



30.1.2015

COMUNICAZIONE AI MEMBRI

Oggetto: Petizione n. 0021/2013, presentata da John Savage, cittadino britannico, sui costi eccessivi del parco di recupero dei rifiuti di Allerton

1. Sintesi della petizione

Il firmatario, consigliere della contea del North Yorkshire, protesta contro la decisione delle autorità locali di concedere il contratto per il trattamento dei rifiuti solidi urbani alla società AmeyCespa presso il sito di Allerton. Ritiene che questo contratto particolarmente oneroso, con le sue clausole eccessivamente rigorose e una durata di 25 anni, possa costituire una forma indiretta di aiuti di Stato e danneggiare quindi gravemente la concorrenza e le finanze pubbliche locali.

2. Ricevibilità

Dichiarata ricevibile il 10 settembre 2013. La Commissione è stata invitata a fornire informazioni (articolo 216, paragrafo 6, del regolamento).

3. Risposta della Commissione, ricevuta il 28 febbraio 2014

Il firmatario, consigliere della contea del North Yorkshire, protesta contro la decisione delle autorità locali di concedere il contratto per il trattamento dei rifiuti solidi urbani alla società AmeyCespa presso il sito di Allerton. Ritiene che questo contratto particolarmente oneroso, con le sue clausole eccessivamente rigorose e una durata di 25 anni, possa costituire una forma indiretta di aiuti di Stato e danneggiare quindi gravemente la concorrenza e le finanze pubbliche locali.

Osservazioni della Commissione

La Commissione prende atto con interesse delle informazioni fornite dal firmatario per quanto riguarda i costi eccessivi del parco di recupero dei rifiuti di Allerton.

La Commissione rileva che i progetti cui fa riferimento la petizione si trovano nella fase di ideazione e che sinora non è stato concesso alcun permesso di costruzione.

Per quanto riguarda l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, la Commissione osserva che secondo le statistiche di Eurostat sulla gestione dei rifiuti urbani, pubblicate nel marzo 2013, il tasso di collocamento in discarica nel Regno Unito risultava ancora molto elevato nel 2011 (49%). Si tratta di una situazione a cui occorre porre rimedio, laddove le soluzioni privilegiate sono l'aumento del riutilizzo e del riciclaggio, seguito dall'incenerimento con recupero energetico.

In alcuni casi, l'incenerimento con recupero energetico può costituire un'opzione accettabile per il trattamento dei rifiuti, in particolare per impedire che i rifiuti non riciclabili vengano smaltiti in discarica. Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, il Regno Unito sarebbe, nel complesso, ben lungi dal superare la propria capacità di incenerimento dato che, nel 2011, il suo tasso di incenerimento dei rifiuti urbani ammontava al 12% circa.

Per quanto riguarda l'aspetto legato alla concorrenza sollevato nella petizione, la Commissione ha ricevuto due denunce relative agli aiuti di Stato nello stesso settore, che sono attualmente in corso di valutazione. La Commissione sta indagando per determinare la presenza di aiuti di Stato, ossia per verificare se l'aggiudicatario, Amey Cespa, abbia beneficiato di un vantaggio selettivo. In linea di principio, l'aggiudicazione di un appalto non solleva dubbi in ordine agli aiuti di Stato, a condizione che esso sia stato concesso nel quadro di una procedura di gara pubblica aperta e non discriminatoria, nel rispetto delle norme applicabili a livello nazionale e dell'UE.

La Commissione desidera sottolineare in via preliminare che le direttive in materia di appalti pubblici creano un quadro comune per gli acquisti pubblici fissando norme procedurali su "come acquistare" e lasciano libere le amministrazioni aggiudicatrici nella decisione fondamentale di "che cosa acquistare", per definire le caratteristiche dei lavori, dei prodotti o dei servizi che meglio si adattano alle loro esigenze e realizzare le condizioni che sono più appropriate rispetto agli obiettivi strategici auspicati (purché trasparenti e non discriminatorie). Pertanto, da un punto di vista degli appalti pubblici, la Commissione non si pronuncerà in merito alla specifica soluzione tecnologica scelta dalla contea del North Yorkshire per il trattamento dei rifiuti nel parco di recupero dei rifiuti di Allerton.

Nel diritto dell'Unione europea, le iniziative di finanziamento privato dei progetti (PFI – Project Finance Initiatives) sono classificate come contratti pubblici o come concessioni. La concessione è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori o della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo (articolo 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (L 134/114, 30/04/2004). L'aggiudicazione di concessioni di lavori per il trattamento di rifiuti è soggetta agli articoli da 56 a 65 della direttiva 2004/18/CE. L'aggiudicazione delle concessioni di servizi e delle concessioni di lavori nel settore dei "servizi di pubblica utilità" è soggetta ai principi della parità di trattamento e della trasparenza sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, cosa che implica,

segnatamente, "un obbligo di trasparenza al fine di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di accertare che il detto principio sia rispettato. Tale obbligo di trasparenza cui è tenuta l'amministrazione aggiudicatrice consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione" (cfr. sentenza Teleaustria e Telefonadress, C-324/98, paragrafi 61 e 62).

Il consiglio della contea del North Yorkshire ha pubblicato un bando di gara relativo a un contratto PFI per lo smaltimento dei rifiuti nella GUUE in data 4 settembre 2007 (UK-Northallerton: servizi di trattamento e smaltimento dei rifiuti 2007/S 169-208874). Il contratto è stato qualificato dall'amministrazione aggiudicatrice come un appalto pubblico e, a questo titolo, l'aggiudicazione doveva aver luogo in virtù della direttiva 2004/18/CE sulla base di un dialogo competitivo.

Il firmatario denuncia il fatto che il bando di gara fa riferimento al trattamento dei rifiuti urbani residui, senza menzionare i rifiuti industriali e commerciali. Secondo il firmatario, questi elementi mettono in evidenza l'importante ruolo che svolgerebbero i rifiuti industriali e commerciali e, dunque, l'assenza di informazioni adeguate e complete sulle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, che "ha distorto e impugnato la procedura di aggiudicazione, negando ad esempio ad altre società nel processo di aggiudicazione l'opportunità di modificare le loro offerte o scoraggiando altre imprese di gestione dei rifiuti a presentare un'offerta".

Sulla base delle informazioni fornite dal firmatario, la Commissione non è in grado di individuare alcuna violazione della legislazione UE in materia di appalti pubblici.

Il punto II.1 6) del bando di gara fa riferimento ai codici CPV 90120000 (Servizi di gestione dei rifiuti), 90121000 (Servizi generali di gestione dei rifiuti) e 90121300 (Servizi di trattamento dei rifiuti). È dunque evidente che il contratto copre i servizi di trattamento dei rifiuti in generale, e non soltanto dei rifiuti urbani residui, come indicato nella breve descrizione del contratto al punto II.1.5). Inoltre, in quest'ultimo punto, l'amministrazione aggiudicatrice annuncia di riservarsi la possibilità di richiedere al partner del settore privato di trattare i rifiuti derivanti da altre autorità locali se ciò si rivelasse più vantaggioso. Infine, al punto VI.3), l'amministrazione aggiudicatrice afferma che gli offerenti sono incoraggiati a "offrire soluzioni che tengano conto o sfruttino alcuni o tutti gli aspetti delle funzioni relative ai rifiuti, contenuti nella legge britannica sulla tutela ambientale (Environmental Protection Act) del 1990 e in altre normative che interessano le autorità di smaltimento dei rifiuti". Pertanto, è poco probabile che potenziali offerenti siano stati esclusi o scoraggiati dal partecipare alla gara d'appalto in questione perché il bando non menzionava esplicitamente i rifiuti industriali e commerciali. Ad ogni modo, informazioni più dettagliate sulle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice sono fornite solitamente nel documento descrittivo, di cui la petizione non fornisce alcuna informazione.

Per quanto riguarda la durata di 25 anni del contratto, la Commissione osserva che la direttiva 2004/18/CE non prevede una durata massima dei contratti.

Conclusioni

Le decisioni relative alla gestione dei rifiuti sono adottate a livello nazionale, regionale e locale, tenendo conto della legislazione dell'UE, inclusa la gerarchia dei rifiuti stabilita dall'UE. Sulla base delle informazioni fornite dal firmatario, la Commissione non è in grado di

individuare alcuna violazione della legislazione UE in materia di rifiuti.

Per quanto riguarda l'aggiudicazione di un appalto pubblico a un prestatore di servizi, occorre rispettare le norme nazionali e dell'UE in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici. Attualmente, è in corso la valutazione della questione dal punto di vista degli aiuti di Stato.

Sulla base delle informazioni fornite dal firmatario, la Commissione non rileva alcuna violazione della legislazione UE in materia di appalti pubblici nella procedura per l'aggiudicazione di un contratto PFI per il trattamento dei rifiuti pubblicata dal consiglio della contea del North Yorkshire.

4. Risposta della Commissione (REV), ricevuta il 30 luglio 2014

La presente comunicazione aggiuntiva intende completare la risposta precedente della Commissione del 28 febbraio 2014 e riguarda le informazioni e affermazioni complementari indicate dal firmatario in merito agli aspetti relativi agli aiuti di Stato.

La Commissione ha ricevuto due denunce relative alla stessa questione, che sono attualmente in corso di valutazione. Tali denunce sono state trasmesse alle autorità del Regno Unito insieme alle informazioni complementari fornite, nel frattempo, dai denunciati. Le autorità del Regno Unito hanno risposto alle asserzioni del denunciante varie volte, mentre la valutazione della misura in questione sulla base delle norme dell'UE sugli aiuti di Stato è ancora in corso.

L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE stabilisce che "sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

La strategia per la gestione dei rifiuti urbani di York e del North Yorkshire, dal titolo "Let's talk less rubbish", definisce le politiche, gli scopi, gli obiettivi e i risultati da raggiungere nell'ambito della gestione dei rifiuti e delle risorse, per ridurre la quantità di rifiuti prodotti a York e nel North Yorkshire e promuovere il valore dei rifiuti in quanto risorsa naturale e sostenibile per il periodo 2006-2026.

Le autorità del Regno Unito hanno confermato che la procedura di aggiudicazione è stata organizzata conformemente alla legislazione dell'UE, nel rispetto di norme trasparenti e non discriminatorie. AmeyCespa è stata selezionata dopo una gara di appalto sulla base di un dialogo competitivo volto a identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa, nel rispetto delle norme nazionali ed europee applicabili.

Durante l'intero processo di dialogo aperto competitivo, le offerte (che comprendevano una serie di proposte tecnologiche) sembrano essere state valutate sulla base dei criteri di valutazione pubblicati (come descritto nel bando di gara relativo a un contratto per lo smaltimento dei rifiuti, GUUE rif. 208874-2007- approccio di valutazione).

In particolare, il processo di valutazione per la selezione del contraente includeva una valutazione delle tecnologie proposte dagli offerenti, per verificare che fossero idonei alla prestazione del servizio, ma il consiglio non ha specificato quale fosse la tecnologia, o la

combinazione di tecnologie, da utilizzare.

Il prezzo che il consiglio deve pagare sembra riflettere l'esito della gara con procedura aperta, che ha valutato un equilibrio tra il prezzo e le considerazioni legate alla qualità e all'ambiente. Secondo le autorità del Regno Unito, il livello di base dei rifiuti (quantità minima garantita), al di sotto del quale scatta un meccanismo per adeguare il pagamento al contraente, è stato definito dagli offerenti nel quadro del processo della gara d'appalto. Il consiglio ha effettuato una dettagliata analisi di sensibilità al momento dell'aggiudicazione dell'appalto, per garantire il rispetto dell'obbligo di fornire rifiuti al di sopra della quantità minima garantita.

Detto ciò, i servizi della Commissione stanno ancora valutando la misura alla luce di tutte le informazioni disponibili, comprese le informazioni inviate di recente dalle autorità del Regno Unito. Pertanto la Commissione non può ancora adottare una posizione definitiva riguardo alla misura, ma informerà le autorità del Regno Unito e i denunciati non appena la valutazione sarà stata completata.

5. Risposta della Commissione (REV.II), ricevuta il 30 gennaio 2015

Sulla base delle informazioni disponibili, i servizi competenti della Commissione sono giunti alla conclusione preliminare che a prima vista le misure in questione non sembrano costituire forme di aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, dal momento che non si è potuto ravvisare alcun vantaggio specifico per l'aggiudicatario AmeyCespsa.

Come confermato di recente dalla decisione della Commissione nel caso SA 38302 (2014/N) – Aiuto all'investimento in favore del Porto di Salerno, quando i concessionari sono scelti sulla base di gare pubbliche, aperte e non condizionate, organizzate in ottemperanza alla legislazione dell'UE in materia di appalti e utilizzando criteri di aggiudicazione trasparenti e non discriminatori, l'aiuto di Stato è escluso, poiché le rispettive procedure di appalto evitano che vi sia un vantaggio economico a favore del concessionario.

I servizi della Commissione osservano che la gara è stata realizzata in ottemperanza alla legislazione dell'UE in materia di appalti. I servizi della Commissione ritengono che la procedura di gara sia stata trasparente e non discriminatoria, ed abbia pertanto escluso qualsiasi vantaggio economico a favore di AmeyCespa. Ne consegue che la misura contestata non costituisce, a priori, un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

Inoltre, i denunciati sono stati messi al corrente che le informazioni da loro fornite sarebbero state registrate quali informazioni generali di mercato ai sensi del Codice di buona condotta amministrativa, non potendo essi essere considerati parti interessate. Le parti interessate sono quelle i cui interessi potrebbero essere lesi dalla misura in questione, ad esempio le imprese concorrenti o le organizzazioni professionali¹. Solo le parti interessate possono presentare denunce formali sulla base dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999 modificato².

¹ Cfr. l'articolo 1, lettera h del regolamento (CE) n. 659/1999.

² Regolamento (UE) del Consiglio n. 734/2013 del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, GU L204 del 31.07.2013, pag. 15.