



Comune di Monfalcone
Provincia di Gorizia

*Relazione illustrativa di cui all'adempimento ex art. 34,
comma 20, del D.L. 179/2012 (D.C. n. 7/23 del
25/03/2013) per l'affidamento secondo il modello "in
house" dei servizi pubblici locali di natura ambientale
alla Ambiente Newco s.r.l.
(successivamente Isontina Ambiente s.r.l. – IS.A. s.r.l.)*

Monfalcone, 5/4/2013

INDICE

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | PREMESSA..... | 4 |
| 2 | IL CONTESTO DI RIFERIMENTO | 6 |
| 2.1 | Compagnie azionaria di Iris..... | 6 |
| 2.2 | | |
| | Newco | 7 |
| 2.3 | La disciplina dei servizi pubblici locali e la legislazione del Friuli Venezia Giulia in tema di servizi ambientali | 8 |
| 2.3.1 | Il quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali | 8 |
| 2.3.1.1 | I servizi pubblici locali di natura ambientale | 8 |
| 2.3.1.2 | La riforma introdotta dall'art. 23 bis del d.l. n. 112/2008 | 8 |
| 2.3.1.3 | 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 | 9 |
| 2.3.1.4 | La legge di stabilità 2012 e le modifiche introdotte all'art. 4 del d.l. n.138/11 | 10 |
| 2.3.1.5 | La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e gli effetti sulla modifica del quadro normativo | 10 |
| 2.3.1.6 | La libera scelta tra modello relativo a società <i>in house</i> e modello relativo a società mista pubblico – privata. L'equivalenza dei due modelli..... | 10 |
| 2.3.2 | Gli ambiti territoriali ottimali e il nuovo regime transitorio | 12 |
| 2.3.2.1 | Gli ambiti territoriali ottimali..... | 12 |
| 2.3.2.2 | L'art. 34 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con legge n. 221/2012) e il nuovo regime transitorio..... | 12 |
| 2.3.3 | Conclusioni sul quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali | 13 |
| 2.3.4 | La legislazione del Friuli Venezia Giulia in tema di servizi ambientali | 14 |
| 2.3.4.1 | L'ambito territoriale ottimale unico della legge regionale n. 11/2011 e la successiva proroga | 14 |
| 2.3.4.2 | Le forme di cooperazione e l'ambito sovra comunale previsto dall'art. 3, comma 25, della legge regionale n. 14/2012 | 14 |
| 2.3.4.3 | Il Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani..... | 15 |
| 2.3.4.4 | Conclusioni sul quadro normativo regionale del FVG..... | 15 |
| 3 | PROSPETTIVE PER IL SETTORE AMBIENTE: OPZIONI POSSIBILI E SCELTA DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE | 16 |
| 4 | PIANO DI AZIONE PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE..... | 18 |
| 4.1 | Implementazione della soluzione in house..... | 18 |
| 4.1.1 | I caratteri della società in house | 18 |
| 4.1.2 | L'elaborazione del controllo analogo e dell'attività dedicata nella giurisprudenza europea..... | 19 |
| 4.1.2.1 | Il controllo analogo: la partecipazione totalitaria..... | 19 |
| 4.1.2.2 | Altre caratteristiche del controllo analogo..... | 19 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 4.1.2.3 | Il requisito della “attività dedicata” | 20 |
| 4.1.3 | 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..... | 20 |
| 4.1.3.1 | Il requisito del controllo analogo secondo la giurisprudenza nazionale..... | 21 |
| 4.1.3.2 | Il requisito della “attività dedicata” secondo la giurisprudenza nazionale..... | 22 |
| 4.2 | I contenuti dello Statuto | 22 |
| 4.3 | I requisiti dell’in house nel contesto specifico | 23 |
| 4.3.1 | I controlli societari e i limiti alle attività esterne | 23 |
| 4.3.2 | I controlli interni..... | 23 |
| 4.3.3 | Principali disposizioni nazionali a cui sono assoggettate le società in house che gestiscono servizi pubblici locali..... | 24 |
| 4.4 | Identificazione del soggetto per affidamento nuova concessione | 25 |
| 4.4.1 | Operazioni societarie (per accorciare la catena societaria)..... | 25 |
| 4.4.1.1 | Credito – Debito da conguaglio da conferimento esistente tra Iris ed Ambiente Newco | 25 |
| 4.5 | Definizione della nuova Convenzione unica per la gestione dei servizi pubblici locali di natura ambientale: caratteristiche essenziali..... | 26 |
| 4.6 | Il Piano Industriale 2013-2028 di Isontina Ambiente..... | 27 |
| 4.6.1. | Linee guida e obiettivi strategici | 27 |
| 4.6.2. | Contesto e assunzioni | 27 |
| 4.6.3. | Piano degli Investimenti | 29 |
| 4.6.4. | Organizzazione aziendale e risorse umane | 33 |
| 4.6.5. | Previsioni economico-finanziarie | 34 |
| 4.6.6. | Tariffe..... | 36 |
| 5 | EVOLUZIONE PREVISTA DELLA TARIFFA PER UTENTE..... | 39 |
| 6 | SERVIZIO PUBBLICO | 40 |
| 7 | COMPENSAZIONI | 41 |
| 8 | CONCLUSIONI..... | 43 |

1 PREMESSA

Lo scopo del presente documento è di descrivere al Management della società ed agli azionisti di Iris – Isontina Reti Integrate e Servizi S.p.A. (“*Iris*”) i passi necessari all’affidamento *in house* dei servizi di igiene ambientale ad Isontina Ambiente s.r.l. – IS. A. s.r.l. (“*Isontina Ambiente*”) che, all’esito della operazione descritta nel presente documento, sarà la nuova denominazione sociale di Ambiente Newco s.r.l. (“*Ambiente Newco*”).

A seguito dell’operazione di cessione dei rami energetici di Iris, nel 2010 i Comuni soci hanno individuato un percorso societario finalizzato all’affidamento di una nuova concessione di gestione dei servizi ambientali, in applicazione alle disposizioni allora vigenti, art. 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008 n.112 (convertito in legge 133/2008).

Iris ha, quindi, costituito nel dicembre 2010 una nuova società, Ambiente Newco, per la gestione dei servizi d’interesse generale nel settore dei rifiuti, conferendo il proprio ramo aziendale relativo alla gestione del servizio di igiene ambientale (nella specie, il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, spazzamento delle strade, nonché la gestione degli impianti di trattamento e smaltimento).

A seguito di tale operazione, Iris detiene il 100% di Ambiente Newco, soggetto affidatario dei servizi ambientali nei Comuni della provincia di Gorizia (con l’unica eccezione del Comune di Grado).

Per effetto del referendum del 12 e 13 giugno 2011, la disciplina dell’art. 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008 n.112 (convertito in legge 133/2008) è stata abrogata. Nell’ambito della manovra economica estiva è stata emanata una nuova disciplina in tema di servizi pubblici locali introdotta con l’art. 4 “*adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell’Unione Europea*” del decreto legge del 13 agosto 2011 n. 138 (convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148).

Tale disciplina, dopo un’ulteriore integrazione e modifica, introdotta con l’art. 9, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. “legge di stabilità 2012”), è stata poi dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012.

Da ultimo, il decreto legge n. 179/2012, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012 n. 221 ha introdotto alcune disposizioni in materia di servizi pubblici locali, che impongono di adeguare le concessioni in essere entro il prossimo 31 dicembre 2013.

La realizzazione dell’Operazione “Ambiente”, ovvero l’affidamento del servizio di igiene ambientale, descritta nel presente documento, deve tener conto dei seguenti presupposti:

- dovrà avvenire secondo quanto previsto dall’attuale normativa di settore risultante in seguito alla sentenza della Corte costituzionale e l’ultima modifica

del quadro normativo in ordine di tempo contenuta nel decreto legge n. 179/2012, convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012 n. 221;

- dovrà garantire la sostenibilità economica e finanziaria allo svolgimento dei servizi affidati, tenuto conto delle esigenze specifiche della comunità;
- dovrà riscontrare i presupposti e rispettare le condizioni del modello di gestione “*in house*”, che consentirà l’affidamento diretto ad Isontina Ambiente della gestione dei servizi ambientali nella zona funzionale di riferimento corrispondente all’area territoriale della forma di cooperazione sovra-comunale in essere.

Il documento è stato strutturato nelle seguenti sezioni:

- **Contesto di riferimento:** in tale sezione è illustrata la situazione di Iris e della sua controllata Ambiente Newco, il quadro normativo di riferimento ed il contesto operativo nel settore ambientale;
- **Prospettive per il settore ambiente:** nella sezione sono illustrati i possibili sviluppi ipotizzabili per la riorganizzazione di Ambiente Newco in ragione dei fattori evidenziati nella sezione precedente, delle attese dei soci della società e degli obiettivi che si intendono raggiungere nel breve-medio termine;
- **Piano di azione per l’affidamento *in house*:** nella sezione è descritto il percorso di riorganizzazione del settore ambiente e della gestione dei servizi ambientali, con la definizione del percorso societario da intraprendere e la verifica dei contenuti che deve un affidamento *in house* (secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria) e l’inquadramento del Piano Industriale;
- **Evoluzione attesa della tariffa:** nella sezione sono delineate le prospettive tariffarie dei corrispettivi dei servizi oggetto di affidamento;
- **Servizio Pubblico:** nella sezione sono definiti i caratteri e i principi fondamentali a cui dovrà ispirarsi la gestione dei servizi nei prossimi quindici anni e a cui dovrà attenersi la società affidataria;
- **Compensazioni:** la sezione si occuperà sinteticamente della questione delle compensazioni alla società affidataria dei servizi;
- **Conclusioni.**

2 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

2.1 Compagine azionaria di Iris

A valle della procedura competitiva per la cessione dei rami energetici e la riorganizzazione delle attività relative alla gestione dei servizi pubblici locali in materia ambientale, Iris ha costituito Ambiente Newco s.r.l. e le ha conferito, con efficacia 31.12.2010, il ramo d'azienda relativo all'esercizio dei servizi di igiene ambientale; mentre i rami energetici, destinati alla cessione, sono stati conferiti in Newco Energia s.r.l.

Conseguentemente Iris, dal gennaio 2011, ha acquisito il ruolo di holding senza attività operative dirette, limitando la propria attività alla gestione/alienazione delle partecipazioni non strategiche, al completamento del percorso organizzativo di Ambiente Newco, ed alla gestione di attività residuali (legali, giudiziarie e fiscali).

Ad agosto 2011, dopo aver incassato il corrispettivo relativo alla cessione di Newco Energia, Iris ha proceduto ad una prima riduzione del proprio capitale sociale pari a 19.143 mila euro, che ha portato lo stesso al valore di 64.089 mila euro.

Nel mese di dicembre 2011, a seguito della dismissione delle attività energetiche che ha modificato sostanzialmente l'attività svolta da Iris, l'Assemblea straordinaria dei Soci ha deliberato il cambio dell'oggetto sociale. Con detta delibera di modifica i tre soci "non Comuni" (Equiter, Fondazione Cassa di Risparmio di Gorizia e Amga Spa) non più interessati al mantenimento della loro partecipazione, hanno esercitato il diritto di recesso.

Nella stessa assemblea è stata, inoltre, deliberata una seconda riduzione di capitale sociale per un importo pari a 11.652 mila euro con efficacia 2 gennaio 2012.

A seguito delle suddette operazioni, l'attuale capitale sociale di Iris è pari a 45.281 mila euro e la compagine azionaria, ormai interamente pubblica, risulta così composta:



Fonte: Iris (quote % arrotondate alla seconda cifra decimale)

2.2 Ambiente Newco

L'anno 2011 è stato il primo di attività di Ambiente Newco.

La società gestisce i contratti del servizio ambientale ossia raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, di *cleaning* urbano e di gestione degli impianti di smaltimento e trattamento, direttamente o tramite società controllata, svolti in ventiquattro comuni della provincia di Gorizia (Capriva, Cormons, Doberdò del Lago, Dolegna del Collio, Farra d'Isonzo, Fogliano-Redipuglia, Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Mariano del Friuli, Medea, Moraro, Monfalcone, Mossa, Romans d'Isonzo, Ronchi dei Legionari, Sagrado, San Lorenzo Isontino, San Canzian d'Isonzo, San Floriano del Collio, San Pier d'Isonzo, Savogna d'Isonzo, Staranzano, Turriaco e Villesse), nonché il servizio di smaltimento e trattamento di RSU e assimilati nel comune di Grado.

Come noto, a seguito dell'operazione di conferimento, Ambiente Newco è controllata interamente da Iris.

Ambiente Newco svolge quindi il servizio pubblico di gestione ambientale principalmente attraverso le seguenti attività:

- Raccolta RSU. Nel corso del primo anno di attività di Ambiente Newco, ha preso avvio il servizio di raccolta rifiuti sul territorio dei Comuni gestiti dall'Azienda, da parte della società Sangalli risultata vincitrice della procedura di gara per l'affidamento del servizio in questione. A fronte di un avvio piuttosto difficoltoso dovuto, essenzialmente, alla necessità da parte della ditta di familiarizzare con il territorio, successivamente la situazione è andata normalizzandosi, apportando un miglioramento del servizio agli utenti sia in termini di efficienza che di economicità, con i conseguenti benefici anche sulle prestazioni di Ambiente Newco.

- Trattamento dei rifiuti organici (FORSU e verde) attraverso la gestione del proprio impianto di compostaggio di Moraro. In particolare, presso il suddetto sito, sono state recentemente realizzate opere di adeguamento dei presidi ambientali dell'impianto e per l'utilizzo reversibile delle due corsie originariamente destinate esclusivamente alla biostabilizzazione del rifiuto tal quale, al fine di poter recuperare una maggiore potenzialità di trattamento del rifiuto seppure nei limiti dell'autorizzazione in essere.
- Avvio a smaltimento della frazione secca residua del rifiuto presso il termovalorizzatore Acegas – Aps di Trieste, coerentemente con quanto previsto nell'ambito della pianificazione regionale e provinciale vigente, in attesa di poter riprendere il conferimento di parte dei rifiuti presso la discarica di Pecol dei Lupi.
- Trattamento della frazione secca riciclabile (carta/cartone e plastica/lattine) presso l'impianto di Mainardo srl (società controllata al 62% da Ambiente Newco).

2.3 La disciplina dei servizi pubblici locali e la legislazione del Friuli Venezia Giulia in tema di servizi ambientali

2.3.1 Il quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali

2.3.1.1 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).

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).

2.3.1.2 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*).

2.3.1.3 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 partecipazione pubblica. Per il caso di Iris e Ambiente Newco le concessioni sarebbero scadute tutte nel corso dell'anno 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 - reintrodotta, 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.

2.3.1.4 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).

2.3.1.5 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.

2.3.1.6 La libera scelta tra modello relativo a società *in house* e modello relativo a società mista pubblico – privata. L'equivalenza dei due modelli

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 altre parole, il presupposto della sentenza è per l'appunto che gli enti locali possano acquisire partecipazioni societarie e utilizzare liberamente anche le proprie società di scopo.

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*. Tale disposizione, infatti, stabilisce espressamente che non devono essere poste in liquidazione le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi d'interesse generale. 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.

2.3.2 Gli ambiti territoriali ottimali e il nuovo regime transitorio

2.3.2.1 Gli ambiti territoriali ottimali

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 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*.

In altre parole, l'ambito/bacino nel quale organizzare e strutturare la gestione dei servizi deve avere una dimensione sovra-comunale tendenzialmente non inferiore a quella della Provincia di riferimento. Una dimensione più ridotta può essere giustificata solo in casi particolari, ma è in sostanza da escludersi che vi possa essere un bacino coincidente con il territorio di un singolo Comune (ad eccezione forse dei casi delle maggiori città).

La 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”*.

2.3.2.2 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).*

2.3.3 Conclusioni sul quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali

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) le concessioni in essere sono prorogate *ex lege* al 31 dicembre 2013 (ma sul punto si ricorda che i Comuni hanno anche proceduto ad una proroga delle stesse sino al completamento della nuova procedura di affidamento e comunque non oltre la medesima data del 31 dicembre 2013);
- (d) il nuovo affidamento unico, con relativo adeguamento alla disciplina vigente delle attuali concessioni, deve essere completato entro la fine del 2013.

2.3.4 La legislazione del Friuli Venezia Giulia in tema di servizi ambientali

2.3.4.1 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.

2.3.4.2 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 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.

2.3.4.3 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.

2.3.4.4 Conclusioni sul quadro normativo regionale del FVG

Nel caso che ci occupa, i Comuni della Provincia di Gorizia hanno in corso, da oltre quindici anni, una forma di cooperazione tra enti locali (così come definita dalla legge regionale FVG n. 14/2012) per la gestione dei servizi in esame. Tale forma di cooperazione è stata attuata attraverso un organismo associato costituito dalla società interamente partecipata dai medesimi Comuni e denominata *I.R.I.S. – Isontina Reti Integrate e Servizi S.p.A.* e dalla sua controllata al 100%, *Ambiente Newco s.r.l.*, con risultati di bilancio positivi e la generazione di economie di scala che hanno massimizzato l'efficienza del servizio e i relativi costi di gestione.

La forma di cooperazione in corso ha costituito un'aggregazione socio-economica pluriennale dei servizi resi in un'unica realtà territoriale omogenea nei diversi territori comunali. Tale aggregazione del servizio su base sovra-comunale costituisce un perimetro di zona funzionale che corrisponde alla predetta forma di cooperazione (così come definita dall'art. 3, comma 25, della legge regionale FVG n. 14/2012) ed inserita nell'unico ambito territoriale ottimale regionale delimitato con l'art. 3, comma 51, della legge regionale FVG 11 agosto 2011, n. 11, e che è stato confermato anche successivamente al 31 dicembre 2012.

I Comuni hanno, peraltro, già comunicato alla Regione FVG, con missive del 25 maggio 2012 e del 21 dicembre 2012 di voler continuare ad operare nella zona funzionale oggi esistente.

Alla luce del quadro normativo regionale, dunque, appare percorribile la continuazione dell'esperienza maturata dai Comuni dell'Isontino nella gestione territorialmente unificata dei servizi pubblici di natura ambientale attraverso una società pubblica integralmente controllata dagli stessi.

3 PROSPETTIVE PER IL SETTORE AMBIENTE: OPZIONI POSSIBILI E SCELTA DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE

In considerazione dell'attuale contesto normativo, così come descritto nel precedente paragrafo, sono illustrate di seguito le possibili opzioni che si presentano ai Comuni, soci di Iris, per l'affidamento del servizio di igiene ambientale nei territori serviti da Ambiente Newco:

1. **Affidamento del servizio tramite gara** finalizzata a selezionare il gestore tra gli operatori del settore dei servizi di igiene ambientale;
2. **Affidamento del servizio ad una società mista pubblico-privata** il cui socio privato operativo sia scelto tramite una gara a doppio oggetto, in capo al quale siano affidati compiti operativi connessi alla gestione del servizio oltre alla qualità di socio;
3. **Affidamento diretto del servizio ad una società interamente pubblica** (*in house*).

Come già evidenziato nella Premessa del presente documento, la scelta dell'opzione per il nuovo modello di gestione dei servizi ambientali, deve tener conto, oltre che del quadro normativo in essere, anche degli obiettivi principali che i Comuni Soci hanno da sempre perseguito, quali ad esempio la presenza capillare sul territorio al fine di monitorare attentamente le specifiche esigenze dei cittadini e poter esercitare un controllo che garantisca la bontà dei servizi offerti, e, ancora, nel dettaglio, vanno tenuti in debita considerazione:

- la qualità del servizio ambientale offerto con attenzione all'economicità della gestione e ai livelli tariffari gravanti sugli utenti;
- le competenze e il *know-how* acquisiti da Ambiente Newco nell'attività di gestione del servizio ambientale;
- i livelli occupazionali garantiti attualmente da Ambiente Newco;
- il valore degli *assets* detenuti e, nel caso specifico, della partecipazione in Ambiente Newco detenuta dai Comuni.

Ciò premesso, le tre diverse modalità di affidamento del servizio, come sopra descritte, vanno analizzate considerando le peculiarità che ognuna di esse presenta.

L'affidamento del servizio tramite gara, pone di fronte ad una forte incertezza sul risultato finale che non permette di salvaguardare a priori, né il livello occupazionale,

né il *know-how* acquisito nel tempo, né tanto meno la gestione diretta da parte dei Comuni. Non va peraltro trascurato l'aspetto valutativo della partecipazione oggi detenuta da ogni singolo Comune nella sua partecipata Ambiente Newco, che nel caso della gara non può essere garantito.

Il modello di gestione della società mista prevede l'ingresso, nella compagine azionaria di Ambiente Newco, di un soggetto terzo, scelto tramite una procedura di gara ad evidenza pubblica, a cui, oltre al ruolo di socio, sono attribuiti anche compiti operativi (preventivamente definiti nell'ambito del bando di gara stesso).

Alla base della scelta di tale forma di gestione vi è il presupposto che il nuovo soggetto possa, potenzialmente, apportare nella società in cui entra il *know-how* e le competenze acquisite in precedenti esperienze.

L'ingresso di un socio, se avviene attraverso un aumento di capitale, permette inizialmente l'apporto di denaro utile per finanziare il programma di sviluppo della società. Quest'ultimo aspetto rappresenta, in sede di ingresso del socio operativo, un punto di forza tanto più il piano degli investimenti è consistente, per contro diventa un punto di debolezza in sede di uscita dello stesso, i cui termini e modalità devono essere previsti già nell'iniziale bando di gara. Il tutto richiede, quindi, da parte dei Comuni, una previsione finanziaria, a fine convenzione, non trascurabile.

Inoltre, l'apertura della compagine azionaria a soggetti diversi dai Comuni pone, problemi di *governance* in termini di definizione dei poteri tra i soci pubblici e socio operativo. Possono, infatti, esistere dei conflitti di interessi derivanti dalle diverse finalità perseguite tra soci pubblici e soci privati, di non facile soluzione. I primi sono orientati, per finalità istituzionali, alla massimizzazione della qualità della gestione del servizio erogato da raggiungere con un sostanziale pareggio di bilancio, mentre i secondi all'economicità della gestione per poter ottimizzare il ritorno dell'investimento effettuato con l'ingresso nella società.

Il modello di gestione della società in house presuppone che la società abbia internamente tutte le competenze necessarie per gestire autonomamente il servizio ambientale nel territorio di riferimento, garantendo un livello di servizio in linea con le aspettative dell'utente e dei livelli di tariffa sostenibili per la collettività.

La gestione *in house* non pone problemi di *governance* essendo la compagine costituita interamente da soci pubblici.

Va inoltre considerato che anche la gestione *in house* permette di recuperare efficienza nell'arco della durata della convenzione, sia attraverso il piano di nuovi investimenti, sia in termini di miglioramento operativo nei servizi offerti.

L'attenzione da sempre prestata dai Comuni alle esigenze del territorio, all'impegno profuso nel raggiungere una maggior sensibilizzazione del cittadino in tema di raccolta differenziata, all'attento monitoraggio del servizio reso che richiede continua flessibilità nella gestione dello stesso, fanno credere e riflettere sulla bontà e sulla peculiarità dell'affidamento *in house*.

A tutto ciò vanno inoltre sommate le caratteristiche di Ambiente Newco (in seguito denominata “Isontina Ambiente”), che diventerebbe la prescelta dell’affidamento diretto.

La società opera nel settore della gestione dei servizi ambientali della provincia di Gorizia da ormai molti anni ed ha acquisito una profonda conoscenza del business grazie alla quale riesce ad erogare servizi all’utenza con un buon livello di servizio e attenzione agli obiettivi di raccolta differenziata, che nel 2011 si è attestata a circa il 63%.

Oltre all’attività di raccolta, Ambiente Newco gestisce la successiva attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti, attraverso propri impianti – quali la discarica di Pecol de Lupi, l’impianto di compostaggio di Moraro e quello di trattamento della controllata Mainardo srl.

La società possiede al suo interno un elevato livello di competenze e *know-how* sull’intera filiera ambientale che le permette di gestire le diverse attività in termini efficaci ed efficienti.

L’esercizio 2011 ha confermato il risultato positivo anche in termini economici, e, con cauto ottimismo, si può affermare che anche il 2012 presenterà un consuntivo soddisfacente.

Il piano di sviluppo futuro, prevede investimenti sugli impianti esistenti finalizzati a migliorarne l’efficienza e la capacità produttiva e, dalle ipotesi fatte, emerge che la realizzazione degli stessi non richiederà l’apporto di denaro da parte dei soci, in quanto la copertura finanziaria è in parte autofinanziata ed in parte può essere ottenuta attraverso il ricorso al finanziamento bancario.

Alla luce delle considerazioni fin qui fatte, tenuto conto dell’elevato *know-how* interno esistente, del limitato fabbisogno finanziario richiesto dal piano degli investimenti, dell’economicità della gestione, della possibilità della gestione diretta, l’opzione maggiormente perseguibile e che maggiormente soddisfa gli obiettivi considerati prioritari per i Comuni è quella della società *in house* con affidamento diretto del servizio ad Ambiente Newco.

4 PIANO DI AZIONE PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE

4.1 Implementazione della soluzione *in house*

4.1.1 I 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.

4.1.2 L'elaborazione del controllo analogo e dell'attività dedicata nella giurisprudenza europea

4.1.2.1 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).

4.1.2.2 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).

4.1.2.3 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 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).

4.1.3 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).

4.1.3.1 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:

(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).

4.1.3.2 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.

4.2 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.

4.3 I requisiti dell'*in house* nel contesto specifico

4.3.1 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 saranno attuati mediante l'introduzione, nello Statuto di Isontina Ambiente e nell'accordo ex articolo 30 d.lgs. 267/2000 che verrà appositamente sottoscritto tra i Soci della società, di clausole corrispondenti alle statuizioni della giurisprudenza nazionale e comunitaria di cui al precedente punto 4.2.

Nel caso di specie, sarà anche prevista l'istituzione di un organo (il c.d. "Coordinamento Soci") attraverso il quale i soci coordineranno le attività volte a garantire il controllo analogo su Isontina Ambiente, nonché svolgeranno l'alta sorveglianza sulla gestione dei servizi, coadiuvati da un Comitato Tecnico, che lo stesso Coordinamento Soci nominerà con il compito principale di effettuare il controllo giuridico, amministrativo-contabile e tecnico-ambientale interno ad Isontina Ambiente. Le modalità di funzionamento del Coordinamento Soci e la disciplina dei poteri e dell'attività specifica del Coordinamento Soci nonché la disciplina del Comitato Tecnico sono contenute nell'accordo ex articolo 30 d.lgs. 267/2000. Sempre ai fini di soddisfare i requisiti del controllo analogo, lo Statuto della società prevede un *quorum* elevato per l'assunzione delle principali delibere assembleari, un potere autorizzatorio dell'assemblea sulle principali delibere di competenza dell'organo amministrativo della società, nonché l'obbligo di quest'ultimo di fornire all'assemblea ed ai soci i *report* necessari affinché essi effettuino un controllo permeante sulle attività sociali.

4.3.2 I controlli interni

Al fine di strutturare un sistema di controllo da parte dei Soci sull'andamento amministrativo, contabile e tecnico della società, nonché a garanzia della legittimità e della correttezza dell'azione amministrativa, nel caso specifico, lo Statuto della società prevede altresì i seguenti controlli interni:

- un **controllo preventivo**, e autorizzatorio di budget economici, patrimoniali e finanziari annuali e pluriennali e dei connessi piani industriali volti alla programmazione dei servizi da erogare, delle risorse umane e strumentali da

- impiegare ed alla previsione di eventuali operazioni straordinarie o comunque di rilevante impatto sulla gestione futura;
- un **controllo concomitante** sull'attuazione di quanto programmato, tramite l'analisi di adeguati report e di conseguenti momenti formali di confronto e verifica, al fine di valutare anche la necessità di interventi correttivi in corso di esercizio;
 - un **controllo a consuntivo** e valutazione *ex post* tramite idonea documentazione integrativa di quanto già previsto in seno al bilancio d'esercizio in grado di garantire un adeguato livello di attendibilità rispetto a quanto programmato e, dunque, in grado di segnalare le *performance* aziendali e quelle degli amministratori.

Tali controlli saranno esercitati dal Comitato Tecnico in ottemperanza alle previsioni di legge espressamente dettate in relazione alle società partecipate dagli enti locali: in particolare, l'art. 147-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, come modificato dal decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, nonché la legge 6 novembre 2012 n. 190.

4.3.3 Principali disposizioni nazionali a cui sono assoggettate le società *in house* che gestiscono servizi pubblici locali

All'esito dell'operazione, la società *in house* che svolgerà i servizi pubblici locali di natura ambientale sarà sottoposta al rispetto e all'ottemperanza delle disposizioni, attuali e future, a cui sono sottoposti anche gli enti locali che partecipano ad Isontina Ambiente .

Di seguito, si indicano le principali disposizioni:

- a) Patto di stabilità, ai sensi dell'art. 3-bis, comma 5, del decreto legge n. 138/2011;
- b) Disciplina di contenimento per talune voci di spesa ai sensi dell'art 6 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78;
- c) Disciplina dei controlli sulle società partecipate non quotate, come prevista dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 213/2012, che ha introdotto l'art. 147-*quater* del TUEL;
- d) Disciplina sulla *governance* delle società pubbliche ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135;
- e) Disciplina dei servizi pubblici locali di cui all'art. 3-*bis* del decreto legge n. 138/2011 e art. 34 del decreto legge n. 179/2012 convertito in legge n. 221/2012;
- f) Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- g) Disciplina per la parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società controllate da pubbliche amministrazioni, di cui al D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

4.4 Identificazione del soggetto per affidamento nuova concessione

4.4.1 Operazioni societarie (per accorciare la catena societaria)

Immaginando l'affidamento diretto dei Comuni ad Isontina Ambiente del servizio integrato dei rifiuti va riconsiderata l'architettura del gruppo che oggi vede la partecipazione totalitaria di Iris in Ambiente Newco.

Diventa quindi importante ipotizzare la realizzazione di una operazione societaria che permetta ai Comuni, da un lato di essere direttamente soci nella società che gestisce l'affidamento del servizio, e dall'altro di essere garantiti nell'incasso della liquidità già ipotizzata al momento della messa in liquidazione di Iris.

Alla luce delle analisi svolte si ritiene preferibile, rispetto ad altre operazioni societarie quali fusioni per incorporazione, fusione inversa, scissione parziale proporzionale, la riduzione parziale del capitale sociale di Iris con assegnazione ai soci della partecipazione detenuta in Ambiente Newco srl per le seguenti motivazioni:

- operazione semplice;
- operazione diretta che permette il passaggio ai comuni della partecipazione in Ambiente Newco;
- Iris rimane in vita per la parte residua alle stesse condizioni già previste per la sua messa in liquidazione;
- Ambiente Newco non viene intaccata da attività che non sono legate all'attività specifica.

Con l'operazione di riduzione parziale di capitale sociale, i soci diventano i diretti assegnatari della partecipazione in Ambiente Newco in modo proporzionale rispetto alla partecipazione societaria detenuta in Iris. Contestualmente Ambiente Newco cambierà denominazione in Isontina Ambiente s.r.l. – IS.A. s.r.l.

4.4.1.1 Credito – Debito da conguaglio da conferimento esistente tra Iris ed Ambiente Newco

Tra Iris ed Ambiente Newco esiste un rapporto finanziario di conguaglio dell'operazione di conferimento del ramo d'azienda avvenuto nel dicembre del 2010.

Detto importo, pari ad euro 4,851 milioni, prima della riduzione del capitale sociale per l'assegnazione della partecipazione ai Soci di Iris, potrebbe essere oggetto di una rinuncia da parte di Iris con contestuale aumento del valore della partecipazione e del capitale sociale di Ambiente Newco.

4.4.1.2 Aumento di capitale sociale Ambiente Newco

Attualmente il capitale sociale di Ambiente Newco è di 5,7 milioni di Euro. Tenuto conto di quanto espresso al paragrafo precedente e dalle delibere del 2010, in cui i Consigli Comunali avevano deciso di prevedere degli aumenti successivi al fine di

dotare la società delle risorse finanziarie necessarie per far fronte agli impegni finanziari relativi agli investimenti pianificati, ai 4,851 milioni di Euro potrebbero essere destinati ulteriori 0,86 milioni Euro al fine di raggiungere un capitale sociale pari a 11,4 milioni di Euro.

4.4.1.3 Riduzione parziale del capitale sociale di IRIS

Alla luce di quanto espresso nei paragrafi precedenti, la riduzione del capitale sociale di IRIS sarebbe quindi pari a 11,499 milioni di Euro.

4.5 Definizione della nuova Convenzione unica per la gestione dei servizi pubblici locali di natura ambientale: caratteristiche essenziali

La gestione materiale del servizio oggetto di affidamento *in house* andrà disciplinata attraverso un atto convenzionale dei Comuni, soci di Isontina Ambiente, che sono interessati allo svolgimento di tali servizi sul proprio territorio e la società stessa.

La convenzione disciplinerà e delinearà l'oggetto specifico dei servizi in affidamento dividendo gli stessi tra servizi principali e servizi accessori (la "**Convenzione**").

In altri termini, i servizi principali sono quelli che tutti gli aderenti alla convenzione hanno deciso di attivare sul proprio territorio.

Gli aderenti alla Convenzione saranno inoltre liberi di richiedere ad Isontina Ambiente l'attivazione anche di ulteriori servizi qualificati, appunto, come accessori: il tutto sulla base di un sistema che preveda l'inoltro da parte del Comune di una specifica richiesta di preventivo tecnico-economico, l'invio da parte di Isontina Ambiente di tale preventivo e la successiva attivazione del servizio a seguito dell'accettazione del preventivo offerto.

Gli standard qualitativi dei servizi sono individuati da apposite schede tecniche allegate alla Convenzione.

Con le stesse modalità previste per i servizi accessori, i Comuni potranno far richiesta ad Isontina Ambiente di implementare sul proprio territorio standard qualitativi ulteriori rispetto a quelli base.

La durata della Convenzione è stabilita in anni quindici. I corrispettivi dei servizi principali sono calcolati sulla base del nuovo tributo unico (c.d. TARES) introdotto dall'art. 14 dal d.l. n. 201/2011 ed entrato in vigore a partire dal 1 gennaio 2013.

Per quelli riferibili ai servizi accessori è prevista la predisposizione di un apposito tariffario da parte di Isontina Ambiente.

Il controllo sui servizi è garantito ad ogni Comune attraverso uno o più uffici individuati secondo i vigenti regolamenti interni. Tali uffici saranno competenti a centralizzare tutti i rapporti con la società e a contestare gli eventuali inadempimenti nello svolgimento dei servizi, instaurando con la società il necessario contraddittorio.

Gli uffici relazioneranno al Coordinamento Soci competente all'esercizio del controllo analogo sulla società e all'alta sorveglianza sulla gestione della Convenzione.

La Convenzione disciplina, infine, gli obblighi di informazione che la società assume nei confronti dei Comuni, quanto allo svolgimento dei servizi *tout court*.

4.6 Il Piano Industriale 2013-2028 di Isontina Ambiente

Viene di seguito presentato il Piano Industriale di Isontina Ambiente per il periodo 2013-2028, che tiene conto della soluzione prescelta di affidamento *in house* del servizio di gestione ambientale e della definizione della nuova Convenzione unica all'interno dell'area territoriale della zona funzionale di riferimento.

Nei seguenti paragrafi sono, quindi, descritte le linee guida e gli obiettivi strategici alla base del Piano, il contesto e le assunzioni utilizzate, il Piano degli Investimenti, le previsioni economico-finanziarie sviluppate ed, infine, l'evoluzione delle tariffe attese, valutandone gli impatti sia verso i Comuni in qualità di soci che verso la cittadinanza in termini di livelli di servizio e di tariffe.

4.6.1. Linee guida e obiettivi strategici

La *mission* di Isontina Ambiente è fornire i servizi di igiene e le prestazioni connesse ai cittadini della provincia di Gorizia, territorio di riferimento dei Comuni soci, con elevati standard qualitativi e in modo economicamente efficiente, promuovendo la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile dei territori in cui opera.

In considerazione di tali obiettivi strategici sono state definite le linee guida sulla base delle quali è stato sviluppato il Piano Industriale di Isontina Ambiente:

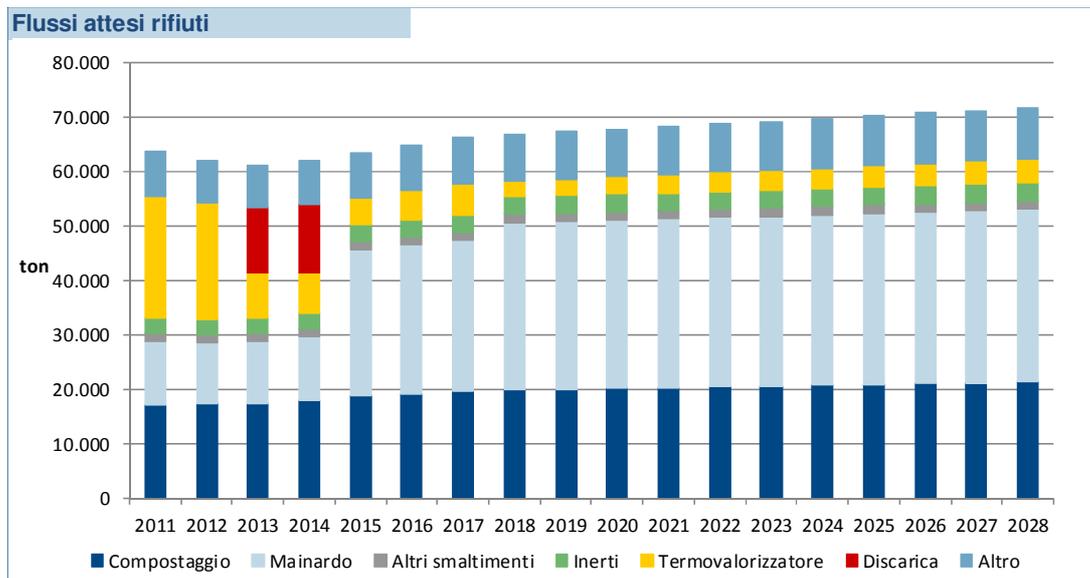
- miglioramento degli standard qualitativi nell'ambito della gestione dei servizi di igiene ambientale erogati alla collettività;
- incremento della percentuale di raccolta differenziata per garantire sia la sostenibilità del ciclo integrato dei rifiuti sul territorio che il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla normativa;
- contenimento delle tariffe di gestione del servizio ambientale tramite l'efficientamento dei costi di struttura e l'ottimizzazione del mix di smaltimento e trattamento;
- ottimizzazione della gestione degli impianti in capo alla società in modo da migliorarne l'economicità mediante l'integrazione con sistemi volti al recupero di materia ed energia.

4.6.2. Contesto e assunzioni

Alla base della pianificazione economico-finanziaria sono state poste alcune assunzioni di base riportate qui di seguito:

- **Produzione di rifiuti.** In arco piano la produzione di rifiuti nei Comuni interessati è stata stimata sostanzialmente in linea; ovvero a partire dai dati di preconsuntivo 2012, l'evoluzione è stata indicizzata all'andamento del prodotto interno lordo italiano (con riferimento alle stime fornite dal Fondo Monetario Internazionale nel *World Economic Outlook*, Ottobre 2012 e dall'OECD nell' *OECD Economic Outlook*, Giugno 2012).
- **Andamento percentuale raccolta differenziata.** La percentuale di raccolta differenziata, che si è attestata al 62,8% nel 2011, è prevista in crescita fino al 66,9% alla fine del piano, soprattutto grazie alle iniziative legate alla comunicazione e alla informatizzazione dei cassonetti (per dettagli si faccia riferimento al paragrafo Piano degli Investimenti).
- **Raccolta.** Le tariffe sono state allineate ai costi del servizio che, a partire dal 2011, è gestito in outsourcing dalla società Sangalli, aggiudicataria della gara d'appalto esperita da Iris.
- **Compostaggio.** L'impianto di compostaggio di Moraro, grazie agli investimenti fatti e a quelli previsti, potrà incrementare la capacità produttiva con l'obiettivo di riuscire a far fronte sia alle quantità di rifiuti organici (forsi e verde) dei Comuni soci che a trattare eventuali rifiuti provenienti dal bacino esterno a quello gestito da Isontina Ambiente. Sono state ipotizzate tariffe di compostaggio in decremento nell'arco di piano, al netto dell'effetto inflazionistico. Gli investimenti relativi all'impianto sono descritti in modo più dettagliato nel paragrafo Piano degli Investimenti.
- **Discarica.** È previsto l'utilizzo della discarica di Pecol de Lupi, situata nel comune di Cormons, per gli anni 2013 e 2014, con una volumetria teorica ancora disponibile, che ai soli fini della predisposizione di detto Piano è stata ipotizzata pari a 12.000 tonnellate nel 2013 e 12.720 nel 2014.
- **Mainardo.** Si assume che a partire dal 2014, si realizzi l'acquisizione del 38% rimanente della società Mainardo Srl (attualmente detenuta al 62%) e se ne valorizzi l'impianto (si veda il paragrafo Piano degli Investimenti per dettagli). In particolare, subordinatamente all'esito positivo della sperimentazione che verrà condotta nel corso del 2013, verrà attivata una linea per il recupero del secco residuo attualmente smaltito presso il termovalorizzatore di Trieste. In questo modo sarà possibile recuperare anche dai rifiuti indifferenziati, del materiale ancora riciclabile con un impatto diretto sulle tariffe applicate.
- **Smaltimenti.** I rifiuti indifferenziati rimanenti sono smaltiti presso il termovalorizzatore di Trieste.

Qui di seguito si riporta l'andamento dei quantitativi di rifiuti prodotti nel bacino gestito da Isontina Ambiente suddiviso per le modalità di trattamento e smaltimento che essi seguono.



4.6.3. Piano degli Investimenti

Al fine di garantire gli obiettivi strategici che la società si è posta, gli investimenti previsti nel Piano Industriale ammontano ad un totale di euro 14,2 milioni su un arco di piano di 15 anni (considerando l'intervallo 2013-2028). Nella tabella sottostante si riporta il totale degli investimenti previsti nel Piano.

| Piano degli Investimenti | | | | | | | |
|------------------------------|------------|-------|------|------|------|------|-----------|
| | Proiezioni | | | | | | TOTALE |
| Euro '000 | 2013 | 2014 | 2015 | 2020 | 2025 | 2028 | 2013-2028 |
| ATTIVITA' | | | | | | | |
| RACCOLTE | 1.055 | 1.545 | 550 | 100 | - | - | 4.374 |
| DISCARICA | - | - | - | - | - | - | - |
| COMPOSTAGGIO | 5.030 | 450 | - | - | 200 | 500 | 7.310 |
| MAINARDO | - | 600 | 230 | - | - | - | 2.343 |
| INVESTIMENTI GENERALI | - | 150 | - | - | - | - | 150 |
| TOTALE INVESTIMENTI | 6.085 | 2.745 | 780 | 100 | 200 | 500 | 14.176 |

Di seguito sono descritti i principali progetti di investimento per ciascuna area di attività.

- **Raccolta.** Per garantire il raggiungimento dell'obiettivo strategico relativo all'incremento della percentuale di raccolta differenziata, Isontina Ambiente ha definito i seguenti investimenti:
 - progetto di informatizzazione della raccolta (euro 300 mila negli anni 2013, 2014 e 2015) finalizzato a permettere la rilevazione delle

quantità di rifiuto secco residuo conferite da ogni utenza. Tale iniziativa permetterà di apprezzare un notevole miglioramento della percentuale di raccolta differenziata, e renderà i cittadini più attenti e consapevoli nella produzione e nella differenziazione dei rifiuti. Inoltre, il progetto si pone in linea con il principio del “chi inquina paga” alla base sia della normativa europea sui temi ambientali sia della nuova impostazione tariffaria delineata dal decreto “Salva Italia” con l’istituzione della TARES. Grazie a questa iniziativa sarà quindi possibile, in futuro, far pagare ad ogni cittadino la tariffa sulla base della sua effettiva produzione di rifiuti garantendo così un ulteriore stimolo per la raccolta differenziata;

- campagna di comunicazione, importante progetto utile per sensibilizzare i cittadini alle tematiche ambientali e richiamarli al rispetto delle regole della raccolta differenziata; a tal fine è stata prevista anche la fornitura e la distribuzione annuale, porta a porta a tutti gli utenti, dei materiali per l’effettuazione della raccolta differenziata con il fine di uniformare le tipologie di sacchetti impiegati nel rispetto delle modalità previste all’avvio della raccolta differenziata;
 - rinnovamento delle attrezzature lungo l’intero arco di piano, quali mezzi di trasporto, spazzatrici o altre attrezzature volte a mantenere gli standard qualitativi dei servizi attualmente erogati per investimenti complessivi per circa euro 2,8 mln;
 - nuova sede aziendale per un ammontare di circa euro 1,2 mln, al fine di concentrare in un unico sito, baricentrico rispetto alla localizzazione degli impianti, tutto il personale (operativo ed amministrativo), e i mezzi utilizzati per l’effettuazione dei servizi.
- **Compostaggio.** L’impianto di compostaggio sito in Moraro sta conoscendo un processo di miglioramento, già iniziato con gli investimenti sostenuti nel corso del 2011 nell’ambito dei quali si è realizzata, principalmente, la conversione reversibile della linea di biostabilizzazione in linea per la produzione di compost di qualità, aumentando, così, la capacità di trattamento dell’impianto stesso. Ulteriori migliorie si ritiene possano essere perseguibili con la realizzazione dei seguenti investimenti previsti a Piano:
 - al fine di ottimizzare la gestione dell’impianto e contenere, quindi, le tariffe ad esso legate, si prevede di compiere un primo importante investimento di euro 4,7 mln finalizzato alla semplificazione tecnologica dell’impianto stesso, passando da un’impostazione a corsia dinamica in aerobiosi a quella che prevede la realizzazione di biocelle destinate alla fermentazione aerobica della miscela umido e verde, rimandando ad una valutazione tecnico – economica successiva l’eventuale ulteriore investimento per la realizzazione di un biodigestore anaerobico con recupero energetico. A prescindere dalla successiva realizzazione del biodigestore, l’investimento previsto per la realizzazione delle biocelle consentirà comunque di incrementare la

potenzialità dell'impianto con la possibilità di trattare anche rifiuti provenienti da realtà limitrofe che non dispongono di impianti analoghi (Provincia di Trieste) con l'opportunità di migliorare le performance economico – finanziarie dell'impianto in seguito alla possibilità di perseguire delle economie di scala. L'eventuale successivo investimento destinato alla realizzazione di un biodigestore anaerobico, a fronte dell'apporto di quantità di rifiuti garantite da parte di soggetti terzi, consentirà di migliorare ulteriormente le performance dell'impianto grazie agli incentivi energetici che vengono riconosciuti per produzione di energia elettrica da biomasse. Sono stati, poi, previsti investimenti più contenuti, ma anch'essi fondamentali quali le manutenzioni straordinarie all'impianto di raffinazione (euro 300 mila nel 2013 e euro 450 mila nel 2024) e altre manutenzioni impiantistiche (euro 250 mila nel 2014, euro 200 mila nel 2017, euro 300 mila nel 2022 e euro 500 mila nel 2028).

- E', inoltre, previsto un investimento per la realizzazione di un impianto fotovoltaico integrato al fine di rendere l'impianto sostenibile e più efficiente in termini di costi energetici. Gli investimenti ammontano a euro 454 mila già stanziati nel 2012 e a euro 200 mila previsti nel 2014;
- Al fine di fidelizzare i cittadini alla raccolta differenziata con un prodotto tangibile derivante dal loro impegno, è presente nel Piano la realizzazione di un "punto vendita" del compost prodotto.
- **Mainardo.** La società Mainardo Srl, detenuta al 62% da Isontina Ambiente, è titolare dell'impianto di selezione dei rifiuti da raccolta differenziata. In linea con gli obiettivi strategici di efficientare i costi di struttura e di promuovere lo sviluppo sostenibile, è stato ipotizzato l'acquisto nel corso del 2013, da parte di Isontina Ambiente, delle rimanenti quote della società e di procedere con un revamping dell'impianto stesso. In particolare, è intenzione della società dare corso nel corso del 2013 alla fase di sperimentazione tecnica per una verifica della fattibilità di trattamento del rifiuto secco residuo. Subordinatamente all'esito positivo della suddetta sperimentazione è previsto un importante investimento direttamente in carico ad Isontina Ambiente destinato a dotare l'impianto di tutte le utilities che la sperimentazione avrà dimostrato essere indispensabili per poter effettuare quel tipo di lavorazione (messa in depressione dell'impianto con realizzazione di un impianto di aspirazione e trattamento delle arie previo tamponamento delle superfici laterali). In questo modo sarà, quindi, possibile recuperare dall'indifferenziato la carta e la plastica ancora presenti all'interno del rifiuto a causa di comportamenti scorretti da parte degli utenti, riducendo quindi le quantità dirette allo smaltimento presso il Termovalorizzatore di Trieste ed incrementando le quantità di rifiuto avviate a recupero e collocate sul mercato. L'investimento per la realizzazione di questa linea addizionale è pari a euro 600 mila nel 2014.
- **Investimenti generali.** Sono stati preventivati investimenti di manutenzione straordinaria delle sedi operative della società.

Si precisa che, nella predisposizione degli investimenti di Piano, si è preliminarmente analizzato anche il possibile sviluppo dell'impianto di selezione di Moraro in un'ottica di replicabilità sullo stesso dell'esperienza condotta presso l'impianto di Vedelago.

L'esame ha evidenziato quanto segue:

- l'eventualità di replicare sul territorio della Provincia di Gorizia il modello Vedelago viene considerata, anche nell'ambito dello studio condotto dal CETA su incarico della Provincia di Gorizia, in un'ottica di disporre di circa 20.000/25.000 ton/anno di materiali estrudibili, quasi esclusivamente provenienti dal circuito urbano del rifiuto secco residuo. A tal proposito si precisa che le lavorazioni condotte presso l'impianto di Vedelago si basano sull'avvio a trattamento prevalentemente di rifiuti diversi dalla frazione secca residua dalla raccolta differenziata; in particolare, il decreto di autorizzazione alla gestione all'art. 6 prevede che delle 22.000 ton/anno di rifiuti trattabili presso l'impianto, solo 200 ton/anno siano rifiuto urbano secco residuo (CER 200301) derivante da raccolta differenziata spinta e con caratteristiche analoghe a quelle del rifiuto che è stato oggetto di sperimentazione presso l'impianto stesso da parte di ARPAV Veneto. Alla luce di tali considerazioni, l'eventuale replicabilità sull'impianto Mainardo del processo adottato presso l'impianto di Vedelago pare meritoria di ulteriori approfondimenti in particolare riguardanti la tipologia e la relativa disponibilità sul territorio dei rifiuti oggetto di trattamento visto che la stessa sperimentazione citata conclude evidenziando come debba essere comunque aggiunta una quantità pari al 70% di altri materiali plastici a quello derivante dal rifiuto selezionato;
- il contesto nel quale opera l'impianto riguarda un bacino di utenti superiore al milione di abitanti (sette volte quello della Provincia di Gorizia) e fortemente industrializzato, potendo, quindi, contare sulla filiera dei rifiuti plastici provenienti dal circuito dei rifiuti speciali delle aziende;
- l'analisi dell'investimento condotta sempre nell'ambito dello Studio del CETA è priva di considerazioni finanziarie limitandosi alla differenza costi – ricavi. In ogni caso risulta che l'investimento non ha pay – back e l'unico vantaggio economico deriverebbe da una riduzione dei costi di smaltimento del secco residuo rispetto alla gestione attuale;
- non è sostenibile, in una realtà come quella di Mainardo, l'esistenza di una società commerciale a valle per la produzione saltuaria e la commercializzazione di prodotti di granulato che, peraltro, presenta prestazioni economiche non particolarmente brillanti;
- non è stata condotta alcuna analisi di mercato relativa alla capacità di assorbimento dei materiali prodotti, oggi e nel periodo di validità del progetto;
- l'analisi SWOT non riporta tra le criticità l'assenza di un ritorno dell'investimento.

Alla luce delle suddette considerazioni, non si è ritenuto, di disporre di elementi sufficienti per contemplare tra gli investimenti di Mainardo la realizzazione di un impianto di estrusione delle plastiche, preferendo, piuttosto, valutare ed inserire gli investimenti per l'utilizzo dell'impianto nella lavorazione del rifiuto secco residuo.

4.6.4. Organizzazione aziendale e risorse umane

A fine 2012 l'organico di Isontina Ambiente si compone di 66 dipendenti per cui si prevede un costo complessivo pari a euro 3.369 mila e un valore medio unitario pari a euro 51 mila. Nell'arco di piano sono previsti ulteriori inserimenti che consentiranno di raggiungere un organico a regime pari a 72 dipendenti nel 2014, con un costo unitario che cresce annualmente con lo stesso tasso dell'inflazione attesa (+1,5%).

Il costo del personale rappresenta, nella stima di pre-chiusura 2012, circa il 18% dei costi totali di Isontina Ambiente e tale incidenza si mantiene nel corso di tutto l'arco di piano.

La struttura organizzativa di Isontina Ambiente è strutturata in funzione dei servizi che la società eroga alla cittadinanza. L'evoluzione delle risorse umane nel Piano Industriale è prevista sostanzialmente stabile, con un incremento limitato a 6 unità, in modo da perseguire il duplice obiettivo, da una parte, di reintegrare le figure uscite nel corso degli ultimi due anni e, dall'altro, di rendere efficiente la struttura attualmente esistente.

Nel dettaglio, nell'arco di piano si stima di mantenere costante il numero delle risorse dedicate alle attività di raccolta, prestazioni accessorie e di gestione delle attività comuni della divisione ambiente. È, invece, previsto un incremento delle risorse dedicate al compostaggio, legato alla realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, e alla gestione dell'impianto di Mainardo che, a fronte della gestione del residuo secco, necessiterà di una risorsa full time a partire dal 2015. È prevista, infine, l'introduzione di una risorsa addizionale a partire dal 2014 per le attività di coordinamento e controllo a livello centrale (attività di staff) che va a sostituire la figura presente in organico negli anni passati.

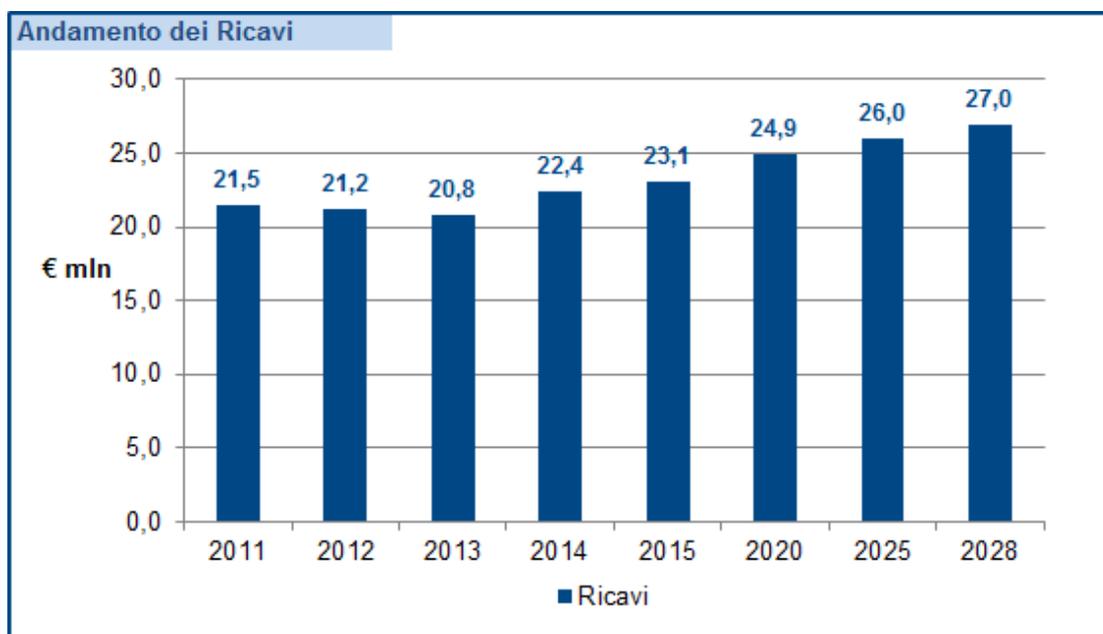
Nel complesso quindi l'impianto organizzativo rimane pressoché invariato nell'arco di piano, come mostrato dalla tabella sottostante dove si riportano le unità in termini di FTE (Full Time Equivalent) allocate per attività.

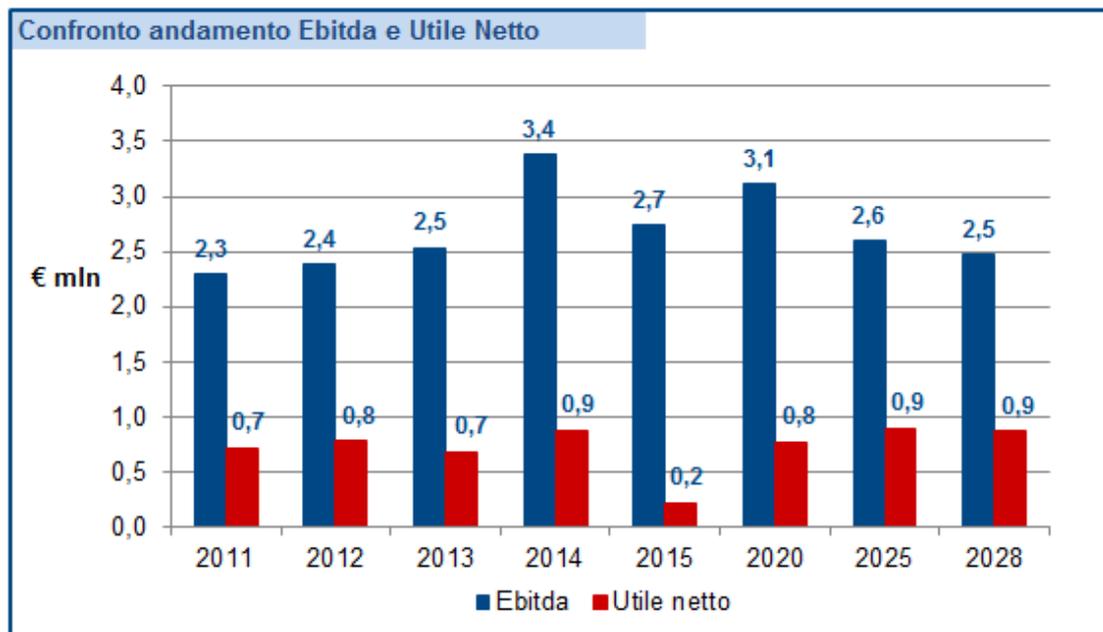
| Personale (FTE) | | Proiezioni | | | | | | |
|--|---|------------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2020 | 2025 | 2028 |
| Unità | # | 66 | 70 | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 |
| <i>Raccolte/Prestazioni accessorie</i> | | 20,5 | 21,5 | 21,5 | 21,5 | 21,5 | 21,5 | 21,5 |
| <i>Prestazioni accessorie</i> | | 16,5 | 16,5 | 16,5 | 16,5 | 16,5 | 16,5 | 16,5 |
| <i>Attività divisione ambiente</i> | | 12,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 |
| <i>Compostaggio</i> | | 5,0 | 6,0 | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 6,5 | 6,5 |
| <i>Discarica</i> | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Mainardo</i> | | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| <i>Altro Smaltimento_Trattamento</i> | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| <i>Attività di staff</i> | | 11,0 | 12,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 | 13,0 |

4.6.5. Previsioni economico-finanziarie

Sulla base delle assunzioni e del Piano di Investimenti illustrati nei paragrafi precedenti, sono di seguito analizzati i principali indicatori economico-finanziari del Piano Industriale 2013-2028 che ne derivano.

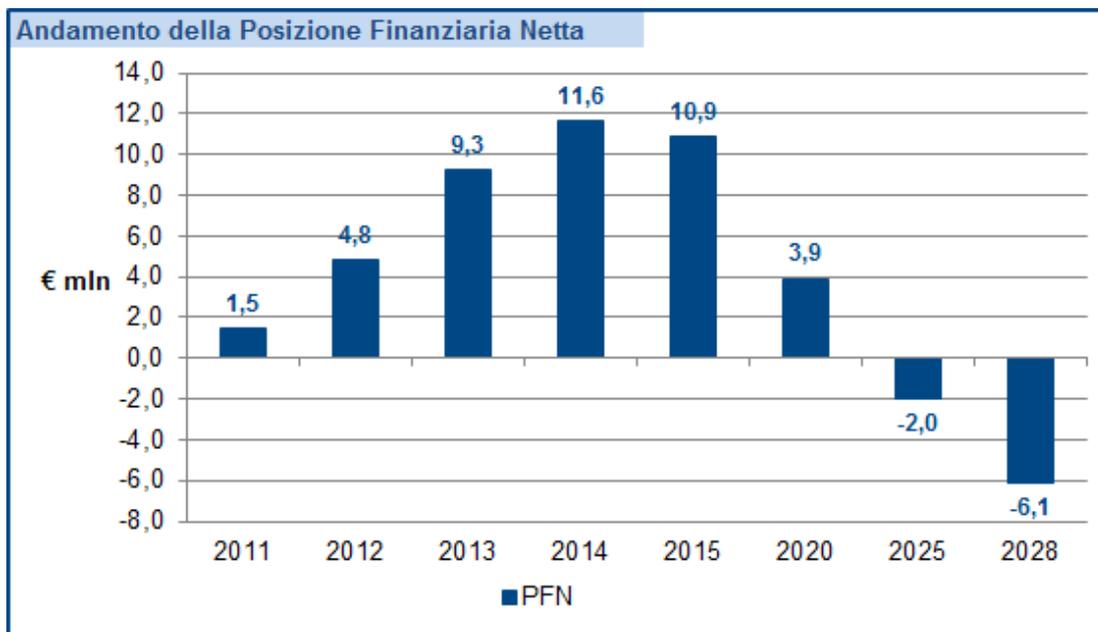
Le previsioni di Conto Economico presentano un utile positivo e stabile in tutto l'arco di piano che passa da un 3,7% nel 2012 rispetto al Valore della Produzione ad un 3,2% nel 2028. Si riporta qui di seguito nel primo grafico l'andamento dei ricavi e nel secondo l'andamento dell'Ebitda e dell'utile d'esercizio come risultano dalle proiezioni del Piano Industriale.





Sul piano finanziario, si prevede che Isontina Ambiente abbia la capacità di finanziare il proprio Piano degli Investimenti senza richiedere alcun esborso addizionale ai Comuni soci. Anzi, proprio grazie alle performance positive dovute all'efficientamento dei costi e alle nuove iniziative previste nel piano, è possibile garantire la solidità finanziaria della società anche negli anni in cui sono maggiormente concentrati gli investimenti. Gli unici anni in cui si prevede una crescita dell'indebitamento finanziario coincidono, infatti, con i primi due anni di piano (2013-2014) dove sono concentrati i maggior fabbisogni derivanti dal programma degli investimenti. In tali anni, tuttavia, il rapporto Debito/Equity rimane al di sotto del rapporto 1,5x. A partire dal 2015, il livello della posizione finanziaria netta è in continua riduzione.

Si riporta qui di seguito l'andamento del livello di indebitamento della società.



4.6.6. Tariffe

Grazie agli investimenti previsti e alle iniziative di efficientamento della struttura di costo, è possibile ipotizzare, al netto degli incrementi inflattivi, un contenimento delle singole tariffe per i servizi di smaltimento e di trattamento svolti. Conseguentemente ciò si traduce in una speculare evoluzione della tariffa media ponderata di smaltimento e trattamento complessiva prevista da Isontina Ambiente, che presenta, infatti, un tasso medio d'incremento annuo (CAGR) 2013-2028 pari al +0,9%, inferiore rispetto alla crescita dell'inflazione annua stimata in +1,5%; ciò corrisponde, al netto dell'effetto dell'inflazione, ad un tasso medio del -0,3% annuo.

Si evidenzia quindi come nell'arco piano le tariffe siano state contenute grazie all'effetto positivo degli investimenti pianificati, mirati proprio al miglioramento del servizio e all'ottimizzazione delle tariffe stesse.

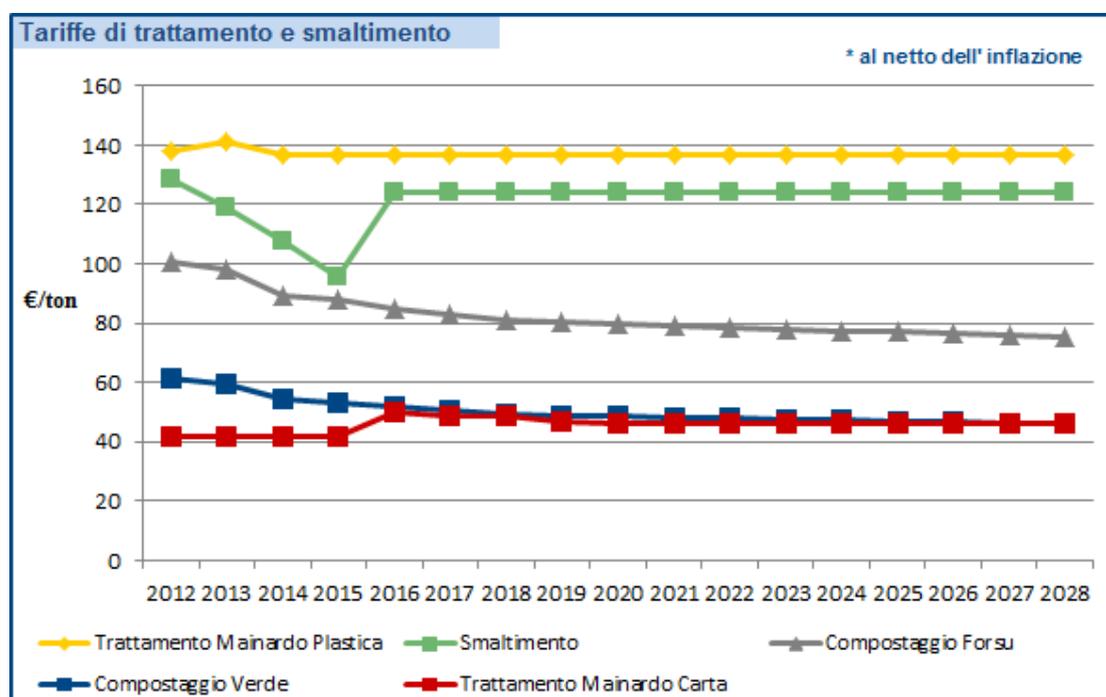
Ulteriori margini di miglioramento, oggi prudenzialmente non considerati nel Piano Industriale, sono rappresentati dalle previsioni del nuovo Piano Regionale che considera la libera circolazione dei rifiuti in ambito regionale. Questo dovrebbe permettere opportunità di smaltimento del secco residuo non vincolate al bacino Trieste-Gorizia, a condizioni maggiormente competitive rispetto alle attuali strettamente vincolate.

Al riguardo si evidenzia come la pianificazione provinciale prevedeva un unico bacino interprovinciale Gorizia – Trieste, individuando nel termovalorizzatore di Trieste la destinazione del rifiuto secco residuo.

Ulteriore elemento premiante per i cittadini sarà il raggiungimento, in arco piano, del 67% di raccolta differenziata che permetterà di aumentare i contributi ricevuti dai vari Consorzi che saranno trasferiti totalmente a beneficio delle tariffe.

Non va trascurato l'importante impatto derivante dall'investimento previsto in merito alla misurazione puntuale della quantità di rifiuto conferito da ogni utente. Finalmente il cittadino maturerà la consapevolezza di pagare solo e solamente i costi relativi al trattamento e allo smaltimento del rifiuto da lui prodotto. In questo modo l'utente sarà incentivato a produrre la minor quantità possibile di rifiuto secco residuo a favore di un incremento delle frazioni da avviare a recupero. I contributi ottenuti dai materiali avviati a recupero e i minori quantitativi da avviare a smaltimento dovrebbero produrre dei benefici su tutte le tariffe di trattamento dei rifiuti allineando altresì la produzione pro capite di secco residuo a quelle che sono le medie di bacini su cui è attiva e stabilizzata una raccolta dei rifiuti porta a porta.

Nel grafico sottostante si riporta l'andamento delle tariffe di trattamento e di smaltimento per tipologia di impianti.



L'evoluzione attesa delle tariffe può essere così motivata:

- Tariffa smaltimento:** si evidenzia un abbattimento della tariffa, parte nel 2014 e parte nel 2015, legato alla ripresa temporanea dello smaltimento in discarica del rifiuto secco residuo. L'incidenza della variante in oggetto vale nei due anni rispettivamente il -9,2% e il -11,2% rispetto al conferimento presso l'inceneritore di Trieste. A partire dal 2016, le tariffe tornano invece ai livelli attuali, salvo i benefici che potrebbero derivare, in ambito regionale, dalla concessa liberalizzazione nella movimentazione dei rifiuti, e dalla possibile conseguente concorrenzialità rispetto alla soluzione attuale, per ora prematura in termini di concreta applicazione del nuovo Piano Regionale.

Complessivamente, nell'arco di piano, la tariffa di smaltimento si riduce ad un tasso medio annuo dello 0,2%.

- **Tariffa compostaggio:** le tariffe per il trattamento di forsu e verde presso l'impianto di compostaggio presentano un calo significativo lungo tutto l'arco di piano, con una riduzione media annua pari all' 1,8%.. Tale riduzione è possibile grazie agli investimenti e alle razionalizzazioni previste sull'impianto.
- **Tariffa per trattamento carta presso Mainardo:** la tariffa per il trattamento della carta rimane mediamente al di sotto dei 50 euro/ton, con un tasso di crescita medio annuo del +0,6%.

Nel 2015 si verifica una crescita per il completamento dell'acquisizione della società Mainardo srl, che porta benefici negli anni successivi grazie ai proventi da vendita della carta.

- **Tariffa per il trattamento plastica presso Mainardo:** la tariffa per il trattamento della plastica viene mantenuta in linea con i valori attuali, con una riduzione media annua del -0,1% nell'arco di piano.

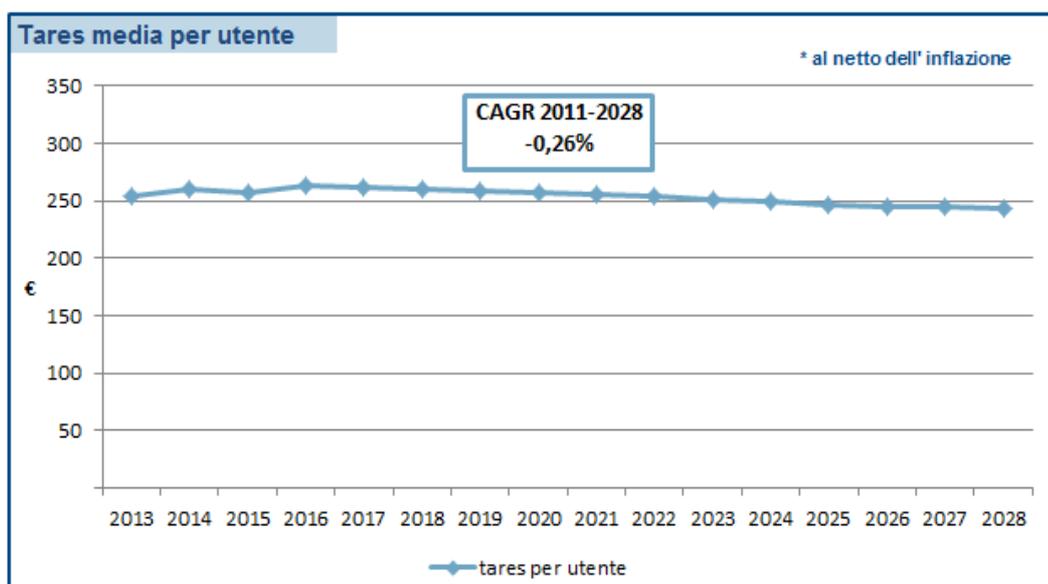
Di seguiti sono evidenziate le tariffe unitarie relative ai servizi di raccolta, di smaltimento e trattamento:

| Tariffe (comprehensive dell'inflazione) | | | | | | | | |
|---|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Euro | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2020 | 2025 | 2028 |
| Raccolte | | | | | | | | |
| A1 - Raccolta umido | €/utenza | 21,20 | 21,26 | 21,58 | 21,90 | 23,60 | 25,42 | 26,58 |
| A2 - Raccolta fraz. Riciclabile | €/utenza | 23,80 | 22,70 | 23,04 | 23,38 | 25,19 | 27,14 | 28,38 |
| A3 - Raccolta fraz. Secca | €/utenza | 19,70 | 19,76 | 20,06 | 20,36 | 21,93 | 23,63 | 24,71 |
| A4 - Raccolta verde | €/utenza | 5,00 | 4,42 | 4,49 | 4,55 | 4,91 | 5,29 | 5,53 |
| A5 - Raccolta ingombranti | €/presa | 33,00 | 29,55 | 29,99 | 30,44 | 32,80 | 35,33 | 36,95 |
| A6 - Raccolta RUP | €/utenza | 0,35 | 0,26 | 0,26 | 0,27 | 0,29 | 0,31 | 0,32 |
| A7 - Raccolta vetro | €/svuotam.to | 17,00 | 16,99 | 17,24 | 17,50 | 18,85 | 20,31 | 21,24 |
| A9 - Costi diretti div. ambiente | €/utenza | 11,07 | 11,54 | 14,02 | 13,37 | 14,40 | 15,51 | 16,22 |
| A10 - Pronto Intervento | €/utenza | 2,00 | 1,78 | 1,80 | 1,83 | 1,97 | 2,12 | 2,22 |
| Compostaggio | | | | | | | | |
| Forsu | €/ton | 100,48 | 99,35 | 91,62 | 89,74 | 87,41 | 90,81 | 92,93 |
| Verde | €/ton | 61,16 | 60,47 | 55,77 | 54,62 | 53,20 | 55,28 | 56,56 |
| Mainardo | | | | | | | | |
| Carta/Cartone | €/ton | 41,94 | 42,11 | 42,73 | 43,42 | 51,85 | 55,28 | 57,45 |
| Plastica/Lattine | €/ton | 138,05 | 143,60 | 140,82 | 142,94 | 153,98 | 165,88 | 173,46 |
| Residuo Secco | €/ton | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 137,95 | 148,61 | 155,40 |
| Smaltimento | | | | | | | | |
| Termovalorizzatore | €/ton | 128,79 | 120,58 | 109,54 | 97,97 | 137,95 | 148,61 | 155,40 |

5 EVOLUZIONE PREVISTA DELLA TARIFFA PER UTENTE

Al fine di rendere evidente l'effetto delle azioni intraprese per l'ottimizzazione della gestione degli impianti e per l'efficientamento della struttura di costo, si riporta qui di seguito il grafico che evidenzia l'andamento medio della tariffa per utente calcolato sulla base della TARES con riferimento all'allegato 1 del d.p.r. 158/99. Tale valore è ottenuto come media per il servizio di igiene ambientale per i Comuni serviti da Isontina Ambiente; il valore specifico di ciascun Comune è passibile quindi di variazioni sulla base delle prestazioni accessorie richieste da ciascuno.

Di seguito viene illustrato l'andamento della TARES media per utente. Si evidenzia che la TARES così calcolata non comprende gli oneri di pertinenza dei singoli Comuni (e non di Isontina Ambiente) che confluiscono nella determinazione della TARES applicata al cliente finale.



NOTA: CAGR: tasso di crescita annuale composto

L'andamento della TARES per utente presenta un incremento medio annuo del +1,14%, inferiore al valore dell'inflazione stimata del +1,5% annua. Ciò significa che, Isontina Ambiente può garantire grazie alle azioni e agli investimenti posti in essere, una riduzione della Tares per utente del -0,26% annuo in arco piano al netto dell'effetto dell'inflazione. È importante notare come questo risultato sia ottenuto senza abbassare il livello di servizio offerto alla cittadinanza: anzi, con gli investimenti presenti nel piano Isontina Ambiente si impegna a sostenere interventi per migliorare la raccolta differenziata e la qualità del servizio offerto.

Tali percentuali assumono ancora più rilevanza se confrontate con lo studio di benchmarking svolto da Utilitatis e pubblicato sul GreenBook 2012. Sulla base dell'analisi svolta su un campione di 52 Comuni nel quinquennio 2007-2011, la variazione media annua (basato sulla spesa per un'utenza di 3 persone in 80 mq) è stato pari a: nel 2008 +3,0%, nel 2009 +2,8%, nel 2010 +4,7% e nel 2011 +2,5%. L'incremento medio annuo è quindi pari al +3,25%, di gran lunga superiore al +1,14% medio previsto nell'arco di piano da Isontina Ambiente. Si noti inoltre che sempre sul medesimo campione, l'incremento medio annuo per i Comuni con tipologia di prelievo a TIA e non a TARSU è stata pari al 4,20%, quindi con livelli ancora superiori.

6 SERVIZIO PUBBLICO

I servizi, oggetto della Convenzione, 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 ad Isontina Newco.

Isontina Ambiente 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 residenti nei diversi Comuni e nel rispetto dei diritti degli stessi.

Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

b) Imparzialità

Isontina Ambiente 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 Isontina Ambiente, 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 nei confronti di Isontina Ambiente.

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. Isontina Ambiente dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

e) Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza

Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.

f) Legittimità

Per l'espletamento dei servizi Isontina Ambiente dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni di cui alla Convenzione, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto delle disciplina degli appalti pubblici in vigore.

7 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 prevedono la necessità che i Comuni soci diano un apporto finanziario addizionale a favore di Isontina Ambiente. Del resto, i positivi risultati economici attesi derivano dalle azioni di efficientamento e dagli investimenti previsti nel Piano Industriale che garantiscono ad Isontina Ambiente la definizione di tariffe 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 dei Comuni.

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

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 dalla giurisprudenza comunitaria 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 Isontina Ambiente 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:

(i) Isontina Ambiente è una società incaricata dell'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico determinati analiticamente nella Convenzione che regola l'affidamento del servizio;

(ii) i corrispettivi erogati ad Isontina Ambiente sono definiti in base a parametri preventivamente determinati in modo obiettivo e trasparente nella Convenzione che regola l'affidamento del servizio;

(iii) i corrispettivi erogati non eccedono quanto necessario per coprire integralmente il servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un mero margine di utile ragionevole. A tale fine, per "margine di utile ragionevole" si è inteso il tasso di remunerazione del capitale investito che, nel caso specifico di Isontina Ambiente, è stato definito in linea con il regime transitorio per la determinazione della TARES che rimanda al d.p.r. n. 158/99;

(iv) Isontina Ambiente, come evidenziato nei paragrafi che precedono, è organizzata secondo criteri di efficienza e ha mezzi adeguati per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ad essa affidati con la predetta Convenzione. In dettaglio, per quanto riguarda il servizio di raccolta, essendo stato affidato tramite l'espletamento di una procedura competitiva ad evidenza pubblica, si può affermare che l'affidamento è stato effettuato a condizioni di mercato, e quindi secondo criteri di efficienza. Relativamente agli altri servizi, Isontina Ambiente presenta una struttura dei costi allineata con la media delle imprese del settore, come riscontrato con il confronto della "Media Greenbook" sotto riportato, evidenziando una sostanziale efficienza della gestione.

| Composizione dei costi | Isontina Ambiente | Media Greenbook |
|-------------------------------|--------------------------|------------------------|
| Materie Prime | 5% | 5% |
| Servizi | 56% | 55% |
| Personale | 27% | 28% |
| Oneri diversi di gestione | 1% | 2% |
| Altro | 4% | 2% |
| Ammortamento | 7% | 8% |
| | | |
| <i>Totale</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> |

8 CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di procedere con l'operazione societaria descritta nel presente documento e propedeutica al successivo affidamento alla Isontina Ambiente s.r.l., secondo il modello *in house*, dei servizi pubblici locali di natura ambientale nel territorio dei Comuni costituenti la zona funzionale d'ambito all'interno della Provincia di Gorizia.

Come detto, l'affidamento – sussistendone i termini di legge – avverrà secondo il modello dell'*in house* così come descritto e delineato dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per un periodo complessivo di 15 anni a decorrere dalla sottoscrizione della nuova Convenzione unica.