# La disciplina sui Servizi Pubblici Locali, le competenze, i centri decisionali

ing. Franco Bonesso
Componente Comitato di Bacino PRIULA e del
Comitato di Coordinamento ANCI CONAI
Assessore Comune di Trevignano TV

MODULO 2

# L'oggetto del servizio di rifiuti (1/2)

**D.lgs. 22/1997**: I comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa (art. 21, co. 1).

**D.lgs. 152/2006**: servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (art. 202, co. 1).

Cosa differenzia la gestione integrata dalla (mera) gestione?

art. 183, co. 1, D.lgs. 152/2006:

lettera n): «**gestione**»: *la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. ….;*

lettera ll): «**gestione integrata dei rifiuti**»: *il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti*;

La gestione integrata presuppone una visione d'insieme, complessiva, interdipendente delle varie fasi ancorché affidate a soggetti diversi.

# L’oggetto del servizio rifiuti (1/2)

**Dal 2010 la gestione integrata dei rifiuti può assumere due forme:**

a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;

b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO ()

La gestione integrata può assumere due configurazioni:
una **completa** (dalla raccolta all’impiantistica) ed
una **parziale** (dalla raccolta all’avvio a smaltimento/recupero).

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (1/11)

Le due opzioni fondamentali:

A) l'**esternalizzazione** mediante gara a soggetto terzo oppure a società mista (in questo caso, gara a doppio oggetto);

B) l'autoproduzione mediante società interamente pubblica sulla quale l'ente o gli enti pubblici esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (= uffici).

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (2/11)

**Le fonti:**

- fino al 2014: direttive appalti e concessioni per l'esternalizzazione del servizio, solo giurisprudenza Corte di Giustizia e nazionale per autoproduzione;

- dal 18 aprile 2014: direttive 2014/23/UE (concessioni) e 2014/24/UE (appalti) + decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice contratti pubblici) sia per esternalizzazione che per l'autoproduzione.

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (3/11)

La **libertà (e responsabilità)** delle autorità locali in merito alla scelta della forma di gestione dei servizi pubblici di loro competenza:
Direttiva 2014/23/UE (direttiva concessioni):

- Quinto Considerando: «*nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva.*»

- art. 2:«*La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità al diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e*

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (4/11)

*la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici.*

*Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti di interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli ad operatori economici esterni.»*

Pari dignità tra esternalizzazione ed autoproduzione, individuale o associata.

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (5/11)

**La pari dignità delle opposte opzioni gestionali vale anche per il diritto italiano?**

oggi **SI**

**Consiglio di Stato, sentenza n. 3554/2017**:

*«Ad avviso della società appellante, l'in house providing rappresenterebbe un'eccezione, in quanto potenzialmente sospetta di arrecare ex se vulnus alla concorrenzialità di mercato (..).*

*Sul punto, per ragioni di ordine sistematico, va innanzitutto smentito il presupposto di cui sopra: deve infatti farsi applicazione, al riguardo, del precedente di Cons. Stato, VI, 11 febbraio 2013, n. 762, ai sensi del quale «stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis d.l. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 d.l. 238/2011 [..] è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» (..)*

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (6/11)

***Consiglio di Stato, sentenza n. 3554/2017 segue:***

*«A ciò aggiungasi la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda che «nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva.»*

Trattasi di un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato: nello stesso senso, anche Consiglio di Stato, sentenza 11 febbraio 2013, n. 762 e sentenza 22 gennaio 2015 n. 257.

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (7/11)

**Libertà** di scelta significa anche **responsabilità** della scelta:
**istruttoria e motivazione**.

- art. 97 Costituzione (buon andamento pubblica amministrazione);
- art. 3 legge 241/1990 (presupposti di fatto + ragioni giuridiche);
- art. 34, commi 20 e 21, decreto legge 179/2012 (ragioni modalità di affidamento prescelta, sussistenza dei requisiti europei per la forma scelta, obblighi servizio pubblico ed universale + eventuali compensazioni).

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (8/11)

**I contenuti della relazione istruttoria**: «*occorrerà redigere una relazione che confronti i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno e l'altro strumento*» (Consiglio di Stato, sentenza 12 marzo 1990, n. 374).

**Dunque**

- é una valutazione ex ante;
- non è una motivazione meramente enunciativa, ma servono dati concreti.

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (9/11)

**La relazione ex art. 34 aggravata per l'in-house (art. 1, co. 609, legge 190/2014 cd. Legge di stabilità 2015)**

«*al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico finanziario asseverato da un istituto di credito contenente anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché nell'ipotesi di gestione in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio*.»

**+ obbligo di accantonamento** (a prescindere da risultato negativo di gestione) *nel caso di gestione in-house: contestualmente all'affidamento gli enti soci procedono ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto in house.*

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio rifiuti (10/11)

**Sull'obbligo di accantonamento**:

*Nota Anci 23.03.2015*

Riprendendo l'osservazione della Corte dei conti espressa sul DDL della stabilità 2015 («*onde evitare che da investimenti di capitale proprio possano derivare rischi di perdite che si riverbererebbero sul bilancio degli enti proprietari, gli stessi sono tenuti ad accantonare in bilancio pro quota una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio investito*») fornisce l'indicazione che in caso di piano che prevede anche aumento di capitale gli enti soci dovranno accantonare nel proprio bilancio solo le somme necessarie a tal fine, secondo la quota da ciascuno detenuta (non l'intero investimento). *Idem* per nuova società di nuova costituzione.

# Le opzioni gestionali per l'affidamento del servizio (11/11)

L'istruttoria per l'affidamento in house deve prevedere una previa consultazione del mercato?

**NO**

Tar Veneto, sentenza 3 maggio 2017, n. 493 «*la motivazione tecnico-economica-finanziaria della scelta è compiutamente argomentata (..) nella relazione illustrativa laddove, previo confronto dei dati ufficiali dell'ISPRA e dell'ARPAV con il costo del servizio affidato (..), si evidenzia che il costo pro capite garantito da (..) è largamente inferiore, al costo pro capite praticato, per lo stesso servizio, nel nord Italia (..) e nella Regione Veneto (..). Il rilievo di carenza d'istruttoria formulato dalla ricorrente è dunque infondato, essendo appropriate ed approfondite le indagini compiute dall'Amministrazione; non potendosi peraltro affermare che quest'ultima fosse tenuta ad interpellare a campione gli operatori del mercato locale potenzialmente interessati alla gestione del servizio*.»

# A. L'esternalizzazione

**A.** Affidamento a terzi mediante contratto oppure mediante costituzione di società mista: **gara ad evidenza pubblica**, oggi secondo le nuove regole del D.lgs. 50/2016. Nell'ipotesi di costituzione di una società mista pubblico-privato la gara: deve essere «a doppio oggetto», ossia riguardare sia l'acquisto della qualità di socio sia l'erogazione del servizio e deve rispettare tutte le regole del codice contratti (la compartecipazione della PA all'impresa mista, a differenza della partecipazione in una società in house, non giustifica la mancata applicazione codice) e, in particolare:

- deve prevedere criteri chiari (non equivoci o vaghi) per valutazione offerta economicamente più vantaggiosa (no violazione/elusione normativa);
- la valutazione deve riguardare le prestazioni specifiche che verranno fornite dal socio privato.

Il modello di gara a doppio oggetto riconosce al socio privato un ruolo di partner imprenditoriale, chiamato a svolgere compiti operativi e gestionali: un partner privato che si limiti ad un contributo meramente finanziario non è sufficiente ad integrare questo modello gestionale.

# B. L’autoproduzione nel diritto europeo (1/3)

**B. L’AUTOPRODUZIONE** del servizio (*cd.* in house providing: art. 17 Direttiva 2014/23/UE).

**CONDIZIONI**

1. l’amministrazione esercita sulla società un **controllo analogo** a quello da essa esercitato sui propri servizi (=uffici);
2. oltre l’80% delle attività della società è effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall’amministrazione (o da soggetti controllati da tale amministrazione): **prevalenza dell’attività**;
3. nella società non c’è alcuna partecipazione di capitali privati, salvo eccezioni di legge (speciale), e non potrà mai comportare poteri di controllo e/o diritto di veto per il privato: **partecipazione pubblica totale, salvo eccezioni di legge.**

# B. L'autoproduzione nel diritto europeo (2/3)

Per la prima volta viene disciplinato l'in-house «congiunto» (art. 17, paragrafo 3), ossia l'ipotesi della **società pluri-partecipata**: anche in questo caso valgono le tre condizioni classiche (100% proprietà pubblica, controllo analogo, prevalenza dell'attività a favore delle amministrazioni partecipanti), ma vengono introdotte alcune precisazioni sul **controllo analogo** che deve essere esercitato **in forma congiunta**:

a) gli organi decisionali (= cda) del soggetto in-house pluri-partecipato sono composti da rappresentanti delle amministrazioni proprietarie e una stessa persona può rappresentare più amministrazioni;
b) le amministrazioni socie sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società: dunque, **si decide a maggioranza** ma tutte le amministrazioni devono partecipare (o poter partecipare) alla decisione;
c) soggetto in house non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni socie.

# B. L’autoproduzione nel diritto europeo (3/3)

La direttiva concessione recepisce il pre-esistente orientamento della Corte di Giustizia:

**Sentenza 13 novembre 2008 in causa C-324/07 (Coditel Brabant)**

«*49. Detta possibilità per le autorità pubbliche di ricorrere ai propri strumenti per adempiere alle loro missioni di servizio pubblico può essere utilizzata in collaborazione con altre autorità pubbliche».*

*50. Occorre quindi riconoscere che, nel caso in cui varie autorità pubbliche detengano un ente concessionario cui affidano l’adempimento di una delle loro missioni di servizio pubblico, il controllo che dette autorità pubbliche esercitano sull’ente in parola può venire da loro esercitato congiuntamente.*

*51. Trattandosi di un organo collegiale, la procedura utilizzata per adottare la decisione, segnatamente il ricorso alla maggioranza, non incide.»*

# B. L'autoproduzione nel diritto italiano (1/6)

La disciplina normativa europea sui requisiti dell'in-house providing, mono e pluri-partecipato, è ora riprodotta fedelmente anche a livello di normativa nazionale in forza dell'art. **5** del nuovo codice dei contratti pubblici (**d.lgs. 50/2016**).

**Il codice dei contratti introduce però anche degli adempimenti ulteriori**
**art. 192, comma 1**: istituzione di un elenco presso ANAC cui devono iscriversi le amministrazioni e gli enti che operano secondo tale modulo gestionale; le modalità di iscrizione sono definite da ANAC con proprio atto (Linee Guida n. 7, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017, aggiornata con delibera 951 del 20 settembre 2017)

dal **30.11.2017** la domanda di iscrizione diventa condizione di procedibilità per qualsiasi nuovo affidamento in house

art. **192, comma 2**: ulteriore onere motivazionale per affidamento in house di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (congruità economica dell'offerta, ragioni mancato ricorso al mercato, benefici per la collettività).

# B. L'autoproduzione nel diritto italiano (2/6)

**Il recente aggiornamento delle Linee Guida ANAC n. 7**:

- la domanda di iscrizione deve essere presentata a pena di inammissibilità dal Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni appaltanti (cd. R.A.S.A.): punto 4.1;
- per i servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica (dunque, anche per il servizio rifiuto) la domanda deve essere presentata dall'Ente di governo, che provvede ad indicare nella domanda gli enti locali che lo partecipano: punto 3.2;

**E se l'ANAC ravvisa che non sussistono le condizioni che legittimano l'in house?**

a) potere di impugnazione di bandi, atti generali e provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto qualora ritenga che essi violino le norme del codice contratti (art. 221, co. 1-bis, D.lgs. 50/2016);
b) potere di emettere, entro 60 giorni dalla notizia della violazione, parere motivato nel quale indica specificatamente vizi rilevati. Se SA non si conforma entro termini assegnato da ANAC, comunque non > 60 giorni, ANAC può impugnare al TAR (art. 221, co. 1-ter, D.lgs. 50/2016).

# B. L’autoproduzione nel diritto italiano (3/6)

Anche il **Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (cd. Testo unico partecipate**) pone prescrizioni ulteriori in tema di affidamento in house providing:

L’acquisto di una partecipazione societaria, anche mediante aumento di capitale, in società già costituite (art. 5) deve essere **analiticamente motivato** con riferimento:

a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente che assume (o aumenta) la partecipazione;

b) le ragioni e le finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria [~~ed in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate~~: parte abrogata dal correttivo D.lgs. 100/2017];

c) nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;

d) compatibilità coi trattati europei e in particolare con disciplina europea in materia di aiuti di stato.

Lo schema di atto deliberativo deve essere sottoposto a **consultazione pubblic**a secondo modalità disciplinate dall’ente affidante e la delibera deve poi essere **inviata alla Corte dei conti** a fini conoscitivi **ed all’Autorità garante della concorrenza e del mercato** (espressamente legittimata ad impugnare innanzi al Giudice amministrativo l’atto ove lo ritenesse lesivo delle norme a tutela della concorrenza e del mercato).

# B. L'autoproduzione nel diritto italiano (4/6)

**Il requisito del controllo nel testo unico partecipate:**

Art. 2, lett. b) «**controllo**»: *la situazione descritta dall'art. 2359 cc. Il controllo può sussistere anche quando in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il* <u>*consenso unanime*</u> *di tutte le parti che condividono il controllo*».

Dunque, la lettera b) attiene al *cd.* controllo civile che sussiste quando è integrata almeno una delle ipotesi (tradizionali) del c.c. ossia:

1) la società «madre» detiene la maggioranza dei voti esercitabili in assemblea;

2) la società «madre» dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;

3) la società «madre» ha un'influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali.

+ l'ulteriore ipotesi prevista dal testo unico: consenso unanime per decisioni finanziarie e gestionali strategiche previsto per legge, statuto o patto parasociale.

# B. L'autoproduzione nel diritto italiano (5/6)

**Il requisito del controllo nel testo unico partecipate (segue):**

- art. 2, lett. c) «**controllo analogo**»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;
- art. 2, lett. d) «**controllo analogo congiunto**»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
- art. 2, lett. m) «**società a controllo pubblico**»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);
- art. 2, lett. o) «**società in house**»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3)

**DUBBI**: controllo civile e controllo analogo (singolo e congiunto) sono categorie distinte? Le società a controllo pubblico comprendono anche società in house?

# B. L'autoproduzione nel diritto italiano (6/6)

Il requisito della **prevalenza dell'attività** nel Testo unico partecipate

**Art. 16, co. 3-bis**: «*la produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato [oltre l'80%], che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economi di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società*».

In merito all'attività extraterritoriale il Testo unico partecipate pone un ulteriore precisazione all'**art. 4, co. 9-bis:** «*Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui art- 3-bis decreto legge 138/2011, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento (..) purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica*».

fuori del proprio ambito territoriale ottimale di regola («nel rispetto disciplina europea»: eccezione potrebbe essere la cooperazione pubblica) anche l'in-house deve fare gara per ricevere affidamenti.

# La gestione sovracomunale per ambiti o bacini ottimali (1/2)

In tema di servizi pubblici a rete di rilevanza economica, tra cui il servizio di gestione dei rifiuti, nel 2012 (decreto legge 179/2012, cd. decreto sviluppo *bis*) è stato introdotto, meglio confermato e rinforzato, un principio generale di regolazione e gestione a livello sovracomunale, per ambiti o bacino territoriali ottimali: tale principio è inteso a «*consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio*» (art. 3-*bis*, co. 1, decreto legge 138/2011).

↓

L'obiettivo della regolazione e gestione per ambiti/bacini territoriali è migliorare l'efficienza (capacità di raggiungere l'obiettivo col minor dispendio di risorse) del servizio.

# La gestione sovracomunale per ambiti o bacini ottimali (2/2)

**art. 3-bis, commi 1 e 1-bis, decreto legge 138/2011**:

alle Regioni è demandato il compito di delimitare in concreto i singoli **ambiti o bacini ottimali** e di normare con apposita legge il soggetto chiamato a svolgere le funzioni di regolazione e governo del servizio. L'ambito o bacino ottimale presunto da tale normativa ha dimensione almeno provinciale e può essere derogato laddove i comuni presentino alla Regione apposita motivata richiesta.

I **comuni** hanno (avevano) l'**obbligo** di **aderire alle nuove autorità entro il 31 marzo 2015** ovvero entro 60 giorni dall'istituzione/designazione regionale del nuovo ente, pena l'attivazione di un potere sostitutivo della Regione.

# La competenza in ordine all'affidamento dei SPL (1/5)

**L'art. 3-bis, comma 1-bis, decreto legge 138/2011** stabilisce anche la **competenza esclusiva** delle nuove autorità di governo del servizio, in particolare per quanto riguarda:

1) l'organizzazione del servizio;
2) la scelta della forma di gestione;
3) la determinazione delle tariffe all'utenza, per quanto di competenza;
4) l'affidamento della gestione;
5) il controllo sulla gestione.

+ la relazione *ex* art. 34, comma 20, decreto legge 179/2012 (precisazione introdotta con la legge di Stabilità 2015).

# La competenza in ordine all'affidamento dei SPL (2/5)

Alla competenza esclusiva delle Autorità locali di governo del servizio, l'art. 16 dello schema sui servizi pubblici della **riforma Madia** (NON PUBBLICATO a seguito sentenza Corte costituzionale sull'illegittimità legge delega) affiancava nuove competenze in capo all'Autorità per l'Energia elettrica (A.E.G.) rilevanti in ordine all'affidamento del servizio:

- la valutazione dei costi delle singole prestazioni;
- definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentite le regioni, i gestori e le associazioni di categoria e vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;
- tutela dei diritti degli utenti anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni;
- definizione degli schemi tipo dei contratti di servizio;
- (..)

# La competenza in ordine all'affidamento dei SPL (4/5)

**E laddove le nuove autorità non sono costituite?**

La giurisprudenza prevalente (Consiglio di Stato, sentenza n. 5759 del 18 dicembre 2015, TAR Toscana, Firenze, sez. I, 3 giugno 2014, n. 991) ha affermato la competenza dei comuni **da esercitarsi però senza compromettere future scelte.**

**TAR Toscana, Firenze, sez. I, sentenza 3 giugno 2014, n. 991:**
«*Essa [ossia, l'Unione Montana convenuta in quel giudizio] può, e anzi deve, garantire il servizio di raccolta e di gestione dei rifiuti urbani in attesa che si concludano le procedure attivate dall'Autorità ricorrente, ma le sue iniziative non devono mettere in pericolo l'efficacia e l'efficienza del (futuro) servizio di ambito, come accadrebbe se il servizio in parte del suo territorio fosse per lungo tempo affidato ad un gestore diverso da quello (che sarà) dalla stessa Autorità individuato. Tale risultato di contemperamento tra istanze diverse ritiene il Collegio che possa essere raggiunto mediante l'inserimento nel contratto oggetto di affidamento da parte dell'Unione di una clausola risolutiva, avente effetto dal momento in cui il servizio sarà affidato da parte dell'Autorità*».

# La competenza in ordine all'affidamento dei SPL (5/5)

**Consiglio di Stato, sentenza del 18 dicembre 2015 n. 5759**: *«..il ritardo nella costituzione, o meglio nell'attivazione dei bacini territoriali non sterilizza nelle more la competenza delle amministrazioni comunali. E' noto, infatti, che i servizi di igiene urbana attinenti alla raccolta ed il trasporto dei rifiuti rientrano nella qualificazione dell'art. 112 T.U.E.L., ai sensi del quale "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano ad oggetto produzione i beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" e che, ai sensi dell'art. 198 D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, spetta ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani, compresa la disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto. Né è rinvenibile alcuna disposizione che, in modo espresso, impedisca, prima dell'attivazione dei bacini territoriali, che le amministrazioni comunali provvedano alla gestione del servizio in questione».*

Identica conclusione il **Consiglio di Stato ha ribadito nella sentenza 12 settembre 2017, n. 4304**: *«le amministrazioni non sono private, in regime transitorio, del potere di organizzare il servizio in attesa che entri a regime la gestione del medesimo da parte dell'Autorità d'ambito. »*

# I centri decisionali sul servizio rifiuti nella Regione Friuli Venezia Giulia

**Le fonti**

- **Legge regionale 15 aprile 2016, n. 5** recante «*Organizzazione delle funzioni relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nella Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*»;
- **legge regionale 20 ottobre 2017 n. 34** recante «*Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare*»: in vigore dal 26.10.2017

Ha abrogato la (vecchia) **legge regionale 7 settembre 1987, n. 30** recante «Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti»

# La nuova disciplina organica dei rifiuti della l.r. 34/2017

**I principi (art. 1)**

- Con la legge 34/2017 la Regione FVG recepisce i principi in materia di prevenzione e di riduzione degli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti contenuti nella direttiva 2008/98/CE, in materia di promozione di misure di green economy contenuti nella legge 28 dicembre 2015, n. 221 (cd. collegato ambientale) ed in materia di donazione e distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale contenuti nella legge 19 agosto 2016, n. 166.
- Le attività di gestione dei rifiuti si conformano al principio dello sviluppo sostenibile al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non comprometta la qualità della vita delle generazioni future e il loro diritto ad un patrimonio ambientale integro.
- In attuazione dei principi di economia circolare contenuti nella decisione 1386/2013/UE del Parlamento europeo (..) le attività di gestione dei rifiuti concorrono allo sviluppo di sistemi produttivi che mirano alla riduzione dello sfruttamento delle risorse, intervenendo in fase di progettazione di beni e prodotti.

# La nuova disciplina organica dei rifiuti della l.r. 34/2017

**Lo sviluppo e l'attuazione di un modello regionale dell'economia circolare (art. 4)**

La costituzione di un Forum regionale per l'economia circolare, convocato e presieduto dall'Assessore regionale competente in materia di ambiente al quale partecipano:

a) strutture regionali competenti in materia di ambiente, attività produttive, risorse agricole, salute, politiche sociali, lavoro, formazione, istruzione, ricerca, volontariato attraverso i rispettivi Direttori o loro delegati;
b) associazioni di protezione ambientale riconosciute con sede nella Regione;
c) associazioni di categoria industriali, artigianali, agricole, commerciali e sindacali con sede nella Regione;
d) enti del terzo settore che si occupano di economia circolare, con sede in Regione.
e) istituzioni scolastiche, universitarie, di ricerca e di trasferimento tecnologico aventi sede nella Regione;
f) società affidatarie del servizio di gestione integrata dei rifiuti operanti nella Regione;
g) Associazione nazionale comuni italiani (ANCI);
h) Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti (AUSIR).

# La nuova disciplina organica dei rifiuti della l.r. 34/2017

## Lo sviluppo e l'attuazione di un modello regionale dell'economia circolare (art. 4)

Il Forum regionale formula indirizzi per l'implementazione di modelli produttivi, di commercializzazione e di gestione volti alla riduzione dell'utilizzo di materia prime, all'aumento dello sfruttamento della materie prime secondarie, alla riduzione della produzione dei rifiuti, al recupero degli stessi mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclo e ogni altra operazione di recupero di materia con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia, minimizzando il quantitativo di rifiuto urbano non inviato a riciclaggio.

Il Forum regionale si riunisce almeno una volta l'anno ed è presieduto dal Direttore della struttura regionale competente in materia di ambiente.

# La nuova disciplina organica dei rifiuti della l.r. 34/2017

**Le competenze regionali (art. 9):**

a) Predisposizione, adozione e aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti;
b) La gestione del Sistema informativo regionale di gestione dei rifiuti (S.I.R.R.);
c) Gestione del tavolo permanente (Forum) sull'economia circolare;
d) Individuazione aree idonee ed aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento
e) Emissione dei provvedimenti di autorizzazione integrata ambientale e dell'autorizzazione unica ai fini della realizzazione ed esercizio di impianti di recupero e smaltimento; → **nuova legge riordina e dà certezza alle competenze regionali soprattutto in materia di autorizzazioni**
f) La verifica ed il controllo dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate;
g) Le attività in materia di spedizioni transfrontaliere;
h) Il controllo periodico sulle attività di gestione, intermediazione e commercio di rifiuti, compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte IV del D.lgs. 152/2006;

# La nuova disciplina organica dei rifiuti della l.r. 34/2017

**Le competenze regionali (art. 9)**

i) L'accertamento e l'irrogazione della sanzioni amministrative;
l) L'acquisizione e l'aggiornamento in via telematica delle informazioni finalizzate alla mappatura dei beni e materiali contenenti amianto
m) L'acquisizione e l'aggiornamento in via telematica delle informazioni finalizzate alla mappatura dei beni e materiali contenenti amianto, mediante l'applicativo A.R.Am (Archivio regionale amianto);
n) La predisposizione di linee guida finalizzate all'organizzazione della microraccolta di amianto da parte dei comuni e dei proprietari di civili abitazioni
o) La predisposizione di linee guida per la segnalazione e la tracciabilità, nonché per l'individuazione di un indice di degrado delle strutture contenenti amianto;
p) L'informazione sulla corretta gestione dei rifiuti, compresa la prevenzione della produzione degli stessi, coerente con la pianificazione regionale di settore e uniforme sul territorio regionale;
q) La realizzazione di studi, di ricerche e di progettazioni per la razionale organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti.

# La nuova disciplina organica dei rifiuti della l.r. 34/2017

**Le competenze comunali (art. 11)**

Ferme le competenze attribuite ai comuni dal D.lgs. 152/2006, i Comuni:

a) Effettuano interventi di chiusura degli impianti di recupero e di smaltimento nel caso non vi abbiano provveduto i soggetti obbligati;
b) definiscono le modalità del servizio di raccolta dei rifiuti urbani anche ai fini dell'applicazione della tariffa puntuale del servizio di igiene urbana;
c) Inviano alla struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti copia della segnalazione certificata di inizio attività relativa gli impianti di compostaggio di comunità;
d) Comunicano, entro il 31 gennaio di ogni anno alla struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti, per il tramite di ARPA, i dati del compostaggio di comunità;
e) Provvedono alla compilazione, per quanto di competenza, dell'applicativo O.R.So;
f) Provvedono, per quanto di competenza, all'inserimento nell'applicativo A.R.Am dei dati relativi agli edifici contenenti amianto e alla georenferenziazione degli stessi;
d) l'individuazione e l'aggiornamento dell'indice di priorità degli interventi di

# La nuova disciplina organica dei rifiuti della l.r. 34/2017

**Le competenze comunali (art. 11)**

g) Provvedono all'individuazione e all'aggiornamento dell'indice di priorità degli interventi di rimozione dell'amianto, secondo le modalità stabilite dal Piano regionale amianto;
h) Provvedono all'organizzazione della microraccolta di amianto da parte dei proprietari degli edifici di civile abitazione.

**NB.** L'osservanza della compilazione di O.R.So e/o di A.R.am è configurata come condizione necessaria per accedere ai finanziamenti regionali destinati all'attuazione di interventi nel settore rifiuti.

I comuni esercitano tali funzioni nel rispetto delle legge regionale 26/2014 sulle Unioni territoriali intercomunali e la riallocazione delle funzioni amministrative.

**Le funzioni di cui alle lettere b), e), f), g) e h) sono svolte dai comuni in forma associata attraverso l'Autorità unica per i servizi idrici e rifiuti (AUSIR).**

# L'ambito ottimale e l'Ente di governo nella l.r. 5/2016

## La scelta regionale sull'ambito ottimale e sull'Ente di governo

- Sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'intero territorio regionale costituisce l'**ambito territoriale ottimale** in conformità agli articoli 147 (servizio idrico) e 200 (servizio rifiuti) del decreto legislativo 152/2006: art. 3, co. 1.
- E' costituita l'Agenzia denominata **«Autorità unica per i servizi idrici e rifiuti» (A.U.S.I.R.),** Ente di governo dell'ambito cui partecipano obbligatoriamente tutti i comuni della Regione per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti: art. 4, co. 1

Autorità unica a livello regionale per servizio idrico e servizio rifiuti: svolge le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulla gestione del servizio idrico e del servizio rifiuti.

# L'ambito ottimale e l'Ente di governo nella l.r. 5/2016

**Gli organi dell'AUSIR (art. 5)**

a) **Assemblea regionale d'ambito**: è organo permanente ed è composta da un Sindaco per ciascuna area territoriale individuata dalla legge regionale 26/2014 (diciotto aree territoriali → allegato C-bis legge regionale 26/2014)
b) Presidente: ha la rappresentanza istituzionale dell'Agenzia
c) Quattro **Assemblee locali**: sono organi permanenti costituite dai Sindaci o da amministratori locali loro delegati dei comuni appartenenti a ciascuna di esse (→allegato A legge regionale 5/2016);
d) Revisore dei conti: svolge le funzioni di controllo.
e) Direttore generale: è il legale rappresentante dell'Agenzia ed ha la responsabilità legale e della gestione tecnica, amministrativa e contabile

L'AUSIR diventerà operativa con la nomina del Direttore generale (art. 23, co. 1).

# L'ambito ottimale e l'Ente di governo nella l.r. 5/2016

**Le competenze dell'Assemblea regionale (art. 6, co. 7) ed i pareri delle Assemblee locali (art. 8, co. 7)**

All'Assemblea regionale compete:

a) la definizione dell'organizzazione di ciascun servizio e scelta della forma di affidamento previa acquisizione del parere vincolante delle Assemblee locali interessate;
b) l'individuazione, previa acquisizione parere vincolante delle Assemblee locali interessate, degli ambiti di affidamento dei servizi di dimensione almeno provinciale;

Sulla scelta della forma di affidamento del servizio (esternalizzazione o autoproduzione) e sull'individuazione degli ambiti di affidamento la competenza formale appartiene all'Assemblea regionale ma le Assemblee locali hanno un potere determinante.

# L'ambito ottimale e l'Ente di governo nella l.r. 5/2016

**Le altre competenze dell'Assemblea regionale:**

c) l'approvazione ed aggiornamento, acquisito parere consultivo delle Assemblee locali interessate, del **Piano d'ambito**;

d) l'**affidamento del servizio** ai sensi dell'art. 16;

e) l'approvazione della **convenzione di servizio** per il servizio rifiuti e del relativo disciplinale, nel rispetto della convenzione tipo approvata dalla Regione (per il servizio idrico invece approvata dall'Autorità nazionale di regolazione);

f) la predisposizione degli **schemi di riferimento della Carta di servizi**;

g) il **monitoraggio e controllo sull'erogazione dei servizi**, aventi ad oggetto la verifica della realizzazione degli investimenti previsti dal piano finanziario, del raggiungimento degli standard economici, qualitativi e tariffari fissati nel contratto di servizio;

h) la promozione di attività culturali, di iniziative educative volte alla corretta gestione dei rifiuti urbani, alla diffusione e incremento della raccolta differenziata (..).

Le funzioni in materia di **redazione dei regolamenti** inerenti l'**assimilazione** dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani di cui all'art. 198, co. 2, lettera g) D.lgs. 152/2006, sono esercitate dai comuni in forma associata tramite AUSIR (art. 4, co. 8).

# L'ambito ottimale e l'Ente di governo nella l.r. 5/2016

## Le regole di affidamento del servizio (art. 16)

- Le gestioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, affidate nel rispetto della normativa nazionale ed europea in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, proseguono fino a naturale scadenza, salvo il diritto di rinuncia all'affidamento da esercitare, da parte delle società affidatarie, nel rispetto delle modalità da negozionare con AUSIR (co. 3).

In tema di gestioni esistenti la normativa regionale pone una regola diversa rispetto a quella della norma nazionale: l'art. 16 sembra infatti disporre una proroga ex lege (con l'unica condizione che l'affidamento originario sia stato legittimo), mentre l'art. 202 D.lgs. 152/2006 («*I soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d'ambito*») stabilisce un limite massimo di durata alle gestioni esistenti.

# L'ambito ottimale e l'Ente di governo nella l.r. 5/2016

## Le regole di affidamento del servizio (art. 16)

- In ogni caso [= sia in caso di autoproduzione che di esternalizzazione del servizio] al fine di razionalizzare le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni e al fine di superare la frammentazione delle gestioni esistenti in attuazione del principio di unicità della gestione, la Regione, AUSIR e gli Enti locali, favoriscono e incentivano processi di aggregazioni delle gestioni esistenti nell'Ambito ottimale. A tal fine la Regione può individuare specifici strumenti per incentivare e favorire processi di aggregazione (co. 4).
- Nell'ipotesi di aggregazione delle gestioni esistenti mediante operazioni societarie, l'operatore economico succeduto al concessionario inziale prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste. AUSIR, dopo aver accertato la persiste za dei criteri qualitativi e delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, dispone il riallineamento delle scadenze delle concessioni in essere, aggiornando il termine di scadenza complessivo con l'affidamento più lungo (co. 5).

# Grazie per l’attenzione

Presentazione a cura di:
Monica Bettiol
Franco Bonesso

Responsabile di progetto Ing. Paolo Azzurro