

## **Affidamento del servizio gestione integrata dei rifiuti alla PicenAmbiente S.p.A.**

**Relazione ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21 del Decreto Legge 18/10/2012, n.179** "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con modificazioni nella legge 17/12/2012, n. 221 Pubblicata sulla G.U. n. 294 del 18 dicembre 2012.

### **PREMESSE**

Questa Amministrazione sta provvedendo, a seguito della deliberazione del Consiglio Comunale num. **27 del 28/7/2010**, dichiarate immediatamente eseguibili e della Delibera di Giunta Comunale num. \_\_\_\_ del \_\_\_\_\_, alla sottoscrizione del relativo contratto di affidamento.

La complessa normativa sui servizi pubblici locali, quale sicuramente è il servizio di gestione integrata dei rifiuti, è stata oggetto di numerosi interventi, quesiti referendari e pronunce della Corte costituzionale; le ultime norme che, in ordine di tempo, sono intervenute sulla materia, sono contenute nell'art. **34, commi 20 e 21 del Decreto Legge 18./10/2012, n.179** "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" convertito con modificazioni nella legge 17/12/2012, n. 221 e nell'art.13 la legge n. 15/2014 di conversione del cd. Decreto Mille proroghe (D.L. 150/2013).

Le norme così recitano:

Art. 34 del D.L. 179/2012 commi "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.*

21. *Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*"

Art. 13 del D.L. 150/2013 (Termini in materia di servizi pubblici locali)

*Comma 1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 34, comma 21 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di garantire la continuità del servizio, laddove l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e*

*omogeneo abbia già avviato le procedure di affidamento, il servizio è espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014.*

*Comma 2. La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge del 14 settembre 2011, n. 148 ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014 comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.*

*Comma 3. Il mancato rispetto dei termini di cui ai commi 1 e 2 comporta la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014.*

*Comma 4. Il presente articolo non si applica ai servizi di cui all'articolo 34, comma 25, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221.*

La presente relazione, riporta pertanto le valutazioni poste alla base dell'affidamento in oggetto, esplicando gli aspetti richiesti dai commi citati.

## **LA NATURA DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI**

L'inclusione del servizio di gestione integrata dei rifiuti nell'alveo dei servizi pubblici locali (o servizi economici di interesse generale per usare la terminologia del legislatore comunitario) appare evidente. E' un servizio necessario ed obbligatorio, che rientra nelle funzioni fondamentali dei Comuni (cfr. da ultimo il decreto legge n. 95/2012 convertito nella legge 135/2012 che, all'art. 19, co. 1, nel riscrivere l'art. 14, comma 27 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, ha definito, alla lett. f) "*l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi*").

Lo stesso testo unico dell'ambiente, contenuto nel D.Lgs.vo 152/2006, definisce ampiamente il *perimetro delle attività come si evince dall'Art. 183,co. 1, lettere n) e ll) che di seguito di riportano:*

*"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;*

*omissis*

*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;"*

Tanto sopra premesso, nell'ambito delle proprie competenze comunali, il legittimo affidamento in concessione del servizio, da effettuarsi necessariamente entro il 31/12/2014 ai sensi dell'art. 13 del D.L. 150/2013, costituisce - a tutti gli effetti di legge - atto immediatamente consequenziale in modo diretto all'avvenuta conclusione del procedimento di gara (ad evidenza pubblica) a doppio oggetto per "La selezione del socio privato partner industriale della PicenAmbiente Ambiente Spa, società mista a maggioranza pubblica (PPPI) affidataria in concessione del SPL di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attività connesse e correlate di cui all'oggetto sociale (CIG 3875269524)", procedura di gara espletata da questa amministrazione nell'ambito dell'avvenuta costituzione del rapporto di PPPI della PicenAmbiente Spa nelle forme previste dalla normativa europea, tenuto in debito conto che pur se risulta formalmente costituita l'ATA dell'A.T.O. 5 di Ascoli Piceno prevista dalla L.R. n° 24/2009 e ss.mm.ii. così come attestato con Decreto N. 20 del 20/9/2013 del Presidente della Provincia di Ascoli Piceno, le competenze relative all'erogazione e all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti sono attualmente svolte ed unicamente esercitate dall'Ente Comunale, in quanto:

- il servizio rifiuti ricade all'interno delle funzioni fondamentali - ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione - enumerate dal decreto legge n. 95/2012 convertito nella legge 135/2012 che, all'art. 19, co. 1, il quale nel riscrivere l'art. 14, comma 27 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, ha definito, alla lett. f) "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi";
- la delibera di C.C. di affidamento del servizio e la legge regionale n.24/2009 (all'epoca vigente all'art. 20 comma 5) prevedevano espressamente che "L'ATA subentra nei rapporti giuridici facenti capo ai Comuni".
- ai sensi della legge., il Comune in ogni caso deve continuare ad esercitare tutte le funzioni e le competenze di gestione e di organizzazione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani nel territorio comunale in quanto al momento l'ATA, seppur costituita, non è in grado di svolgere e/o esercitare ancora alcuna funzione e/o attività gestionale.

Pertanto quando l'ATA subentrerà effettivamente ai Comuni nelle competenze, non potrà che subentrare nei rapporti in corso prendendo atto delle gestioni in essere e definendo i criteri oggettivi e coerenti per l'individuazione delle gestioni da salvaguardare che non potranno che essere quelli del livello dei servizi e della conformità alla normativa degli affidamenti medesimi. Infatti lo stesso affidamento del servizio, quando dovesse effettivamente operare l'ATA, sarà un'attività che necessariamente dovrà seguire le ben più complesse attività di analisi dello stato del servizio nel bacino di riferimento, di determinazione degli obiettivi da perseguire per realizzare l'autosufficienza

nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento e soprattutto di predisposizione ed approvazione del Piano d'Ambito previsto dalla normativa regionale, con particolare riferimento all'evoluzione dei fabbisogni e all'offerta impiantistica disponibile e necessaria, ivi compresa la ricognizione delle gestioni esistenti con affidamenti dei servizi già effettuate in conformità ai requisiti previsti dalla normativa comunitaria.

### **SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO NELL'AFFIDAMENTO A PICENAMBIENTE SPA**

Il sistema di gestione (modulo gestorio) scelto dal Comune di Cossignano e dagli altri 28 comuni soci del bacino è stato quello della società mista, con socio privato individuato a mezzo procedura di gara a doppio oggetto, che viene considerato, sulla base dei parametri europei, del tutto analogo alla gestione a mezzo di appalto o concessione di servizi e la procedura di gara svolta dal Comune di San Benedetto del Tronto in qualità di Comune capofila, ha garantito la tutela della concorrenza "per il mercato", l'unica possibile in un settore, quale quello dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi, in cui la normativa prevede una gestione in regime di privativa, senza possibilità quindi di una tutela della concorrenza "nel mercato", dato che solo al Comune spettano le funzioni di organizzazione e di gestione dei servizi medesimi (cfr Parere dell'8.11.2001 dell'AGCM in merito alla disciplina dei servizi pubblici locali);

Tale assunto è stato ribadito dalla legge finanziaria per il 2013 che all'art. 1, co. 387 recita "All'articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1 le parole da « svolto mediante l'attribuzione » a « legge 14 settembre 2011, n. 248, » sono sostituite dalle seguenti: « svolto in regime di privativa pubblica ai sensi della vigente normativa ambientale»;

Le medesime determinazioni sono state recentemente confermate dalla più autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale: il Consiglio di Stato (Sez. V, Sentenza n. 4599 del 10/9/2014) sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ha ribadito che possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato, ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio. Anche la Corte Costituzionale, (con sentenza n. 199 16/7/2014), ha riaffermato che il diritto dell'Unione europea consente, purché ricorrano le condizioni, l'affidamento diretto del servizio di rilevanza economica anche a società cosiddette miste, ed anzi vi è un vero e proprio *favor* per il partenariato pubblico/privato e gli organismi misti. La giurisprudenza comunitaria infatti non esclude che il legislatore possa disporre l'affidamento diretto del servizio pubblico a società miste, purché sia rispettata la condizione obbligatoria della gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio, con

contestuale affidamento del servizio. Infatti conclude la Corte, l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali ad organismi a partecipazione mista pubblico/privata, con il presupposto che il socio privato della società mista venga scelto con procedura ad evidenza pubblica e con gara cosiddetta "a doppio oggetto" (nella quale siano contestualmente definite le caratteristiche del servizio), esaurisce la fase concorrenziale e ottempera a tutti i requisiti richiesti dal diritto dell'Ue.

### **OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO**

Gli obblighi di universalità ed accessibilità connessi con l'esercizio di un servizio pubblico e richiamati esplicitamente dall'art. 34 citato in premessa, sono espressamente riportati nello schema di contratto e nell'art. 4 in particolare, cui si rinvia per ogni approfondimento.

### **PRESENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE**

Il contratto di servizio pone a carico dell'Amministrazione affidante, come controprestazione, il pagamento di un canone annuale oltre alla refusione degli oneri di smaltimento sostenuti dal gestore. Tale corrispettivo non costituisce aiuto di Stato, né il contratto prevede l'utilizzo gratuito, da parte di Picenambiente SpA, di infrastrutture di proprietà comunale a titolo gratuito, né il Comune eroga contributi a fondo perduto a supporto della gestione; pertanto deve rilevarsi l'assenza di alcuna forma di compensazione economica.

La presente relazione è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale num. \_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ dichiarata immediatamente eseguibile, e viene pubblicare - ai sensi di legge - sul sito internet del Comune.

Cossignano, li \_\_\_\_\_

F.to