



Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le competenze, i centri decisionali regionali

Indice

- ❑ **Prima parte**
I SPL ed il servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ **Seconda parte**
Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ **Terza parte**
**Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa:
un approccio pratico alla materia**

- ❑ **Quarta parte**
La legislazione regionale ed i centri decisionali

I SPL ed il servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ **La gestione diretta dei SPL da parte dell'Ente pubblico è ammessa se lo Stato ritiene che l'applicazione delle regole di concorrenza sia un ostacolo di fatto alla speciale missione del servizio pubblico.**
- ❑ **Il servizio pubblico di rilevanza economica è anche attività economica da intendersi come "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato" e che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori.**
- ❑ **Per Servizio Universale s'intende: "un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile".**

I SPL ed il servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ **Le Regioni e le Province autonome devono organizzare i SPL di rilevanza economica definendo il perimetro degli ATO tali da consentire economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli Enti di Governo degli stessi, ai quali è attribuito:**
 - ✓ **l'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi;**
 - ✓ **la scelta della forma di gestione;**
 - ✓ **la determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza;**
 - ✓ **l'affidamento della gestione ed il relativo controllo.**

- **E' fatta salva l'organizzazione di SPL in ambiti o bacini territoriali ottimali già esistenti purché **coerenti con i criteri definiti dall'art. 3 bis del DL 138/2011** (ampiezza minima provinciale, giustificando eventuali dimensioni inferiori sulla base di criteri di popolazione ed in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza del servizio).**

I SPL ed il servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ **Sulla base dell'assetto organizzativo definito dalle Regioni, Gli Enti locali hanno l'obbligo di aderire all'EGA del corrispondente ATO entro il 1° marzo 2015 o, comunque, entro 60 giorni dall'individuazione dell'Ente di Governo da parte della Regione o Provincia autonoma (art. 3 bis, comma 1 bis del DL 138/2011).**
- **Decorsi inutilmente i termini, il Presidente della Regione esercita, previa diffida ad adempiere, i poteri sostitutivi.**

- ❑ **Il DL 78/2010 stabilisce che l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, nonché la riscossione dei relativi tributi sono funzione fondamentale dei Comuni.**

- ❑ **La Legge n. 56/2014 (Legge Delrio) attribuisce alle Città metropolitane la funzione fondamentale di "organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano".**

I SPL ed il servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ **La gestione dei rifiuti urbani è servizio pubblico essenziale e l'intero servizio di gestione è soggetto a tariffa:** si impone comunque di apprestare forme specifiche e peculiari di disciplina oltre che di tutela dei cittadini/utenti.

- ❑ **Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse** e presenta alcune peculiarità:
 - ✓ in primo luogo **deve essere continuativo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica;**

 - ✓ **è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura;**

 - ✓ **non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cittadino stesso al fine di evitare problemi igienico-sanitari** (ad es. in caso di mancato pagamento della TARI).

I SPL ed il servizio di gestione dei rifiuti urbani

- **Il gestore del servizio, attraverso la stipula del Contratto di servizio, deve garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza su tutto il territorio.**
 - **Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come:**
 - ✓ **il metodo tariffario;**
 - ✓ **i livelli essenziali di servizio;**
 - ✓ **le forme di monitoraggio.**
 - **Adozione della Carta della qualità dei servizi** (obbligatoria ai sensi della Legge n. 244/2007).
 - **Il servizio dev'essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità** ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

I SPL ed il servizio di gestione dei rifiuti urbani

- **Il servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani comprende le attività di “raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e avvio a smaltimento e recupero” prodotti all’interno dell’ATO** (art. 25, co. 4, del DL 1/2012).
- Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli Enti locali di riferimento, all’affidatario del servizio di gestione devono essere garantiti l’accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel Piano d’ambito.
- Può comprendere anche le attività di “gestione e realizzazione degli impianti.”

Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ Per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, si prevedono **3 forme ritenute equivalenti**:
- ✓ **Esternalizzazione con ricorso al mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario** (nuovo Codice Appalti D.Lgs n. 50/2016, modificato dal D.Lgs n. 56/2017).
- ✓ **Partenariato Pubblico-Privato**, ossia per mezzo di una società mista pubblico-privata con una **gara cd "a doppio oggetto"** per la selezione congiunta del socio privato e di quello operativo chiamato alla prestazione del servizio.
- ✓ **Affidamento diretto senza gara, cd "in house"**, in favore di un soggetto munito dei requisiti previsti dal Codice Appalti, del **controllo** sulla società affidataria **cd "analogo"** a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi e **dell'attività prevalente** in favore dell'Ente affidante.

Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- **La scelta tra queste 3 forme dev'essere motivata sulla base di apposita Relazione illustrativa approvata dall'Ente pubblico che affida il servizio contestualmente alla scelta della forma di gestione del servizio prescelta tra i tre modelli consentiti dall'ordinamento (Art. 34, commi 20-23 del DL 179/2012).**
- **La Relazione darà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definirà i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste;**
- **Per i SPL a rete, tra i quali è compreso il servizio di gestione dei rifiuti urbani, la redazione ed approvazione della Relazione ex art. 34 del DL 179/2012 spetta agli EGA, costituiti tra i Comuni per l'esercizio associato delle funzioni di organizzazione del servizio, tra cui l'affidamento del medesimo.**

Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ Quanto alla durata della gestione da parte dei soggetti affidatari, l'ordinamento prevede:
 - il termine **non inferiore ai 15 anni** in modo da consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità oltre che risultare **strettamente proporzionale ai tempi di recupero degli investimenti effettuati** da parte del soggetto affidatario del servizio (art. 203, co. 2, lett. c del TUA);
 - E' stato stimato che nella raccolta dei rifiuti urbani gli investimenti effettuati, legati principalmente **all'ammortamento dei veicoli** utilizzati per tale attività, sono recuperati **nell'arco di 5 anni**;
 - Una durata superiore dovrebbe essere valutata caso per caso da parte degli Enti locali in considerazione di specifiche circostanze che inducono a ritenerla maggiormente efficiente.

Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ Nel caso di appalti pubblici per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani è importante ricordare che con DM del MATTM del 13 febbraio 2014 sono stati adottati i **Criteri Ambientali Minimi (CAM)** che le stazioni appaltanti pubbliche devono utilizzare per realizzare appalti sostenibili.
- **I CAM sono stati resi obbligatori dalla Legge n. 221/2015 (Collegato Ambientale) ed inseriti nell'art. 34 del nuovo Codice Appalti.**
- In particolare, vengono fissati i **criteri di base per la selezione dei candidati, le specifiche tecniche e le condizioni di esecuzione nonché i criteri premianti** che possono essere utilizzati nel caso di appalti con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- A causa della scarsa diffusione e la difficoltà riscontrata dalle stazioni appaltanti di applicare i CAM nei bandi di gara sono stati emanati:
 - ✓ il 21 settembre 2017 è stato firmato dal MATTM e le Regioni il **Protocollo d'Intesa per favorire la conoscenza e l'applicazione dei CAM negli appalti**. Il Protocollo ha una durata di **5 anni**.
 - ✓ il 17 ottobre 2017 è stato firmato il **Protocollo d'Intesa per l'attuazione del Green Public Procurement nelle Città metropolitane**.
 - ✓ Il 20 marzo 2018 è stato firmato il **Protocollo d'Intesa MATTM-ANAC sulla corretta applicazione del Codice degli Appalti e sull'obbligo di adozione dei CAM**.

Le modalità di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

- ❑ **Particolare forma di affidamento diretto è quella in favore di società mista il cui socio di minoranza sia stato scelto mediante una procedura di evidenza pubblica.**
- **Si tratta del partenariato pubblico-privato costituito per la gestione di uno specifico servizio per un tempo determinato.**
- **In tal caso, le società che gestiscono SPL in forza di un affidamento diretto o di una procedura ad evidenza pubblica, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori, né gli stessi servizi in ambiti territoriali diversi, neppure partecipando a gare.**

- ❑ **E' stato istituito presso l'ANAC (Linee Guida n. 7) l'Elenco delle PA aggiudicatrici e degli Enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.**
- **Dal 30 novembre 2017 la presentazione della domanda costituisce presupposto legittimante per l'affidamento in house.**

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- ✓ **Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4230/2017: ha stabilito l'incompetenza del Dirigente comunale a sottoscrivere un provvedimento di rimozione, recupero e smaltimento dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi.**
- ✓ **Consiglio di Stato n. 3194/2017: ha stabilito che l'esperienza nel porta a porta può condizionare la gara nella scelta dell'affidatario del servizio.**
- ✓ **TAR Veneto, sent. n. 549/2017: ha stabilito che l'autorizzazione provinciale per un impianto di recupero rifiuti non può essere bloccata dal veto insuperabile di un Comune partecipante alla Conferenza dei Servizi.**
- ✓ **Corte di Cassazione, sent. n. 22260/2017: ha stabilito che i requisiti normativi prescritti per i Centri di Raccolta sono imprescindibili.**

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- ✓ **Corte di Cassazione, Ordinanza 22 settembre 2017 n. 22898: ha stabilito che è onere del contribuente dichiarare quelle parti di superficie che ritiene abbiano diritto all'esenzione della tassa rifiuti, altrimenti scatta la presunzione di imposizione su tutta la superficie.**
- ✓ **Cassazione Penale, Sez. III, sent. n. 17903/2017: è il Sindaco, in quanto soggetto esponenziale dell'Amministrazione comunale, che risponde delle eventuali inosservanze delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione alla gestione di una discarica di rifiuti.**
- ✓ **Consiglio di Stato n. 4223/2017: ha affermato che è illegittimo il regolamento del Comune che differenzia gli importi della TARI per utenze domestiche tra residenti e non residenti. Il Comune, nel determinare le tariffe deve rispettare il fondamentale principio di proporzionalità.**

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- ✓ **Corte di Cassazione, Ordinanza 27 settembre 2017 n. 22531:** ha stabilito che la riduzione della tassa rifiuti per un albergo per continuata disfunzione nel servizio di raccolta è un obbligo di legge indipendente da una responsabilità del Comune nella mancata raccolta rifiuti.
- ✓ **Cassazione Civile n. 22490/2017:** il concessionario privato che svolge il servizio rifiuti in quanto aggiudicatario di un appalto deve pagare la Tosap per i cassonetti posizionati su suolo pubblico in quanto il tributo è dovuto per qualunque tipo di occupazione delle strade e degli altri beni demaniali.
- ✓ **Corte di Cassazione, Ordinanza 22 settembre 2017 n. 22124:** ha confermato l'applicabilità della tassa rifiuti anche al posto auto collocato sul sottosuolo in quanto potenzialmente idoneo alla produzione di rifiuti.

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- ✓ **Corte di Cassazione, sentenza 16 gennaio 2018, n. 1581: l'appaltante non ha alcun obbligo giuridico di intervenire nella gestione dei rifiuti prodotti dal subappaltatore, né di garantire che la stessa venga effettuata correttamente.**
- ✓ **Cass. Penale, Sez. III, 12 febbraio 2018 n. 6735: chi esercita l'attività di raccolta o trasporto in forma ambulante non è soggetto alle autorizzazioni e alla tenuta della documentazione relativa ai rifiuti (purché si tratti di rifiuti che sono oggetto del suo commercio).**
- ✓ **Consiglio di Stato, V Sez., sentenza n. 585/2018: in tema di TARI per le utenze non domestiche, la fissazione di un limite massimo alla riduzione tariffaria, non previsto dal legislatore, altera il criterio di proporzionalità e non è, quindi, consentita.**

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

✓ **Consiglio di Stato, sentenza del 28 febbraio 2018 n. 1229: esclude la competenza delle Regioni su «EoW» nel senso che attribuisce solo allo Stato il potere di individuare i casi in cui un rifiuto cessa di essere tale.**

✓ **Corte Costituzionale 5 aprile 2018, n. 69: la norma della LR del Veneto n. 30 del 2016 che prescrive distanze minime dall'abitato per gli impianti di energia a biomassa e biogas è costituzionalmente illegittima.** Nell'ottica di competenza concorrente in materia di energia , le Regioni possono indicare solo le aree non idonee agli impianti ma non possono stabilire limiti generali e assoluti tipo le distanze minime da rispettare, in contrasto col principio Ue di massima diffusione delle rinnovabili.

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

✓ **Consiglio di Stato, 3 aprile 2018 n. 2079: negli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria è obbligatorio non invitare il gestore uscente.** Al fine di evitare il consolidarsi di rendite di posizione anticoncorrenziali, specie nei piccoli Comuni.

✓ **Cass. Civile, Sez. IV, 2 marzo 2018 n. 4960: i rifiuti degli imballaggi terziari, nonché quelli degli imballaggi secondari ove non sia attivata la raccolta differenziata, non possono essere assimilati dai Comuni ai rifiuti urbani.** I Regolamenti che abbiano previsto una tale assimilazione vanno perciò disapplicati in questa parte dal giudice tributario.

✓ **TAR Lazio, Sez. I-quater, n. 5271 del 14 maggio 2018: devono considerarsi sprovvisti di legittimazione attiva quei cittadini i quali propongano impugnativa contro provvedimenti relativi all'attivazione o all'ampliamento di una discarica di rifiuti quando non risultino comprovati i danni e le dirette conseguenze sulla salute.**

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- ❑ **Norma Tecnica UNI/TR n. 11682 del 7 settembre 2017:** fornisce esempi concreti di **piani di campionamento di rifiuti** in applicazione della UNI 10802:2013 **per particolari tipologie di rifiuti** (ad es. toner, batterie, RAEE per i quali può non essere necessaria l'analisi al fine della corretta classificazione).
- ❑ **Norma Tecnica UNI 11686 del 28 settembre 2017** sugli **elementi visivi identificativi dei contenitori per la raccolta differenziata** dei rifiuti ("Waste Visual Elements"). Questa definisce le forme, i colori, le scritte e le icone dei cassonetti per la raccolta dei rifiuti urbani.
- ❑ **Nota del MEF del 15 febbraio 2018** sulla nozione di «**società a controllo pubblico**».
- ❑ **Legge n. 132 del 1° dicembre 2018 (DL Sicurezza): Piano di emergenza interna obbligatorio per gli impianti di trattamento rifiuti** (dovrà essere predisposto entro il 4 marzo 2019).

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- ❑ **Finanziaria 2018: costituzione di ARERA e affidamento di una serie di funzioni di regolazione e controllo sul ciclo dei rifiuti.**
- **La Delibera ARERA del 4 gennaio 2018 ha previsto tra l'altro:**
 - ✓ **valutazione dei costi delle prestazioni per area geografica e per categorie di utenti;**
 - ✓ **definizione di indici di valutazione dell'efficienza ed economicità delle gestioni, definizione dei livelli di qualità dei servizi e vigilanza, modalità di erogazione dei servizi;**
 - ✓ **definizione di schemi-tipo di contratti di servizio che regolano i rapporti tra le Autorità d'ambito e di soggetti affidatari del servizio integrato dei rifiuti;**
 - ✓ **definizione della metodologia per la determinazione delle tariffe e fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;**
 - ✓ **verifica della corretta redazione dei Piani d'Ambito.**

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- Ulteriori provvedimenti di regolazione emanti da ARERA in materia di rifiuti:**
- deliberazione n. 82 del 15 febbraio 2018: individuazione delle prime attività propedeutiche e connesse alla definizione di un sistema di tutele per la trattazione dei reclami e delle controversie degli utenti del settore dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati;**
- deliberazione n. 225 del 5 aprile 2018: adozione di provvedimenti di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati;**
- deliberazione n. 226 del 5 aprile 2018: adozione di provvedimenti di regolazione della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati;**

Le novità dalla Giurisprudenza e dalla normativa: un approccio pratico alla materia

- **deliberazione n. 713 del 27 dicembre 2018: criteri per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione** (documento in consultazione fino al 15 febbraio 2019 per le osservazioni);
- **deliberazione n. 714 del 27 dicembre 2018: richiesta di informazioni in tema di servizi di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati;**
- **deliberazione n. 715 del 27 dicembre 2018: istituzione di un sistema di monitoraggio delle tariffe per il servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione per gli anni 2018 e 2019.**

I centri decisionali regionali ABRUZZO

- ❑ **L.R. 36/2013: la legge regionale stabilisce il divieto per i Comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto trascorsi sei mesi dalla data di insediamento dell'Assemblea dell'AGIR.**
 - E' fatto divieto ai Comuni anche di aggiudicare in via provvisoria gare ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto.
 - Nelle more dell'operatività dell'Ente di governo d'ambito, i Comuni possono autonomamente procedere all'affidamento del servizio.

- ❑ **E' previsto un ATO regionale unico ed il relativo EGA è l'Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti urbani (AGIR).**

- ❑ **Forma organizzativa dell'EGA: Ente pubblico non economico partecipato da tutti i Comuni dell'ATO, che sottoscrivono la Convenzione obbligatoria.**

I centri decisionali regionali ABRUZZO

- ❑ **Adesione degli Enti Locali:** ai fini del coordinamento delle attività di costituzione dell'AGIR il Presidente della Regione ha nominato un Commissario Unico pro-tempore. **A fine ottobre 2015 241 Comuni su 305 hanno deliberato l'adesione all'EGA.**
- ❑ **Affidamento nei Bacini sub-ATO: sub-ambiti gestionali di dimensioni almeno provinciali da delimitare all'interno del Piano d'ambito.**
- ❑ **Attivazione potere sostitutivo:** il 4 novembre 2015 la Giunta Regionale ha approvato un provvedimento con il quale demanda al Presidente della Regione **il potere di nomina di commissari "ad acta" ai fini dell'adesione all'AGIR da parte dei Comuni inadempienti.**

I centri decisionali regionali ABRUZZO

- **Diffidati oltre 50 Comuni** ed avviata attività di **commissariamento per 22 Comuni**.
- ❑ **DGR n. 116/2016** “Linee di indirizzo per l’adeguamento della normativa regionale in materia di gestione dei rifiuti”.
- ❑ **L.R. 23 gennaio 2018, n. 5: norme a sostegno dell'economia circolare** - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti.
- **Delibera del Consiglio Regionale 110/8 del 2 luglio 2018.**



Grazie per l'attenzione
f.magrone@sogesid.it

Direzione Rifiuti - SOGESID S.p.A.

