

AS 361
**Organizzazione del servizio di raccolta
differenziata nel territorio provinciale**
4 ottobre 2006

Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali
Presidente On. Linda Lanzillotta

Regione Lazio
Presidente Dott. Piero MARRAZZO

U.P.I. - Unione delle Province d'Italia
Presidente Dott. Fabio Melilli

Provincia di Roma
Presidente Dott. Enrico GASBARRA

Provincia Autonoma di Trento
Presidente Dott. Lorenzo Dellai

Provincia Autonoma di Bolzano
Presidente Dott. Luis DURNWALDER

Regione Autonoma Valle d'Aosta
Presidente On. Luciano CAVERI

A.N.C.I. - Associazione Nazionale Comuni Italiani
Presidente Dott. Leonardo DOMENICI

In data 13 aprile 2006, è pervenuta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una denuncia, ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativa alla presunta violazione della normativa a tutela della concorrenza determinata dall'adozione da parte della Provincia di Roma (di seguito, "Provincia") di due delibere (n. 188/9 dell'8 marzo 2006 e n. 210/10 del 15 marzo 2006), le quali indurrebbero i Comuni compresi nella medesima Provincia a privilegiare l'affidamento dei servizi di raccolta differenziata dei rifiuti a società a capitale interamente pubblico. Nell'ambito degli accertamenti effettuati, l'Autorità ha effettivamente riscontrato alcune distorsioni derivanti dai citati provvedimenti, che intende evidenziare nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/1990.

Preso atto della pendenza di un ricorso dinanzi al TAR Lazio in merito alla questione in discorso, l'Autorità coglie qui in primo luogo l'occasione per richiamare codesta Amministrazione alla necessità di valutare attentamente le modalità concrete di esercizio della discrezionalità amministrativa nelle attività di propria competenza, rispetto alla dovuta tutela e promozione della concorrenza. A tale proposito, si ricorda come, da ultimo, anche l'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Testo Unico in materia ambientale, espressamente stabilisca che le competenti autorità di ambito aggiudicano il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Si definisce chiaramente con ciò la necessità di confronto tra

operatori - indipendentemente dalla natura giuridica dei medesimi e, soprattutto, dalla rispettiva titolarità del capitale sociale - improntato ai principi concorrenza, così come anche dalla stessa Autorità più volte ribaditi (si veda, da ultimo, la segnalazione AS311 del 6 settembre 2005, Modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali, pubblicata in Bollettino n. 35/2005).

Per altro verso, va ricordato come gli enti pubblici possano ben essere considerati imprese e, di conseguenza, sottoposti tra l'altro all'applicazione delle disposizioni relative al divieto di abuso di posizione dominante ai sensi della normativa nazionale e comunitaria. Tale avvertenza tiene conto, in particolare, della possibile contrarietà rispetto agli artt. 86, n. 1, e 82 del Trattato CE (così come del resto più volte rilevata dalla Corte di Giustizia) della concessione di diritti esclusivi a imprese da parte di enti pubblici, ove questi siano anche azionisti di controllo di imprese che, proprio in virtù di affidamenti di gestione di servizi, pongano in essere abusi sul mercato rilevante.

A fronte di tali riferimenti normativi ed ermeneutici - nonché di ricorrente giurisprudenza comunitaria e nazionale volta a delimitare rigorosamente le possibili eccezioni alla regola generale della gara a evidenza pubblica, in primis l'affidamento c.d. in house nei termini indicati dall'articolo 113, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 - le delibere n. 210/10 e 188/9 si muovono in direzione opposta. In un caso, infatti, si stabilisce che "i Comuni effettuano il servizio di raccolta differenziata attraverso contratti intercorrenti con le società a capitale interamente pubblico già affidatarie del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani" sulla base di un modello di contratto di servizio predisposto dalla stessa Provincia, nell'altro si dispone una proroga per un periodo massimo di sei mesi degli affidamenti in essere, contestualmente prevedendo, per i Comuni che già non abbiano fatto ricorso a società interamente pubbliche, "la possibilità, ogni due mesi, di poter disporre l'affidamento dei servizi relativi alla gestione dei rifiuti a società a capitale interamente pubblico, interrompendo il rapporto contrattuale in essere". Si tratta, con palese evidenza, di un privilegio riconosciuto alle imprese pubbliche nell'affidamento dei servizi in discorso.

Addirittura, la delibera n. 188/9 prevede l'erogazione, ai Comuni dotati di società a capitale interamente pubblico per la gestione dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani, di un sostegno finanziario finalizzato al mantenimento in capo a tali imprese della raccolta differenziata stradale e presso i punti di conferimento comunale, in sostanza con ciò riconoscendo un aiuto di tipo economico alle amministrazioni che, per lo svolgimento dei servizi di raccolta differenziata, facciano ricorso ad un affidamento diretto senza gara. Per quanto la Provincia, nella sua risposta a un'apposita richiesta di informazioni, abbia dichiarato che tali incentivi non sono stati effettivamente erogati, essi permangono potenzialmente applicabili, e come tali continuano a concretare un'illegittima discriminazione delle imprese private nella selezione dei soggetti affidatari del servizio da parte delle competenti amministrazioni locali.

In conclusione, tenuto conto che nel modello prefigurato dalle due delibere provinciali si assiste all'induzione ad affidare i servizi a società a capitale interamente pubblico senza alcuna giustificazione di tale discriminazione rispetto ad altri soggetti ugualmente interessati e legittimati a gestire tali servizi, l'Autorità torna a raccomandare il rigoroso rispetto dei principi generali posti a tutela della concorrenza e di quelli settoriali in merito alla selezione dei soggetti gestori di servizi pubblici, affinché le competenti amministrazioni provvedano alla scelta del soggetto meglio rispondente alle rispettive necessità di servizio, indipendentemente dalla titolarità del capitale sociale, in una prospettiva di efficienza ed economicità amministrativa, nel perseguimento del costante miglioramento dei servizi resi alla collettività.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà