

Deliberazione n. 8 del 12/6/2012

**OGGETTO: ART. 4 DEL D.L. N. 138 DEL 13/08/2011 CONVERTITO CON MODIFICHE IN LEGGE 16/09/2011 N. 148. VERIFICA ISTRUTTORIA E SCHEMA DI DELIBERA QUADRO.**

### IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

PREMESSO CHE:

- L'art. 4 del D.L. 138/2011, convertito con modifiche in Legge 14/09/2011 n. 148, ha riformato la materia dei servizi pubblici locali adeguandola al referendum popolare dello scorso giugno 2011 e alla normativa dell'Unione europea;
  - L'articolo citato prevede:
    - "1. Gli enti locali, nel rispetto dei principi di concorrenza, di liberta' di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale verificano la realizzabilita' di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito "servizi pubblici locali", liberalizzando tutte le attivita' economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalita' e accessibilita' del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunita'.*
    - 2. All'esito della verifica di cui al comma 1 l'ente adotta una delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunita' locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio. Con la stessa delibera gli enti locali valutano l'opportunita' di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralita' di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa.*
    - 3. Per gli enti territoriali con popolazione superiore a 10.000 abitanti, la delibera di cui al comma precedente e' adottata previo parere obbligatorio dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato, che si pronuncia entro sessanta giorni, sulla base dell'istruttoria svolta dall'ente di governo locale dell'ambito o del bacino o in sua assenza dall'ente locale, in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva e alla correttezza della scelta eventuale di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralita' di servizi pubblici locali. La delibera e il parere sono resi pubblici sul sito internet, ove presente, e con ulteriori modalita' idonee.*
    - 4. L'invio all'Autorita' garante della concorrenza e del mercato, per il parere obbligatorio, della verifica di cui al comma 1 e del relativo schema di delibera quadro di cui al comma 2, e' effettuato entro dodici mesi dall'entrata in vigore del presente decreto e poi periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli enti locali. La delibera quadro di cui al comma 2 e' comunque adottata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi, entro trenta giorni dal parere dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato. In assenza della delibera, l'ente locale non puo' procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva ai sensi del presente articolo.*
- [...]
- 8. Nel caso in cui l'ente locale, a seguito della verifica di cui al comma 1, intende procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva, il conferimento della gestione di servizi pubblici locali avviene in favore di imprenditori o di societa' in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, 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 economicita', imparzialita', trasparenza, adeguata pubblicita', non discriminazione, parita' di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalita'. Le medesime procedure sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge, ove esistente, dalla competente autorita' di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti."*

- Le attività e gli adempimenti che prevede la norma citata, nel contesto territoriale e funzionale della provincia di Torino e per il contesto normativo nazionale (d.lgs. 152/2006), sono di competenza della scrivente ATO-R, ente assimilabile agli enti locali in quanto forma associativa obbligatoria degli stessi come da L.R. 24/2002 ed ente affidante dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani dell'ambito.
- Pertanto ATO-R, in esito alla verifica istruttoria di cui al comma 1 dell'art. 4 citato ha l'onere di:
  1. predisporre uno schema di delibera quadro con il seguente contenuto:
    - a) illustrare l'istruttoria compiuta;
    - b) evidenziare, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio
  2. inviare all'Autorità Garante Concorrenza e Mercato la verifica istruttoria e lo schema di delibera quadro per il parere obbligatorio e preventivo
  3. adottare la delibera quadro in esito al parere positivo dell'Autorità e darne attuazione.

CONSIDERATO CHE gli uffici di ATO-R hanno svolto la verifica istruttoria prescritta dal comma 1 dell'art. 4 citato la quale dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, analizzato le necessarie caratteristiche di universalità e accessibilità con riferimento ai servizi di smaltimento ed i connessi ai bisogni della comunità, verifica che non è realizzabile una gestione concorrenziale dei servizi di competenza, dovendo gli stessi essere mantenuti in regime di esclusiva per motivazioni di carattere giuridico, tecnico/tecnologico, economico, ambientale e di tutela della salute.

VISTA la verifica istruttoria sopra citata, letta e valutata e ritenuto di condividerla in toto, sia nei suoi contenuti che negli esiti, qui richiamandola integralmente quale allegato al presente atto sotto la lettera A) per farne parte integrante e sostanziale.

CONSIDERATO INOLTRE CHE:

- Nel contesto territoriale e funzionale attualmente in vigore delineato dalla L.R. Piemonte 24/2002, gli enti competenti alla verifica istruttoria ed all'adozione della delibera quadro di cui all'art. 4 del D.L. citato, sono i Consorzi di bacino per i servizi di raccolta e connessi, le Associazioni d'Ambito, tra cui la scrivente ATO-R, per i servizi di smaltimento.
- A tal fine, considerato che il ciclo di gestione dei rifiuti è integrato e come tale deve essere unitariamente considerato e trattato, si sottolinea come il presente schema di delibera quadro è da considerarsi naturale completamento e integrazione delle delibere quadro dei consorzi di bacino.
- Peraltro si evidenzia che il Comune di Torino in qualità di consorzio di bacino ha già effettuato la verifica e predisposto lo schema di delibera quadro relativamente ai servizi di raccolta di competenza, ottenendo il parere positivo dell'Autorità in data 16/05/2012 (prot. n. 0037005); l'Autorità, nel rilasciare il suo parere, ha ritenuto affermare che *"l'amministrazione comunale abbia fornito elementi sufficienti a consentire una valutazione circa la sussistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva", essendo stati evidenziati ragionevoli motivi per poter ritenere che, nel caso di specie, la libera iniziativa economica privata non possa ritenersi idonea a soddisfare i bisogni della comunità alle più vantaggiose condizioni economiche per l'utenza in relazione ai servizi di: i) igiene ambientale, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, nonché in tutte le prestazioni accessorie connesse e strumentali; ii) gestione dell'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti solidi urbani ed assimilati a servizio della zona sud della Provincia di Torino e relativo servizio di smaltimento nonché gestione degli impianti connessi e strumentali"*. Il provvedimento del Comune di Torino e il presente schema di delibera quadro di ATO-R sono, per le motivazioni poc'anzi rilevate, concettualmente e giuridicamente integrate e necessariamente si integrano e completano a vicenda.

Visto l'art. 13 dello Statuto di ATO-R che individua gli atti di competenza dell'Assemblea.

Acquisito i pareri favorevoli in ordine alla regolarità tecnica e contabile ai sensi dell'art. 49 comma 1 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali approvato con D.Lgs. 18/08/2000 n. 267.

Atteso che il numero di voti richiesti per l'adozione della presente deliberazione è stabilito dall'art. 20 dello Statuto Consortile.

Preso atto della seguente votazione:

	Presenti	Assenti
Paolo Foietta	X	
Caltagirone Diego	X	

Trovato Francesco	X	
Magala Antonio	X	
Vico Luigi	X	

Presenti n. 5

Assenti n. 0

Non partecipanti al voto n. 0

Astenuti n. 0

Votanti n. 5

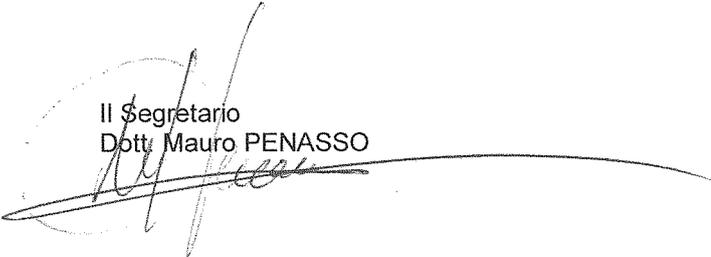
Favorevoli n. 5

Contrari n. 0

Il Consiglio di Amministrazione, all'unanimità dei presenti

### DELIBERA

- 1) Di dare atto che la presente costituisce schema di delibera quadro ai sensi del comma 2 dell'art. 4 del D.L. n. 138 del 13/08/2011 convertito con modifiche in Legge 16/09/2011 n. 148.
- 2) Di approvare, pertanto, facendo propri sia i contenuti che gli esiti, la verifica istruttoria prescritta dal comma 1 dell'art. 4 citato, svolta dagli uffici e allegata al presente atto sotto la lettera A) per farne parte integrante e sostanziale, la quale dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, analizzato le necessarie caratteristiche di universalità e accessibilità con riferimento ai servizi di smaltimento ed i connessi ai bisogni della comunità, verifica che non è realizzabile una gestione concorrenziale dei servizi di competenza, dovendo gli stessi essere mantenuti in regime di esclusiva per motivazioni di carattere giuridico, tecnico/tecnologico, economico, ambientale e di tutela della salute che qui si richiamano integralmente.
- 3) Di dare mandato agli uffici di trasmettere il presente schema di delibera quadro e l'allegata verifica istruttoria all'Autorità Garante Concorrenza e Mercato per il parere obbligatorio e preventivo dando atto che, essendo il ciclo di gestione dei rifiuti integrato e come tale da considerarsi e trattarsi unitariamente, il presente schema di delibera quadro è da considerarsi naturale completamento e integrazione delle delibere quadro dei consorzi di bacino competenti sui servizi di raccolta.  
Il Comune di Torino in qualità di consorzio di bacino ha già effettuato la verifica e predisposto lo schema di delibera quadro relativamente ai servizi di raccolta di competenza, ottenendo il parere positivo dell'Autorità in data 16/05/2012 (prot. n. 0037005); l'Autorità, nel rilasciare il suo parere, ha ritenuto affermare che *"l'amministrazione comunale abbia fornito elementi sufficienti a consentire una valutazione circa la 'sussistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva', essendo stati evidenziati ragionevoli motivi per poter ritenere che, nel caso di specie, la libera iniziativa economica privata non possa ritenersi idonea a soddisfare i bisogni della comunità alle più vantaggiose condizioni economiche per l'utenza in relazione ai servizi di: i) igiene ambientale, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, nonché in tutte le prestazioni accessorie connesse e strumentali; ii) gestione dell'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti solidi urbani ed assimilati a servizio della zona sud della Provincia di Torino e relativo servizio di smaltimento nonché gestione degli impianti connessi e strumentali"*. Il provvedimento del Comune di Torino e il presente schema di delibera quadro di ATO-R sono, per le motivazioni poc'anzi rilevate, concettualmente e giuridicamente integrate e necessariamente si integrano e completano a vicenda.
- 4) Di demandare a successivo atto di Assemblea l'approvazione della delibera quadro in esito al parere positivo dell'Autorità.
- 5) Di dare, inoltre, mandato agli uffici di richiedere all'Autorità, ove si rendesse necessario nelle prossime fasi del procedimento, ad integrazione del parere sullo schema di delibera quadro, una pronuncia sulle modalità delle procedure di gara da espletare.
- 6) Di dichiarare immediatamente eseguibile il presente provvedimento con successiva votazione, separata, espressa e favorevole di tutti gli intervenuti.



Il Segretario  
Dott. Mauro PENASSO



Il Presidente  
Dott. Paolo FOIETTA

Si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi dell'art. 49 comma 1 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali approvato con D.Lgs. 18/08/2000 n. 267.



Il Funzionario Responsabile  
Dott.ssa Federica CANUTO



*Allegato A*

**VERIFICA ISTRUTTORIA EX COMMA 1 DELL'ART. 4  
DEL DECRETO LEGGE 138/2011 AI FINI  
DELL'ADOZIONE DELLA DELIBERA QUADRO**

*Giugno 2012*

# *Indice*

1	CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.....	4
2	CONTESTO TERRITORIALE E FUNZIONALE DI RIFERIMENTO .....	5
3	IL CICLO INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI.....	7
4	I PARAMETRI DELLA VERIFICA.....	9
4.1	I contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale .....	9
4.2	Le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio di smaltimento e i bisogni della comunità 11	
5	ATTIVITÀ DA SVOLGERSI IN GESTIONE CONCORRENZIALE.....	13
6	MODALITA' DI ATTRIBUZIONE DIRITTI DI ESCLUSIVA.....	17



## 1 CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

L'art. 4 del D.L. 138/2011, convertito con modifiche in Legge 14 settembre 2011, n. 148 e successivamente modificato dalla legge 12 novembre 2011 n. 183 e dal D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 convertito con modificazioni in legge n. 27/2012, ha riformato la materia dei servizi pubblici locali adeguandola al referendum popolare dello scorso giugno 2011 e alla normativa dell'Unione Europea;

L'articolo citato prevede:

*"1. Gli enti locali, nel rispetto dei principi di concorrenza, di liberta' di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale verificano la realizzabilita' di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito "servizi pubblici locali", liberalizzando tutte le attivita' economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalita' e accessibilita' del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunita'.*

*2. All'esito della verifica di cui al comma 1 l'ente adotta una delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunita' locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio. Con la stessa delibera gli enti locali valutano l'opportunita' di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralita' di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa.*

*3. Per gli enti territoriali con popolazione superiore a 10.000 abitanti, la delibera di cui al comma precedente e' adottata previo parere obbligatorio dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato, che si pronuncia entro sessanta giorni, sulla base dell'istruttoria svolta dall'ente di governo locale dell'ambito o del bacino o in sua assenza dall'ente locale, in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva e alla correttezza della scelta eventuale di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralita' di servizi pubblici locali. La delibera e il parere sono resi pubblici sul sito internet, ove presente, e con ulteriori modalita' idonee.*

*4. L'invio all'Autorita' garante della concorrenza e del mercato, per il parere obbligatorio, della verifica di cui al comma 1 e del relativo schema di delibera quadro di cui al comma 2, e' effettuato entro dodici mesi dall'entrata in vigore del presente decreto e poi periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli enti locali. La delibera quadro di cui al comma 2 e' comunque adottata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi, entro trenta giorni dal parere dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato. In assenza della delibera, l'ente locale non puo' procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva ai sensi del presente articolo.*

[...]

*8. Nel caso in cui l'ente locale, a seguito della verifica di cui al comma 1, intende procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva, il conferimento della gestione di servizi pubblici locali avviene in favore di imprenditori o di societa' in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, 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 economicita', imparzialita', trasparenza, adeguata pubblicita', non discriminazione, parita' di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalita'. Le medesime procedure sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge, ove esistente, dalla competente autorita' di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti."*

Pertanto, gli enti competenti, ai sensi della sopra citata normativa, devono:

- 1) effettuare una verifica istruttoria con il seguente contenuto:
  - a) individuare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale;
  - b) verificare la realizzabilita' di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

- c) liberalizzare tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità dei servizi;
  - d) limitare, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.
- 2) predisporre uno schema di delibera quadro con il seguente contenuto:
    - a) illustrare l'istruttoria compiuta;
    - b) evidenziare, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio
  - 3) inviare all'Autorità Garante Concorrenza e Mercato la verifica istruttoria e lo schema di delibera quadro per il parere obbligatorio e preventivo
  - 4) adozione della delibera quadro.
  - 5) attuazione della delibera quadro

Occorre evidenziare che le attività e gli adempimenti che prevede la norma citata, nel contesto territoriale e funzionale della provincia di Torino come nel successivo paragrafo verrà descritto e per il contesto normativo nazionale (d.lgs. 152/2006), sono di competenza della scrivente ATO-R, ente assimilabile agli enti locali in quanto forma associativa obbligatoria di enti locali come da L.R. 24/2002 ed ente affidante dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani dell'ambito.

Il presente documento rappresenta pertanto la verifica istruttoria di cui al comma 1 dell'art. 4 del decreto legge 138/2011 citato, ai fini dell'adozione della delibera quadro ed ha ad oggetto i servizi di smaltimento rifiuti urbani erogati dai gestori degli impianti di discarica e dell'impianto di termovalorizzazione dell'ambito provinciale torinese come sotto indicati:

attuale Gestore	Tipologia Contratto	Data	Oggetto	Modalità attuale di affidamento
ACEA Pinerolese Industriale SPA	contratto di servizio	7/12/2011	gestione discarica per rifiuti non pericolosi nel comune di Pinerolo, località Torrione e relativo servizio di smaltimento	Diretto a gestione in house
ARFORMA SPA	contratto di servizio	27/4/2006	gestione discarica per rifiuti non pericolosi di Mattie e relativo servizio di smaltimento	Diretto a gestione in house
ASA	in corso in quanto la società è in Amministrazione straordinaria		gestione discarica per rifiuti non pericolosi nel Comune di Castellamonte località Vespia	
CCS	contratto di servizio	16/03/2011	gestione discarica per rifiuti non pericolosi nel Comune di Cambiano, Località Valle S. Pietro, Cascina Benne e relativo servizio di smaltimento	Diretto a gestione in house
CIDIU SPA	contratto di servizio	3/6/ 2009	gestione discarica per rifiuti non pericolosi di Pianezza e relativo servizio di smaltimento	Diretto a gestione in house
SETA SPA	contratto di servizio	17/7/ 2009	gestione discarica per rifiuti non pericolosi di Chivasso e relativo servizio di smaltimento	Diretto a gestione in house
SIA SRL	contratto di servizio	23/6/2011	gestione discarica per rifiuti non pericolosi nel Comune di Grosso, località Vauda Grande e relativo servizio di smaltimento	Diretto a gestione in house
TRM SPA	convenzione di affidamento	22/7/2005	gestione Termovalorizzatore del Gerbido e relativo servizio di smaltimento	Diretto a gestione in house

## 2 CONTESTO TERRITORIALE E FUNZIONALE DI RIFERIMENTO

La Provincia di Torino ha una superficie di 6.830 Km<sup>2</sup>, pari a più di un quarto dell'intera Regione Piemonte. Dal punto di vista morfologico il territorio può essere suddiviso in tre fasce principali:

- la fascia di pianura, che occupa il 27% della superficie provinciale;

- la fascia collinare, che occupa il 21% della superficie provinciale;
- la fascia alpina, pari al 52% della superficie provinciale.

La popolazione complessiva della Provincia di Torino risulta essere di 2.303.244 al 31/12/10 (ultimo dato ISTAT disponibile).

Gli abitanti sono ripartiti su un molteplice numero di Comuni: 316. Siamo quindi in presenza di una forte frammentazione amministrativa, con un gran numero di comuni di piccola e piccolissima dimensione e un ridotto numero di comuni di medie dimensioni, in buona parte integrato nella cintura metropolitana torinese.

Nell'ambito territoriale ottimale della provincia di Torino, il sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani è caratterizzato da una peculiare organizzazione dettata dalla normativa regionale (L.R. 24 ottobre 2002 n. 24) che prevede la separazione delle attività di raccolta, trasporto e conferimento agli impianti (servizi di bacino), dalle attività di realizzazione e gestione degli impianti tecnologici di smaltimento dei rifiuti, compreso il relativo servizio di smaltimento (servizi di ambito). In virtù di tale separazione, l'organizzazione del sistema avviene su base territoriale e su un doppio livello: nei **bacini di gestione dei rifiuti** sono organizzati i servizi di bacino come poc'anzi descritti; i bacini sono poi raggruppati nell'**ambito territoriale ottimale** (ATO) nel quale sono organizzati i servizi di ambito come poc'anzi descritti. In ciascun bacino e nell'ATO l'organizzazione dei rispettivi servizi avviene nel rispetto del principio sancito dalla legge regionale sopracitata di separazione delle funzioni amministrative di governo dalle attività di gestione operativa. Pertanto, nei bacini e nell'ATO le funzioni di governo sono svolte rispettivamente dai **Consorzi obbligatori di bacino** e dall'**Associazione d'ambito (ATO-R)**, mentre le attività di gestione operativa dei servizi sono affidate alle **società di gestione** secondo le modalità previste dalle normative di settore.

ATO-R è l'autorità, costituita ai sensi della L.R. 24 ottobre 2002 n. 24 citata, di governo e controllo sul sistema impiantistico di smaltimento dei rifiuti dell'ambito territoriale ottimale della provincia di Torino e sul servizio espletato.

L'ATO-R, per garantire la rappresentanza a tutto il territorio di riferimento, è composta dai Consorzi di bacino appartenenti all'ambito territoriale ottimale della provincia di Torino e dai comuni con maggior popolazione per ciascun bacino.

Tra le competenze di ATO-R vi sono: l'organizzazione del sistema impiantistico di smaltimento dell'ambito, gli affidamenti delle gestioni degli impianti presenti sul territorio e dei relativi servizi di smaltimento, la conseguente stipulazione dei Contratti di Servizio ai sensi della normativa vigente, la determinazione dei flussi dei rifiuti a tali impianti, la determinazione delle relative tariffe di smaltimento. In qualità di Autorità di settore spetta ad ATO-R: l'esercizio dei poteri di controllo sul servizio di smaltimento e di conseguenza sugli impianti che lo espletano, sia quando sono in attività che dopo la chiusura; la vigilanza sui soggetti gestori, anche finalizzata a garantire il rispetto della normativa vigente in materia, per tutelare i cittadini quali utenti finali di un servizio che deve essere il più possibile efficace, efficiente ed economico.

Pertanto, a fronte del sistema di governance e competenze delineato dalla normativa regionale, le Autorità d'Ambito territoriali di cui al D.lgs 152/06 sono costituite, ai sensi della L.R. 24/02, parte con il nome di Associazioni d'Ambito, che governano e coordinano il sistema impiantistico, parte con il nome di Consorzi di bacino, che governano e coordinano il sistema delle raccolte, come in tabella elencati.

Bacini e sub-bacini	Area geografica	Denominazione Consorzio	Sigla	N. Comuni	Abitanti 31/12/10
12	Area Pinerolese	Consorzio ACEA Pinerolese	ACEA	47	151.554
13	Area Chierese	Consorzio Chierese Servizi	CCS	19	123.478
14	Area Torino Sud	Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14	COVAR 14	19	258.527
15	Area Torino Ovest e Valsusa	Consorzio Ambiente Dora Sangone	CADOS	54	345.924
16	Area Torino Nord	Consorzio Bacino 16	BAC.16	30	225.392
17A	Area Ciriè e Valli di Lanzo	Consorzio Intercomunale di Servizi per l'Ambiente	CISA	38	99.049
17B/C/D	Area Canavese-eporediese	Consorzio Canavesano Ambiente	CCA	108	191.757

18	Città di Torino	Consorzio Bacino 18	BAC. 18	1	907.563
Ambito	provincia di Torino	ATO-R	ATO-R	316	2.303.244

Per opportuna informazione, i Comuni facenti parte dell'ambito sono elencati nell'Allegato1) al presente documento.

Alla luce di tale contesto, ed anche conformemente alla *ratio* dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011, gli enti competenti alla verifica istruttoria ed all'adozione della delibera quadro di cui all'art. 4 del D.L. appena citato, sono i Consorzi di bacino per i servizi di raccolta e connessi, le Associazioni d'Ambito, tra cui la scrivente ATO-R, per i servizi di smaltimento.

A tal fine, considerato che il ciclo di gestione dei rifiuti è integrato, come nel successivo paragrafo verrà definito, e come tale deve essere unitariamente considerato e trattato, si sottolinea come la presente verifica istruttoria con la delibera quadro che ATO-R adotterà di conseguenza è da considerarsi naturale completamento e integrazione delle delibere quadro dei consorzi di bacino.

Peraltro si evidenzia che il Comune di Torino in qualità di Consorzio di Bacino, come poc'anzi descritto, ha già effettuato la verifica e predisposto lo schema di delibera quadro relativamente ai servizi di raccolta di competenza, ottenendo il parere positivo dell'Autorità in data 16/05/2012 (prot. n. 0037005); l'Autorità, nel rilasciare il suo parere, ha ritenuto di affermare che *"l'amministrazione comunale abbia fornito elementi sufficienti a consentire una valutazione circa la 'sussistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva', essendo stati evidenziati ragionevoli motivi per poter ritenere che, nel caso di specie, la libera iniziativa economica privata non possa ritenersi idonea a soddisfare i bisogni della comunità alle più vantaggiose condizioni economiche per l'utenza in relazione ai servizi di: i) igiene ambientale, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, nonché in tutte le prestazioni accessorie connesse e strumentali; ii) gestione dell'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti solidi urbani ed assimilati a servizio della zona sud della Provincia di Torino e relativo servizio di smaltimento nonché gestione degli impianti connessi e strumentali"*

Il provvedimento del Comune di Torino e la presente verifica istruttoria con successiva delibera quadro di ATO-R sono, per le motivazioni poc'anzi rilevate, concettualmente e giuridicamente integrate e necessariamente si integrano e completano a vicenda.

### 3 II CICLO INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI

La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse, disciplinata a livello nazionale dal D.lgs. 152/06, al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci.

Il D.lgs. 152/06 nel prevedere che il sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani sia organizzato secondo i principi di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza, lo definisce come *"il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti", ovvero "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento"*.

A tal fine il D.lgs. 152/06 prevede i criteri che devono ispirare l'organizzazione di tale sistema:

- i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti *"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"*;
- Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi;
- la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati dal piano regionale.

Nel contesto normativo nazionale si inserisce la L.R. n. 24 cit. che al Capo III disciplina l'organizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani nella Regione Piemonte.

In particolare, l'art. 8 (definizione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani) dispone, in sintesi, che:

- il “*sistema integrato*” comprende i rifiuti urbani, i rifiuti speciali assimilati agli urbani che usufruiscono del pubblico servizio, i rifiuti prodotti dalla depurazione delle acque reflue urbane ed i rifiuti non pericolosi prodotti da attività di recupero e smaltimento di rifiuti urbani;
- l'attività di gestione è realizzata mediante un sistema integrato di gestione, articolato su base territoriale provinciale;
- il sistema integrato di gestione è il complesso delle attività, degli interventi e delle strutture, tra loro interconnessi, che permettono di ottimizzare le operazioni di conferimento, raccolta, raccolta differenziata, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani;
- tali attività, strutture ed impianti sono realizzati e gestiti in modo strettamente correlato, privilegiando il recupero;
- la discarica deve costituire la fase finale del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani da collocarsi a valle dei conferimenti separati, delle raccolte differenziate, del recupero, della valorizzazione anche energetica dei rifiuti.

Come emerge dal quadro sopra delineato, il legislatore nazionale e quello regionale pongono, entrambi, il vincolo finalistico della realizzazione del servizio integrato d'ambito che pone l'obbligo di una leale e fattiva cooperazione di tutti i soggetti (Stato, Regioni, Province autonome e enti locali) che complessivamente costituiscono, ciascuno per quanto di propria competenza, un sistema compiuto e sinergico che armonizzi la gestione dei rifiuti in un sistema unitario (art. 178, comma 5, decreto ambientale).

Pertanto, il coordinamento tra gli operatori, già presenti ed attivi nel territorio ovvero da individuarsi per gli impianti di nuova realizzazione, diversamente impegnati nella filiera del servizio integrato, costituisce il naturale punto di arrivo che il sistema è chiamato ad attuare nell'esercizio delle proprie funzioni di governo, coordinamento che sarà da attuarsi ricorrendo a tutti gli strumenti necessari ed idonei per il perseguimento di tale scopo.

Un sistema in tal modo strutturato e finalizzato presuppone necessariamente una solida e concreta organizzazione e regolazione ed un efficace controllo, funzioni che ATO-R è chiamata ad esercitare.

La presente verifica è finalizzata ad individuare quali sono le modalità con cui ATO-R deve garantire un'organizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti per quanto di sua competenza, il più possibile efficace, efficiente ed economica nell'ambito degli strumenti messi a disposizione dalla vigente normativa: la concorrenza “nel mercato” o la concorrenza “per il mercato”.

Nella prima ipotesi, l'attività di smaltimento, quale servizio alla collettività potrebbe essere potenzialmente espletata da tutte le imprese, pubbliche o private, capaci di svolgerla, in concorrenza fra loro, senza essere riservata ad una o più di esse sulla base di diritti esclusivi fondati su atti amministrativi. In tal caso, l'ente locale si limita a rilasciare i necessari provvedimenti autorizzativi a favore di soggetti operanti sul mercato e grazie alla libera competizione sul mercato lo stesso consumatore/utente può scegliere tra vari tipi di offerte, individuando quella ritenuta più vantaggiosa nel rapporto qualità/prezzo. Naturalmente, l'interesse pubblico connesso ai bisogni della collettività può esigere un sistema di accesso selettivo, e/o un intervento di regolamentazione e di controllo da parte delle pubbliche autorità competenti, in tal caso ATO-R, ad esempio con riguardo al carattere “universale” del servizio, agli standard qualitativi, sociali, ambientali del medesimo, al metodo e livello tariffario, al controllo sullo svolgimento del servizio ma tale regolamentazione e controllo costituiscono semplicemente regole aggiuntive e integrative del libero gioco concorrenziale.

Nella seconda ipotesi, invece, la struttura della domanda e dell'offerta nel mercato o le caratteristiche intrinseche del servizio di smaltimento, potrebbero condurre a ritenere che esso non possa essere adeguatamente reso attraverso la pura e semplice libera concorrenza “nel mercato”, e ATO-R dovrà dunque dare luogo a una diversa forma di concorrenza: quella che ha quale oggetto l'acquisizione di un diritto di svolgere il servizio di smaltimento in via esclusiva nell'ambito territoriale e temporale (appunto un “diritto esclusivo”). In tal caso la concorrenza si esplica pienamente nella fase della scelta del gestore del servizio, attraverso procedure che garantiscano il rispetto dei principi comunitari di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, logicità, proporzionalità e adeguatezza.

## 4 I PARAMETRI DELLA VERIFICA

Vi sono tre ordini principali di elementi che la norma pone quali parametri per lo svolgimento della "verifica" in merito alla possibilità di liberalizzazione ovvero di attribuzione di diritti di esclusiva in relazione ai servizi pubblici locali:

- i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale,
- le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio,
- i bisogni della collettività.

### 4.1 I CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La possibilità di liberalizzazione risulta vincolata ad una valutazione di compatibilità rispetto al concreto contenuto degli obblighi di servizio pubblico che l'amministrazione detta, nella ragionevole certezza che la libera iniziativa economica privata debba essere idonea a garantire i suddetti contenuti essenziali degli obblighi di servizio.

Allo stesso modo la decisione di attribuire diritti di esclusiva non può prescindere dal fatto che la determinazione dei "bisogni della comunità" non possa avvenire in modo generico e astratto, ma si traduca anche nella preventiva specificazione in concreto degli obblighi di servizio.

Occorre premettere che i servizi di smaltimento sono servizi di area vasta, sono pertanto inseriti, come già specificato nei precedenti paragrafi, all'interno di una organizzazione sovracomunale, dal momento che non è ipotizzabile un assetto organizzativo e gestionale che non contempli un'organizzazione associata, comprendente aree di adeguate dimensioni e caratteristiche, per garantire un servizio efficace, efficiente ed economico. Gli obblighi di servizio sono pertanto da prevedersi con riferimento ad un servizio tarato su tali dimensioni gestionali.

In linea generale 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.

Gli obblighi di servizio vanno individuati concretamente con riferimento alle peculiarità degli impianti di discarica ed dell'impianto di termovalorizzazione.

Il servizio non può essere interrotto, sospeso o abbandonato, se non nei limiti consentiti dalla legge ovvero con provvedimento dell'autorità giudiziaria o di altra autorità amministrativa competente. A tal fine il gestore deve adottare tutte le misure possibili per ridurre il disagio agli utenti, garantire la sicurezza, limitare l'impatto sull'ambiente e sulla salute.

Il gestore deve utilizzare le forme e gli strumenti organizzativi ritenuti più idonei per il conseguimento di più elevati livelli di efficacia ed economicità, fermo restando l'obbligo di garantire il rispetto delle prescrizioni e degli standard di qualità stabiliti nel Piano d'Ambito, nel provvedimento di affidamento e nella Carta dei servizi.

Il gestore deve mantenere l'equilibrio economico-finanziario della gestione ed a redigere il piano economico-finanziario sulla base dei criteri dettati da ATO-R; mantenere funzionanti ed a mantenere gli impianti e le attrezzature aziendali affinché gli stessi siano idonei e tecnologicamente adeguati allo svolgimento del servizio e alla tutela dell'ambiente; a tenere contabilità separate per ciascuno degli eventuali ulteriori servizi ed attività erogati, anche al fine di assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico del servizio; adempiere alle vigenti normative sui rifiuti e sulle sostanze pericolose, sulla tutela del suolo dall'inquinamento e sulla qualità dell'aria in relazione agli usi possibili ed a osservare, nei riguardi dei propri dipendenti il rispetto delle leggi, dei regolamenti e delle disposizioni normative in materia di rapporto di lavoro, di previdenza ed assistenza sociale e di sicurezza ed igiene del lavoro, e le condizioni contrattuali, normative e retributive previste dal contratto nazionale di settore e dagli accordi collettivi territoriali e/o aziendali vigenti; a predisporre e trasmettere periodicamente il programma operativo degli interventi al fine di raggiungere i livelli di servizio tecnici fissati e l'importo previsto per i medesimi; a migliorare costantemente l'efficienza del servizio in relazione agli investimenti riducendo progressivamente i costi; a riferire periodicamente ad ATO-R, attraverso apposita Relazione di Rendicontazione, le caratteristiche del servizio erogato; fornire tutte le informazioni necessarie a valutare l'economicità, efficienza, efficacia e sostenibilità della gestione compilando nei medesimi termini l'elenco degli indicatori di controllo predisposto dall'ATO-R.

Il gestore deve accettare e dare esecuzione al contenuto del Piano d'ambito redatto e approvato da ATO-R contenente la definizione dei flussi di rifiuti agli impianti e la tariffa di smaltimento, nonché le sue eventuali modifiche ed integrazioni.

Tutte le spese necessarie per la progettazione e costruzione delle opere affidate nonché per la gestione delle stesse sono a carico del gestore. A ristoro di tali spese, delle relative spese generali e delle sue attività, il gestore percepisce il corrispettivo del servizio, quale quota-parte del gettito tariffario versato dall'utenza a fronte della resa del servizio-integrato. Il contratto di servizio dovrà prevedere le modalità di determinazione, aggiornamento, adeguamento, revisione del corrispettivo (annuali/semestrali). Il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione risultante dal Piano economico-finanziario è assicurato dalla tariffa/corrispettivo di conferimento e dalla durata del servizio affidato. I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, sono individuati sulla base delle disposizioni di legge e regolamentari di tempo in tempo vigenti, tenuto conto altresì di quanto segue: modalità di finanziamento dell'impianto; regime fiscale: la remunerazione del gestore è determinata tenendo conto di tutte le tasse ed imposte in vigore, nel caso in cui, successivamente a tale data, queste fossero aumentate ovvero ne fossero introdotte di nuove che incidano sulla remunerazione o sugli utili d'impresa, il gestore ha diritto di chiedere la modifica del corrispettivo di conferimento, da negoziarsi con ATO-R secondo buona fede, così da ripristinare l'equilibrio economico-finanziario; quadro normativo vigente: nel caso in cui, nel corso dell'esercizio, intervengano modifiche od innovazioni all'insieme delle leggi e regolamenti che incidano direttamente o indirettamente sulla remunerazione del gestore o stabiliscano nuove condizioni per l'esercizio delle attività di gestione e risulti alterato l'equilibrio economico-finanziario, il gestore ha diritto di chiedere la modifica del corrispettivo di conferimento, che deve essere negoziata con ATO-R secondo buona fede; qualora invece nuove disposizioni o fatti sopravvenuti modifichino significativamente l'equilibrio economico-finanziario in senso favorevole al gestore la revisione deve essere effettuata con una riduzione del corrispettivo di conferimento.

Al fine di garantire l'espletamento del controllo da parte di ATO-R sul servizio, il gestore è obbligato a trasmettere ad ATO-R tutti i dati e le informazioni inerenti la gestione del servizio e lo stato di attuazione del piano di investimenti. In particolare il gestore deve fornire ad ATO-R tutte le informazioni necessarie a valutare l'economicità, efficienza, efficacia e sostenibilità della gestione. A tal fine, il gestore deve redigere la Carta del Servizio, il Manuale della Sicurezza, il Manuale della Qualità, il Piano di Emergenza, il Regolamento di servizio. Devono pertanto sussistere idonee penali da applicarsi al gestore in caso di mancato raggiungimento degli standard di qualità previsti; mancato o ritardato pagamento degli oneri previsti; mancata, ritardata comunicazione delle informazioni richieste.

Inoltre, in caso d'inadempienza grave del gestore, qualora non ricorrano circostanze eccezionali e vengano compromesse la continuità del servizio, l'igiene o la sicurezza pubblica, oppure il servizio venga eseguito parzialmente, ATO-R potrà prendere tutte le misure necessarie per la tutela dell'interesse pubblico a carico e rischio del gestore, compresa la sua provvisoria sostituzione.

Alla scadenza anche anticipata del servizio, tutte le opere e le attrezzature affidate al gestore devono essere restituite ai soggetti proprietari in normale stato di manutenzione, in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione.

Tali obblighi di servizio trovano la loro naturale formalizzazione in un contratto di servizio che disciplina giuridicamente il rapporto funzionale ed economico che si instaura nell'esecuzione del servizio tra autorità competente e gestore del servizio ma i cui effetti sono rivolti a favore dell'utente finale, il cittadino. E' proprio l'atto di affidamento e la conseguente stipulazione del contratto di servizio con i poteri di controllo e di revoca dell'affidamento che tutelano il cittadino rispetto all'onere di esecuzione degli obblighi di servizio sopradescritti in capo ai gestori. L'apertura dei servizi di smaltimento al libero mercato con imprese, pubbliche o private, in concorrenza fra loro con rapporti diretti con il consumatore/utente che sceglie tra vari tipi di offerte, individuando quella ritenuta più vantaggiosa nel rapporto qualità/prezzo non può garantire l'esecuzione puntuale degli obblighi di servizio.

Strettamente connesso all'esecuzione degli obblighi di servizio è il ruolo dei beni pubblici essenziali per lo svolgimento di tali obblighi di servizio, sia la dinamica dei prezzi.

Sotto il primo profilo, se valutiamo la possibilità che i servizi di smaltimento siano svolti in libera concorrenza nell'ambito territoriale di riferimento, è indubbio che i servizi di competenza dell'ATO-R sono influenzati in modo decisivo dalla disponibilità degli impianti di smaltimento e dai costi relativi agli stessi.

Per l'ipotesi in cui detti impianti siano di proprietà degli enti locali, l'art. 202, comma 4, del D. Lgs 152/2006, che disciplinava l'attribuzione dei diritti di esclusiva di gestione del servizio in oggetto, prevede: *"gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio sono conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio"* ; per il caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, l'art. 25, comma 4, della L. 27/2012 prevede che *"all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito"*.

E' evidente che la questione della disponibilità degli impianti è dirimente nell'optare per la gestione concorrenziale dei servizi o l'affidamento tramite diritti di esclusiva se posta con riguardo alle discariche e con riguardo al termovalorizzatore a servizio del territorio provinciale torinese. Per evidenti ragioni di carattere tecnico ed economico ma soprattutto di impatto ambientale e sociale tali impianti non possono ritenersi convenientemente duplicabili in economia di mercato. Occorre inoltre rilevare, in merito alla non duplicabilità degli impianti, che è la Provincia di Torino attraverso il Programma Provinciale di Gestione dei rifiuti che provvede all'individuazione del fabbisogno impiantistico all'interno dell'ambito coerentemente con le esigenze di produzione dei rifiuti urbani e delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Pertanto la possibilità di duplicare gli impianti di smaltimento all'interno dell'ambito, presupposto essenziale per poter garantire la libera concorrenza, si scontra con specifiche disposizioni di legge, in particolare: l'art. 197 (competenze delle province) del d.lgs 152/2006, il quale prevede che *"1. In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale [...] ed in particolare: [...] l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti"*; l'art. 6 della L.R. Piemonte 24/2002 il quale prevede che *"I programmi provinciali contengono: [...] b) l'individuazione, sulla base dei criteri di cui all'articolo 19, comma 1, lettera n), del d.lgs. 22/1997, delle aree non idonee per la localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani, definite sulla base di criteri tecnici e dei vincoli che limitano l'uso del territorio; c) l'individuazione, tenendo conto di quanto stabilito alla lettera b), delle zone idonee per la localizzazione degli impianti di recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani, definite sulla base di scelte programmatiche e pianificatorie; [...] e) la definizione degli impianti necessari al completamento del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, [...], nonché la precisazione dei tempi e delle modalità operative per la realizzazione di quanto previsto nel programma. [...] 3. Le disposizioni del programma provinciale sono vincolanti per i comuni e gli altri enti pubblici nonché per i concessionari o affidatari dei servizi pubblici e per i soggetti privati."*

Il numero degli impianti di smaltimento rifiuti urbani viene dunque stabilito a monte dal Programma Provinciale di Gestione dei rifiuti, secondo i criteri previsti dalla normativa (tutela ambientale, autosufficienza dell'ambito, prossimità) ed essi non risultano convenientemente duplicabili.

Neppure l'accesso contestuale multiplo a tali impianti è tecnicamente e giuridicamente ammissibile.

Per oggettive ragioni tecniche, tecnologiche e di sicurezza, verificate tramite apposita istruttoria, non risulta possibile consentire l'accesso contestuale multiplo ai suddetti impianti a più operatori economici, in condizioni di parità di trattamento, di sicurezza e tutela ambientale. .

A tal riguardo, la stessa L.R. n. 24 del 2002 prevede che la gestione dell'impianto e delle altre dotazioni strumentali destinati all'esercizio del servizio non può essere disgiunta dall'erogazione del servizio stesso (art. 10, commi 2 e 3).

Inoltre, ai fini dell'esercizio degli impianti, i proponenti o i gestori, devono rivolgere all'autorità competente istanza per ottenere l'autorizzazione integrata ambientale così come dispone la parte II del d.lgs 152/2006. L'autorizzazione integrata ambientale contiene, con riferimento specifico all'impianto per cui è richiesta, tutte le misure necessarie al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso, oltre naturalmente alle condizioni e le prescrizioni necessarie per l'attività di smaltimento ovvero i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell'impianto al progetto approvato; le misure precauzionali e di sicurezza da adottare; il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi; le garanzie finanziarie che devono essere prestate; la data di scadenza dell'autorizzazione. In particolare però include i valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, contiene disposizioni che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee, le opportune disposizioni per la gestione dei rifiuti prodotti dall'impianto e per la riduzione dell'inquinamento acustico. Và da sé pertanto che ogni autorizzazione implica responsabilità, anche di carattere penale, connesse allo smaltimento dei rifiuti nello specifico impianto autorizzato che sono ascrivibili unicamente al titolare dell'autorizzazione stessa e gestore. L'art. 5 del dlgs 152/06 citato, comma r-bis), definisce il gestore come *"qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dell'impianto stesso"*

Allo stesso modo se valutiamo la possibilità che i servizi di smaltimento siano svolti in libera concorrenza sul territorio nazionale ci scontriamo con i principi cardine del sistema di gestione dei rifiuti, l'autosufficienza e prossimità. L'art. 182-bis del d.lgs. 152/2006 (Principi di autosufficienza e prossimità) prevede che: *"1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; b) 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, 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."* Il principio di autosufficienza è così declinato dall'art. 201 (disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani): *"5. In ogni ambito: a) e' raggiunta, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, l'autosufficienza di smaltimento anche, ove opportuno, attraverso forme di cooperazione e collegamento con altri soggetti pubblici e privati; b) e' garantita la presenza di almeno un impianto di trattamento a tecnologia complessa"*.

Infine per quanto riguarda il regime tariffario, l'art. 14, comma1, del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, rubricato *"Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi"*, convertito con modificazioni in L. 22 dicembre 2011 n. 214, alla luce delle ulteriori modifiche apportate dall'art. 25, comma 5, della L. 27/2012, dispone: *"a decorrere dal 1° gennaio 2013 è istituito in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto mediante l'attribuzione di diritti di esclusiva nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni [...]";* si noti che il predetto comma 5 prevede una significativa modifica testuale: *"al comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214, le parole «svolto in regime di privativa dai comuni» sono sostituite dalle seguenti: «svolto mediante l'attribuzione di diritti di esclusiva nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, in legge 24 settembre 2011, n. 148».* Pertanto che il regime di tributo in oggetto vale solo per il caso di attribuzione di diritti di esclusiva.

Peraltro laddove si parla di obblighi di servizio non si può prescindere dall'art. 202 del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. il quale prevede che l'affidamento della gestione ed erogazione del servizio nonché l'affidamento dei servizi di raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione avvio a smaltimento e recupero, nonché smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO, avvenga mediante affidamento ed aggiudicazione da parte dell'ATO, disponendo, altresì, che i soggetti partecipanti alla gara devono formulare, con apposita relazione tecnico-illustrativa allegata all'offerta, proposte di miglioramento della gestione, di riduzione delle quantità di rifiuti da smaltire e di miglioramento dei fattori ambientali, proponendo un proprio piano di riduzione dei corrispettivi per la gestione al raggiungimento di obiettivi autonomamente definiti.

Conseguentemente non risulta possibile, ex lege, per gli utenti scegliere il singolo gestore del servizio.

#### **4.2 LE CARATTERISTICHE DI UNIVERSALITÀ E ACCESSIBILITÀ DEL SERVIZIO DI SMALTIMENTO E I BISOGNI DELLA COMUNITÀ**

Occorre valutare se una gestione concorrenziale dei servizi, con particolare riferimento al livello di strutturazione dell'offerta, sia idonea a garantire l'assenza di barriere all'ingresso e la possibilità di resa del servizio a tutti i destinatari.

Entrano dunque in gioco i concetti di "universalità" e di "accessibilità" dei servizi di interesse economico generale, concetti che trovano la loro matrice nell'ordinamento comunitario.

In sintesi si può qualificare il servizio universale accessibile come l'insieme minimo di servizi di qualità specifica (determinata dalla pubblica autorità competente) cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile, senza distorsioni di concorrenza.

In altre parole, la struttura dell'offerta presente "nel mercato" dovrà essere tale da ritenere appetibile la specifica attività di servizio pubblico nel suo complesso, compresi appunto gli obblighi di servizio universale. In tale contesto, eventuali compensazioni economiche fornite dalle pubbliche autorità alle imprese che erogano il servizio in dette circostanze non devono tradursi in una distorsione di concorrenza; in particolare, meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, paiono ammissibili solo qualora sia dimostrato che tali obblighi possano essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali.

Anche a tal fine il comma 5 dell'art. 4 dispone *"gli enti locali, per assicurare agli utenti l'erogazione di servizi pubblici che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, definiscono preliminarmente, ove necessario, gli obblighi di servizio pubblico, prevedendo le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo"*

Nel concreto, occorre valutare cosa significhi in concreto garantire agli utenti il minimo essenziale a prezzi accessibili quando si parla di servizio così delicato dal punto di vista sociale, ambientale e tecnologico quale quello di smaltimento.

L'attività di smaltimento dei rifiuti deve essere effettuata *"in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti"*, utilizzando *"i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica"*. L'attività di smaltimento deve essere effettuata prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia. Come prevede l'art. 177 del d.lgs. 152/2006 *"i rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente."*

Come già precedentemente rilevato, per garantire una gestione dei rifiuti sostenibile dal punto di vista ambientale lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato *"in uno degli impianti"*

*idonei piu' vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico"* (articolo 182-bis del d.lgs. 152/2006 e s.m.i.).

Anche a tal fine ed in quanto servizio di interesse economico generale e quale servizio pubblico essenziale, il servizio di smaltimento non può essere interrotto, sospeso o abbandonato, se non nei limiti consentiti dalla legge ovvero con provvedimento dell'autorità giudiziaria o di altra autorità amministrativa competente. Qualora il gestore dovesse trovarsi, per cause non dipendenti dalla propria volontà, nella necessità di ridurre e/o sospendere le prestazioni dovrà adottare tutte le misure possibili per ridurre il disagio agli utenti e limitare l'impatto sull'ambiente. Peraltro per garantire un servizio accessibile non si può prescindere dalle caratteristiche sociali, ambientali, economiche, geografiche del contesto territoriale di riferimento.

Anche a tal fine occorre ricordare che i servizi di smaltimento sono servizi di area vasta, perché il servizio può essere economicamente conveniente, efficace ed efficiente, e quindi garantire il minimo essenziale a prezzi accessibili, solo se reso su scale di adeguate dimensioni. Infatti il citato articolo 182-bis del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. richiede proprio a tal fine che "1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali". Pertanto ricordiamo che l'art. 200 organizza la gestione dei rifiuti urbani sulla base di ambiti territoriali ottimali secondo i seguenti criteri: superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti; conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative; adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO; valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti.

Alla luce delle ragioni sopra esposte, si ritiene che l'universalità e l'accessibilità dei servizi di smaltimento mal si prestino ad essere garantite in regime di libera concorrenza. Il servizio in questione può garantire gli standard di qualità, efficacia, efficienza a prezzi abbordabili per la collettività solo se reso su scale di adeguate dimensioni gestionali (garantite dall'interesse della popolazione insediata negli ambiti territoriali ottimali) con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti: pertanto non può considerarsi un servizio a domanda individuale in cui il consumatore/utente può scegliere singolarmente le offerte di smaltimento dei propri rifiuti.

Il servizio deve essere svolto in modo tale da garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica, anche a tal fine la norma prevede il criterio di prossimità per ridurre i movimenti dei rifiuti stessi: in una gestione concorrenziale del servizio, se ogni utente nella sua piena autonomia decisionale incaricasse una ditta diversa per lo smaltimento dei propri rifiuti, l'impatto sull'ambiente del traffico generato, dei rumori e odori conseguenti sarebbe devastante. In conclusione, l'integrazione dei servizi di smaltimento con il superamento della frammentazione delle gestioni, la valorizzazione di esigenze comuni nella gestione dei rifiuti, l'ottimizzazione dei trasporti all'interno dell'ATO, tutte esigenze finalizzate a garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata secondo i criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché al fine di garantire la massima partecipazione e accesso alle informazioni ambientali e la massima tutela dell'ambiente e della salute pubblica, presuppone una unità di strategie e una regia comune, non una frammentazione di scelte (quelle dei singoli consumatori/utenti che scelgono tra vari tipi di offerte in concorrenza tra loro, individuando quella ritenuta più vantaggiosa nel rapporto qualità/prezzo).

Va da sé che l'unità di strategie e di regole può essere meglio garantita dallo svolgimento dei servizi di smaltimento in regime di esclusiva.

Strettamente connesso con l'accessibilità e universalità del servizio è il tema della qualità dello stesso. La finanziaria 2008 (L. n. 244 del 24/12/2007) contiene rilevanti misure relative al tema della qualità e, più in particolare al rapporto con gli utenti. Si riporta di seguito il testo dell' art. 2 comma 461:

*"Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a)*

*previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza; b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori; c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito; d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori; [...]."*

La disposizione citata pone due fondamentali obiettivi che il sistema degli enti, tra cui ATO-R quale ente di regolazione e controllo, deve attuare: tutelare i diritti dei consumatori e utenti e garantire qualità, universalità ed economicità delle prestazioni.

Tali obiettivi consistono nel garantire che le prestazioni dei servizi soddisfino i bisogni dei cittadini da un lato in quanto singoli beneficiari (diretti o indiretti nel caso dei servizi di smaltimento), dall'altro in quanto componenti della collettività e dunque portatori di bisogni generali, quali l'universalità dei servizi, il rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali e della salute.

E' pertanto necessario costruire un sistema di regolazione fondato su un rapporto trilaterale tra tutti i protagonisti del processo decisionale: ente pubblico – gestore – utenti (anche rappresentati da associazioni di categoria), ognuno portatore di istanze diverse.

La disposizione citata individua poi gli strumenti mediante i quali realizzare un tale sistema decisionale e regolatorio: il Contratto di servizio tra ente regolatore e gestore.

Innanzitutto viene stabilito uno stretto legame tra il Contratto di servizio e la Carta dei servizi. Tale legame costituisce il presupposto dell'intero sistema regolatorio garantendo che la definizione degli standard di qualità e di prestazione sia organica nei due strumenti. Nel contratto di servizio vengono individuati standard corrispondenti alle esigenze degli utenti e, nello stesso tempo, compatibili con le ragioni economiche e finanziarie delle imprese. Tali standard vengono fatti propri dalla Carta dei servizi divenendo specifici impegni nei confronti degli utenti, siano essi singoli consumatori oppure imprese utilizzatrici di servizi, come nel caso dei servizi di smaltimento.

Inoltre vengono prospettate misure volte all'efficacia e alla flessibilità del sistema regolatorio. A tale riguardo la norma prevede che gli standard quali-quantitativi di prestazione siano sottoposti periodicamente a verifica, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, per valutarne l'adeguatezza. Il mutare delle circostanze nel corso del periodo dell'affidamento rende indispensabile l'aggiornamento degli standard, visto che le stesse esigenze degli utenti sono soggette a cambiare nel tempo. Esse vanno rilevate sia attraverso la consultazione delle associazioni dei consumatori, sia attraverso le indicazioni provenienti dagli stessi utenti in base ai reclami e alle osservazioni e proposte trasmesse ai gestori o agli enti.

La norma prevede poi un monitoraggio permanente delle prestazioni del gestore, esercitato dall'ente con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, al fine di assicurare il rispetto degli impegni contenuti nel Contratto e nella Carta dei servizi.

E' infine previsto un più complessivo bilancio della situazione, del funzionamento e dei risultati relativi ai servizi erogati dovrà avvenire annualmente in una sessione di verifica tra tutti i soggetti del rapporto trilaterale.

*"La qualità dell'ambiente è un diritto fondamentale dei cittadini, soprattutto in tema di impianti".*

Su questo principio, espresso chiaramente anche dal Programma provinciale di gestione dei rifiuti vigente, che ATO-R è chiamata ad attuare, gli obiettivi a cui tendere nell'interesse delle

imprese utilizzatrici dei servizi e dei cittadini, rispettivamente quali utenti diretti e indiretti del servizio, sono :

- ricerca di efficacia-efficienza dei servizi di smaltimento e trattamento;
- promozione della corretta informazione (rendere partecipi sulla qualità e sulla sicurezza);
- coinvolgimento e collaborazione di tutti gli utenti (impegno civile nel rispetto dell'ambiente);
- sviluppo di una costante partecipazione alla cultura ambientale (favorire la sostenibilità).

Bisogna dunque saper riconoscere il fondamentale ruolo economico e sociale dei cittadini in qualità di utenti pubblici e clienti di servizi; al cittadino deve essere data l'opportunità di interagire con il sistema fornendo indicazioni sulla qualità del servizio e suggerimenti per migliorarlo e renderlo completo. Bisogna maturare la consapevolezza che occorre potenziare le politiche per il cittadino e gli strumenti di regolazione che lo riguardano. La cultura di servizi di pubblica utilità, intesa come sinergia fra cultura tecnologica e cultura sociale, gioca infatti un ruolo determinante.

Accessibilità, nel caso dei servizi di smaltimento, significa infatti anche accettabilità sociale di tali impianti. E' importante far crescere una consapevolezza diffusa per mantenere alta la sensibilità e la domanda di ambiente; è opportuno far conoscere i pro e i contro di ogni soluzione tecnica e gestionale; è necessario ottenere la collaborazione dei cittadini affinché gli impianti possano trovare collocazione, i servizi possano essere utilizzati nel modo migliore e le modalità di informazione diffuse e corrette. Bisogna attivare una partecipazione reale alle iniziative di raccolta differenziata, e di uso razionale delle risorse e degli impianti; abituare i cittadini ad interloquire con le strutture e con gli operatori che erogano servizi. Al fine di ridurre al minimo tali conflitti, nel caso di localizzazione di impianti di smaltimento, il PPGR vigente investe ATO-R di un compito fondamentale prevedendo che la fase di individuazione puntuale del sito (microlocalizzazione) debba essere accompagnata da un *"adeguato processo di condivisione, della procedura di localizzazione e delle informazioni disponibili utilizzate per la scelta del sito, con le comunità locali. Sarà cura dell'ATO promuovere e attuare adeguati strumenti di informazione e partecipazione"*.

E' pertanto evidente che nello strutturare un sistema di smaltimento in cui i gestori devono perseguire l'obiettivo del progressivo e continuo miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia del servizio, qualità e tutela ambientale, partecipazione, continuità e regolarità del servizio adottando le soluzioni tecnologiche, ambientali e organizzative più funzionali allo scopo, assume un ruolo fondamentale, anche e soprattutto a tutela degli utenti, la titolarità della funzione amministrativa in capo all'autorità competente a vigilare sugli obblighi di servizio mediante la procedura di affidamento e la sottoscrizione del contratto di servizio.

## 5 ATTIVITÀ DA SVOLGERSI IN GESTIONE CONCORRENZIALE

Vale la pena evidenziare che la "privativa", oggi definita come attribuzione di diritti di esclusiva, ammessa nelle attività di smaltimento, non può essere applicata alle attività di recupero dei rifiuti solidi urbani e assimilati.

L'art. 198 (*competenze dei comuni*) del D.lgs 152/2006 infatti prevede al comma 1 che: *"I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui al l'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*. Da tale disposizione discende che ove la gestione dei rifiuti urbani dovesse essere svolta mediante l'attribuzione di diritti di esclusiva, tale modalità riguarderebbe le sole attività di raccolta, trasporto e smaltimento mentre le attività di recupero delle diverse frazioni raccolte differenziatamente devono essere svolte in regime di concorrenza.

Di tale avviso è l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel parere AS550 in data 15 luglio 2009 *"[...] nell'ottica di liberalizzazione dell'attività di recupero, il legislatore ha previsto, con riferimento alla dislocazione territoriale degli impianti di recupero, che i piani regionali si limitino ad individuare le sole aree non idonee; diversamente, i piani regionali individuano più nel dettaglio le*

aree idonee e quelle non idonee per la dislocazione degli impianti di smaltimento, essendo quest'ultima attività riservata ai Comuni in privativa.[...] l'Autorità rileva anzitutto come la logica dell'esclusione dell'attività di recupero dalla privativa comunale risiede nel fatto che talora è possibile attribuire un valore economico positivo al rifiuto, atteso che lo stesso può essere recuperato e riutilizzato all'interno di un nuovo processo produttivo [...]. Nel momento in cui, pertanto, il mercato attribuisce un valore al rifiuto – che così diviene un bene economico – le imprese legittimamente attive, e tra queste i recuperatori, devono poter trattare il rifiuto al fine di valorizzarlo economicamente.

In un contesto così delineato, nel quale l'attività di recupero è pertanto liberalizzata, l'Autorità segnala la necessità di evitare, anche nell'ambito di una gestione commissariale per l'emergenza rifiuti, di introdurre previsioni suscettibili di determinare distorsioni nelle dinamiche concorrenziali tra gli operatori attivi nel recupero dei RSU e assimilati. Distorsioni il cui effetto è, da un lato, il peggioramento del servizio offerto e, dall'altro, un maggior costo del servizio stesso. Sul mercato del recupero, che il legislatore nazionale ha affidato alla concorrenza, dovrebbero infatti poter liberamente operare tutti i soggetti dotati delle autorizzazioni di cui al Decreto Legislativo n. 152/2006. [...] L'Autorità coglie pertanto l'occasione per evidenziare la necessità di superare gli effetti restrittivi della concorrenza prodotti dalle determinazioni commissariali in base alle quali non solo veniva individuato il numero di impianti di recupero presenti sul territorio, ma anche stabiliti i quantitativi di RSU da conferire agli impianti stessi. Tali variabili devono essere affidate al confronto competitivo tra gli operatori liberamente e legittimamente presenti sul mercato.

## 6 MODALITA' DI ATTRIBUZIONE DIRITTI DI ESCLUSIVA

Alla luce delle considerazioni che precedono, per quanto concerne i servizi di smaltimento si ritiene che la situazione di "fallimento del mercato" deriva da oggettive ragioni tecniche discendenti dalla natura degli impianti e dalle modalità tecnologiche di gestione dei medesimi

Pertanto ATO-R è intenzionata a garantire l'espletamento dei servizi di smaltimento mediante l'attribuzione di diritti di esclusiva con le modalità di cui al comma 8 dell'art. 4 del D.L. 138/2011 e s.m.i.: "8. Nel caso in cui l'ente locale, a seguito della verifica di cui al comma 1, intende procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva, il conferimento della gestione di servizi pubblici locali avviene in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, 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, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Le medesime procedure sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge, ove esistente, dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti." A tal fine, a titolo esemplificativo si possono citare la gara per l'affidamento di concessione di pubblico servizio, la gara per l'aggiudicazione di un appalto di servizi, ove ammesso, la gara cosiddetta "a doppio oggetto" per l'affidamento del servizio unitamente alla selezione del socio privato in una società mista (con l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio in capo al socio privato), la gara per finanza di progetto.

Occorre evidenziare che ATO-R è l'ente affidante ma non anche socio delle aziende che sino ad oggi hanno espletato i servizi di smaltimento in virtù dell'affidamento di ATO-R, pertanto si ritiene che le decisioni circa le modalità di procedere all'attribuzione dei diritti di esclusiva debbano essere discusse e verificate anche con i soci. In particolare ove si decidesse procedere alla gara cosiddetta "a doppio oggetto", concernente come tale il servizio e le quote societarie, la procedura di gara dovrebbe avvenire in esercizio associato di funzioni con l'ente pubblico socio che vuole cedere al privato le proprie quote, ciò per evidenti ragioni di competenza e di economia procedimentale.

Peraltro a tal riguardo, per opportuna informazione, si ricorda che per quel che concerne il termovalorizzatore, lo schema di delibera quadro n. 2012/064 predisposta dalla Città di Torino (socio di maggioranza della società TRM che oggi gestisce il termovalorizzatore in seguito ad affidamento da parte di ATO-R), che ha ricevuto il parere favorevole dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha espressamente evidenziato l'opportunità di procedere

all'affidamento tramite gara "a doppio oggetto" della gestione di tale impianto e relativo servizio di smaltimento nonché della gestione degli impianti connessi e strumentali, congiuntamente ad ATO-R per quanto di competenza della medesima.

# ALLEGATO 1)

COMUNI DELL'AMBITO

<b>CONSORZIO ACEA PINEROLESE</b>				
<b>Comune</b>	<b>Codice Istat</b>	<b>Superficie [km<sup>2</sup>]</b>	<b>Popolazione BDE al 31/12/2010</b>	<b>Densità [ab/km<sup>2</sup>]</b>
Airasca	1002	15,9	3.808	239
Angrogna	1011	38,5	882	23
Bibiana	1025	19,1	3.399	178
Bobbio Pellice	1026	93,3	566	6
Bricherasio	1035	23,2	4.454	192
Buriasco	1041	15,0	1.411	94
Campiglione Fenile	1049	10,9	1.385	127
Cantalupa	1053	17,3	2.588	150
Cavour	1070	48,7	5.642	116
Cercenasco	1071	12,7	1.864	147
Cumiana	1097	61,9	7.882	127
Fenestrelle	1103	49,9	571	11
Frossasco	1110	15,9	2.870	181
Garzigliana	1111	7,3	556	76
Inverso Pinasca	1122	8,1	743	92
Luserna S. Giovanni	1139	17,4	7.676	441
Lusermetta	1140	6,9	531	77
Macello	1142	13,9	1.247	90
Massello	1145	38,8	61	2
None	1168	25,4	8.034	316
Osasco	1173	5,6	1.138	203
Perosa Argentina	1184	26,6	3.438	129
Perrero	1186	63,0	737	12
Pinasca	1190	35,0	3.073	88
Pinerolo	1191	50,5	36.158	716
Piscina	1195	10,2	3.435	337
Pomaretto	1198	8,4	1.087	129
Porte	1200	4,4	1.124	255
Pragelato	1201	90,3	794	9
Prali	1202	71,5	266	4
Pramollo	1204	22,8	248	11
Prarostino	1205	10,1	1.302	129
Roletto	1222	8,3	2.028	244
Rora'	1226	12,6	251	20
Roreto Chisone	1227	59,7	897	15
Salza di Pinerolo	1234	16,0	79	5
San Germano Chisone	1242	15,5	1.878	121
San Pietro Val Lemina	1250	12,3	1.471	120
San Secondo di Pinerolo	1254	13,0	3.615	278
Scalenghe	1260	31,7	3.311	104
Torre Pellice	1275	21,2	4.735	223
Usseaux	1281	38,5	191	5
Vigone	1299	41,7	5.268	126

Villafranca Piemonte	1300	50,7	4.845	96
Villar Pellice	1306	60,8	1.124	18
Villar Perosa	1307	11,4	4.184	367
Volvera	1315	20,5	8.707	425

**CONSORZIO CHIERESE PER I SERVIZI**

Comune	Codice Istat	Superficie [km <sup>2</sup> ]	Popolazione BDE al 31/12/2010	Densità [ab/km <sup>2</sup> ]
Andezeno	1009	7,4	2.010	272
Arignano	1012	8,2	1.057	129
Baldissero Torinese	1018	15,6	3.825	245
Cambiano	1048	14,1	6.304	447
Carmagnola	1059	96	28.653	298
Chieri	1078	54,8	36.168	660
Isolabella	1123	4,6	394	86
Marentino	1144	11,1	1.409	127
Mombello di Torino	1153	4,2	411	98
Montaldo Torinese	1158	4,5	714	159
Moriondo Torinese	1163	6,2	810	131
Pavarolo	1180	4,5	1.107	246
Pecetto Torinese	1183	9,7	3.954	408
Pino Torinese	1192	21,7	8.648	399
Poirino	1197	75,8	10.245	135
Pralormo	1203	29	1.939	67
Riva presso Chieri	1215	35,9	4.199	117
Santena	1257	15,6	10.740	688
Moncucco Torinese	5070	14,5	891	61

**CONSORZIO VALORIZZAZIONE RIFIUTI 14**

Comune	Codice Istat	Superficie [km <sup>2</sup> ]	Popolazione BDE al 31/12/2010	Densità [ab/km <sup>2</sup> ]
Beinasco	1024	6,6	18.185	2755
Bruino	1038	5,6	8.520	1521
Candiolo	1051	11,2	5.591	499
Carignano	1058	50,5	9.234	183
Castagnole Piemonte	1065	17,3	2.186	126
La Loggia	1127	12,5	8.457	677
Lombriasco	1136	7,1	1.075	151
Moncalieri	1156	48,1	58.320	1212
Nichelino	1164	20,3	48.946	2411
Orbassano	1171	22,3	22.345	1002
Osasio	1174	4,5	897	199
Pancalieri	1178	15,6	2.019	129
Piobesi Torinese	1193	19,4	3.723	192
Piossasco	1194	40,6	18.279	450
Rivalta di Torino	1214	24,9	19.422	780
Trofarello	1280	12,2	11.018	903
Villastellone	1308	19,8	4.898	247
Vinovo	1309	17,9	14.200	793
Virle Piemonte	1310	14,1	1.212	86

**CONSORZIO AMBIENTE DORA SANGONE – GESTIONE ACSEL**

Comune	Codice Istat	Superficie [km <sup>2</sup> ]	Popolazione BDE al 31/12/2010	Densità [ab/km <sup>2</sup> ]
Almese	1006	17,9	6.378	356
Avigliana	1013	24,2	12.367	511
Bardonecchia	1022	131,7	3.273	25
Borgone di Susa	1032	5,3	2.372	448
Bruzolo	1040	12,4	1.540	124
Bussoleno	1044	36,2	6.521	180
Caprie	1055	16,1	2.136	133
Caselette	1062	13,2	2.874	218
Cesana Torinese	1074	121,5	1.040	9
Chianocco	1076	18,6	1.695	91
Chiomonte	1080	26,5	942	36
Chiusa di San Michele	1081	6,2	1.687	272
Claviere	1087	4,6	212	46
Condove	1093	69,1	4.704	68
Exilles	1100	46,8	270	6
Giaglione	1114	33,4	661	20
Gravere	1117	18,7	745	40
Mattie	1147	27,6	715	26
Meana di Susa	1149	17,6	903	51
Mompantero	1154	30,6	669	22
Moncenisio	1157	4,6	42	9
Novalesa	1169	28,6	576	20
Oulx	1175	97,9	3.209	33
Rubiana	1229	26,8	2.399	90
Salbertrand	1232	39,1	572	15
San Didero	1239	3,4	574	169
San Giorio di Susa	1245	19,5	1.041	53
Sant'Ambrogio di Torino	1255	9,0	4.843	538
Sant'Antonino di Susa	1256	10,6	4.407	416
Sauze di Cesana	1258	77,6	252	3
Sauze d'Oulx	1259	18,7	1.171	63
Sestriere	1263	25,9	889	34
Susa	1270	10,8	6.727	623
Vaie	1283	7,1	1.472	207
Venaus	1291	19,2	959	50
Villar Dora	1303	5,8	3.043	525
Villar Focchiardo	1305	24,9	2.079	83

**CONSORZIO AMBIENTE DORA SANGONE – GESTIONE CIDIU**

Comune	Codice Istat	Superficie [km <sup>2</sup> ]	Popolazione BDE al 31/12/2010	Densità [ab/km <sup>2</sup> ]
Alpignano	1008	12,2	17.097	1401
Buttiglieria Alta	1045	8,9	6.458	726
Coazze	1089	56,8	3.339	59
Collegno	1090	18,4	50.137	2725
Druento	1099	27,5	8.513	310

Giaveno	1115	71,3	16.730	235
Grugliasco	1120	12,9	37.870	2936
Pianezza	1189	16,0	14.088	881
Reano	1211	6,4	1.688	264
Rivoli	1219	29,6	49.591	1675
Rosta	1228	9,1	4.623	508
San Gillio	1243	9,0	3.035	337
Sangano	1241	7,0	3.777	540
Trana	1276	16,6	3.874	233
Valgioie	1285	8,7	952	109
Venaria	1292	20,1	34.859	1.734
Villarbasse	1302	10,4	3.334	321

**CONSORZIO BACINO 16**

Comune	Codice Istat	Superficie [km2]	Popolazione BDE al 31/12/2010	Densità [ab/km <sup>2</sup> ]
Borgaro Torinese	1028	14,5	13.502	931
Brandizzo	1034	6,6	8.297	1.257
Brozolo	1037	8,5	481	57
Brusasco	1039	14,5	1.760	121
Casalborgone	1060	20,1	1.851	92
Caselle Torinese	1063	28,8	18.577	645
Castagneto Po	1064	11,8	1.820	154
Castiglione Torinese	1068	13,9	6.336	456
Cavagnolo	1069	12,0	2.383	199
Chivasso	1082	51,0	26.368	517
Cinzano	1085	6,1	389	64
Fogliizzo	1106	15,5	2.372	153
Gassino Torinese	1112	20,7	9.553	461
Lauriano	1129	14,2	1.546	109
Leini	1130	32,5	15.451	475
Lombardore	1135	12,7	1.712	135
Montanaro	1161	20,9	5.405	259
Monteu da Po	1162	7,7	897	116
Rivalba	1213	11,0	1.162	106
Rondissone	1225	10,5	1.843	176
San Benigno Canavese	1236	22,2	5.675	256
San Mauro Torinese	1249	12,8	19.311	1.509
San Raffaele Cimena	1252	11,2	3.122	279
San Sebastiano da Po	1253	17,1	1.920	112
Sciolze	1262	11,4	1.515	133
Settimo Torinese	1265	31,8	47.790	1.503
Torrazza Piemonte	1273	9,7	2.748	283
Verolengo	1293	29,8	5.037	169
Verrua Savoia	1294	32,0	1.472	46
Volpiano	1314	32,2	15.097	469

**CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI PER L'AMBIENTE**

Comune	Codice Istat	Superficie [km2]	Popolazione BDE al 31/12/2010	Densità [ab/km <sup>2</sup> ]
Ala di Stura	1003	45,5	465	10

Balgero	1016	12,9	3.178	246
Balme	1019	62,5	97	2
Barbania	1021	12,8	1.632	128
Cafasse	1046	10,0	3.585	359
Cantoira	1054	22,9	554	24
Ceres	1072	27,9	1.080	39
Chialamberto	1075	35,7	360	10
Cirie'	1086	18,0	18.973	1054
Coassolo Torinese	1088	28,2	1.571	56
Corio	1094	41,5	3.410	82
Fiano	1104	12,6	2.744	218
Front	1109	10,8	1.753	162
Germagnano	1113	15,1	1.293	86
Givolotto	1116	12,5	3.509	281
Groscavallo	1118	92,8	205	2
Grosso	1119	4,3	1.055	245
La Cassa	1126	12,1	1.821	150
Lanzo Torinese	1128	10,4	5.303	510
Lemie	1131	46,0	190	4
Mathi	1146	6,8	4.074	599
Mezzenile	1152	29,1	844	29
Monastero di Lanzo	1155	17,8	396	22
Nole	1166	11,4	6.907	606
Pessinetto	1188	5,1	614	120
Robassomero	1220	8,4	3.023	360
Rocca Canavese	1221	14,2	1.781	125
San Carlo Canavese	1237	20,7	3.943	190
San Francesco al Campo	1240	15,1	4.877	323
San Maurizio Canavese	1248	17,3	9.763	564
Traves	1279	10,3	564	55
Usseglio	1282	98,0	224	2
Val della Torre	1284	37,5	3.850	103
Vallo Torinese	1286	5,9	804	136
Varisella	1289	22,6	829	37
Vauda Canavese	1290	7,3	1.496	205
Villanova Canavese	1301	4,1	1.141	278
Viù	1313	84,0	1.141	14

**CONSORZIO CANAVESANO AMBIENTE**

Comune	Codice Istat	Superficie [km <sup>2</sup> ]	Popolazione BDE al 31/12/2010	Densità [ab/km <sup>2</sup> ]
Aglie	1001	13,3	2.591	195
Albiano d'Ivrea	1004	11,8	1.778	151
Andrate	1010	8,8	521	59
Azeglio	1014	9,0	1.375	153
Bairo	1015	7,3	819	112
Baldissero Canavese	1017	4,5	551	122
Banchette	1020	2,2	3.355	1.525
Barone Canavese	1023	4,0	597	149

Bollengo	1027	13,7	2.088	152
Borgofranco d'Ivrea	1030	13,9	3.780	272
Borgomasino	1031	11,8	845	72
Burolo	1042	5,7	1.267	222
Caluso	1047	39,8	7.679	193
Candia Canavese	1050	12,4	1.317	106
Caravino	1056	11,8	1.008	85
Carema	1057	10,4	771	74
Cascinette d'Ivrea	1061	2,2	1.506	685
Chiaverano	1077	11,3	2.150	190
Colleretto Giacosa	1092	4,6	610	133
Cossano Canavese	1095	3,9	528	135
Cuceglio	1096	6,8	1.000	147
Fiorano Canavese	1105	4,4	859	195
Ivrea	1125	30,0	24.196	807
Lessolo	1132	8,2	1.994	243
Loranzè	1137	3,9	1.106	284
Maglione	1143	6,3	467	74
Mazze'	1148	27,3	4.177	153
Mercenasco	1150	12,5	1.279	102
Montalenghe	1159	6,6	990	150
Montalto Dora	1160	7,2	3.493	485
Nomaglio	1167	2,7	320	119
Orio Canavese	1172	7,2	820	114
Palazzo Canavese	1177	5,1	850	167
Parella	1179	3,1	479	155
Pavone Canavese	1181	11,3	3.899	345
Perosa Canavese	1185	4,8	578	120
Piverone	1196	10,8	1.381	128
Quagliuzzo	1208	1,9	339	178
Quassolo	1209	4,5	370	82
Quincinetto	1210	17,5	1.065	61
Romano Canavese	1223	10,9	2.957	271
Salerano Canavese	1233	4,1	543	132
Samone	1235	2,5	1.661	664
San Giorgio Canavese	1244	20,1	2.721	135
San Giusto Canavese	1246	9,6	3.383	352
San Martino Canavese	1247	9,9	865	87
Scarmagno	1261	7,8	811	104
Settimo Rottaro	1264	5,9	523	89
Settimo Vittone	1266	23,5	1.576	67
Strambinello	1268	2,2	273	124
Strambino	1269	19,2	6.437	335
Tavagnasco	1271	8,4	807	96
Torre Canavese	1274	5,1	591	116
Vestignè	1295	11,5	834	73
Vialfre'	1296	4,6	247	54
Villareggia	1304	12,2	1.015	83
Vische	1311	17,2	1.342	78

Alice superiore	1005	7,0	713	102
Alpette	1007	5,6	271	48
Borgiallo	1029	6,9	556	81
Bosconero	1033	10,7	3.101	290
Brosso	1036	11,3	472	42
Busano	1043	5,1	1.571	308
Canischio	1052	11,8	301	26
Castellamonte	1066	37,9	10.008	264
Castelnuovo Nigra	1067	27,7	415	15
Ceresole Reale	1073	99,5	164	2
Chiesanuova	1079	5,3	216	41
Ciconio	1083	3,3	365	111
Cintano	1084	5,3	264	50
Colleretto Castelnuovo	1091	6,5	358	55
Cuorgne'	1098	18,2	10.141	557
Favria	1101	15,1	5.320	352
Feletto	1102	8,2	2.410	294
Forno Canavese	1107	16,6	3.691	222
Frassinetto	1108	24,7	277	11
Ingria	1121	14,7	47	3
Issiglio	1124	5,5	422	77
Levone	1133	5,6	459	82
Locana	1134	132,2	1.642	12
Lugnacco	1138	4,3	380	88
Lusiglie'	1141	5,0	561	112
Meugliano	1151	5,4	96	18
Noasca	1165	78,7	185	2
Oglianico	1170	6,5	1.448	223
Ozegna	1176	5,6	1.258	225
Pecco	1182	1,8	218	121
Pertusio	1187	4,2	772	184
Pont Canavese	1199	19,4	3.756	194
Prascorsano	1206	4,7	798	170
Pratiglione	1207	8,2	564	69
Ribordone	1212	44,3	69	2
Rivara	1216	12,6	2.721	216
Rivarolo Canavese	1217	32,3	12.370	383
Rivarossa	1218	10,9	1.658	152
Ronco Canavese	1224	97,8	319	3
Rueglio	1230	15,4	765	50
Salassa	1231	5,3	1.771	334
San Colombano Belmonte	1238	3,2	375	117
San Ponso	1251	2,2	285	130
Sparone	1267	29,2	1.115	38
Trausella	1277	13,6	135	10
Traversella	1278	37,4	350	9
Valperga	1287	12,8	3.176	248
Valprato Soana	1288	70,1	113	2
Vico Canavese	1297	31,3	885	28

Vidracco	1298	2,8	499	178
Vistrorio	1312	5,8	547	94
<b>CONSORZIO DI BACINO 18</b>				
<b>Comune</b>	<b>Codice Istat</b>	<b>Superficie [km<sup>2</sup>]</b>	<b>Popolazione BDE al 31/12/2010</b>	<b>Densità [ab/km<sup>2</sup>]</b>
Torino	1272	130,5	907.563	6.955

