



## COMUNE DI SANT'URBANO PROVINCIA DI PADOVA

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento del servizio pubblico locale con rilevanza economica del CICLO DEI RIFIUTI, ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012 conv. in L. n. 221/2012.**

### PREMESSA

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “ Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con la legge 17 dicembre 2012 n. 221, all'art. 34, comma 20 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. La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento all'affidamento alla società futura prescelta per il servizio pubblico locale con rilevanza economica DEL CICLO DEI RIFIUTI (raccolta, trasporto, spazzamento) svolto in territorio del nostro Comune, e la sua conformità ai requisiti previsti dalla normativa europea.

L'evento più significativo caratterizzante la regolamentazione locale del ciclo dei rifiuti è l'intervenuta approvazione della Legge Regionale Veneto n. 52 in data 31.12.2012, recante “*Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e attuative dell'articolo 2, comma 186 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191 'Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (Legge Finanziaria 2010)'*” – modificata, dapprima dalla Legge Reg. Ven. 7 febbraio 2014, n. 3 e, successivamente, dalla Legge Reg. Ven. 2 aprile 2014, n. 11, con la quale la Regione ha dettato, in attuazione della normativa nazionale di settore, nuove norme in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché di leale collaborazione tra gli enti locali.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 13 del 21 gennaio 2014, in attuazione delle disposizioni in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, La Regione Veneto ha provveduto al riconoscimento dei “*bacini territoriali*” per l'esercizio in forma associata e obbligatoria delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani a livello provinciale.

L'articolo 4 della Legge Reg. Ven. n.52/2012, ai fini dell'operatività dei “Consiglio di bacino”, prevede che i Comuni ricadenti in ciascun bacino territoriale approvino una “*convenzione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 30 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 'Testo unico delle*

*leggi sull'ordinamento degli enti locali", sulla base di una convenzione - tipo approvata dalla Giunta regionale".*

La Giunta regionale, con deliberazione n.1117 del primo luglio 2014, ha approvato lo schema tipo per la costituzione e il funzionamento dei "Consigli di bacino", da sottoscrivere da parte dei Comuni obbligati.

Di seguito, uno stralcio della legge regionale di cui sopra.

### **Art. 3 - Bacini territoriali e consigli di bacino.**

1. Per favorire, accelerare e garantire l'unificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio regionale, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale approva il riconoscimento dei bacini territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani a livello provinciale.

1 bis. La Giunta regionale, su proposta motivata degli enti locali interessati, può approvare il riconoscimento di bacini territoriali di diversa dimensione, infraprovinciale o interprovinciale, in base al criterio di differenziazione territoriale e socio-economica, anche ai sensi dell'articolo 3 bis, comma 1, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e successive modificazioni.

1 ter. Ai fini del procedimento di definizione di bacini di carattere infraprovinciale o interprovinciale di cui al comma 1 bis:

a) le istanze presentate anche ai sensi dell'articolo 3 bis del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011 e successive modificazioni, sono considerate quali proposte, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1 bis;

b) la Giunta regionale è tenuta a pronunciarsi sulle proposte di cui alla lettera a) del presente comma, sentita la competente commissione consiliare che si esprime entro trenta giorni, trascorsi i quali si prescinde dal parere.

2. omissis

3. omissis

4. Gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali provinciali, infraprovinciali o interprovinciali, esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino.

5. I consigli di bacino operano in nome e per conto degli enti locali in essi associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione di cui all'articolo 4 che li istituisce, e sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani.

6. I consigli di bacino subentrano nelle funzioni già di competenza delle autorità d'ambito istituite ai sensi dell'**articolo 14 della legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3** e successive modificazioni, ed, in particolare, esercitano le seguenti attività:

a) quantificazione della domanda di servizio e determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;

b) individuazione ed attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale;

c) indicazione della procedura di affidamento del servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero; su delega regionale i consigli di bacino possono procedere all'affidamento della gestione e realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, previsti dalla programmazione regionale, da svolgersi secondo modalità conformi alla normativa vigente in materia ed alle disposizioni previste dalla convenzione stessa;

d) approvazione e stipulazione del contratto di servizio e della carta del servizio regolante i rapporti con i soggetti gestori dei rifiuti urbani;

e) determinazione dei livelli di imposizione tariffaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;

f) vigilanza sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore del servizio;

g) individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata e delle relative modalità attuative, finalizzate al raggiungimento delle percentuali di cui all'articolo 205 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni;

h) formulazione delle osservazioni al piano regionale di gestione dei rifiuti urbani di cui all'**articolo 10 della legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3** e successive modificazioni, già di competenza delle autorità d'ambito, ai sensi dell'articolo 199, comma 1 del decreto legislativo n. 152 del 2006, anche ai fini della realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

7. I consigli di bacino non possono svolgere attività di gestione operativa relative alla raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani.

### **Art. 4 - Costituzione e funzionamento dei consigli di bacino e poteri sostitutivi.**

1. Ai fini della costituzione dei consigli di bacino, gli enti locali ricadenti in ciascun bacino territoriale approvano una apposita convenzione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", sulla base di una convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

2. La convenzione di cui al comma 1 prevede:



- a) la costituzione di un'assemblea di bacino, presieduta da un presidente espresso dalla maggioranza dei componenti l'assemblea e formata dai rappresentanti degli enti locali partecipanti al consiglio di bacino, o loro delegati, con competenza in ordine alle attività di cui all'articolo 3;
  - b) la gratuità delle operazioni dell'assemblea, in conformità alle vigenti disposizioni di legge;
  - c) l'adozione di un regolamento per il funzionamento dell'assemblea;
  - d) la costituzione, in ciascun consiglio di bacino, dell'ufficio di bacino che garantisce il necessario supporto esecutivo per gli atti di competenza dell'assemblea di bacino.
3. L'assemblea di bacino di cui al comma 2, lettera a), nomina fra i suoi componenti il comitato di bacino, organo amministrativo interno di supporto all'assemblea e al Presidente. Il comitato di bacino è composto dal presidente dell'assemblea e da un numero minimo di tre ad un massimo di sette membri, dura in carica cinque anni e comunque fino alla nomina del nuovo comitato, al fine di garantire l'ordinaria amministrazione e l'assunzione degli atti urgenti ed improrogabili.
4. Alla direzione dell'ufficio di cui al comma 2, lettera d), è preposto un direttore, nominato dall'assemblea, con responsabilità organizzativa e gestionale dell'ufficio stesso. Il direttore funge anche da segretario verbalizzante delle sedute dell'assemblea di bacino e del comitato di bacino, istruisce le deliberazioni ed esprime i prescritti pareri.
5. La costituzione dei consigli di bacino può avvenire anche mediante operazioni straordinarie di trasformazione dei soggetti che svolgono le funzioni di enti responsabili di bacino o autorità d'ambito, anche mediante integrazione di più enti esistenti, deliberate dagli organi assembleari degli enti medesimi in rappresentanza dei singoli comuni partecipanti. I consigli di bacino risultanti da tali trasformazioni adeguano i contenuti dei propri atti fondamentali alle disposizioni contenute nel presente articolo in ordine al loro funzionamento.
6. Nell'ipotesi di accertata inerzia degli enti locali, nell'approvazione dell'atto di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale, previa apposita diffida, provvede in via sostitutiva, anche con nomina di un commissario ad acta che dura in carica per un periodo di centottanta giorni.

#### Art. 5 - Disposizioni transitorie.

- 1. omissis
- 2. La convenzione per la costituzione dei consigli di bacino, di cui al comma 1 dell'articolo 4, è sottoscritta entro tre mesi dall'approvazione della convenzione - tipo da parte della Giunta regionale.
- 3. Nelle more dell'istituzione dei consigli di bacino di cui all'articolo 3, al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni connesse all'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, decorso il termine del 31 dicembre 2012, la Giunta regionale procede alla nomina di commissari liquidatori per gli enti responsabili di bacino di cui al piano regionale di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 785 del 28 ottobre 1988 pubblicata nel supplemento al BUR n. 10 del 2 marzo 1989, e per le autorità d'ambito istituite ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3, di cui al piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 59 del 22 novembre 2004 pubblicata nel BUR n. 6 del 18 gennaio 2005, da individuarsi nei presidenti degli enti medesimi. I commissari liquidatori elaborano un piano di ricognizione e liquidazione della situazione patrimoniale ed economica dell'ente in cui sono stati nominati, recante, in particolare:
  - a) l'individuazione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi in essere, alla data del 31 dicembre 2012, con l'indicazione di quelli idonei ad essere trasferiti agli istituendi consigli di bacino di cui all'articolo 3;
  - b) una proposta per la definizione dei rapporti giuridici non trasferibili agli istituendi consigli di bacino di cui all'articolo 3;
  - c) l'accertamento della dotazione patrimoniale comprensiva dei beni mobili ed immobili;
  - d) l'accertamento della dotazione di personale dipendente, con l'individuazione delle categorie, dei profili professionali e delle funzioni svolte;
  - e) l'accertamento della situazione relativa alle potenzialità e alla prevedibile durata degli impianti e delle discariche;
  - f) il costo di smaltimento in essere.
- 4. Il commissario liquidatore adotta, altresì, gli atti necessari a garantire la continuità delle funzioni amministrative nel rispetto degli indirizzi già definiti dagli organi delle autorità d'ambito e degli enti di bacino soppressi.
- 5. I consigli di bacino di cui all'articolo 3, una volta costituiti, verificano il piano di ricognizione e liquidazione di cui al comma 3, ed approvano il conferimento dei rapporti giuridici attivi e passivi idonei ad essere loro trasferiti, definendo, con apposito piano finanziario, le misure da adottare ai fini del conseguimento del pareggio di bilancio.
- 6. Una volta che gli istituendi consigli di bacino di cui all'articolo 3 siano subentrati nei rapporti giuridici attivi e passivi approvati ai sensi del comma 5, i commissari liquidatori procedono alla liquidazione degli enti responsabili di bacino e delle autorità d'ambito conformemente ai contenuti dei piani di ricognizione e liquidazione di cui al comma 3. Il personale è trasferito ai consigli di bacino secondo la disciplina di cui all'articolo 2112 del Codice Civile e successive modificazioni, nel rispetto delle procedure di informazione e consultazione con le organizzazioni sindacali.
- 7. Fino al 31 dicembre 2012 gli enti responsabili di bacino e le autorità d'ambito di cui al comma 3 continuano ad esercitare le funzioni loro attribuite e, le concessioni già rilasciate ed i contratti di servizio già stipulati e vigenti per l'affidamento della gestione operativa relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani continuano a produrre effetti. Decorso tale termine, gli enti responsabili di bacino e le autorità d'ambito sono soppressi ed ogni atto compiuto, successivo a tale termine, deve considerarsi nullo.
- 8. Al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni connesse all'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani e fino al subentro nei rapporti giuridici attivi e passivi da parte dei consigli di bacino ai sensi del comma 6, gli enti locali, già ricadenti nell'ambito degli enti responsabili di bacino e delle autorità d'ambito, subentrano nella posizione dei medesimi rispetto alle concessioni ed ai contratti di servizio in essere, di affidamento della gestione operativa relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, rilasciate e stipulati dagli stessi enti responsabili di bacino ed autorità d'ambito, qualora le concessioni ed i contratti di servizio in essere siano compatibili con la normativa europea vigente in materia di affidamenti della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nonché con la vigente normativa nazionale in materia di riduzione della spesa, con particolare riferimento alle modalità di affidamento del servizio.

*m*

9. I beni patrimoniali delle sopresse autorità d'ambito e dei soppressi enti di bacino, alla cessazione delle funzioni ai sensi del comma 7, rientrano nella disponibilità degli enti locali conferenti, in conformità alle rispettive norme statutarie ed agli atti costitutivi delle suddette autorità.

Quanto al quadro di riferimento nazionale l'art.34, cc.20 DL 179 / 2012 convertito in Legge 221 / 2012 prevede quanto segue: 20. 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. Ferma la rilevante novità normativa, degli ambiti territoriali ottimali in materia di ciclo dei rifiuti già trattata, il vigente art.34, c.23 DL 179 / 2012 prevede quanto segue: «Dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, è inserito il seguente: «1-bis. 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».

L'evoluzione della normativa regionale in materia di rifiuti, come sopra sintetizzata risulta prevalere sugli elementi caratterizzanti il quadro normativo nazionale.

Nel concreto gli enti regolatori degli ambiti territoriali ottimali non sono ancora operativi, cosicché non può essere il competente ente d'ambito a farsi carico della deliberazione di propria competenza per l'approvazione della presente relazione ex art.34, c.20 DL 179 / 2012; non può quindi che essere il Comune ad affrontare il tema dell'affidamento, ma ciò non può che avvenire nel rispetto delle prerogative dell'istituendo ambito, alla luce dell'opportunità politico – istituzionale che un servizio così delicato e ad elevatissimo impatto sulla qualità della vita dei cittadini e sull'economicità delle imprese permanga sotto il totale controllo degli enti pubblici.

## **SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO**

Appare necessario operare la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni (diverse dai servizi pubblici) al fine di collocare il ciclo dei rifiuti in una delle due famiglie. Tra molte, la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 9/9/2011 n. 5068, Sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa al Comune evidenzia la distinzione come segue: Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale ..., né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale ..., ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente una certa attività in capo al soggetto privato. La giurisprudenza della Corte di Giustizia CE ha ribadito che si è in presenza di una concessione di servizi allorché le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei 4 servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta [un'attività resa al Comune]. Circa il dibattuto tema della rilevanza economica, va innanzitutto evidenziato quanto espresso con la sentenza Consiglio di

Stato, Sez. V, 23/10/2012 n. 5409, la quale sintetizza gli argomenti che hanno animato la pluriennale discussione, articolatasi secondo l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza, della dottrina e della prassi. La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione. In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica. ... La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore .... Alla luce di tutto quanto sopra, anche indipendentemente da quanto nella precedente parentesi, per raccolta, trasporto e spazzamento dei rifiuti risultano ricorrere le caratteristiche sopra evidenziate perché il ciclo possa ben rientrare nell'alveo dei servizi pubblici, come peraltro stabilito anche dai pareri dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ("AGCM") AS705 - AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - AS544 - AS530 - AS526 - AS562 - AS561 - AS548 - AS594 - AS599 - AS601 - AS620 - AS627 - AS706 - AS708 - AS726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 - AS743); inoltre, il ciclo dei rifiuti è individuato esplicitamente quale servizio, oltre che da previgenti leggi (tra altre, l'art.23bis, c.10 DL 112 / 2008 nella sua versione originale), dall'art.200, c.1 DLgs 152 / 2006 (norma nazionale in materia di ambiente). 5 Si deve quindi innanzi tutto concludere che il ciclo dei rifiuti, quando oggetto di affidamento, deve essere oggetto della relazione ex art.34, c.20 DL 179 / 2012.

La tumultuosa evoluzione normativo – giurisprudenziale degli ultimi anni, afferente le forme di gestione dei servizi pubblici locali ed il ciclo dei rifiuti, può essere riassunta come segue:

- con l'art.1 Legge 147 / 2013 e con il già citato art.13 DL 150 / 2013, successivamente al precedente intervento introdotto con lo stesso art.34, cc.20 e ss DL 179 / 2012 istitutivo della presente relazione, il legislatore torna ad interessarsi della materia dei servizi, delle attività e delle società pubbliche locali;
- la sentenza Corte Cost. 199 / 2012 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.4 DL 138 / 2011, convertito in Legge 148 / 2011, ed anche delle modifiche ed integrazioni allo stesso apportate dall'art.9 Legge 183 / 2011, dall'art.25, c.1 DL 1 / 2012 convertito in Legge 27 / 2012, dall'art.53 DL 83 / 2012; - il DPR 113 / 2011 ha abrogato l'art.23bis DL 112 / 2008 convertito in legge 133 / 2008, modificato ed integrato dall'art.15 DL 135 / 2009 convertito in Legge 166 / 2009, nonché ha abrogato il DPR 168 / 2010, regolamento di attuazione del citato art.23bis;

*m*

- l'art.12, c.1 ha abrogato l'art.113, cc. 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9, escluso il primo periodo, 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater DLgs 267 / 2000.

Ad oggi ed alla luce di quanto sopra descritto, in materia di servizi pubblici locali in generale non sussiste un provvedimento di guida a livello nazionale, e non si può che far riferimento ai principi di derivazione comunitaria, cosicché le alternative per l'affidamento dei servizi risultano essere le seguenti:

- affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica in applicazione del codice dei contratti (DLgs 163 / 2006 e s.m.), nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (in via generale il TFUE si occupa del tema della concorrenza al Titolo VII [art. 101 – 109] e della disciplina del mercato unico rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 [mercato interno], 28 e 29 [libera circolazione delle merci], 45 – 66 – Titolo IV [libera circolazione di persone, servizi e capitali], 114 , 115 e 118 [riavvicinamento delle legislazioni]);

- affidamento del servizio a società mista con socio appaltatore, come da: punto 2.2 e nota 18 della Comunicazione interpretativa della Commissione delle Comunità europee 5/2/2008 n. C [2007] 6661 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblicoprivati istituzionalizzati (PPPI); Risoluzione del Parlamento europeo del 18 Maggio 2010 sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici (2009/2175(INI)), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 31.5.2011; sentenza Corte di Giustizia UE 15.10.2009 C-196/08; sentenza Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 03.03.2008, n.1 e parere 18.04.2007, n.456;

- affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico in house, senza più alcun termine finale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art.4, c.32, lettera a) DL 138 / 2011, che individuava il 31.12.2012 quale termine di cessazione degli affidamenti assegnati in assenza di evidenza pubblica) e senza limite di valore contrattuale (alla luce dell'incostituzionalità dell'art.4, c.13 DL 6 138 / 2011, che limitava il valore stesso entro i 200.000 euro / anno), purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C- 107/98, c.d. Teckal, e richiamati dall'art.113, c.5, lettera c) DLgs 267 / 2000, abrogato dall'art.12, c.1 DPR 168 / 2010, ma sempre valido quale riferimento.

Con riferimento agli obblighi di servizio pubblico ed universale in tema di ciclo dei rifiuti, si consideri quanto segue.

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art.34, c.20 DL 179 / 2012 sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico – sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali. Risulta opportuno evidenziare come da una parte sia la stessa normativa ad imporre l'obbligatorio svolgimento del servizio di igiene ambientale, e dall'altra come non trovi applicazione l'opzione di concorrenza totale nel mercato di cui alla verifica antitrust ex incostituzionale art.4, cc. da 1 a 4 DL 138 / 2011, incostituzionale ma pur sempre di riferimento in termini di valutazione tra l'alternativa della concorrenza totale nel mercato, rispetto all'approccio con attribuzione di esclusiva ad un unico affidatario.

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, il già sopra riportato art.200 DLgs 152 / 2006 tratta del servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito. Del resto, sempre in ottica obbligatoria, in base allo stesso art.198, cc.2 e ss. DLgs 152 / 2006 già sopra richiamato (Competenze dei Comuni): I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito ..., stabiliscono in particolare: a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani; b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; d) le norme atte a

garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione ...; e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare; f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento; g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani .... 3. I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste. 4. I comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni. In tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l'art.59, c.2 DLgs 507 / 1993: Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex DLgs 152 / 2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrare sopra menzionate.

## **LE RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO**

La conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti deve essere gestito in esclusiva (un ente pubblico affidante, un affidatario unico per territorio e periodo di tempo) e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell’ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio - piccole, può derivare dalle considerazioni che seguono.

Il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio (raccolta; spazzamento stradale; smaltimento finale; altri segmenti). Quanto alla raccolta dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile.

Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono (facilmente) risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi - gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza Corte Costituzionale 239 / 2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 DLgs 22 / 1997 ed ex DLgs 152 / 2006 nelle varianti possibili (c.d. "tia 1", "tia 2", "tia 3") fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633 / 1972.

Dopo una serie di prese di posizione ondivaghe da parte dei diversi soggetti chiamati ad esprimersi a vario titolo (Agenzie delle Entrate a mezzo di circolari, commissioni tributarie, Corte di Cassazione), con soluzioni adottate nella prassi e suggerite dalla dottrina le quali non potevano che tener conto della precarietà del quadro di riferimento, solo con la sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n.3294 si è ribadita in via pressochè definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale. La questione di cui sopra avrebbe dovuto trovare stabile soluzione con l'introduzione, con decorrenza 01.01.2013, della TARES ex DLgs 201 / 2011, in sostituzione della tassa rifiuti ex DLgs 507 / 1993 e della tariffa di igiene ambientale nelle sue diverse versioni. La recente evoluzione normativa al riguardo, e soprattutto l'incertezza ad oggi relativamente alle modalità applicative della nuova TARI (tributo o corrispettivo) ex art.1, c.639 e ss. Legge 147 / 2013, in

materia di rifiuti nell'ambito dell'imposta IUC, non incide in ogni caso sul fatto (non ammissibile) che la TARI consenta sviluppo di rapporti commerciali tra gestori in teorica contestuale concorrenza tra loro ed utenti finali nel servizio all'interno di uno stesso territorio. Pertanto, non risulta quindi nemmeno sussistere uno strumento che possa legittimamente correlare, dal punto di vista commerciale, più operatori e più utenti nell'ottica della concorrenza del mercato; il transito della remunerazione del gestore in concorrenza totale per l'erogazione di un corrispettivo comunale pare di fatto essere di impossibile soluzione.

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.

Il servizio attualmente in essere, assegnato a seguito della gara d'appalto eseguita dal Bacino Padova Quattro per i Comuni di Bagnoli di Sopra, Saletto, Sant'Urbano, Vescovana, Albignasego, Arquà Petrarca, Boara Pisani e Casalserugo a favore della ditta SAVI SERVIZI S.r.l. di Sandrigo (VI) per l'importo complessivo di Euro 319.317,55 per una durata di cinque anni a partire dal 16/05/2009 e fino al 15/05/2014, successivamente prorogato fino al 30/06/2015, deriva da una procedura ad evidenza pubblica.

Il nuovo affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, verrà assegnato sempre previa indizione di gara ad evidenza pubblica, intendendo assicurare la continuità nell'erogazione del servizio garantendo un assetto organizzativo unitario e uno stabile soggetto gestore: tali considerazioni costituiscono ragioni adeguate per l'affidamento del servizio ad un soggetto esterno scelto mediante procedura di evidenza pubblica.

Non essendo per il momento adottati sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti ed essendo prevista e disciplinata da apposito Regolamento l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI), il Comune affida la gestione del servizio con la modalità dell'appalto (non della concessione) e si fa carico dell'integrale corresponsione del corrispettivo del servizio al gestore, provvedendo in proprio a riscuotere dall'utenza il tributo.

Non sono comunque previste compensazioni economiche a carico dell'Ente, in quanto i costi del servizio devono per legge essere interamente coperti dal gettito della tassa.

Si può quindi dare atto del fatto che, in relazione ai precedenti punti della presente relazione, ex art.34, c.20 DL 179 / 2012, risultano affrontati e coerentemente soddisfatti, con riguardo all'affidamento del ciclo dei rifiuti da parte del Comune di Sant'Urbano, tutti i requisiti richiesti da normativa, giurisprudenza e prassi in materia.

Copia della presente relazione verrà inviata all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'art. 13, comma 25bis del D.L. 145/2013 convertito in legge n. 9/2014.



**Il Responsabile dei Servizi Tecnici**

Geom. Stefano BIANCHI

A small, stylized handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page.