

# Relazione Illustrativa

## (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

### INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizi di igiene urbana e servizi affini.
Ente affidante	Consorzio Servizi Ecologia Ambiente.
Tipo di affidamento	Appalto
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara ad evidenza pubblica
Durata del contratto	7 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Il servizio riguarda l'intero bacino territoriale ottimale del Consorzio, Fossanese, Saluzzese e il Saviglianese.

### SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Tallone Arch. Flavio
Ente di riferimento	Consorzio Servizi Ecologia Ambiente.
Area/servizio	Dirigente
Telefono	0175217520
Email	flavio.tallone@consorziosea.it
Data di redazione	11/04/2017

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

#### **1. Il quadro normativo statale relativo all'affidamento dei servizi pubblici locali**

Il Codice dell'Ambiente, (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) rappresenta la normativa di riferimento a livello nazionale e prevede che i servizi pubblici locali di natura ambientale, ed in particolare i servizi attinenti la gestione dei rifiuti, costituiscono "attività di pubblico interesse" (art. 177, comma 2).

Il Codice prevede una forma di gestione sempre più centralizzata mediante la costituzione – nelle singole Regioni - di specifiche Autorità d'Ambito che devono 'governare' la gestione c.d. integrata di tali servizi sostituendo i soggetti pubblici attualmente titolari dei relativi poteri.

A livello transitorio, il medesimo Codice prevede che – sino alla definitiva implementazione del nuovo sistema – i soggetti pubblici attualmente competenti continuano a gestire i servizi in parola (art. 204, c. 1).

Nel corso degli anni, la materia dei servizi pubblici locali è stata interessata dal susseguirsi e sovrapporsi di una serie di normative ad hoc volte a individuare – in particolare – le modalità attraverso le quali le amministrazioni locali avrebbero dovuto gestire e affidare i relativi servizi.

Il legislatore ha approvato una riforma generale del settore con l'art. 23-bis del decreto legge 26 febbraio 2008 n. 112. Tale disposizione è rilevante in relazione a due aspetti.

In primo luogo, infatti, essa aveva stabilito in via transitoria che le scadenze di tutte le concessioni in essere venivano anticipate ex lege (v. comma 8 dell'art. 23-bis).

In secondo luogo, la disposizione in esame aveva imposto agli enti locali di procedere ad un nuovo affidamento dei servizi sulla base di uno dei tre modelli di riferimento:

- a) affidamento a favore di operatori economici selezionati con procedure a evidenza pubblica (v. art. 23-bis, comma 2, lett. a);
- b) affidamento a società a partecipazione mista pubblica e privata, in cui la selezione del socio doveva avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi sopra riportati, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento (v. art. 23-bis, comma 2, lett. b);
- c) affidamento a società pubbliche c.d. 'in house' che era ammesso solo in situazioni eccezionali e residuali dove non era possibile un efficace e utile ricorso al mercato (v. art. 23-bis, comma 3).

L'art. 23-bis del d.l. n. 112/08 è stato abrogato all'esito del referendum del giugno 2011. Il legislatore ha successivamente tentato di colmare il vuoto normativo, con l'adozione dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (convertito con legge 14 settembre 2011 n. 148).

In particolare, la nuova disciplina introdotta dall'art. 4 del d.l. n. 138/2011, in primo luogo, introduceva un nuovo regime transitorio in base al quale rimodulava le scadenze anticipate ex lege delle concessioni in essere a favore di società a partecipazione pubblica.

Inoltre, richiedeva agli enti locali di adottare una delibera quadro con la quale valutare se i servizi configurano attività che devono essere liberalizzate tout court (art. 4, comma 1) oppure se tali servizi devono continuare ad essere attività su cui esiste un diritto di esclusiva a favore delle amministrazioni di riferimento (art. 4, commi 1 e 8).

In terzo luogo, con riferimento a tutte le ipotesi in cui i servizi pubblici locali non potevano essere liberalizzati, aveva – di fatto – reintrodotto, sebbene con sfumature diverse, i medesimi tre modelli di gestione previsti dall'art. 23-bis. In altri termini, gli enti competenti avrebbero potuto affidare il servizio secondo il modello del gestore privato o della società mista, ovvero in casi eccezionali (e qualora il controvalore del servizio non avesse superato 900.000 euro/anno, limite poi abbattuto dal d.l. n. 1/2012 sino a 200.000 euro/anno) attraverso l'affidamento diretto a società in house.

In conclusione, la prima e la seconda disciplina in tema di servizi pubblici locali non rappresentavano altro che una medesima linea di continuità.

A distanza di pochi mesi, l'art. 4 del d.l. n. 138/11 è stato ulteriormente integrato e modificato dall'art. 9, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. "legge di stabilità 2012"), prevedendo la 'futura' adozione di un regolamento esecutivo.

Nelle more dell'adozione del regolamento, la Corte Costituzionale (con sentenza 20 luglio 2012, n. 199) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138/11.

Secondo la Corte, infatti, l'art. 4 del d.l. n. 138/11 (e le sue ulteriori modifiche) aveva riproposto una disciplina sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112/08. Inoltre, il nuovo art. 4 poneva ulteriori limiti alla possibilità di procedere agli affidamenti c.d. in house rispetto a quella che è la disciplina comunitaria vigente e alla volontà emersa dal referendum popolare del giugno 2011.

Per effetto della sentenza della Corte costituzionale, in assenza di una nuova disciplina statale, si è verificata una 'riesplorazione' del diritto comunitario. Ne consegue che per la ricostruzione del quadro normativo di settore occorrerà far riferimento specifico alla disciplina comunitaria vigente e alle relative interpretazioni fornite dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

#### **2. Gli ambiti territoriali ottimali e il nuovo regime transitorio**

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale non ha investito l'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011 che, pertanto, deve ritenersi attualmente vigente. Secondo tale disposizione lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica devono essere organizzati sul territorio secondo c.d. "ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei".

La medesima disposizione rinvia alle Regioni il compito di definire il perimetro di tali ambiti/bacini così da consentire la realizzazione di economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza dei singoli servizi su base territoriale. A fronte della definizione degli ambiti/bacini, le Regioni dovranno anche provvedere alla istituzione o designazione degli enti di governo degli stessi.

La disciplina nazionale chiarisce, inoltre, che la dimensione degli ambiti o dei bacini non deve essere di norma inferiore a quella del territorio provinciale di riferimento. Un ambito/bacino di perimetro ridotto potrà essere individuato solo previa motivazione di tale scelta sulla base di criteri "di differenziazione territoriale e socio-economica" e comunque nel rispetto dei "principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio". È fatta comunque salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche

direttive europee, nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni del nuovo art. 3-bis.

In altre parole, l'ambito/bacino nel quale organizzare e strutturare la gestione dei servizi deve avere una dimensione sovra-comunale tendenzialmente non inferiore a quella della Provincia di riferimento.

Una dimensione più ridotta può essere giustificata solo in casi particolari, ma è in sostanza da escludersi che vi possa essere un bacino coincidente con il territorio di un singolo Comune (ad eccezione forse dei casi delle maggiori città).

La nuova disciplina chiarisce, infine, che la stessa *“opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti”*.

Da ultimo, il nuovo decreto legge n. 179/2012 (convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012, n. 221) ha introdotto, tra l'altro, anche alcune disposizioni in materia di servizi pubblici locali.

In particolare, l'art. 34. prevede che:

- *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”* (comma 20);

- *“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”* (comma 21);

- *“Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”* (comma 23, che introduce un nuovo comma 1-bis all'art. 3-bis, del d.l. n. 138/2011).

In base all'art. 13 del D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, la relazione di cui all'art. 34 deve essere inviata all'Osservatorio per i servizi pubblici locali che provvederà a pubblicarla nel proprio portale telematico.

Le Relazioni devono essere inviate esclusivamente per posta elettronica certificata all'indirizzo: [osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it](mailto:osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it)

Per facilitare gli enti affidanti il Ministero dello Sviluppo Economico e Invitalia hanno predisposto uno schema-tipo di relazione, che la presente segue rigorosamente, nonché una guida alla compilazione.

Per quanto riguarda i requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma dell'affidamento, si rileva che la giurisprudenza europea prevede essenzialmente tre forme ritenute equivalenti:

- ✓ esternalizzazione con ricorso al mercato mediante procedura ad evidenza pubblica volta alla selezione del gestore del servizio;
- ✓ partenariato pubblico privato istituzionalizzato nella forma della società mista pubblico-privata, con ricorso a gara c.d. *“a doppio oggetto”* per la selezione congiunta del socio privato e operativo chiamato alla prestazione del servizio;
- ✓ affidamento in-house providing in favore di un soggetto munito dei requisiti della totale partecipazione pubblica, del c.d. *“controllo analogo”* e dell'attività prevalente in favore dell'Ente affidante.

La gara a doppio oggetto è stata legittimata per la prima volta da Corte Giust., sez. III, 15 ottobre 2009, in causa C-196/08 Acoset S.p.A., adesiva alla Comunicazione interpretativa della Commissione, C(2007)6661.

I requisiti del cd. in house providing sono invece stati definiti da Corte Giust., 18 novembre 1999, in causa C- 07/98 Teckal; 11 gennaio 2005, in causa C-26/03 Stadt Halle; 13 ottobre 2005, in causa C-458/03 Parking Brixen; 11 maggio 2006, in causa C-340/04 Carbotermo.

La disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali è stata, peraltro, innovata con le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE in materia di appalti, che consentono di aprire ai privati il capitale sociale delle imprese a controllo pubblico pur mantenendo lo status di impresa in-house.

La legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. Legge Madia) ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, che allo stato attuale non risulta ancora essere stato emanato.

Nel corso dell'anno 2016 è invece stato emanato il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016), di recepimento delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sopra citate, che costituisce ora la nuova base normativa (in sostituzione del precedente D. Lgs. 163/2006) per procedere agli affidamenti in oggetto, a prescindere dalla modalità scelta (gara ad evidenza pubblica, gara a doppio oggetto, affidamento in house).

### **3. La legislazione della Regione Piemonte tra L.R. 24/2002 e L.R. 7/2012 in tema di servizi ambientali**

In attuazione della disciplina nazionale sui servizi pubblici locali, la Regione Piemonte ha dettato specifiche disposizioni in tema di servizi ambientali.

Con la legge 24 ottobre 2002, n. 24, la Regione Piemonte ha previsto la gestione dei servizi dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali coincidenti con i territori di ciascuna provincia piemontese, attribuendo la gestione in forma integrata dei conferimenti separati, della raccolta differenziata, della raccolta e del trasporto, la realizzazione e gestione delle strutture al servizio della raccolta differenziata ed il conferimento agli impianti tecnologici ed alle discariche ai Consorzi di bacino e riservando agli ambiti territoriali ottimali (di seguito ATO) le attività di realizzazione e gestione degli impianti tecnologici, di recupero e smaltimento dei rifiuti, ivi comprese le discariche, fermo restando l'eventuale compito di espletare le gare previsto dall'articolo 113, comma 13, d.lgs. 267/2000 come modificato dall'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

E' opportuno ricordare che i Comuni assicurano l'organizzazione delle attività di bacino attraverso l'organizzazione in forma associata dei servizi, di cui all'articolo 10, comma 1, mediante consorzi obbligatori costituiti ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs.

267/2000 e s.m.i. mentre l'organizzazione del sistema integrato dei rifiuti urbani a livello di ambito territoriale ottimale è assicurato attraverso la cooperazione obbligatoria dei consorzi di bacino appartenenti allo stesso ambito.

Per quanto riguarda la gestione dei servizi di raccolta la Provincia di Cuneo è articolata in quattro Consorzi di bacino, mentre, per i servizi connessi al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti, si è proceduto alla costituzione di un'unica ATO Rifiuti.

La Regione Piemonte ha approvato nel mese di maggio 2012 un nuovo assetto organizzativo del ciclo integrato dei rifiuti che prevede il superamento della L.R. 24/2002.

La legge regionale 24 maggio 2012, n. 7 suddivide tutto il territorio regionale in quattro ambiti territoriali ottimali e disciplina le forme e i modi della cooperazione tra gli Enti locali stabilendo che *“le province e i comuni di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso apposite conferenze d'ambito, che operano, in nome e per conto degli enti locali associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione che le istituisce, stipulata ai sensi della normativa sull'ordinamento degli enti locali, sulla base della convenzione tipo approvata dalla Giunta regionale...”*.

Nello specifico, la legge regionale dispone che la Conferenza d'ambito è composta dai Presidenti delle Province e da rappresentanze dei Sindaci dei Comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale. La Conferenza delibera a maggioranza qualificata dei voti espressi in base alle quote di rappresentatività fissate dalla convenzione nel rispetto della seguente suddivisione: il cinquanta per cento dei voti è riservato ai Comuni e il restante cinquanta per cento è attribuito alle Province ricadenti nello stesso ambito territoriale ottimale.

Inoltre, l'articolo 3, comma 3 della legge regionale 7/2012, al fine di garantire un'adeguata rappresentazione delle esigenze del territorio di riferimento, prevede che gli ambiti territoriali ottimali possono essere articolati per aree territoriali. Il numero e la dimensione delle predette aree deve rispondere a principi di efficienza, efficacia ed economicità dei relativi servizi.

La norma regionale infine disciplina il periodo transitorio stabilendo, all'articolo 14, che le Province e i Comuni stipulino la convenzione istitutiva della Conferenza d'ambito, sulla base di una convenzione-tipo approvata dalla Giunta Regionale, entro un anno dalla data di entrata in vigore della medesima. Lo schema della predetta convenzione-tipo è stato approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 60-5113 del 18.12.2012.

Nelle more del passaggio delle competenze tra i soggetti individuati dalla L.R. 24/2002 (Consorzi di bacino e Ambiti Territoriali Ottimali) a quelli definiti dalla L.R. 7/2012 (Conferenze di Ambito) ed al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni amministrative connesse all'erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le funzioni di organizzazione e controllo diretto del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani (previa intesa con la Giunta regionale per le funzioni relative alle opere strategiche) **restano confermate in capo agli enti locali ai sensi dell'articolo 198 del d.lgs. 152/2006, che le esercitano, senza soluzione di continuità e ad ogni effetto di legge, sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione della l.r. 24/2002, sino alla data di conferimento delle posizioni di cui al comma 7 (art. 14 comma 3 L.R. 7/2012).**

La convenzione istitutiva della Conferenza d'ambito doveva essere approvata dalle Province e dai Comuni attraverso le assemblee delle associazioni d'ambito e dei consorzi di bacino istituiti ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge regionale 24/2002 e doveva essere sottoscritta dai presidenti dei predetti enti entro il 27 maggio 2013. Entro centoventi giorni dalla data di stipulazione la convenzione doveva essere ratificata dai competenti organi provinciali e comunali.

L'attuale fase transitoria per la costituzione della Conferenza d'Ambito, avviata con l'approvazione da parte della giunta regionale dello schema di convenzione da approvarsi e stipularsi da parte dei consorzi, delle province e delle associazioni d'ambito (D.G.R. 18.12.2012 n. 60-5113 sopra citata) è stata interrotta a causa dell'annullamento parziale di tale deliberazione da parte del TAR Piemonte (sentenza n. 928 del 24 luglio 2013).

La fase transitoria è ripresa a seguito dell'approvazione della Legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23, con la quale la Regione Piemonte ha avviato l'iter per la revisione della Legge 7/2012. Tale legge, all'art. 7 c.3 ha esplicitamente ribadito che: *“Resta fermo quanto previsto dall'articolo 14, commi 3 e 9 della legge regionale 24 maggio 2012, n. 7 (Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani)”*. Pertanto, nel periodo transitorio, continua a permanere la pienezza di funzioni in capo agli attuali Consorzi di Bacino e segnatamente al Consorzio Servizi Ecologia ed Ambiente.

Allo stato attuale il DDL di revisione della Legge 7/2012 (DDL 217) ha iniziato l'iter di approvazione in Consiglio Regionale, tenuto conto dei tempi previsti ed alla luce della durata del precedente iter di approvazione della L.R. 7/2012 e l'indeterminatezza delle successive tempistiche di attuazione, è impossibile ipotizzare che, qualunque possa essere la configurazione prescelta, il nuovo soggetto gestore possa subentrare al Consorzio Servizio Ecologia ed Ambiente in tempo utile per provvedere all'affidamento del nuovo servizio di raccolta rifiuti ed igiene urbana, assicurando quindi la continuità di tale servizio pubblico essenziale.

Di rilevante importanza per le scelte tecniche in merito alla tipologia dei nuovi servizi da attivare, l'approvazione da parte del Consiglio Regionale, con [deliberazione n. 140-14161 del 19 aprile 2016](#), del nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e dei fanghi di depurazione.

#### **4. Conclusioni**

La legge regionale n. 7/2012, nel riorganizzare l'assetto relativo alla gestione integrata dei rifiuti, prevede che *“al fine di garantire la continuità di esercizio delle funzioni amministrative connesse all'erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le funzioni di organizzazione e controllo diretto del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, ..., restano confermate in capo agli enti locali ai sensi dell' [articolo 198 del d.lgs. 152/2006](#), che le esercitano, senza soluzione di continuità e ad ogni effetto di legge, sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione [della l.r. 24/2002](#), sino alla data di conferimento delle posizioni di cui al comma 7”*; ancora: *“le disposizioni di cui agli articoli 9, 10 commi 1 e 2, 11 e 12 [della l.r. 24/2002](#) sono efficaci in ciascun ambito territoriale ottimale fino alla data di sottoscrizione della convenzione istitutiva della relativa conferenza d'ambito”*;

Sulla qualificazione del servizio di raccolta, si evidenziano tra l'altro i seguenti orientamenti:

- Corte dei Conti (Lombardia/457/2013/PAR), che ha evidenziato che *“ferma restando la piena legittimità della gestione diretta, nulla osta a che, come prospettato nel caso di specie, a tal fine lo stesso ente si avvalga dell'opera di un terzo per la fase successiva alla raccolta dei rifiuti, mantenendo però la titolarità del servizio; peraltro, nel caso di specie, la fattispecie rientra nell'ambito di un ordinario contratto di appalto, atteso che la più recente giurisprudenza contabile e amministrativa hanno più volte rimarcato*

*l'irrelevanza della distinzione tra concessione e appalto ai fini della qualificazione di un'attività come servizio pubblico locale; ... è stato di recente messo in evidenza dal Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3 maggio 2012 n. 2537 "il servizio pubblico locale di rilevanza economica è configurabile anche quando l'amministrazione, invece della concessione, pone in essere un contratto di appalto. Il servizio pubblico locale di rilevanza economica è configurabile non solo quando l'amministrazione adotti un atto di concessione, ma anche nel caso in cui, pone in essere un contratto di appalto, (rapporto bilaterale, versamento di un importo da parte dell'amministrazione) sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e non all'ente appaltante in funzione strumentale all'amministrazione e l'utenza sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio".*

- ancora il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza 1 agosto 2015, n. 3780, richiamando la sentenza 24 marzo 2014, n. 1435, ha ribadito che *"non vi è dubbio, infatti, che i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di 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 per oggetto produzione di 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, spettano ai Comuni la gestione dei rifiuti urbani, compresa la disciplina delle modalità del servizio di raccolta e di trasporto."* Conseguentemente, afferma il Consiglio di Stato *"sia sul piano soggettivo, quale riconduzione diretta alla competenza del Comune, sia sul piano oggettivo, in relazione all'assoggettamento dell'attività suscumbibile come servizio pubblico alla disciplina settoriale che assicura costantemente il conseguimento di fini sociali per l'idoneità a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti di cui si controverte deve essere ricompreso nella delineata definizione di servizio pubblico (cfr. da ultimo sugli elementi tipizzanti il servizio pubblico ed il suo affidamento, Cons. St., Ad.plen. n. 7 del 2014; sul servizio pubblico locale di igiene urbana, Sez. V, n. 2012 del 2011)."*

Al settore dei rifiuti si applicano le disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica *"salvo deroghe espresse"* (articolo 3-bis, comma 6-bis, D.L. 138/2011 s.m.i., aggiunto dall'art. 1, comma 609, lettera e, legge n. 190/2014);

L'art. 3-bis, comma 1, del D.L. n. 138/2011, prevede che *"è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma"*;

L'art. 3-bis, comma 1-bis, del D.L. n. 138/2011, prevede che *"Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, ... di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo [1, comma 90](#), della [legge 7 aprile 2014, n. 56](#)"*;

L'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, prevede che *"per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*;

Sempre l'art. 3 bis, comma 1-bis, D.L. n. 138/2011 (introdotto dall'art. 34, comma 23, D.L. n. 179/2012 e modificato dall'art. 1, comma 609, lettera a), legge n. 190/2014), prevede che *"gli enti di governo di cui al comma 1 devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo [34, comma 20](#), del [decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 17 dicembre 2012, n. 221](#), e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al [decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385](#), e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo [1](#) della [legge 23 novembre 1939, n. 1966](#). Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house.*

L'art. 13, comma 125 bis, del D.L. n. 145/2013 prevede che *"Gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo [34, commi 20](#), del [decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 17 dicembre 2012, n. 221](#), all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio."*

L'art. 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, prevede che “sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'[articolo 117, secondo comma, lettera p\), della Costituzione](#): ...f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti”;

L'art. 14, comma 28, del D.L. 78/2010 citato, prevede che “I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane ... esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)”;

Per assicurare coerenza tra le normative sopra riportate, occorre ritenere che gli enti locali assolvono all'obbligo di esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni di affidamento del servizio di igiene urbana, attraverso la costituzione dell'ente d'ambito già previsto dall'art. 200 del d. lgs. n. 152/2006, le funzioni del quale, pertanto, sono destinate ad assorbire le corrispondenti funzioni degli enti locali;

La possibile tardiva attuazione della normativa di esercizio attraverso tale ente d'ambito, va tenuta in considerazione nel caso, come quello del Consorzio C.S.E.A., in cui viene in scadenza l'appalto;

Sul punto, la (già) Autorità vigilanza contratti pubblici, con il provvedimento Ag 38/13 del 24.7.2013, ha apertamente affrontato il quesito concernente la possibilità che in attesa della definizione degli ambiti territoriali ottimali, le gestioni esistenti possano essere interessate da provvedimenti di proroga;

L'Autorità ha ritenuto “maggiormente conforme alla normativa di riferimento, ed in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, che l'assenza di individuazione (o di completa attuazione, possiamo dire per la situazione della Regione Piemonte) del livello di gestione da parte della Regione, NON possa giustificare il ricorso a proroghe contrattuali al di fuori dei limiti individuati dalla giurisprudenza e che, per conseguenza, dovrà procedersi a espletamento di procedura ad evidenza pubblica ai fini dell'affidamento del contratto in questione”;

Su analoga questione, la Corte dei Conti, sezione di controllo per la Regione Lombardia (parere 17.1.2014, n. 20; cfr. anche identico parere 6.3.2013 n. 71), ha ritenuto che nelle more dell'istituzione degli Ato permanga in capo ai Comuni la potestà di gestione del servizio di igiene ambientale; anche il Consiglio di Stato, Sez. V, 18/12/2015 n. 5759, oltre a dare importanza allo “stato di fatto esistente al tempo della valutazione e dei risultati ambiti attraverso il ricorso al mercato”, osserva che “il ritardo nella costituzione, o meglio nell'attivazione dei bacini territoriali non sterilizza nelle more la competenza delle amministrazioni comunali. È noto, infatti, che i servizi di igiene urbana attinenti la raccolta ed il trasporto di 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 per oggetto produzione di 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 di trasporto (Cons. St., Sez. V, 1 agosto 2015, n. 3780; Id., 13 dicembre 2012, n. 6399). 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”;

Queste conclusioni vanno naturalmente integrate con la necessaria costituzione di un soggetto chiamato a esercitare in forma associata le funzioni di gestione e affidamento del servizio ove si tratti di Comuni soggetti a questo obbligo;

La Regione Piemonte ha chiarito (“domande e risposte su L.R.11/2012, domanda II/13”) che “sono pertanto valide ai fini dell'adempimento delle prescrizioni previste dall'articolo 14, comma 28 del D.L. 78/2010, le convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni già stipulate dai Comuni ai sensi dell'articolo 11 della LR 24/2002”;

L'art. 3 comma 5 della legge regionale n. 3/2014, prevede che “in armonia con quanto previsto dalla [legge regionale 28 settembre 2012, n. 11](#) (Disposizioni organiche in materia di enti locali), l'unione montana può esercitare le funzioni fondamentali che i comuni sono tenuti a svolgere in forma associata in virtù dell'articolo 14, commi 27 e 28, [del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78](#)”;

In relazione a quanto contenuto nel d. lgs. N. 152/2006, già per analoga procedura esperita in tale anno, la Regione Piemonte, con nota n. 9484 del 31 luglio 2006, aveva evidenziato che “la legge regionale 24/2002 ha previsto la gestione unitaria del servizio di raccolta tramite i Consorzi di Bacino; il D. Lgs. 152/06 prevede la organizzazione del servizio integrato a livello di ATO; lo stesso D. Lgs. è attualmente in fase di revisione da parte dei Ministeri competenti; alla luce di quanto sopra esposto, i Consorzi di bacino sono legittimati a proseguire nella organizzazione del servizio di raccolta”;

In merito alla competenza del Consorzio all'espletamento dell'appalto, in relazione al d. lgs. N. 50/2016, si dà atto della non ancora completa attuazione del medesimo, tra l'altro, nella parte riguardante la qualificazione delle stazioni appaltanti; in ogni caso, quand'anche la competenza all'espletamento della gara non dovesse (più) essere attribuita al Consorzio, ma a soggetto committente diverso, il contenuto del progetto di gara, proprio per la normativa regionale richiamata, attuativa di quella nazionale, sui servizi pubblici, e segnatamente del servizio relativo ai rifiuti, andrebbe reso disponibile a cura del Consorzio stesso (fino al permanere della sua operatività), in relazione alle esigenze dei Comuni e sulla base della elaborazione delle schede di servizio dei medesimi; onde evitare ritardi e pregiudizio a un servizio di così essenziale importanza, si ritiene che il contenuto del progetto di gara debba essere redatto;

## **SEZIONE B**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

Il Consorzio persegue, nell'ambito delle attività e delle funzioni espletate, finalità volte alla tutela della salute dei cittadini, alla difesa dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio, nel rispetto delle vigenti normative in materia, anche quale ente di contitolarità tra i Comuni consorziati della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni necessarie all'esercizio dei servizi pubblici relativi ai rifiuti urbani.

Il Consorzio nell'esercizio delle proprie funzioni di governo assicura obbligatoriamente l'organizzazione dei servizi di spazzamento stradale, dei conferimenti separati, dei servizi di raccolta differenziata e di raccolta del rifiuto indifferenziato, della realizzazione delle strutture al servizio della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, del conferimento agli impianti tecnologici ed alle discariche, nonché la rimozione dei rifiuti, effettua inoltre la scelta ed esercita i poteri di vigilanza nei confronti dell'appaltatore, adottando le conseguenti deliberazioni.

Il Consorzio esercita, in nome e per conto degli enti consorziati, i poteri e le facoltà del proprietario sulle strutture fisse al servizio della raccolta dei rifiuti urbani, funzionali all'esercizio dei servizi pubblici.

I servizi sono da considerarsi ad ogni effetto servizi pubblici essenziali e riguardano la raccolta, il trasporto ed il conferimento ad impianti di smaltimento/recupero dei rifiuti urbani e speciali assimilati agli urbani, la gestione delle isole ecologiche ed in generale i servizi di igiene urbana di seguito elencati, così come richiesti specificamente dai singoli Comuni e dettagliati nelle rispettive Schede:

- raccolta, trasporto e conferimento presso l'apposito centro di recupero, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati;
- raccolta, trasporto e conferimento presso gli appositi centri delle frazioni merceologiche recuperabili derivanti dalla raccolta differenziata;
- nettezza urbana delle vie, piazze, aree pubbliche, giardini pubblici nonché delle aree private soggette a servitù di pubblico passaggio;
- spazzamento manuale, spazzamento meccanizzato;
- svuotamento dei cestini portarifiuti;
- servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti dalle aree adibite a mercato, fiere e manifestazioni, impianti sportivi, esposizioni e da cortili di edifici pubblici;
- pulizia delle vasche, fontane, panchine e monumenti pubblici;
- diserbo ed estirpazione dell'erba dai selciati, percorsi in porfido, pavimentazione in autobloccanti, dai marciapiedi, dalle vie e piazze e comunque dal suolo pubblico soggetto a servitù pubblica nonché asportazione del fogliame e delle ramaglie;
- servizio di lavaggio stradale e spazzamento meccanizzato;
- servizio di manutenzione, riparazione, lavaggio e disinfezione dei cassonetti raccolta rifiuti solidi urbani e dei cassonetti e campane della raccolta differenziata;
- fornitura e posizionamento dei cassonetti e dei contenitori, compresa la movimentazione per sostituzioni, incrementi, spostamenti, ecc. (in tal caso anche se forniti direttamente dal Consorzio);
- servizi di pulizia, disotturazione e asportazione terra dalle griglie, pozzetti e bocchette di scarico delle acque piovane, siti in suolo pubblico o privato ad uso pubblico;
- prelievo rifiuti dei Cimiteri Comunali;
- servizio pulizia dei muri e dei marciapiedi da scritte, disegni, ricalchi e simili;
- servizio di rimozione ed immediato trasporto dei detriti e delle carogne di animali dalle aree pubbliche e corsi d'acqua;
- raccolta, trasporto e smaltimento siringhe;
- raccolta, trasporto e conferimento in luoghi adibiti allo smaltimento dei rifiuti ingombranti e beni durevoli;
- asportazione, raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti abbandonati in aree pubbliche e private soggette ad uso pubblico salvo diversi atti prescrittivi dell'Autorità;
- completa e totale gestione delle stazioni intermedie di conferimento (isole ecologiche);
- altri servizi occasionali specificamente descritti nel capitolato o nei documenti ad esso allegati

I servizi da affidare, come disposto dal D. Lgs. 50/2016, saranno conformi ai Criteri Ambientali Minimi di cui al Decreto Ministero Ambiente 13 febbraio 2014.

Le modalità di erogazione del servizio, che saranno dettagliate più compiutamente negli atti di gara, sono frutto dei contenuti di cui al Regolamento Consortile per la gestione dei Rifiuti Urbani ed Assimilati ed a quello per la gestione delle Isole Ecologiche.

Il Consorzio C.S.E.A. si prefigge di perseguire gli obiettivi strategici generali attinenti al servizio oggetto dalla presente relazione, indicati dall'Assemblea Consortile con deliberazione n. 4 in data 20 aprile 2016, e secondo gli indirizzi dati dalla medesima Assemblea con la deliberazione n. 15 in data 16 novembre 2016 tra cui:

- unico affidamento per tutto il bacino: circa l'opportunità di un unico affidamento a livello di bacino, le motivazioni al riguardo sono essenzialmente di natura tecnica: legate in parte alla ratio alla base dei principi della normativa regionale (sistema integrato), in parte alla configurazione del territorio consortile che, avendo sia zone di pianura ampiamente popolate, sia zone di montagna con densità minima di popolazione e difficoltà tecniche operative per l'espletamento del servizio, trova nell'affidamento unico lo strumento per assicurare livelli accettabili di spesa anche nelle zone a maggiore criticità operativa; senza considerare che più procedure di gara condotte sullo stesso territorio non sarebbero sostenibili dalla struttura consortile, né lo sarebbero gestioni contemporanee dei servizi, potendo coesistere imprese diverse e quindi criticità operativo-gestionali notevoli; la ripartizione in lotti comporterebbe necessariamente un minor perimetro territoriale o prestazionale, del tutto incompatibile con un'ideale strutturazione dei servizi anche ai fini dei controlli dei medesimi e della necessaria ed indispensabile integrazione degli stessi per mantenere le condizioni di economicità, efficienza ed efficacia attuali, come da dati riportati nel prosieguo della presente relazione;
- durata dell'affidamento in anni sette; tale durata si reputa congrua in relazione alla complessità organizzativa di un servizio che coinvolge 54 Comuni, di diversa consistenza, morfologia, sviluppo di servizi, e ai relativi investimenti;
- acquisizione dai Comuni (o Unioni, ove così deciso dai Comuni che le abbiano costituite) delle proposte di schede di servizio con approvazione formale; a tal fine, si dà atto che i Comuni sono già stati invitati a fornire documentazione in via preliminare, con contenuti coerenti al nuovo "piano regionale di gestione dei rifiuti urbani", approvato con deliberazione del Consiglio regionale 19 aprile 2016, n. 140 – 14161; seguirà

l'esame delle proposte da parte degli uffici consortili, con verifica della predetta coerenza alle disposizioni regionali, il relativo invio delle schede aggiornate ai Comuni (o Unioni), l'acquisizione dell'approvazione formale delle schede come aggiornate;

- nel caso di approvazione da parte dei Comuni, o Unioni, di schede difformi rispetto alla proposta consortile definitiva a seguito dell'analisi delle controproposte degli enti, nonostante la richiesta di conferma e chiarimenti da parte del Consorzio, s'intenderà effettuata dai Comuni e Unioni sotto la propria esclusiva responsabilità ed onere, anche futuri, e anche per gli aspetti sanzionatori previsti dalla normativa, o di danno agli altri consorziati; mentre nel caso di mancata risposta, entro il termine fissato, alla richiesta della scheda, conferma e chiarimenti relativi, da parte del Consorzio, quest'ultimo, per assicurare la piena coerenza del contenuto del servizio posto in gara rispetto ai dettami normativi, s'intende legittimato ad applicare la proposta consortile; a tal proposito non si può che constatare la responsabilità dei singoli Comuni (o Unioni) a questo fine: ciò è stato ribadito anche dalla Corte Costituzionale che, con l'ordinanza n. 437 del 14 dicembre 2007, in giudizio di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 4 e 11 della legge regionale citata, promosso dal Tribunale di Cuneo (nella parte in cui pone in capo ai Comuni una sanzione amministrativa pecuniaria per il mancato raggiungimento, a livello di Comune, degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani), ha evidenziato che "nel sistema di gestione dei rifiuti urbani delineato dalla legge" regionale "spetta ai singoli Comuni, non solo assicurare l'organizzazione in forma associata dei servizi, attraverso la costituzione del consorzio di bacino, ma altresì rispettare e adeguarsi alle delibere adottate dagli organi consortili, siccome tenuti anche a garantire nell'ambito territoriale di pertinenza una distinta raccolta delle diverse frazioni di rifiuti urbani, usufruendo eventualmente delle agevolazioni loro direttamente riconosciute in proporzione agli obiettivi di raccolta differenziata raggiunti"; concludendo per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale stessa; inoltre, come più sopra ben sottolineato, l'art. 14, comma 27, del D.L. n. 78/2010, prevede che "sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: ...f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti";

In particolare occorre perseguire gli obiettivi individuati dal recente Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani in coerenza con gli obiettivi programmatici indicati dalla legislazione nazionale e regionale vigente (art. 205 del D. Lgs. 152/2006, sia a livello consortile, sia a livello di singolo Comune con particolare riguardo ai comuni montani oggetto di consistente e condizionante flusso turistico, al fine di non incappare nell'eventuale applicazioni di penali o aumento di tributi, pertanto:

- una produzione pro capite annua di rifiuti totali inferiore a 455 kg
- una produzione pro capite annua di rifiuti indifferenziati inferiore a 159 kg
- una percentuale di RD maggiore del 65%
- un livello di costi €/ab/anno inferiore alla mediaregionale

A tale proposito si rappresentano gli indicatori generali individuati per ciascun comune come da allegato 1 ed i valori di riduzione previsti.

### **OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Al fine di valutare e specificare quali sono le componenti e gli standard quanti-qualitativi del servizio corrispondenti ad obblighi di servizio pubblico e universale, si richiamano le definizioni fornite dalla Commissione Europea.

Per obblighi di servizio pubblico si intendono "servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico".

Si tratta quindi di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

Il carattere universale dei servizi comporta l'obbligo "di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni": questo può determinare oneri che gravano sul gestore e che devono essere compensati tramite trasferimenti in grado di garantire il principio di economicità e non in contrasto con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

La compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, par. 1, TCE (attuale art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea- TFUE), qualora vengano rispettati quattro criteri cumulativi:

- ✓ l'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- ✓ i parametri per il calcolo della compensazione devono essere definiti, in via preventiva, in modo obiettivo e trasparente;
- ✓ la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;
- ✓ quando la scelta dell'impresa a cui affidare il servizio non venga effettuata nell'ambito di una procedura di gara che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire i servizi al costo minore per la collettività, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi di un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Per quanto riguarda i servizi oggetto della presente relazione, essi sono tutti ricompresi nelle suddette definizioni, sulla base delle seguenti considerazioni:

- ✓ ai sensi dell'art. 19 comma 1 lettera f) del D.L. 95/2012 tra le funzioni fondamentali dei Comuni sono specificamente individuate "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi"
- ✓ ai sensi della Legge Regionale 24/2002, i Comuni esercitano in forma associata ed obbligatoria, tramite i Consorzi di Bacino, che ne hanno competenza esclusiva, l'affidamento dei cd. Servizi di bacino e cioè i seguenti servizi di gestione dei rifiuti urbani "la gestione in forma integrata dei conferimenti separati, della raccolta differenziata, della raccolta e del trasporto, la realizzazione e gestione delle strutture al servizio della raccolta differenziata ed il conferimento agli impianti tecnologici ed alle discariche"
- ✓ tali servizi, oltre a costituire un'attività di pubblico interesse, costituiscono servizi pubblici essenziali, ai sensi della vigente disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero (Legge 12 giugno 1990, n. 146) e presentano quindi le peculiarità discendenti dall'obbligo di **continuità** al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini
- ✓ da detto principio ne discendono altri quali **l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità**; è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza dell'utente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della TARI)

In conclusione, sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, il Consorzio C.S.E.A. non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico per tutti i servizi oggetto del presente affidamento, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

La compensazione di tali obblighi avverrà, mediante il pagamento dei corrispettivi d'appalto al futuro affidatario del servizio, nel rispetto dei 4 criteri cumulativi di cui sopra (tale quindi da non configurare un aiuto di Stato). In particolare le Schede Tecniche del Capitolato Speciale d'Appalto saranno costruite in modo tale da evidenziare in maniera chiara le caratteristiche dei vari servizi ed i parametri utilizzati per la determinazione dei corrispettivi d'appalto, con un margine di utile previsto del 10%, in conformità e nel rispetto di quanto specificatamente previsto dal Preziario Regionale.

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale stabilisce l'applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Secondo la normativa comunitaria già richiamata in Sezione A gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- ✓ esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti o concessioni di servizi;
- ✓ società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- ✓ gestione cosiddetta "in house", purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Fermo restando quanto sopra, l'affidamento in house costituisce un'eccezione all'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica. Procedura, quest'ultima, imposta alla P.A. al fine di rispettare i principi di trasparenza e di imparzialità derivanti da una ampia serie di disposizioni normative. Si richiama, a tal fine, la Sentenza del Consiglio di Stato N.02291/2015 del 26 marzo 2015:

*"L'in house providing, così come costruito dalla giurisprudenza comunitaria, sembra rappresentare, prima che un modello di organizzazione dell'amministrazione, un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono che l'affidamento degli appalti pubblici avvenga mediante la gara. Infatti, l'affidamento diretto del servizio – anche laddove non si traduca nella creazione di posizioni di vantaggio economico che l'impresa in house possa sfruttare nel mercato, presentandosi come "particolarmente" competitiva, con conseguente alterazione della par condicio – rileva comunque ai fini della tutela della concorrenza in quanto sottrae al libero mercato quote di contratti pubblici, nei confronti dei quali le imprese ordinarie vengono escluse da ogni possibile accesso (cfr. Cons. Stato, A.P. n. 1/2008) "*

Dal contenuto delle disposizioni comunitarie emerge un'importante conseguenza in capo agli stati membri: essi sono obbligati a dettare una disciplina normativa che, in definitiva, incentivi la concorrenza fra privati. In quest'ottica, quindi, tali disposizioni veicolano (non obbligano), la necessità che, in linea generale, le amministrazioni pubbliche procedano – in conformità ai suesposti principi di trasparenza e imparzialità – ad affidare l'esecuzione di contratti di appalto e di servizi pubblici (servizi di interesse generale, nella terminologia comunitaria) tramite gara ad evidenza pubblica.

Pertanto si ritiene opportuno il ricorso al mercato, mediante appalto del relativo servizio, rispetto alle altre soluzioni ipotizzabili nell'ambito dell'attuale normativa sui servizi pubblici; preliminarmente si richiamano i seguenti orientamenti:

- Tar Liguria 120/2016: "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"; "i servizi pubblici locali di rilevanza economica 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 e per la gestione del servizio),

ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo”;

- Tar Lombardia, Milano, III, 3.10.2016, n. 1781: “I servizi pubblici locali di rilevanza economica 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 o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo”;

si ritiene che per il Consorzio la scelta del ricorso al mercato sia non solo sostanzialmente obbligata, ma anche quella maggiormente opportuna; infatti:

- nè il Consorzio, né i Comuni del bacino, complessivamente considerati, dispongono di società in house che possa assumere la gestione del servizio;
- il modello della società in house, nell'ambito del testo unico in materia di servizi pubblici locali, in fase di definizione, è comunque sostanzialmente di nuovo posto in discussione, se non altro per la particolare incisività motivazionale e particolari presupposti (oltre che per la procedura, più complessa) che vi sono correlati;
- la costituzione di nuova società in house appare incompatibile, quanto a tempistica, con la necessità di appalto del servizio, entro la scadenza;

## **SEZIONE D**

### **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

La prima valutazione è stata quella di capire se i servizi oggetto di affidamento potessero essere lasciate alla “concorrenza nel mercato” o se dovessero essere svolte in regime di esclusiva (cd. “concorrenza per il mercato”).

Come evidenziato nelle sezioni precedenti, la gestione dei rifiuti urbani rientra nelle competenze degli Enti Locali, e perciò la gestione è obbligatoriamente affidata attraverso le modalità tipiche della concorrenza “per il mercato”, in tal modo il soggetto aggiudicatario del servizio ottiene il diritto a svolgere in via esclusiva il servizio.

Si parla in questo caso di un “monopolio legale” soggetto alla cosiddetta “privativa comunale” affidata all'impresa che per conto dell'Ente Locale responsabile svolge l'attività di gestione dei rifiuti urbani (art. 198 c. 1 del D. Lgs. 152/2006).

Tale monopolio legale riguarda essenzialmente le attività di:

- raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani
- raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti assimilati, salvo nel caso in cui essi siano avviati a recupero da parte del produttore (utenza non domestica) tramite imprese specializzate.

Non vi è dubbio che le attività oggetto del presente affidamento descritte nella Sezione B rientrano nel perimetro della privativa.

A questo proposito bisogna rilevare che soprattutto la raccolta dei rifiuti si configura in effetti come un monopolio naturale in ragione dell'esistenza di economie di scala e soprattutto delle economie di densità che inducono a ritenere che i costi della raccolta siano inferiori se essa viene svolta da un'unica impresa anziché da due o più imprese.

Nel caso di un servizio a rete come quello della raccolta dei rifiuti urbani, la presenza di economie di scala implica che all'aumentare dei volumi raccolti, ottenuti anche variando la dimensione della rete e dunque la dimensione dell'area servita, si riducono i costi unitari del servizio.

La presenza di economie di densità fa, invece, sì che all'aumentare dei volumi raccolti, a parità di rete servita, cioè a parità di dimensione dell'area di copertura del servizio, il costo totale cresce meno che proporzionalmente, e quindi i costi unitari diminuiscono.

In particolare, nei servizi a rete come quello della raccolta dei rifiuti urbani, le economie di densità assumono un rilievo centrale: la notevole densità di popolazione da servire in un determinato ambito territoriale permette di concentrare il volume di rifiuti da raccogliere, diminuendo i relativi costi unitari, mentre più operazioni di raccolta effettuate nella medesima area tendono a comportare una duplicazione di costo.

Pertanto un qualsiasi concorrente che volesse teoricamente insidiare il mercato dovrebbe avere accesso ad un quantitativo minimo di rifiuti da raccogliere per ottimizzare le prestazioni del servizio e competere in maniera adeguata con le aziende specializzate in questo specifico mercato. Specialmente nelle aree densamente poco popolate per l'entrante può essere preclusa la possibilità di raggiungere una scala minima efficiente che consenta di offrire il servizio ad un costo confrontabile con quello delle aziende specializzate.

Se si eccettua qualche sporadica esperienza europea (Irlanda, Polonia ed alcune regioni della Finlandia e della Svezia), la maggior parte dei paesi europei ed extraeuropei (compresa l'Italia), hanno quindi optato per l'affidamento ad un unico operatore della gestione delle attività di raccolta.

La seconda valutazione è stata quella di capire quale, tra le tre possibili modalità di affidamento del servizio in esclusiva, fosse da prediligere, tenendo conto in particolare dei seguenti fattori:

1. condizioni specifiche di mercato, relativamente al grado di concorrenza e al numero di potenziali competitori
2. caratteristiche dell'affidamento e della natura del servizio da erogare
3. grado di incertezza e variabilità del contesto economico e ambientale
4. disponibilità delle informazioni
5. durata dell'affidamento
6. grado di specificazione delle clausole contrattuali
7. possibilità di monitoraggio e controllo
8. proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti

9. in caso di affidamento in house o a società mista, l'assetto economico-patrimoniale della società, la dimensione del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, la pervasività del rapporto tra affidante e affidatario

In merito agli aspetti sopra evidenziati, sono state svolte le seguenti considerazioni:

- il mercato di riferimento della raccolta (vedi Tabella 1) è caratterizzato dalla presenza di moltissime imprese (1.821 nel 2012 secondo l'ISTAT) di dimensioni molto contenute sia in termini di fatturato (in media pari a 5,3 milioni di Euro) che di numero di addetti (pari in media a 48 unità)

**TABELLA 1: CARATTERISTICHE DEGLI OPERATORI DELLA RACCOLTA IN ITALIA. DATI 2012**

Tipologia di operatori	n. di imprese	ton raccolte	ton raccolte medie	popolazione servita	popolazione media servita	Ricavi da attività raccolta (miliardi €)	Ricavi medi (milioni €)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d)	(d)/(a)
Imprese pubbliche sovra-regionali di grandi dimensioni	6	5.000.000	833.333	8.200.000	1.366.667	2,4	400,0
Imprese pubbliche locali di medio grandi dimensioni	7	3.800.000	542.857	7.500.000	1.071.429	1,4	200,0
Imprese pubbliche locali medio piccole	49	4.400.000	176.190	9.100.000	185.714	1,4	28,6
Operatori privati	8	2.800.000	350.000	5.900.000	737.500	0,8	100,0
Totale principali player	70	16.000.000	228.571	30.700.000	438.571	6,0	85,7
Altri (pubblici e privati)	1.772	13.572.505	7.659	29.900.000	16.874	4,3	2,4
Totale settore raccolta	1.821	29.572.505	16.240	60.600.000	33.278	10,3	5,7

Fonte: elaborazioni AGCM su dati ISTAT e Althesys (tratti dal WASTE STRATEGY, *Annual report 2014*)

- In termini di ricavi medi per abitante (Tabella 2), invece, il costo medio più basso sembrerebbe essere assicurato dagli operatori privati (136 euro per abitante circa rispetto a una media di 171 euro).

**TABELLA 2. STIMA DEI RICAVI UNITARI DEGLI OPERATORI DELLA RACCOLTA (IN EURO/ANNO)**

Tipologia di operatori	Ricavi unitari per ton raccolte medie	Ricavi unitari per popolazione servita
Imprese pubbliche sovraregionali di grandi dimensioni	480,00	292,68
Imprese pubbliche locali di grandi dimensioni	368,42	186,67
Imprese pubbliche locali medio piccole	162,32	154,00
Operatori privati	285,71	135,59
Totale principali player	374,94	195,41
Altri (pubblici e privati)	313,36	142,23
Totale settore raccolta	350,99	171,28

Fonte: AGCM (2016) – IC 49 Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani

- il fatto che gli operatori privati risultino, sulla base di quest'ultimo indicatore tra i soggetti più efficienti sembrerebbe dipendere dalla modalità di affidamento del servizio; infatti, a differenza delle imprese pubbliche che risultano generalmente aggiudicatrici del servizio senza l'espletamento di una procedura competitiva qualora ricorrano le condizioni per l'affidamento in-house providing, gli operatori privati tipicamente vengono individuati tramite procedura ad evidenza pubblica. Questi dati, pertanto, sembrerebbero mettere in evidenza come, sul piano dell'efficienza del servizio, il ricorso a tale modalità di selezione del soggetto affidatario della raccolta in effetti favorisce risultati migliori.

- Questa ipotesi sembra confermata da uno specifico studio realizzato proprio dalla Regione Piemonte (*Analisi dei costi di gestione dei rifiuti urbani in Regione Piemonte, 2011*) nel quale sono stati confrontati detti costi in funzione della modalità di affidamento del servizio su un campione di 666 Comuni (circa il 55% del totale, corrispondenti al 67% degli abitanti): è emerso che il costo medio pro capite dei servizi affidati tramite gara risulta inferiore di circa il 26% rispetto a quello dei servizi svolti nella modalità in-house providing (106,7 euro contro 144,6 euro). La concorrenza per l'aggiudicazione del servizio appare, dunque, ancora una volta uno strumento essenziale attraverso cui è possibile conseguire un contenimento dei costi di gestione del servizio.
- Nel recente studio "AGCM 2016 – Indagine Conoscitiva sul mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani", la stessa Authority si spinge ad affermare: "Si ritiene che, tra le modalità di affidamento disponibili, la procedura ad evidenza pubblica sia preferibile perché aderisce ai principi europei di concorrenza e massima trasparenza in materia di affidamento e stipulazione di contratti pubblici, nonché ai principi e alle norme dell'ordinamento nazionale in tema di imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. In particolare le procedure ad evidenza pubblica promuovono la concorrenza per il mercato, strumento al quale l'evidenza empirica associa, a determinate condizioni, esiti preferibili in termini di costi e, in taluni casi, anche di qualità del servizio rispetto all'affidamento diretto".
- Tali affermazioni sembrano trovare riscontro proprio nel territorio del Consorzio Servizi Ecologia ed Ambiente, dove, in assenza di società in house o miste già presenti e con la notevole difficoltà manifestate da parte dei Comuni (per vincoli legali ed economici) di provvedere ad un'eventuale costituzione e capitalizzazione delle stesse, da sempre (fin dall'anno 2001, in occasione della prima procedura di affidamento effettuata dall'Ente per l'individuazione del gestore del servizio di raccolta, è stata privilegiata la gara europea ad evidenza pubblica, come peraltro anche nei periodi precedenti. La scelta di tale procedura ha consentito di raggiungere nel tempo risultati molto significativi, come si può rilevare nelle tabelle seguenti, che mettono a confronto la produzione dei rifiuti e gli obiettivi raggiunti dal C.S.E.A. con quelli recentemente fissati dal nuovo Piano regionale.

#### LA PRODUZIONE DI RIFIUTI E LA RACCOLTA DIFFERENZIATA

<b>Produzione rifiuti Kg/ab/giorno</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Consorzio	1,300	1,323	1,172	1,192	1,153	1,19	1,178
Provincia CN	1,451	1,458	1,288	1,256	1,211	1,238	1,204
Regione Piemonte	1,377	1,375	1,310	1,286	1,238	1,250	1,236

Raccolta diff. %	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consorzio	42,8	46,4	59,0	57,60	55,60	55,40	57,20
Provincia CN	45,6	48,0	49,90	50,90	49,70	52,20	57,70
Regione Piemonte	49,6	50,4	51,4	52,80	52,50	53,50	54,80

#### OBIETTIVI RAGGIUNTI DAL C.S.E.A. A CONFRONTO CON OBIETTIVI PIANO REGIONALE

	<b>Regione 2013</b>	<b>Regione 2020</b>	<b>Regione 2025</b>	<b>Regione 2030</b>	<b>C.S.E.A. 2016</b>
Rifiuti urbani (RT) pro capite/anno (in kg)	448	455	420	400	420
Rifiuti urbani indifferenziati (RU) pro capite/anno (in kg)	212,6	159	126	100	155
Raccolta differenziata (RD)	52,50%	65%	70%	75%	58%

- Per quanto riguarda i costi, in base agli ultimi dati disponibili si evidenzia che il costo in €/abitante raggiunto nel 2015 (**99,28 €/ab/anno**) è inferiore, di circa il **45,77%**, al costo medio regionale (**183,07 €/ab/anno**) riportato da ISPRA nell'annuale Rapporto (Novembre 2016 – dati 2015). In specifico si rimanda alle tabelle seguenti in cui sono riportati tutti i costi relativi al servizio nel suo intero complesso ed in cui sono stati inseriti i costi dei comuni, addirittura in eccesso, così da avere un dato certo e confrontabile, inoltre

chiarifica e comprova come le scelte effettuate dall'Assemblea Consortile negli scorsi anni siano improntate ad ottenere la massima efficienza, efficacia ed economicità del servizio.

#### Costi medi pro capite per abitante anno in raffronto a quelli della Regione Piemonte

Ente	Abitanti	Comuni	RU Pro capite	RInd. Pro capite	RD Pro capite	RD %	C.TOT €/Ab/anno
Regione Piemonte 2015	4.404.246	1.206	456,00	159,00	297,00	65,10	<b>183,07</b>
Consorzio 2015	160.335	54	431,30	184,60	246,70	57,20	<b>99,28</b>

I costi totali vengono determinati dalla somma delle singole componenti di cui nel dettaglio della Tabella sotto riportata

ANNO	CSL	CRT	CTS	AC	CGIND	CRD	CTR	CGD	CC	CK	CTOT €/ab/anno
<b>2015</b>	16,72	22,99	18,83	8,76	<b>67,30</b>	44,29	7,85	<b>52,14</b>	<b>47,60</b>	<b>16,03</b>	<b>183,07</b>
<b>2015</b>	11,63	14,75	18,07	1,01	<b>45,45</b>	25,77	5,54	<b>31,31</b>	<b>16,60</b>	<b>5,92</b>	<b>99,28</b>

Le sigle delle varie componenti di costo risultano essere le seguenti: **CSL** costi di spazzamento e lavaggio **CRT**, costi di raccolta e trasporto, **CTS** costi di trattamento e smaltimento, **AC** altri costi la cui somma dà origine ai **CGIND** ovvero i costi di gestione dell'indifferenziato. La somma di **CRD** costi di raccolta differenziata e **CTR** costi di trattamento e riciclo si sostanzia nei **CGD** Costi di gestione del differenziato. I **CC** rappresentano i costi comuni (per lo più amministrativi o di accantonamento) e tengono conto anche di quelli comunicati dai singoli Comuni membri e non solo di quelli consortili, mentre i **CK** i costi d'uso del capitale. Tutte queste variabili determinano i costi totali per abitante all'anno.

#### Corrispettivi Fatturati ai Consorzi Nazionali

Riferimenti	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016
Carta -Cartone	474.471,37	422.467,06	470.151,71	500.898,63	537.082,49
Corepla	579.373,21	620.110,63	839.683,31	946.022,61	1.040.835,27
Vetro	171.176,92	95.302,30	82.390,13	86.065,42	87.549,34
Rilegno	8.845,87	8.265,88	9.959,33	11.099,33	11.032,39
Metalli	166.909,59	184.053,99	160.300,30	140.270,40	139.290,00
RAEE	-	15.742,19	36.149,36	50.417,03	28.475,29
<b>Totale*</b>	<b>1.400.776,96</b>	<b>1.330.199,86</b>	<b>1.598.634,14</b>	<b>1.734.773,42</b>	<b>1.844.264,78</b>

\*Corrispondenti al fatturato annuale

La terza valutazione è stata quella di capire, una volta individuato il modello dell'esternalizzazione a terzi, dovesse essere privilegiato l'affidamento tramite concessione di servizi o tramite appalto di servizi.

La scelta di optare per l'appalto di servizi si è fondata sulle seguenti considerazioni:

- ✓ iter più breve per la predisposizione degli atti di gara e per l'affidamento del servizio
- ✓ assenza di ricorsi nei precedenti appalti di servizi inerenti la raccolta dei rifiuti urbani banditi dal Consorzio
- ✓ controllo pubblico diretto dei Comuni partecipanti sulle attività,
- ✓ non necessità di definire preventivamente i meccanismi di adeguamento tariffario
- ✓ possibilità di utilizzare la leva delle penali con decurtazione dei canoni d'appalto per ottenere il rispetto degli standard quali-quantitativi del servizio.