



CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

SETTORE AMBIENTE E TERRITORIO

Art. 34, comma 20, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179

Relazione in pubblicazione sul sito internet della città di Lignano Sabbiadoro dell'affidamento in house providing del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani alla società MTF srl con sede a Lignano Sabbiadoro.

Con deliberazione del consiglio comunale n. 24 del 27.02.2006 è stato affidato con il modello dell'in house providing alla soc. MTF srl con sede a Lignano Sabbiadoro per il periodo di 25 anni a decorrere dal 01.03.2006 il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e indifferenziati.

Il contratto di servizio è stato stipulato in data 11.10.2006 rep. n.71841 registrato a Udine il 27.10.2006 al n. 6141 A.P.

La società MTF srl con sede a Lignano Sabbiadoro capitale sociale € 50.000,00 interamente versato codice fiscale e numero di registro delle imprese 01286500309 è controllata al 99% da EXE spa con sede a Udine e al 1% dal Comune di Lignano Sabbiadoro risulta essere società interamente a partecipazione pubblica;

La soc. EXE spa risulta essere partecipata da:

Azionista	Numero azioni	% capitale sociale
Provincia di Udine	484.767	55,605
Lignano Sabbiadoro	199.800	22,918
NET spa	15.6590	17,962
Comunità Montana della Carnia	23.062	2,645
Manzano	7.045	0,808
Legambiente	536	0,062

LA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E LA LEGISLAZIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA IN TEMA DI SERVIZI AMBIENTALI

IL QUADRO NORMATIVO STATALE RELATIVO ALL'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI NATURA AMBIENTALE

Ai sensi del Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) i servizi pubblici locali di natura ambientale e, in particolare, i servizi attinenti la gestione dei rifiuti costituiscono "attività di pubblico interesse" (art. 177, comma 2).



Settore: AMBIENTE E TERRITORIO
responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30
tel. **0431 409213** - telefax **0431 409157**
web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

Il Codice aveva previsto una forma sempre più centralizzata di gestione (lato Amministrazione) attraverso la costituzione – nelle singole Regioni - di specifiche Autorità d'Ambito che avrebbero dovuto 'governare' la gestione c.d. integrata di tali servizi sostituendo i soggetti pubblici attualmente titolari dei relativi poteri.

A livello transitorio, il medesimo Codice ha previsto che – sino alla definitiva implementazione del nuovo sistema – i soggetti pubblici attualmente competenti continuino a gestire i servizi in parola (art. 204, comma 1).

LA RIFORMA INTRODotta DALL'ART. 23 BIS DEL D.L. N. 112/2008

Nel corso degli anni, la materia dei servizi pubblici locali è stata interessata dal susseguirsi e sovrapporsi di una serie di normative *ad hoc* volte a individuare – in particolare - le modalità attraverso le quali le amministrazioni locali avrebbero dovuto gestire e affidare i relativi servizi.

Senza ripercorrere le varie fasi storiche antecedenti, si consideri che il legislatore aveva approvato una riforma generale del settore con l'art. 23-*bis* del decreto legge 26 febbraio 2008 n. 112. Tale disposizione è rilevante in relazione a due aspetti.

In primo luogo, infatti, essa aveva stabilito in via transitoria che le scadenze di tutte le concessioni in essere - salvo ipotesi che non interessano il caso di specie – venivano anticipate *ex lege* (v. *comma 8 dell'art. 23-bis*).

In secondo luogo, la disposizione in esame aveva imposto agli enti locali di procedere ad un nuovo affidamento dei servizi sulla base di uno dei tre modelli di riferimento:

a) affidamento a favore di operatori economici selezionati con procedure a evidenza pubblica (v. *art. 23-bis, comma 2, lett. a*);

b) affidamento a società a partecipazione mista pubblica e privata, in cui la selezione del socio doveva avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi sopra riportati, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento (v. *art. 23-bis, comma 2, lett. b*);

c) affidamento a società pubbliche c.d. 'in house' che era ammesso solo in situazioni eccezionali e residuali dove non era possibile un efficace e utile ricorso al mercato (v. *art. 23-bis, comma 3*).

L'ABROGAZIONE DELL'ART. 23-BIS DEL D.L. N. 112/08 E LA NUOVA DISCIPLINA INTRODotta DALL'ART. 4 DEL D.L. N.138/11

L'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/08 è stato abrogato all'esito del referendum del 12-13 giugno 2011. Il legislatore ha successivamente tentato di colmare il vuoto normativo, con l'adozione dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (convertito con legge 14 settembre 2011 n. 148).

In particolare, la nuova disciplina introdotta dall'art. 4 del d.l. n. 138/2011 era rilevante in relazione a tre aspetti.

In primo luogo, essa introduceva un nuovo regime transitorio in base al quale rimodulava le scadenze anticipate *ex lege* delle concessioni in essere a favore di società a

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. 0431 409213 - telefax 0431 409157

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

partecipazione pubblica. Per il caso di MTF srl l'affidamento sarebbero scadute al 31.12.2012

In secondo luogo, richiedeva agli enti locali di adottare una delibera quadro con la quale valutare se i servizi configurano attività che devono essere liberalizzate *tout court* (art. 4, comma 1) oppure se tali servizi devono continuare ad essere attività su cui esiste un diritto di esclusiva a favore delle amministrazioni di riferimento (art. 4, commi 1 e 8)

In terzo luogo, con riferimento a tutte le ipotesi in cui i servizi pubblici locali non potevano essere liberalizzati, aveva – di fatto – reintrodotto, sebbene con sfumature diverse, i medesimi tre modelli di gestione previsti dall'art. 23-*bis*. In altri termini, gli enti competenti avrebbero potuto affidare il servizio secondo il modello del gestore privato o della società mista, ovvero in casi eccezionali (e qualora il controvalore del servizio non avesse superato 900.000 euro/anno, limite poi abbattuto dal d.l. n. 1/2012 sino a 200.000 euro/anno) attraverso l'affidamento diretto a società *in house*.

In conclusione, la prima e la seconda disciplina in tema di servizi pubblici locali non rappresentavano altro che una medesima linea di continuità.

LA LEGGE DI STABILITÀ 2012 E LE MODIFICHE INTRODOTTE ALL'ART. 4 DEL D.L. N.138/11

A distanza di pochi mesi, l'art. 4 del d.l. n. 138/11 è stato ulteriormente integrato modificato dall'art. 9, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. "legge di stabilità 2012"). Per quanto qui interessa, il legislatore aveva previsto la 'futura' adozione di un regolamento esecutivo. Ciò comportava la sospensione di tutti i procedimenti di affidamento in corso in attesa dell'emanazione di tale atto regolamentare (o comunque del decorso del termine previsto: originariamente 31 gennaio 2012, poi prorogato al 31 marzo 2012).

LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 199/2012 E GLI EFFETTI SULLA MODIFICA DEL QUADRO NORMATIVO

Nelle more dell'adozione del regolamento, la Corte Costituzionale (con sentenza 20 luglio 2012, n. 199) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138/11.

Secondo la Corte, infatti, l'art. 4 del d.l. n. 138/11 (e le sue ulteriori modifiche) aveva riproposto una disciplina sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'abrogato art. 23-*bis* del d.l. n. 112/08. Inoltre, il nuovo art. 4 poneva ulteriori limiti alla possibilità di procedere agli affidamenti c.d. *in house* rispetto a quella che è la disciplina comunitaria vigente e alla volontà emersa dal referendum popolare del giugno 2011.

Per effetto della sentenza della Corte costituzionale, in assenza di una nuova disciplina statale, si è verificata una 'riespansione' del diritto comunitario. Ne consegue che per la ricostruzione del quadro normativo di settore occorrerà far riferimento specifico alla disciplina comunitaria vigente e alle relative interpretazioni fornite dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea

LA LIBERA SCELTA TRA MODELLO RELATIVO A SOCIETÀ *IN HOUSE* E MODELLO RELATIVO A SOCIETÀ MISTA PUBBLICO – PRIVATA. L'EQUIVALENZA DEI DUE MODELLI

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

☎ tel. **0431 409213** - 📠 telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

Per quanto interessa ai fini del presente Documento, la modifica sostanziale (e principale) generata dalla sentenza della Corte Costituzionale riguarda i limiti (o meglio l'abolizione dei limiti) all'utilizzazione del modello di gestione *in house*. Se, come già ricordato, la normativa previgente poneva dei paletti alla possibilità di utilizzare tale modello, l'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/08 e la successiva dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/11, comporta la conseguenza che i Comuni non sono più vincolati da specifici obblighi, ma sono liberi di ricorrere al modello dell'affidamento *in house*, al pari della gestione a mezzo società mista ovvero dell'affidamento a operatore privato.

In altri termini, se nella previgente disciplina, l'affidamento diretto del servizio richiedeva sempre il ricorso al modello della società mista tutte le volte che non sussistevano le stringenti condizioni per accedere all'*in house*, oggi non è più così e le amministrazioni hanno la facoltà di scegliere alternativamente l'uno o l'altro tipo di gestione. Ulteriore alternativa resta ovviamente l'affidamento con gara a imprenditore privato.

In primo luogo, le amministrazioni pubbliche hanno una generale capacità di diritto privato che consente loro l'utilizzazione di tutti gli strumenti giuridici previsti dall'ordinamento civile, ivi incluso il ricorso allo strumento societario. Tale principio è sempre stato riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina ed è oggi espressamente codificato all'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 241/90. In buona sostanza, le amministrazioni sono libere di perseguire l'interesse pubblico anche attraverso la costituzione di società di diritto privato che, a seconda delle scelte compiute, possono essere integralmente partecipate da soggetti pubblici ovvero da soggetti pubblici e privati.

In secondo luogo, in linea con questo principio generale, vale il richiamo diretto alla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012. Infatti, con tale sentenza, interpretando la volontà emersa dal referendum popolare del giugno 2011, la Consulta ha ritenuto che, nell'ambito dei servizi pubblici locali, non possano essere introdotti vincoli legislativi che limitino le ipotesi di affidamento diretto a società *in house*, rispetto a quanto previsto dal diritto dell'Unione Europea.

In terzo luogo, il medesimo principio generale è riaffermato incidentalmente anche dall'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 in tema della c.d. *spending review*. Ancora una volta dunque l'ordinamento conferma che gli enti pubblici hanno una generale capacità di diritto privato che consente loro di detenere partecipazioni societarie (anche e soprattutto ai fini dell'esercizio di servizi pubblici).

In conclusione, ad oggi, il modello di gestione a società mista e quello a società *in house* vanno considerati, al tempo stesso, ammissibili ed equivalenti l'uno all'altro. E tra loro equivalenti al diverso modello di affidamento e gestione attraverso operatore privato selezionato con gara.

GLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E IL NUOVO REGIME TRANSITORIO

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale non ha investito l'art. 3-*bis* del d.l. n. 138/2011 che, pertanto, deve ritenersi attualmente vigente. Secondo tale disposizione lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica devono essere organizzati sul territorio secondo c.d. "*ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei*".

La medesima disposizione rinvia alla Regioni il compito di definire il perimetro di tali ambiti/bacini così da consentire la realizzazione di economie di scala e di differenziazione

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

☎ tel. **0431 409213** - 📠 telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

idonee a massimizzare l'efficienza dei singoli servizi su base territoriale. A fronte della definizione degli ambiti/bacini, le Regioni dovranno anche provvedere alla istituzione o designazione degli enti di governo degli stessi.

La disciplina nazionale chiarisce, inoltre, che la dimensione degli ambiti o dei bacini non deve essere di norma inferiore a quella del territorio provinciale di riferimento. Un ambito/bacino di perimetro ridotto potrà essere individuato solo previa motivazione di tale scelta sulla base di criteri "di differenziazione territoriale e socio-economica" e comunque nel rispetto dei "principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio". È fatta comunque 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 del nuovo art. 3-*bis*.

a nuova disciplina chiarisce, infine, che la stessa "opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti".

L'ART. 34 DEL D.L. 18 OTTOBRE 2012, N. 179 (CONVERTITO CON LEGGE N. 221/2012) E IL NUOVO REGIME TRANSITORIO

Da ultimo, il nuovo decreto legge n. 179/2012 (convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221) ha introdotto, *inter alia*, anche alcune disposizioni in materia di servizi pubblici locali.

In particolare, l'art. 34. prevede che:

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

- "*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*" (comma 21);

- "*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*" (comma 23, che introduce un nuovo comma 1-*bis* all'art. 3-*bis*, del d.l. n. 138/2011).

CONCLUSIONI SUL QUADRO NORMATIVO STATALE RELATIVO ALL'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. 0431 409213 - telefax 0431 409157

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

Sintetizzando, in base al quadro normativo nazionale (e comunitario) risulta che:

- (a) i Comuni continuano ad essere i soggetti competenti alla gestione e all'affidamento dei servizi pubblici locali di natura ambientale;
- (b) i Comuni possono procedere all'affidamento unico diretto dei servizi pubblici di natura ambientale in favore di una società a capitale pubblico da loro partecipata, senza dover rispettare altro limite se non quello della classificazione come *in house* della società affidataria;
- (c) gli affidamenti in essere sono consentiti *ex lege* fino al 31 dicembre 2013
- (d) l' adeguamento alla disciplina vigente degli attuali affidamenti, deve essere completato entro la fine del 2013.

LA LEGISLAZIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA IN TEMA DI SERVIZI AMBIENTALI

L'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE UNICO DELLA LEGGE REGIONALE N. 11/2011 E LA SUCCESSIVA PROROGA

In attuazione della disciplina nazionale sui servizi pubblici locali, la Regione Friuli Venezia Giulia (FVG) ha dettato specifiche disposizioni in tema di servizi ambientali.

In particolare, per quanto qui interessa, con la legge regionale 11 agosto 2011, n. 11, la Regione FVG aveva inizialmente introdotto, fino al 31 dicembre 2011, un unico ambito territoriale ottimale coincidente con il territorio regionale, prevedendo in particolare che *"nelle more dell'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, da approvarsi entro il 31 dicembre 2011, ai fini del contenimento dei costi della gestione integrata dei rifiuti solidi urbani sul territorio regionale, è delimitato fino al 31 dicembre 2011 un unico ambito territoriale ottimale coincidente con il territorio regionale medesimo"* (art. 3, comma 51). In seguito, il termine del 31 dicembre 2011 è stato prorogato al 31 dicembre 2012, con la modifica introdotta dall'art. 5, comma 52, della legge regionale 29 dicembre 2011, n. 18.

LE FORME DI COOPERAZIONE E L'AMBITO SOVRA COMUNALE PREVISTO DALL'ART. 3, COMMA 25, DELLA LEGGE REGIONALE N. 14/2012

In un secondo momento, la Regione ha integrato e parzialmente modificato la predetta disposizione, stabilendo che: *"in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3-bis, comma 1, terzo e quarto periodo, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011, e sulla base di deliberazioni degli enti locali interessati, da perfezionare con la relativa assunzione entro il 31 dicembre 2012, nei casi di forme di cooperazione tra enti locali per la gestione diretta e in house dei servizi pubblici relativi ai rifiuti urbani operanti per la raccolta differenziata e il recupero in attuazione delle direttive comunitarie in materia, l'ambito territoriale unico di cui all'articolo 3, comma 51, della legge regionale 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), che viene confermato anche successivamente al 31 dicembre 2012, risulta articolato in zone funzionali corrispondenti alle predette forme di cooperazione. Le gestioni presenti in singoli Comuni non facenti parte delle predette forme di cooperazione proseguono o sono*

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

☎ tel. **0431 409213** - 📠 telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

rinnovate in conformità alle norme vigenti in materia, attuando l'organizzazione del servizio pubblico su base sovracomunale anche mediante misure di integrazione disposte dai livelli istituzionali competenti. Resta fermo quanto previsto dalle norme vigenti in materia di servizi pubblici locali con rilevanza economica e, in particolare, relativamente alle fattispecie che già prevedono procedure di affidamento a evidenza pubblica" (art. 3, comma 25, legge regionale 25 luglio 2012, n. 14).

Per quanto qui interessa, tale disposizione è rilevante in relazione ai seguenti aspetti:

- a) l'unico ambito territoriale ottimale coincidente con il territorio regionale è confermato anche per il periodo successivo al 31 dicembre 2012;
- b) laddove esistano già forme di cooperazione tra enti locali per la gestione diretta e *in house* dei servizi pubblici relativi ai rifiuti urbani, l'ambito territoriale unico è articolato in zone funzionali.

IL PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Con decreto del Presidente della Regione FVG n. 0278/Pres del 31 dicembre 2012 è stato approvato il "Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani", ai sensi dell'articolo 199 del d.lgs. 152/2006 ("Codice dell'Ambiente"), pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione, supplemento ordinario n. 5 dell'11 gennaio 2013 al BUR n. 2 del 9 gennaio 2013.

Per quanto qui interessa, il Piano conferma l'ambito territoriale ottimale unico, coincidente con il territorio regionale, come previsto dall'articolo 3, comma 51, della legge regionale 11 agosto 2011, n. 11. Il Piano non menziona espressamente le zone funzionali che restano comunque previste e disciplinate dalla disposizione di rango legislativo di cui all'art. 3, comma 25, legge regionale n. 14/2012.

Si segnala, in ogni caso, che per la completa implementazione del Piano è necessaria la costituzione o individuazione dell'ente di governo dell'ambito unico. Sino a tale data i soggetti competenti restano comunque i Comuni.

L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

CARATTERI DELLA SOCIETÀ IN HOUSE

La giurisprudenza della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali ha individuato i caratteri che distinguono le società *in house* rispetto alle altre società pubbliche, che svolgono attività di impresa.

I caratteri essenziali delle società *in house* sono stati individuati inizialmente con la sentenza della Corte di Giustizia del 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98) e sono:

- a) "controllo analogo";
- b) "attività dedicata".

Il primo carattere essenziale presuppone che l'ente o gli enti pubblici esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi.

Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. **0431 409213** - telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

L'ELABORAZIONE DEL CONTROLLO ANALOGO E DELL'ATTIVITÀ DEDICATA NELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA. IL CONTROLLO ANALOGO: LA PARTECIPAZIONE TOTALITARIA

In primo luogo, si consideri che la sussistenza del controllo analogo implica la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione affidante il servizio, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi (sentenza della Corte di Giustizia, sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, Asociación de Empresas Forestales c. Transformación Agraria SA (TRASGA); 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle).

ALTRE CARATTERISTICHE DEL CONTROLLO ANALOGO

Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo", la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. sentenze della Corte di Giustizia del 13 ottobre 2005, Parking Brixen - C-458/03, punto 65; 13 novembre 2008, Coditel Brabant - C-324/07, punto 28; 10 settembre 2009, Sea - C-573/07, punto 65). In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare su tale entità un controllo strutturale e funzionale (sentenza Commissione/Italia, cit., punto 26). La Corte esige altresì che tale controllo sia effettivo (sentenza Coditel Brabant, cit., punto 46).

Inoltre, nel caso in cui venga fatto ricorso ad un'entità posseduta da più autorità pubbliche, il "controllo analogo" può essere esercitato in forma congiunta da tali autorità, senza che sia indispensabile che detto controllo venga esercitato individualmente da ciascuna di esse (v., in tal senso, citate sentenze Coditel Brabant, punti 47 e 50, nonché sentenza Sea, punto 59). Da ciò consegue che, se una amministrazione è socia di minoranza di una società a capitale interamente pubblico al quale viene affidata la gestione di un servizio, la circostanza che la medesima società eserciti lo stesso servizio anche per le altre amministrazioni socie non esclude la sussistenza del controllo analogo. In altri termini, secondo la Corte di Giustizia, il controllo analogo può essere esercitato sia individualmente (dalla amministrazione socio unico) sia congiuntamente (da tutte le amministrazioni che partecipano al capitale sociale della società *in house*, ivi inclusa l'autorità socia di minoranza), cfr. Sentenza Sea, cit., punto 63.

Infine, la giurisprudenza europea ha precisato che la condizione del controllo analogo è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta (sentenza del 29 novembre 2012, C-183/11).

IL REQUISITO DELLA "ATTIVITÀ DEDICATA"

In relazione alla "attività dedicata", la Corte di Giustizia ha affermato che sussiste qualora l'affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. **0431 409213** - telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

appartenenza (sentenza Corte di Giustizia, 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, *Parking Brixen*).

Secondo la Corte di Giustizia, *“si può ritenere che l’impresa in questione svolga la parte più importante della sua attività con l’ente locale che la detiene, ai sensi della menzionata sentenza Teckal, solo se l’attività di detta impresa è principalmente destinata all’ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale. Per verificare se la situazione sia in questi termini il giudice competente deve prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative.”* (sentenza della Corte di Giustizia del 11 maggio 2006, Carbontermo, C-340/04, punti 63-64).

Nella stessa decisione, la Corte ha specificato, peraltro, che: *“Nel caso in cui diversi enti locali detengano un’impresa, la condizione relativa alla parte più importante della propria attività può ricorrere qualora l’impresa in questione svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o quell’ente locale ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l’attività da prendere in considerazione nel caso di un’impresa detenuta da vari enti locali è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti.”* (sentenza Carbontermo, punti 70-71)

L’ESAME DEI CASI CONCRETI NELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE; I CONTENUTI DEGLI STATUTI SOCIETARI CHE COSTITUISCONO INDICE DELLA SUSSISTENZA DI UN CONTROLLO ANALOGO E DELL’ATTIVITÀ DEDICATA

Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, i giudici amministrativi nazionali, pronunciandosi sui vari casi concreti che si sono presentati al vaglio, hanno ricercato gli indici della sussistenza dei due caratteri del “controllo analogo” e della “attività dedicata” partendo dall’esame degli statuti societari delle società *in house* (v. da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 dicembre 2012, n. 6565).

IL REQUISITO DEL CONTROLLO ANALOGO SECONDO LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

Quanto al controllo analogo, esso presuppone la partecipazione totalitaria da parte di soggetti pubblici (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 28 novembre 2011, n. 9286) per cui lo Statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati). Occorre, quindi, che l’ente posseda l’intero pacchetto azionario della società affidataria (Consiglio di Stato, Sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440; anche se in precedenza, il Consiglio di Stato, Sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque superiore al 99%). Tale circostanza, pur essendo necessaria, non è da sola sufficiente a determinare il c.d. controllo analogo.

Sul punto, la giurisprudenza ha dettagliato i contenuti che lo statuto societario deve presentare per potersi configurare un’ipotesi di organismo *in house*. In particolare, lo stesso deve far *“emergere con nettezza la sussistenza, in capo ai Comuni soci, di effettivi poteri in grado di limitare in modo determinante i poteri degli organi di gestione e amministrazione della società.”* (v. T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. II, 31 maggio 2012, n. 380). Il giudice nazionale ha ritenuto che si configura un controllo analogo nei casi in cui lo statuto preveda che:

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. **0431 409213** - telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

(i) il Consiglio di Amministrazione debba relazionare periodicamente all'assemblea dei soci sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici nonché sull'andamento della gestione ordinaria e straordinaria della società;

(ii) vi siano forme incisive di controllo dei soci sul Consiglio di Amministrazione, quale per esempio l'istituzione di un organo di coordinamento dei soci, che ha poteri forti in merito alla definizione delle strategie sociali, allo stato di attuazione degli obiettivi e allo stato della qualità del servizio, nonché di controllo, anche ispettivo, sulla gestione aziendale e sul bilancio.

Inoltre, la giurisprudenza ha considerato *"indispensabile che le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante"* (v. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 22 marzo 2012, n. 892, che richiama anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514).

Pertanto, lo statuto deve prevedere degli strumenti che garantiscano *"che il consiglio di amministrazione della società di capitali affidataria in house non abbia rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo e che la totalità dei soci pubblici eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, sicché risulta indispensabile, che le decisioni più importanti siano sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di in house frazionato - come nella fattispecie in esame -, della totalità degli enti pubblici soci"* (T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, 1 febbraio 2012, n. 225, che richiama anche C.d.S., Sez. V, 24 settembre 2010, n. 7092 e 11 agosto 2010, n. 5620).

IL REQUISITO DELLA "ATTIVITÀ DEDICATA" SECONDO LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

In relazione al secondo elemento identificativo dell'*in house* elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, i giudici nazionali hanno precisato che l'attività dedicata:

- *"richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano"* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 dicembre 2012, n. 6565 e anche T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 11 aprile 2011, n. 954);

- consiste nella *"destinazione prevalente dell'attività all'ente di appartenenza"* (T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 7 aprile 2011, n. 304);

- sussiste se le clausole dello statuto *"circoscrivono l'attività prevalente della società all'ambito territoriale di pertinenza degli enti pubblici soci"* (Consiglio Stato, Sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447).

In particolare, l'attività dedicata è stata considerata strumento per definire *"il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa "in house" e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare"* (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 13 gennaio 2012, n. 14, che richiama anche Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 3 marzo 2008, n. 1). Di conseguenza, secondo tale pronuncia, l'ampliamento dell'oggetto sociale e dei soggetti destinatari dei servizi, comporterebbe l'acquisizione da parte del soggetto *in house* di una vocazione commerciale che di per sé compromette l'effettività del controllo analogo e allenta il nesso di strumentalità dell'attività con le esigenze pubbliche degli enti controllanti.

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

☎ tel. **0431 409213** - 📠 telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

I CONTENUTI DELLO STATUTO

Alla luce della giurisprudenza europea e nazionale fin qui citata, i caratteri essenziali della società *in house* dovranno essere inclusi nello statuto societario e, nello specifico, lo statuto della società *in house* dovrà prevedere:

- (i) un oggetto sociale che, nel rispetto dei principi applicabili alla società *in house*, sia riferito all'esercizio delle attività inerenti i servizi pubblici locali di natura ambientale. Ciò al fine di soddisfare l'esigenza che la società strumentale non abbia e/o acquisisca una vocazione commerciale che ne renderebbe più difficoltoso il controllo da parte dell'ente pubblico socio;
- (ii) l'attribuzione agli enti locali soci della nomina dei membri del consiglio di amministrazione;
- (iii) la necessità che la totalità del capitale sia pubblica, a garanzia del mantenimento delle finalità pubblicistiche per le quali la società strumentale è stata costituita (clausola di divieto di cessioni partecipazioni a privati);
- (iv) l'obbligo per il consiglio di amministrazione di relazionare periodicamente all'assemblea dei soci sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici nonché sull'andamento della gestione ordinaria e straordinaria della società;
- (v) forme incisive di controllo dei soci sul consiglio di amministrazione, ivi inclusa per esempio l'istituzione di un organo di coordinamento dei soci, che ha poteri forti in merito alla definizione delle strategie sociali, allo stato di attuazione degli obiettivi e allo stato della qualità del servizio, nonché di controllo, anche ispettivo, sulla gestione aziendale e sul bilancio;
- (vi) poteri di ingerenza e di condizionamento a favore dei soci pubblici superiori a quelli tipici del diritto societario, tali da evitare che il consiglio di amministrazione della società affidataria *in house* abbia rilevanti poteri gestionali di carattere autonomo.

I REQUISITI DELL'IN HOUSE NEL CONTESTO SPECIFICO

I CONTROLLI SOCIETARI E I LIMITI ALLE ATTIVITÀ ESTERNE

Nell'operazione *in house* che ci interessa, il requisiti del controllo analogo e della attività dedicata sono stati adeguati alla normativa vigente con verbale di data 30 dicembre 2013 rep. 85758 racc. 36908 - modifiche allo Statuto di MTF srl. (Allegato A)

SERVIZIO PUBBLICO

I servizi, oggetto della dell'affidamento a MTF srl sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse di cui alla L. 12 giugno 1990, n. 146 e, pertanto, per nessuna ragione potranno essere sospesi o abbandonati, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili a MTF .

uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

a) Eguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti del comune di Lignano Sabbiadoro e nel rispetto dei diritti degli stessi.

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. 0431 409213 - telefax 0431 409157

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

b) Imparzialità

MTF avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

c) Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili ad MTF quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

d) Partecipazione

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione

L'utente ha diritto di accesso alle informazioni che lo riguardano. Il diritto di accesso sarà esercitato nei limiti e con le modalità di cui alla vigente normativa in materia di accesso agli atti e di tutela della privacy.

L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

COMPENSAZIONI

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, gli enti locali devono pubblicare una relazione che specifica, *inter alia*, la sussistenza di eventuali compensazioni economiche a favore del soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Il concetto di compensazione può essere inteso in due modi diversi.

In primo luogo, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali devono corrispondere al soggetto affidatario del servizio pubblico locale. Secondo tale definizione, nel caso di specie, non sussistono compensazioni. Infatti, come descritto approfonditamente nel precedente paragrafo 4.6, le previsioni economico-finanziarie presentate non prevede la necessità che il Comune di Lignano Sabbiadoro dia un apporto finanziario addizionale a favore di MTF srl. Del resto, i positivi risultati economici derivano dalle azioni di efficientamento e dagli investimenti previsti nel Piano Industriale che garantisce MTF la definizione di introiti in linea con gli attuali valori di mercato e in grado di remunerare i costi della gestione senza la necessità di dover prevedere, nel corso del piano, alcuna compensazione economica o finanziaria da parte del comune.

In secondo luogo, in sede comunitaria, le compensazioni rappresentano gli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale. In tale sede, alcune compensazioni sono automaticamente riconosciute compatibili con il diritto comunitario senza necessità di svolgere alcun procedimento autorizzatorio e/o notifica. Altre compensazioni, invece, possono essere qualificate come aiuti di stato e possono essere considerate compatibili con il diritto comunitario solo in determinati casi

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. **0431 409213** - telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004





CITTÀ DI LIGNANO SABBIAADORO

PROVINCIA DI UDINE

Viale Europa, 26 – 33054 Lignano Sabbiadoro (UD) – codice fiscale 83000710307

Per quanto qui interessa, così come specificato nella Comunicazione della Commissione Europea C(2011) 9404 del 20.12.2011, le compensazioni che non sono considerate aiuti di stato e che sono considerate automaticamente compatibili con il diritto comune sono le compensazioni che soddisfano quattro condizioni specifiche individuate dalle giurisprudenze comunitarie e, in particolare, dalla sentenza della Corte di Giustizia nel caso Altmark Trans GmbH. Lo scopo di queste condizioni è quello di escludere *tout court* l'esistenza di un aiuto di stato quando la compensazione rappresenta una contropartita delle prestazioni effettuata dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quella delle società che fanno loro concorrenza.

Nel caso di specie, i corrispettivi che sono riconosciuti per i servizi ambientali erogati da MTF srl sono compensazioni in senso comunitario che non rappresentano aiuti di stato e che sono automaticamente compatibili con il diritto comunitario. Infatti, in linea con le quattro condizioni previste nella sentenza del caso Altmark Trans GmbH:

ECONOMICITA'

Sotto il profilo della economicità della prestazione possiamo solo richiamare gli esiti della gara ad evidenza pubblica espletata per il medesimo servizio nel 2012 in esecuzione all'art. 4 del d.l. n. 138/11 norma poi dichiarata incostituzionale dalla sentenza 199/2012. Pur considerando le diverse modalità di espletamento del servizio e le caratteristiche intrinseche la valutazione economica finale non si discosta considerevolmente dalla recente determinazione dei costi dei servizi imputabili alla partecipata MTF srl;

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto, nel presente documento che l'affidamento alla MTF srl con sede a Lignano Sabbiadoro è conforme al modello *in house*, dei servizi pubblici locali di natura ambientale così come descritto e delineato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale e meglio previsti dall'art. 34 comma 20 del D.L.179/20120 convertito in L. 221/2012.

Lignano Sabbiadoro 31.12.2013

Il Capo Settore U.O.
Ambiente e Territorio
Moraldo Bradaschia

Settore: AMBIENTE E TERRITORIO

responsabile del procedimento: geom. Moraldo Bradaschia - la pratica è trattata da: p.i. Mario Spangaro
orario per il pubblico: lun. e ven. dalle 10:00 alle 13:00 - mar. e gio. dalle 16:00 alle 17:30

tel. **0431 409213** - telefax **0431 409157**

web: <http://www.lignano.org> e-mail: mario.spangaro@lignano.org



SISTEMA CERTIFICATO
ISO 14001:2004

