

A.U.A

COMUNE DI SAN GIOVANNI A PIRO

Provincia di Salerno

Tel. 0974983708 – Fax 0974983708

Cod. Fisc. 84001430655

Prot. 7628

28 SET 2015

RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 34, COMMA 20, DEL D.L. 179/2012 CONVERTITO IN LEGGE 221/2012.

"SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI E IGIENE URBANA NEL COMUNE DI S. GIOVANNI A PIRO".

I servizi oggetto della presente relazione sono disciplinati dalla normativa dettata in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica e da quella settoriale dettata in materia di gestione integrata dei rifiuti oltre che da quella vigente in materia di contratti pubblici di servizi e forniture.

A seguito della dichiarazione d'incostituzionalità della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, dopo una breve fase caratterizzata dall'applicabilità immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria dettata in materia di contratti pubblici, la nuova disciplina nazionale di tali servizi ha ribadito la sussistenza dell'obbligo del rispetto della disciplina europea e dei principi comunitari di par condicio, economicità, trasparenza e pubblicità nell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Ha imposto, quindi, l'obbligo di adeguare entro il termine del 31.12.2013, gli affidamenti non in regola con la normativa europea, pubblicando entro tale data la relazione illustrativa degli affidamenti programmati, con cessazione degli stessi, ove non regolarizzati, alla data del 31.12.2013.

Ai sensi dell'art. 34 comma 13 del D.L. 179/2012 convertito in Legge 221/2012 "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 un'apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da 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 nozione di servizio pubblico locale ha rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria e dalla comunità europea, deve essere considerata omologa a quella comunitaria di servizio di interesse generale, ove limitata all'ambito locale (Sent. N. 272/2004 della Corte di Giustizia U.E.).

I servizi di interesse generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati di interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

Gli "obblighi di servizio pubblico" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico - il servizio di gestione integrata dei rifiuti ed igiene urbana rientra nell'ambito dei servizi pubblici locali -

Tra i servizi pubblici locali erogati dal Comune di S. Giovanni a Piro vi è quello riguardante il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti ed igiene urbana attualmente affidati con le seguenti modalità:

- ✓ Con Delibera di G.C. n. 102 del 27/06/2008 esecutiva fu stabilito di espletare in via diretta il servizio di raccolta indifferenziata dei rifiuti avvalendosi delle risorse umane e strumentali dell'Ente dando mandato all'UTC di predisporre un quadro dei costi utilizzando, ove e se necessario, risorse strumentali esterne;
- ✓ Con Delibera di G.C. n.88 del 08/05/2009, esecutiva, si stabiliva di affidare la gestione del servizio di raccolta differenziata sul territorio al Consorzio Bacino SA/3 con sede in San Rufo, per il periodo di 12 mesi decorrenti dal 19/05/2009, agli stessi patti, prezzi e condizioni applicati contrattualmente, ai sensi e per gli effetti della convenzione sottoscritta in data 22/01/2009;
- ✓ A seguito di alterne vicende, con convenzione prot. n. 1002 del 30/11/2009 questo Comune ha affidato al Consorzio in questione il servizio associato in materia ambientale con scadenza 31/12/2009, relativamente alla raccolta differenziata e trasporto a smaltimento;
- ✓ Con Delibera di G.C. n. 36 del 12.4.2012 è stato affidato il servizio di raccolta domiciliare differenziata e trasporto a smaltimento dei rifiuti solidi urbani prodotti nel territorio comunale direttamente in capo alla Gestione Stralcio del Consorzio di Bacino SA/3 per l'anno 2012 e, comunque, fino al permanere del sequestro giudiziario del ramo aziendale Ergon S.p.A. e/o al definitivo trasferimento delle competenze gestionali del ciclo integrato dei rifiuti alla competente Società Provinciale;

COMUNE DI SAN GIOVANNI A PIRO

Provincia di Salerno

Tel. 0974983708 – Fax 0974983708

Cod. Fisc. 84001430655

a) deve essere garantita la copertura omogenea del territorio in ciascun ambito territoriale ottimale, tenuto conto del contesto geografico;

b) la gestione della raccolta differenziata deve essere effettuata secondo criteri che privilegino l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti.

Il riferimento normativo regionale è attualmente rappresentato dalla Legge Regionale n. 05 del 24 Gennaio 2014 ad oggetto: *riordino del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Campania* pubblicata sul BURC n. 07 del 27 Gennaio 2014 che disciplina l'organizzazione e lo svolgimento del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati nella Regione Campania in conformità con i principi definiti dalla disciplina comunitaria, per garantire l'accesso universale, la salvaguardia dei diritti degli utenti, la protezione dell'ambiente, l'efficienza e l'efficacia del servizio, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché l'uso efficiente delle risorse.

La normativa regionale, modificando la previgente L.R. n. 04 del 28/03/2007, ha dettato altresì disposizioni transitorie e finali volte ad assicurare l'ordinato avvio del processo di transizione al nuovo modello organizzativo e gestionale. Ai sensi del dettato normativo, per gestione dei rifiuti urbani, si intende *"la gestione anche integrata, dei servizi di spazzamento, raccolta, trasporto, avvio, commercializzazione, gestione e realizzazione degli impianti di trattamento, recupero, riciclo e smaltimento"*.

La citata Legge Regionale prevede (art. 5 comma 1) che in Regione Campania il servizio di gestione rifiuti urbani sia organizzato all'interno di ATO per lo svolgimento da parte dei Comuni, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni di organizzazione del servizio rifiuti loro attribuite dalla legislazione nazionale e regionale.

I Comuni di ciascun ATO esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione del servizio. A tal fine si associano secondo le forme previste dall'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sottoscrivendo una convenzione obbligatoria e costituendo, per ciascun ATO, una Conferenza d'ambito, che è l'ente di governo previsto dall'articolo 3 bis del decreto-legge 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011.

L'Assessorato Regionale all'Ecologia della Giunta Regionale della Campania con nota prot. 0893/Sp del 11/02/2014 ha fornito a tutte le Amministrazioni Comunali le prime indicazioni, con la connessa tempistica attuativa, degli adempimenti previsti dalla suddetta Legge Regionale, al fine di assicurare un ordinato e puntuale processo di transizione alla piena operatività dei nuovi assetti organizzativi e gestionali.

I tempi attuativi previsti con la richiamata nota sono stati già largamente disattesi da parte dei Comuni capofila e pertanto è verosimilmente prevedibile che la costituzione degli STO richieda tempi lunghi e comunque non compatibili con il ricorso ad ulteriori proroghe contrattuali.

A ciò si aggiunga che con Sentenza del Consiglio di Stato n. 3719/2015 REG. PROV. COLL. è stato ribadito che nella fase transitoria legata all'entrata in funzione delle autorità d'ambito alle quali deve essere affidata la gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani "in forma associata", la Legge Regionale di riordino conferma la competenza comunale già in precedenza devoluta a questi Enti dalla previgente legislazione regionale in materia (Legge 04/2007 art. 9).

Lo stesso intervento normativo di riordino disciplina anche la sorte dei Consorzi istituiti ai sensi della Legge 10/1993, prevedendo che ad essi sia affidata unicamente la gestione post-operativa delle discariche e dei siti di stoccaggio e, quindi, il passaggio del personale alle dipendenze degli affidatari dei servizi comunali di gestione dei rifiuti (art. 12 e 13).

Pur essendo l'autorità d'ambito titolare delle funzioni nella materia dei rifiuti e nell'affidamento della gestione del ciclo integrato, i Comuni, nelle more dell'operatività del nuovo regime organizzativo di gestione, conservano la competenza in materia e, quindi, la legittimazione ad affidare il servizio in conformità alla disciplina nazionale e comunitaria di settore (TAR Toscana, Firenze, II, 8.11.2012, n.1782, TAR Lazio, Latina, I, 15.01.2008, n.41). Nelle more dell'affidamento del servizio da parte dell'autorità d'ambito, deve riconoscersi, dunque, ai Comuni il potere di provvedere autonomamente alla gestione del ciclo dei rifiuti.

In ogni caso il ruolo del singolo Comune quale ente concedente/affidante, in attesa dell'istituzione di un ente d'ambito, è sancito dalla legge vigente: in base all'art.198, c.1 DLgs 152/2006 (Competenze dei Comuni), *"Sino all'inizio delle attività del soggetto gestore individuato dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ora abrogato ex art.12, c.1 DPR 168/2010"*.

Pertanto, nelle more della riorganizzazione del servizio de quo, si ritiene di dover provvedere all'indizione di una gara d'appalto per l'espletamento del servizio di che trattasi per un periodo di anni 5 (cinque), riservandosi la facoltà di procedere alla risoluzione anticipata del contratto, da stipularsi con la Ditta appaltatrice, nel caso di conclusione della prima procedura di affidamento per l'intero ATO o STO e comunque nel rispetto di quanto previsto dal vigente quadro normativo in materia".

- ✓ Con Delibera di G.C. n. 57 del 12.05.2014 è stato approvato il progetto "Comune Pulito", assegnando un budget di € 39.916,80 (iva compresa) e fornito atto di indirizzo all'U.T.C. per l'affidamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 125, comma 1 ultimo periodo del D.Lgs n. 163/2006 e dell'art. 5 della legge 381/1991, del servizio di pulizia aree e rimozione quotidiana dei rifiuti presenti sul territorio comunale, secondo il progetto "Comune Pulito" a Cooperativa Sociale di Tipo "B".

Dalla disamina dei richiamati atti ne risulta un quadro caratterizzato da una eccessiva frammentarietà del servizio integrato di gestione dei rifiuti con tutte le ripercussioni negative del caso che fanno propendere per una scelta del servizio di tipo "integrato" affidando ad un unico soggetto l'intero servizio.

Alla stregua delle suddette considerazioni ed allo stato dell'arte si rinviene nell'appalto la forma di gestione più idonea per la gestione del servizio di igiene urbana mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e la verifica dei servizi appaltati.

Ai sensi dell'art. 202 DLgs 3 aprile 2006, n.152, e nel rispetto della normativa nazionale ed europea la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

Il Capo II del D.lgs. 152/2006 stabilisce le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni nella gestione dei rifiuti.

Per quanto riguarda specificamente la raccolta differenziata:

lo Stato indica i criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani; allo Stato compete la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani (art.195, comma 2, lettera e);

le Regioni regolamentano le attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti (art. 196, comma 1, lett. b);

alle Province competono le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, ed in particolare (art. 197, comma 1): il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla Parte IV del D.lgs. 152/2006 (art. 197, comma 1, lett. b);

i Comuni concorrono alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati (art. 198, comma 1) e a disciplinare tale gestione con appositi regolamenti (art. 198, comma 2) che stabiliscono (nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i Piani d'Ambito):

- 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 e 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 esumazioni ed estumulazioni;
- 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, secondo i criteri di cui all'art. 195, comma 2, lettera e).

L'art. 222, comma 1 dispone che la Pubblica Amministrazione deve organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere al consumatore di conferire al servizio pubblico rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio.

In particolare:



Tanto premesso, si ritiene che il Comune di S. Giovanni a Piro, nelle more dell'individuazione di bacini territoriali di riferimento da parte delle Regioni, debba procedere all'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ai fini dell'affidamento del contratto in questione e possa eventualmente concedere una ulteriore proroga all'attuale gestione esclusivamente per il tempo strettamente necessario allo svolgimento della procedura di gara e alla stipula del nuovo contratto.

Alla luce di quanto sopra evidenziato il Comune di S. Giovanni a Piro può al proposito avvalersi di quanto espressamente previsto dall'art. 11 comma 6 della Legge Regionale n. 05 del 24/01/2014, che regola il regime transitorio, procedendo all'indizione della procedura di gara dell'appalto del servizio di gestione integrata dei rifiuti sotto la condizione risolutiva del contratto *"alla data di conclusione della prima procedura di affidamento per l'intero ATO o STO e comunque nel rispetto di quanto previsto dal vigente quadro normativo in materia"*.

Considerato, inoltre, che essendo i servizi in oggetto, ad ogni effetto, servizi pubblici, pertanto per nessuna ragione potranno essere sospese o interrotte, salvo casi provati di forza maggiore, previsti dalla L. 146/90 così come modificata ed integrata dalla L. 83/2000, le relative attività.

In particolare, la normativa comunitaria prevede che gli enti locali possano procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica secondo le tre seguenti modalità:

1. esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure concorsuali secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi di cui al D.Lgs n. 163 del 12 aprile 2006;
2. società mista, con procedura di gara di cui al D.Lgs n. 163 del 12 aprile 2006 socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
3. gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario:

(a) totale partecipazione pubblica;

(b) controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;

(c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano. Per queste società restano in vigore tutti i vincoli imposti dalla normativa nazionale sul reclutamento del personale e conferimento degli incarichi, sugli acquisiti di beni e servizi, sulla estensione del patto di stabilità interno alle aziende con affidamento diretto;

Si ritiene pertanto che allo stato sussistano i requisiti e le ragioni indicate dall'art. 34, comma 13, D.L. 179/2012, convertito in legge n. 221/2012, per scegliere la forma di affidamento del servizio integrato di gestione rifiuti e di igiene urbana per mezzo di appalto ad evidenza pubblica con un valore presunto da porre a base di gara da considerare congruo e remunerativo per l'appaltatore per il servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Si dà atto che con determinazione da adottarsi ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 267/2000, si provvederà all'indizione della gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana in esecuzione di quanto disposto dal D.Lgs. n. 163/2006, dal DPR n. 207/2010, del regolamento comunale dei contratti, dell'art. 1 comma 45 della legge n. 296/2006 come modificato dall'art. 7 del D.L. n. 52/2012, convertito dalla legge n. 94/2012, e come ulteriormente modificato dalla legge n. 228/2012.

Per quanto concerne gli "obblighi di servizio pubblico" che definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi d'interesse pubblico, saranno descritti dettagliatamente nel capitolato speciale d'appalto.

S. Giovanni a Piro, lì 23/09/2015

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO

