico sia adeguato ai fabbisogni, valutando l'efficacia e la convenienza tecnico ed economica nell'ottica dell'autosufficienza territoriale; minimizzare, fino ad annullare, il ricorso alla discarica come sistema di smaltimento finale, favorendo invece concrete possibilità di recupero; agevolare lo sviluppo di mercati specifici per i materiali recuperati da valorizzare (biodigestione della forsu, compost, materiali riciclati);
- 3) obiettivi gestionali: conformare la gestione dei rifiuti ai principi di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti, perseguendo l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle attività; assicurare una gestione unitaria ed integrata dei rifiuti urbani, perseguendo il superamento della frammentazione istituzionale della gestione e favorendo processi di aggregazione e razionalizzazione della gestione tra i Comuni, garantendo così il contenimento dei costi; garantire all'interno dei contratti di servizio, criteri che perseguano il contenimento dei rifiuti abbandonati nell'ambiente ed in particolare lungo le strade; assicurare le massime garanzie di tutela dell'ambiente e della salute, nonché di salvaguardia dei valori naturali e paesaggistici nonché delle risorse presenti nel territorio; proporre modelli innovativi di raccolta dei rifiuti e di tariffazione che incentivino il cittadino all'adozione di buone pratiche (ad esempio sperimentare modelli di tariffa PAYT vale a dire una tariffa che è attribuita all'utente sulla base di una valutazione puntuale, cioè specifica del quantitativo di rifiuti conferiti dal singolo utente ai servizi di raccolta); massimizzare l'invio e il recupero e la reimmissione della maggior parte dei rifiuti nel ciclo economico (principio della preferenza del recupero); ottimizzare le fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento basato sul principio dello smaltimento sicuro; realizzare un sistema impiantistico territoriale che consenta di ottemperare al principio di prossimità (cioè che i rifiuti vengano trattati il più vicino possibile al luogo di produzione); promuovere il riutilizzo dei rifiuti per la produzione di materiali commerciali debitamente certificati e la loro commercializzazione anche a livello locale.

* * *

GLI OBBLIGHI SPECIFICI DI SERVIZIO PUBBLICO PREVISTI NEL COMUNE DI RIPALTA CREMASCA

Lo svolgimento del servizio di igiene ambientale nel Comune di Ripalta Cremasca dovrà perseguire i seguenti obiettivi specifici:

1. abbattimento dei costi del servizio con conseguente riduzione dei prezzi al cittadino e alle imprese;
2. flessibilità di contabilizzazione del servizio rifiuti ai cittadini, eventualmente anche attraverso la sperimentazione di sistemi di tariffa puntuale;
3. introduzione di sistemi di premialità;
4. passaggio ad una media dell'80-85% di raccolta differenziata entro la scadenza finale del contratto;

5. innalzamento della qualità del rifiuto differenziato con conseguente riduzione dei prezzi di smaltimento;
6. flessibilità dei servizi erogati, al fine di consentire l'adeguamento del servizio alle specifiche esigenze del territorio comunale;
7. azioni dirette di prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti attraverso il dialogo ed azioni concertate con le grandi reti commerciali operanti sul territorio;
8. azioni mirate alla marginalizzazione dell'utilizzo di sistemi di incenerimento anche attraverso l'introduzione di sistemi di recupero spinto sulle frazioni di rifiuto non differenziate;
9. azioni mirate di educazione e dissuasione per la riduzione dei rifiuti dispersi, mantenendo l'ambiente più pulito anche sulle strade provinciali;
10. investimenti nelle strutture territoriali quali le piattaforme di SCRP;
11. affidamento al gestore degli impianti di SCRP funzionali al servizio di igiene urbana;
12. aumento della autonomia impiantistica territoriale;
13. proposta di tecnologie domestiche per il recupero e la riduzione della produzione dei rifiuti;
14. benefici per i cittadini (economici, di qualità del servizio, di qualità del territorio);
15. introduzione di forme di tutela e promozione dell'occupazione per i cittadini residenti nel territorio cremasco, avendo riguardo in particolare ai soggetti svantaggiati così come definiti dalla normativa comunitaria;
16. progetti di diffusione della cultura ambientale e del riciclo nelle scuole;
17. promozione verso i cittadini di comportamenti virtuosi anche attraverso manifestazioni pubbliche, premi, borse di studio, etc.;
18. piano di comunicazione pubblica che consenta in modo stabile un contatto con i cittadini per raccogliere proposte migliorative del servizio, diffondere con gli strumenti telematici la cultura e l'attenzione all'ambiente, alla riduzione della produzione dei rifiuti, al risparmio energetico, alla conoscenza e diffusione delle migliori pratiche in uso;
19. sistemi di misura del grado di soddisfazione del servizio.

Il Comune di Ripalta Cremasca, dopo aver valutato e apprezzato gli interessi pubblici sottesi a quanto sopra esposto, i quali sono conformi al documento di indirizzo del Comitato dei Sindaci dei Comuni soci di SCRP approvato in data 29 marzo 2014, ritiene di dover imporre, sul proprio territorio, i seguenti obblighi specifici di pubblico servizio che dovranno essere rispettati dal nuovo gestore dell'attività di cui trattasi.

In particolare, il gestore da individuarsi nel rispetto dei principi di matrice comunitaria, dovrà obbligarsi ad effettuare, senza soluzioni di continuità e sulla base del calendario previsto e su tutto il territorio comunale:

a) il servizio di raccolta su tutto il territorio comunale, dei rifiuti solidi urbani e assimilati conferiti in forma differenziata con separazione delle frazioni che, in via indicativa, vengono di seguito elencate:

FORSU;

Vetro;

Carta;

Alluminio e ferro;

Rifiuti ingombranti;

Rifiuto secco;

Altro;

b) svolgere tutte le ulteriori attività previste dal nuovo contratto di servizio che verrà stipulato fra il Comune di Ripalta Cremasca ed il nuovo affidatario, da intendersi a tutti gli effetti quali obblighi di pubblico servizio ai sensi della presente relazione.

Ciò facendo, il Comune di Ripalta Cremasca si propone, in definitiva, di raggiungere i seguenti risultati:

1. economici
 - a) riduzione dei costi complessivi del servizio a favore dei cittadini;
 - b) realizzazione di impianti sostenibili di selezione e recupero che creano posti di lavoro;
2. ambientali
 - a) riduzione sensibile dei rifiuti prodotti;
 - b) massima quantità di rifiuto riciclato come materia seconda;
 - c) minima quantità di rifiuto riciclato come fonte energetica termica (incenerimento);
 - d) pulizia diffusa del territorio.
3. qualità della vita
 - a) cultura ambientale e del recupero;
 - b) partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini alla cura del territorio.