CITTÀ DI FIUMICINO

AREA CICLO RIFIUTI E TUTELA AMBIENTALE

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex. D.L. 18.10.2012 numero 179, art.34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI E ALTRI SERVIZI DI IGIENE URBANA PER IL COMUNE DI FIUMICINO - APPALTO CLASSIFICATO COME "VERDE" AI SENSI DEI CRITERI DEL D.M. DEL 13/02/2014.
Ente affidante	COMUNE DI FIUMICINO
Tipo di affidamento	APPALTO
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO TRAMITE GARA
Durata del contratto	7 ANNI
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	LA RELAZIONE RIGUARDA UN NUOVO AFFIDAMENTO (ex. D.L. 179/2012 ART.34 comma 20)
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	BACINO TERRITORIALE DEL COMUNE DI FIUMICINO

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Vanessa Signore
Ente di riferimento	Comune di Fiumicino
Area/servizio	UPD 2 Unità di Progetto Ciclo Rifiuti e Tutela Ambientale
Telefono	06-652108415
Email	vanessa.signore@comune.fiumicino.rm.it
Data di redazione	13.02.2020

INTRODUZIONE

La Giunta Comunale con Deliberazione numero 18 del 20.02.2019 ha approvato il progetto relativo ai "*SERVIZI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI E ALTRI SEFVIZI DI IGIENE URBANA PER IL COMUNE DI FIUMICINO*".

La scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

(a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
(b) economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
(c) tutela della concorrenza.

A tal fine, gli Enti devono motivare le proprie decisioni, attraverso una valutazione comparativa di convenienza, nella relazione che, ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012 (convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221), sono tenuti a predisporre e pubblicare prima di procedere all'affidamento del servizio.
Secondo l'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012: "*per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, la 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'amministrazione affidante, che dà conto della 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, indicando le compensazioni*

economiche, se previste".
Qualsiasi decisione va motivata, dunque, in base a criteri di efficacia e di vantaggiosità economica. Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli comparativi a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'ente territoriale.
Attualmente lo svolgimento del servizio di gestione dei servizi di igiene urbana a Fiumicino viene effettuato da una ditta privata in forza di appalto affidato tramite gara ad evidenza pubblica. L'esigenza di una nuova progettazione deriva dalla scadenza contrattuale e dalla volontà di raggiungere obiettivi più ambiziosi ed un miglioramento del servizio e risulta pertanto inevitabile l'affidamento del servizio tramite gara ad evidenza pubblica del servizio di igiene urbana nel Comune di Fiumicino.
Attualmente il servizio di raccolta dei rifiuti viene effettuato principalmente con il sistema "porta a porta".
L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali può infatti avvenire unicamente mediante una delle seguenti modalità:

1) gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. 50/2016;
2) affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
3) affidamento diretto a società c.d. *in house*.

Al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, in ordine alla necessità di dar ragione dei motivi e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento in caso di affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica il comune di Fiumicino ha quindi predisposto la presente relazione.

CONTESTO NORMATIVO

Contesto Europeo

Al fine di comprendere il perimetro di regolazione dei servizi pubblici locali è necessario richiamare e analizzare, ancorché in forma sintetica, il contesto europeo. In esso, infatti, è possibile rinvenire, *in primis,* la definizione di "servizio di interesse generale" che, in particolare, viene in considerazione per comprendere le implicazioni che necessariamente sottendono le diverse modalità di gestione dei servizi pubblici.
L'Unione Europea, da anni, è impegnata a ricercare e consolidare un sistema di riferimento capace di individuare, con un buon livello di consenso, una interpretazione comune di servizi pubblici, così da contemplare le diverse esperienze, storie, tradizioni e implementazioni dei diversi Stati membri.
In questo senso, già nel 1996, la Commissione Europea approvò una prima "Comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa", cui fece seguito nel 2000, una seconda Comunicazione, con lo stesso titolo. Le istituzioni europee hanno elaborato la nozione di Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) introdotta con il Trattato di Amsterdam e poi modificata in quello di Lisbona. L'espressione è rinvenibile nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare nell'art. 14 (ex articolo 16 del TCE), e nell'art. 106 (ex articolo 86 del TCE).
Attualmente, il Trattato di Lisbona (entrato ufficialmente in vigore il dicembre 2009), il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale e l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali sottolineano chiaramente l'importanza dei servizi di interesse generale nell'UE e definiscono i principi che guidano l'approccio dell'UE nei confronti di tali servizi.
Questi tre elementi forniscono una solida base per attuare un approccio flessibile e pragmatico, essenziale in questo settore considerate le differenze in termini di esigenze e preferenze che

derivano da situazioni geografiche, sociali e culturali differenti[1]. Tali servizi, a livello comunitario, sono definiti dalle seguenti caratteristiche:

1. universalità: il servizio deve essere erogato a favore di tutti i cittadini in base ad un certo standard qualitativo e ad un prezzo accessibile;
2. continuità: per taluni servizi è vietata l'interruzione, mentre per altri è vietato l'isolamento territoriale;
3. qualità: i servizi in argomento debbono presentare determinati standard qualitativi;
4. accessibilità: i servizi, sia in termini di tariffe praticate, sia in termini territoriali, debbono poter essere fruiti da tutti i cittadini UE;
5. tutela dei consumatori.

Nel corso degli ultimi anni, si è potuto assistere ad una forte spinta liberalizzatrice di numerosi servizi pubblici e ad uno sviluppo altrettanto significativo della tutela dei consumatori. La disciplina comunitaria in materia di servizi di interesse economico generale ha elaborato e, conseguentemente, ritenuto meritevoli di attenzione anche i seguenti aspetti:

- la sicurezza fisica del servizio;
- la sicurezza degli approvvigionamenti;
- l'accesso alle reti e all' interconnettività;
- la valutazione, il controllo e la partecipazione degli utenti.

In questo senso, i SIEG debbono:

1. "offrire" una chiara e facile identificazione degli obblighi di servizio pubblico
2. risultare trasparenti ed *accountable* con riguardo specifico alle clausole contrattuali, alle tariffe applicate e alle condizioni di finanziamento del servizio
3. costituire una effettiva scelta per i consumatori/utenti tra varie opzioni possibili e tra vari erogatori.

Alla luce di quanto espresso, ben si comprende allora perché all'interno della definizione di SIEG, questi ultimi, alla stregua di altri servizi, sono soggetti alla norme del Trattato CE in materia di mercato interno e concorrenza, atteso il loro carattere economico.
Detta configurazione può far sorgere la questione se l'applicazione integrale delle norme che disciplinano la concorrenza e il mercato sia compatibile con la realizzazione delle specifiche finalità sottese all'interesse generale attribuito e collegato al servizio specifico. Considerando il Trattato, tali situazioni sono disciplinate dall'art. 106, par. 2, interpretato alla luce delle decisioni della Corte Europea di Giustizia. In forza del disposto citato, i servizi di interesse economico generale sono in linea di principio sottoposti alle norme del Trattato CE. Tuttavia, si prevede che, qualora l'applicazione di tali norme dovesse impedire, sia di diritto, sia di fatto, il conseguimento della finalità collegata con quel determinato sevizio, i servizi in questione possono beneficiare di una deroga alle disposizioni del Trattato, purché siano soddisfatte alcune condizioni, in specie per quanto attiene alla proporzionalità della compensazione corrisposta alle imprese cui è affidata la gestione di tali servizi. Trattasi di una posizione, quella delle istituzioni UE, che intende "farsi carico" di garantire servizi efficienti, di qualità apprezzabile, non discriminatori ed accessibili.

Direttiva 2006/123/CE	Direttiva del Parlamento europeo e Consiglio Ue del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (Guue del 27.12.2006. L 376/36)

Sulla base della **Direttiva 2006/123/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, è stata redatta la “Guida relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici" e di mercato interno", del 7/12/2000[2]. Il documento si prefigge di fornire da un lato risposte alle domande

[1] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE COM (2011) 900 del 20 novembre 2011 "Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa"
[2] http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_it.pdf

sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai SSIG e ai SIEG e alle domande sull'applicazione ai SSIG delle norme relative agli appalti pubblici, per chiarire gli obblighi che spettano alle autorità pubbliche quando acquistano servizi sociali sul mercato e, infine dall'altro, per rispondere in merito all'applicazione ai SSIG delle disposizioni del trattato relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento (in appresso "le disposizioni relative al mercato interno") e delle disposizioni della direttiva "servizi".

Direttiva 2014/24/Ue	Direttiva sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/Ce (Guue del 28.3.2014. L 94/143)

Dal 18 aprile 2014, è entrata in vigore la nuova direttiva europea che regola la gestione degli appalti pubblici. La direttiva, approvata dal Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, del 26 febbraio 2014 n. 2014/24/Ue (Direttiva sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/Ce il cui testo è rilevante ai fini del See), dovrà essere recepita da tutti gli stati membri entro il 18 aprile 2016, data entro la quale la direttiva 2004/18/Ce ha cessato a tutti gli effetti la propria efficacia.
Nel merito, la direttiva 2014/24 codifica in particolare l'affidamento "in house" di servizi pubblici superando le regole dettate dalla giurisprudenza, seppur consolidate attraverso sentenze fondamentali per l'intero istituto giuridico (ad es. sentenza Teckal). All'articolo 12, "***Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico",*** in cinque paragrafi viene confermata la necessità del "controllo analogo" tra Amministrazione e società "in house", che si applica qualora la prima eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'Amministrazione aggiudicatrice.
La normativa dell'affidamento diretto viene regolata dal legislatore europeo in senso "negativo" spiegando tutto ciò che non rientra nella procedura dell'appalto pubblico. Infatti, l'articolo è stato inserito insieme ad altri, nell'ambito della categoria "Esclusione". Riguardo alla prassi, dunque, la direttiva europea segue la disciplina dell'affidamento diretto derogando alle norme dell'appalto, quando: «**punto a**), l'Amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un **controllo analogo** a quello da essa esercitato sui propri servizi; **punto b**), oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'Amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e, **punto c**) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata».
Queste tre condizioni basilari per il legislatore devono sempre ricorrere, anche quando l'amministrazione aggiudicatrice è una persona giuridica controllata e affida a sua volta alla controllante un servizio pubblico (articolo 12, paragrafo 2), oppure quando "l'Amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre Amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica" e tale controllo analogo "congiunto" di ottiene se sono soddisfatte le seguenti condizioni (articolo 12 paragrafo 3):

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;
- tali Amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e
- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle Amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Anche il contratto sottoscritto tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva, e dunque può derogare all'istituto della gara d'appalto

pubblica, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;
b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico e le Amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

Per determinare la percentuale delle attività della persona giuridica controllata (articolo 12, paragrafo 5), il legislatore europeo obbliga a prendere in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica o Amministrazione aggiudicatrice in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o Amministrazione aggiudicatrice in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

Contesto Nazionale

La nozione "**servizi pubblici locali**" non è mai stata espressamente fornita dal legislatore, per tale motivo esistono più definizioni che vari filoni di pensiero della giurisprudenza e della dottrina del diritto pubblico hanno costruito con varie ricomposizioni teoriche. Tra le più accreditate quella che definisce il servizio pubblico locale come "il complesso delle prestazioni di interesse collettivo rimesse alla gestione degli enti locali e suscettibili di essere erogate tanto dagli enti pubblici stessi, quanto da operatori privati".

Gli enti locali, così come definito **dall'articolo 112 del D. Lgs 267/2000** nell'ambito delle proprie competenze, "provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano ad oggetto produzioni di beni ed attività rivolte alla realizzazione di fini sociali, nonché a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". Al comma 3, si rimanda al D. Lgs. 30 luglio 1999, n.286 (costituito dal solo articolo 11) avente ad oggetto la qualità dei servizi pubblici e le carte dei servizi.

Con la **L. 24 dicembre 2007 n. 244 (Finanziaria 2008) di cui all'articolo 2 comma 461**, si stabilisce che gli enti locali, in sede di stipula dei contratti di servizio, "al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire ***la qualità, l'universalità e l'economicità*** delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad emanare una «***Carta della qualità dei servizi***»", da redigere e pubblicizzare in conformità "ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza". Il settore dei Servizi Pubblici Locali (di seguito SPL) è stato sottoposto a vari interventi sia di tipo legislativo che di tipo referendario che hanno cambiato profondamente l'assetto normativo che regola questa materia. Il settore dei SPL è stato inoltre condizionato da ripetuti interventi interpretativi da parte della Corte di Giustizia Europea e della Giurisprudenza amministrativa nazionale.

Già nel testo normativo fondante del federalismo **D.L. 31 maggio 2010, n.78** *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" [Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 (in SO n.174, relativo alla G.U. 30/07/2010, n.176)]* e in occasione dell'ultima riforma dei servizi pubblici locali ex **D.L. 24 gennaio 2012, n.1 convertito in L. 24 marzo 2012**, **n. 27** (c.d. decreto liberalizzazioni) avente ad oggetto *"Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"*, è stata ribadita la necessità di organizzare i servizi pubblici locali per ambiti territoriali ottimali. Già nel maggio 2010 erano però state avviate le riforme federali dello stato italiano con cui sono state disposte alcune misure di rilevante impatto per il comparto dei servizi pubblici locali funzionali ad agevolare il riordino e la

razionalizzazione degli enti territoriali. Infatti, con il D.L. 31 maggio 2010, n.78 all'art.8 *"Razionalizzazioni e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche"*, comma 28, è stato stabilito che "*Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3 della legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ..*" con un successivo divieto, al comma 29 di "*...svolgere singolarmente le funzioni fondamentali in forma associata...*" ovvero di svolgere la stessa funzione in più di una forma associativa. L'articolo 30 inoltre prevede che le Regioni, per i Comuni di maggiori dimensioni, ad esclusione dei Comuni con numero di abitanti superiore a 100.000 e di quelli capoluogo di provincia, nelle materie prevedano, con legge regionale, la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui **all'art. 21, comma 3, L. 5 maggio 2009, n. 42** "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", fra cui rientra anche la gestione integrata dei rifiuti solidi urbani.
Sul solco di questa norma "ad ampio spettro" di fondamentale importanza per la pianificazione dei futuri servizi pubblici locali, si inserisce la Legge 27/2012 recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*": all'**articolo 25**, in materia di promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali, nell'integrare le disposizioni ex **D.L. 13 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"** (e in parte successivamente modificato dall'**art. 53, c.1, lettera a) DL 83/2012, convertito in Legge 7 agosto 2012, n.134**), viene aggiunto l'articolo 3-bis. (Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali) stabilendo che "*A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a* massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012…". In un primo momento, contrariamente a quanto auspicato dai promotori del referendum del 12 e 13 giugno 2011, **l'abrogazione dell'articolo 23-bis del D.lgs 112/2008** (convertito in Legge 133/2008, modificato dal D.lgs. 135/2009 con conversione in Legge 166/2009), non ha determinato la possibilità di ricorrere liberamente agli affidamenti in house.
Tali affidamenti diretti coerentemente al dettato comunitario, in ambito europeo continuano a costituire una forma di affidamento del tutto "eccezionale" poiché risulta pesantemente condizionato da tutti i paletti posti dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale in tema di "controllo analogo" e di "prevalenza dell'attività". Com'è noto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha codificato dei meccanismi di costituzione dei moduli societari misti molto più flessibili di quelli elaborati dalla disciplina abrogata, soprattutto in materia di determinazione delle quote di partecipazione del privato al capitale sociale. Resta quindi del tutto immutata la possibilità degli enti locali di scegliere tra le seguenti opzioni gestionali:

1. ricorso al privato (in forma singola o associata),
2. a moduli societari misti ovvero
3. all'autoproduzione (affidamento in house).

Tuttavia occorre sottolineare che il **Consiglio di Stato italiano nella sentenza 11 febbraio 2013, n. 762[3],** in seguito all'abrogazione del citato articolo 23-bis del D.L. 112/2008 e alla dichiarazione di incostituzionalità da parte della Consulta dell'articolo 4 del D.L. 138/2011[4] che aveva riproposto

[3] Fonte http://www.reteambiente.it/news/17981/consiglio-di-stato-l-affidamento-in-house-non-e/

[4] L'articolo 4, comma 32 della Legge 148/2011, come modificato dalla Legge 27/2012, aveva stabilito che gli affidamenti diretti sarebbero cessati, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2012. La Legge 148/2011 aveva inoltre precisato la scelta degli enti locali sull'opzione del ricorso obbligatoriamente connesso alla valutazione preventiva di una serie di elementi, anche di carattere tecnico e finanziario, affinchè la modalità di affidamento opzionata risultasse quella più efficiente. Il quadro normativo richiede quindi la redazione del presente Progetto Unitario come strumento essenziale per supportare le decisioni adottate in tal senso dalle amministrazioni locali. Il Progetto Unitario deve esplicitare le prospettive gestionali e sulle proiezioni gestionali e sulle proiezioni delle dinamiche economiche dei servizi, sul medio e lungo termine. All'esito della verifica di cui al comma 1 dell'art. 4 della Legge 148/2011 ciascuno degli enti locali dell'ARO avrebbe dovuto adottare una delibera quadro che

sostanzialmente la disciplina abrogata dal referendum (sentenza del 20 luglio n. 199/2012[5]) ha rigettato il ricorso di un'impresa che aveva impugnato la delibera di affidamento "in house" da parte della Provincia di Bolzano a una società pubblica del servizio rifiuti e depurazione acque, essendo venuto meno **il principio della "eccezionalità" dell'affidamento "in house" dei servizi locali di rilevanza economica**, principio presente in Italia ma senza basi nella disciplina Ue.
Dopo l'intervento della Corte Costituzionale, il legislatore italiano è intervenuto nuovamente in materia questa volta senza reintrodurre norme in parte abrogate dal referendum, ma limitandosi ad assicurare il rispetto della normativa europea, con il **D. L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazione nella L. 17 dicembre 2012 n. 221** *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", Sezione X,* Articolo *34, commi 20-24.* Il comma 20 "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, dispone che "*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"*. Il comma successivo spiega inoltre che *"Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013".* Va inoltre considerato che la legge di stabilità 2014 (legge 147 del 23 dicembre 2013), con due **commi 561 e 562** ha cancellato il disegno delle dismissioni societarie: Nello specifico vengono **abrogate** le seguenti norme:

- *articolo 14 comma 32 del dl 78/10 s.m.i.,* inerente il divieto di costituzione e mantenimento delle società detenute dai Comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti e di quelle con popolazione compresa fra 30.000 e 50.000 abitanti (obbligo di dismissione delle società in perdita entro il 30 settembre 2013[6]);
- *commi 1, 2, 3, 3-sexies, 9, 10 e 11 dell'articolo 4 del dl 95/2012 s.m.i.* inerenti l'obbligo di procedere alla dismissione delle c.d. società strumentali nonché alcuni vincoli sul personale delle stesse. In particolare si prevedeva l'obbligo degli Enti di chiudere le società strumentali entro il 31 dicembre 2013;
- *commi da 1 a 7 dell'articolo 9 del dl 95/2012 s.m.i.* che prevedevano il divieto di istituzione e la soppressione di enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitavano anche in via strumentale, funzioni fondamentali spettanti a comuni, province e città metropolitane.

In verità, la politica delle dismissioni societarie degli enti locali fortemente sostenuta dalle analisi dalle relazioni della Corte dei conti in un'ottica di razionalizzazione delle risorse, tuttavia aveva trovato una mitigazione dei rigori della norma *de quo,* introdotta in sede di conversione del decreto legge. Fu demandato in effetti ad un decreto del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la riforma per il federalismo fiscale, la determinazione delle modalità attuative delle previsioni summenzionate, nonché ulteriori ipotesi di esclusione del relativo ambito di applicazione. Pertanto, la delega ad un decreto

---

illustrasse l'istruttoria compiuta ed evidenziasse le ragioni della decisione e i benefici derivanti dalla scelta effettuata anche in base ai risultati che si intendessero conseguire.

[5] Fonte http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=199

[66] Tale divieto tuttavia non trovava applicazione nei seguenti casi: alle società con partecipazione paritaria, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; alle società con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti. La norma consentiva inoltre ai comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti di detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2012 i predetti comuni sono tenuti a mettere in liquidazione le altre società già costituite.

interministeriale di stabilire le modalità di attuazione di tale legge rendeva i precetti ivi dettati del tutto inefficaci sino al momento in cui non fosse emanato il Regolamento attuativo. Norma che non ha mai trovato attuazione assumendo perciò una natura meramente programmatica.
A fronte di tale scenario, conviene dunque svolgere alcune considerazioni conclusive che prendono in esame la portata dell'art. 4 della L. 148/2011. Come rilevato anche dalla sezione Lombardia della Corte dei Conti (v. delibera 959/2010/PAR del 13 ottobre 2010) e come più diffusamente argomentato nella delibera n. 129/2010/PAR della sezione Puglia della Corte dei Conti, vi è uno stretto legame fra il meccanismo di in house providing e la costituzione di (o il mantenimento di partecipazioni in) società controllate da parte dell'amministrazione comunale, in quanto l'affidamento del servizio presuppone che l'amministrazione sia necessariamente "munita" di una propria società controllata. Proprio tale stretto legame fra partecipazione societaria e affidamento in house, riprendendo le considerazioni a suo tempo svolte dalla Corte dei Conte sezione Puglia nel suo primo orientamento, potrebbe risultare oggi un elemento di più ampia portata al fine di ritenere che il settore dei servizi pubblici sia escluso dall'applicazione dell'obbligo di dismissione in questione.
Infatti, al momento in cui si era formato il primo orientamento della sezione Puglia della Corte dei Conti, e al momento in cui è maturato l'opposto prevalente orientamento, la disciplina dei servizi pubblici locali era improntata ad una fortissima disincentivazione del mantenimento di rapporti di in house providing. L'allora vigente art. 23bis del DL 112/2008 prevedeva infatti che l'affidamento in house dovesse essere una eccezionale deroga al modello di affidamento tramite gara (o tramite modelli di partnerariato pubblico-privato). La disposizione prevedeva che solo a seguito di un ampio iter procedimentale, dal quale emergesse l'impossibilità di rivolgersi al mercato per l'individuazione del soggetto gestore, l'amministrazione locale avrebbe potuto utilizzare il modello dell' in house providing[7], previo, peraltro, parere della competente autorità indipendente di settore.
Tuttavia, a seguito del referendum abrogativo del giugno 2011 e, soprattutto, della riscrittura dell'intera disciplina di settore, deve ritenersi che lo scenario di fondo sia completamente cambiato.
Il legislatore, infatti, proprio per aderire al portato dell'esito referendario ha riproposto il precedente art. 23bis inserendo una rilevantissima innovazione: l'assoluta libertà per ciascun ente locale di procedere ad affidamenti diretti entro la non irrilevante soglia di 900.000 euro/annui per ciascun servizio. In sostanza, la disciplina di settore prevede – a differenza del passato contesto normativo - un maggior favore (o forse minor sfavore…) nei confronti dell'affidamento in house.
Tale quadro legislativo è stato però scardinato dalla sentenza n. 199 del 17 luglio 2012 della Corte costituzionale che ha dichiarato completamente illegittimo il contenuto dell'art. 4 della Legge 138/2011 e s.m.i. sostenendo che tali prescrizioni sono la copia, ancor più decisa rispetto all'originale, di quelle abrogate dal referendum sui SPL, quindi sono illegittime.
La Corte ha quindi accolto il ricorso delle sei Regioni (Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Lazio, Puglia e Sardegna) che avevano impugnato tale normativa. La norma abrogata aveva previsto l'esclusione del «servizio idrico integrato» a seguito dell'esito dei referendum abrogativi di giugno 2011 ma, secondo la Corte, l'esito referendario aveva cancellato tutte le liberalizzazioni contenute nel primo tentativo di liberalizzazione dei SPL del 2008. La sentenza riconosce inoltre alle regioni la competenza di affidare ad enti pubblici o ad enti in house la gestione dei servizi pubblici.
La sentenza ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4 del Dl 138/2011 «sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni», compresi i ritocchi apportati da ultimo con il «Cresci-Italia» del Governo Monti (articolo 53 del Dl 83/2012). Sono stati quindi cancellati i limiti economici per gli affidamenti in house, preclusi per servizi di valore superiore ai 900mila euro annui (diventati poi 200mila con il decreto liberalizzazioni 1/2012 del Governo Monti) e l'obbligo per gli enti locali di effettuare analisi di mercato entro il 13 agosto 2012 per giustificare l'attribuzione di diritti di esclusiva. Viene quindi cancellata tutta l'architettura legislativa che si era accumulata con gli ultimi provvedimenti legislativi ed il settore viene attualmente regolamentato

[7] Fonte http://www.altalex.com/index.php?idnot=54308

solo dalla normativa europea (richiamata dagli stessi giudici costituzionali), che permette l'affidamento in house a tre condizioni: la società affidataria deve avere capitale interamente pubblico e svolgere la quota prevalente della propria attività con l'ente affidante, che a sua volta deve esercitare su questa un controllo «analogo» a quello assicurato sui propri uffici. Si riporta in tabella un elenco cronologico della principale normativa del settore riportate in questo paragrafo.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI - ELENCO DELLA NORMATIVA PRINCIPALE	
Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267	**TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI. Artt. 112 e 113**
L. 24/12/2007 n.244	Finanziaria del 2008. Articolo 2, comma 461. Carta della Qualità dei Servizi
DECRETO-LEGGE 25 giugno 2008, n. 112	Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitivita', la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria. (GU n.147 del 25-6-2008 - Suppl. Ordinario n. 152) Note: Entrata in vigore del decreto: 25-6-2008. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133 (in SO n.196, relativo alla G.U. 21/08/2008, n.195).
L. 5/05/2009, n. 42	Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. (09G0053) (GU n.103 del 6-5-2009). Entrata in vigore del provvedimento: 21/5/2009
D.L. 31 maggio 2010, n.78	"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"
Referendum dell'11 e 12 giugno 2011	Abrogazione dell'articolo 23-bis del d.l. n. 112/2008 e sua riformulazione con articolo 15 del d.l. n. 135/2009
D.L. 13 agosto 2011, n.138, convertito con L. 14 settembre 2011, n.148	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari. (11G0190) (GU n.216 del 16-9-2011). Note: Entrata in vigore del provvedimento: 17/09/2011
D.L. 24 gennaio 2012, n.1 convertito in L. 24 marzo 2012, n.27	(c.d. decreto liberalizzazioni) avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"
sentenza 199/2012 Corte Costituz. del 20 luglio 2012	Norme impugnate e abrogate: Art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148
D. L. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito in LEGGE 17 dicembre 2012, n. 221	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese. (12G0244) (GU n.294 del 18-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 208). Note: Entrata in vigore del provvedimento: 19/12/2012
Consiglio di Stato italiano sentenza 11 febbraio 2013, n. 762	Riconsiderazione del principio della "eccezionalità" dell'affidamento "in house" dei servizi locali di rilevanza economica
Legge 147 del 23 dicembre 2013	LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014). (13G00191) (GU Serie Generale n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87) note: Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2014, ad eccezione del comma 356 che entra in vigore il 27/12/2013. Articolo 1. Commi 561 e 562

Contesto Regionale

Dal giugno 1999 al giugno 2008 nella Regione Lazio era stato dichiarato lo Stato di emergenza ambientale connesso alla questione dei rifiuti solidi urbani ed assimilati con O.P.C.M. n 2992 del 23 giugno 1999. Il Piano degli Interventi di Emergenza nel Settore dello Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani ed Assimilabili, emanato dal Commissario Delegato per l'Emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Art.1, comma 4, OPCM n.3249 del 08/11/2002), che fa riferimento al sopraccitato Piano Regionale, mirava al perseguimento dei seguenti obiettivi

generali:
- recuperare buona parte dei materiali riciclabili;
- organizzare in modo più adeguato tutta la raccolta, adottando una tipologia di "raccolta integrata";
- raggiungere con rapidità gli obiettivi di intercettazione prefissati;
- garantire metodiche di raccolta che consentano un effettivo recupero dei flussi intercettati.

Ne mese di giugno del 2008 è stata ripristinata la gestione ordinaria, sicché le funzioni di programmazione, attuazione e controllo sono state assunte di nuovo dagli enti istituzionalmente competenti (regione, province e comuni). Tale fase, tuttavia, è durata, solo tre anni. Nell'estate del 2011, infatti, in seguito alla procedura di infrazione del 17 giugno 2011 n. 2011/4021, avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia anche per la non conformità della discarica di Malagrotta alla direttiva sulle discariche (dir. 1999/31/CE), è stato nuovamente dichiarato lo stato di emergenza nella provincia di Roma. Il 6 settembre 2011 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha nominato un commissario straordinario per l'emergenza rifiuti, nella persona del prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro, il quale, dopo circa otto mesi dall'assunzione dell'incarico, ha rassegnato le dimissioni. Al suo posto, è stato nominato il prefetto Goffredo Sottile che è ha operato quale commissario ad acta fino al 30 giugno 2014.
Si riportano di seguito i principali atti regionali in merito al tema della gestione dei rifiuti:
- la L.R. 9 luglio 1998, n. 27 "Disciplina regionale della gestione dei rifiuti" e successive modificazioni;
- il Piano di gestione dei rifiuti della Regione Lazio, approvato con Deliberazione del Consiglio 18 gennaio 2012, n.14 del e successive modificazioni;
- la L.R. 14 Luglio 2014, n. 7 "Misure finalizzate al miglioramento della funzionalità della Regione "Disposizioni di razionalizzazione e di semplificazione dell'ordinamento regionale nonché interventi per lo sviluppo e la competitività dei territori e a sostegno delle famiglie";
- la L.R. 10 Agosto 2016, n. 12 "Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione";
- "Linee guida regionali per l'applicazione della tariffazione puntuale da parte dei Comuni" approvate con Deliberazione n. 9924 del 18 giugno 2018.

L'atto principale della pianificazione regionale è il Piano di Gestione dei rifiuti della Regione Lazio, approvato con Deliberazione del Consiglio regionale del 18 gennaio 2012 n. 14 ai sensi dell'articolo 7, comma 1 della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 "Disciplina regionale della Gestione dei Rifiuti" attualmente in fase di aggiornamento con il presente PRGR.
Il Piano di cui sopra era altresì un aggiornamento del precedente Piano approvato con D.C.R. 10 luglio 2002 n. 112, e nasceva a seguito della necessità di adeguamento alle numerose innovazioni normative, fra cui:
- Il D.Lgs. 36/03, c.d. "Decreto discariche", che ha imposto il divieto dei rifiuti non trattati in discarica e la riduzione dei rifiuti biodegradabili da avviare a smaltimento;
- Il D.Lgs. 152/06, c.d. "Codice ambientale", che disciplina con maggiore dettaglio numerosi temi in materia di competenze, programmazione e regolazione della materia dei rifiuti, non chiariti dalla disciplina previgente (D.Lgs. 22/97).

Il piano regionale del 2012 era suddiviso nella Parte I – Rifiuti urbani e nella Parte II – Rifiuti speciali. La III Parte è relativa alla Bonifica dei siti contaminati. Oltre all'iniziale introduzione al contesto normativo sono presenti le analisi sulle produzioni di rifiuto con indicazione delle modalità di organizzazione dei servizi di raccolta.
Il Piano era strutturato a livello impiantistico sulla dimensione dei 5 ATO della Regione Lazio, Frosinone, Latina, Rieti, Roma e Viterbo. Per ciascun ATO è previsto un sistema impiantistico dimensionato sulla base dei flussi attesi. L'obiettivo del Piano è allineato al D. Lgs. 152 del 2006 prevedendo rispettivamente obiettivi di raccolta differenziata:
- Per almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006;
- Per almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008;

• Per almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012;
Il Piano prevedeva la redazione di un apposito Piano di prevenzione per la produzione dei rifiuti tarato sul Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti adottato dal Ministero dell'Ambiente il 18-03-2013.
Il suddetto Piano era stato oggetto della sentenza del TAR Lazio Sez. I-Ter n. 121 del 9 gennaio 2013 . I Giudici del TAR Lazio avevano ritenuto che il Piano rifiuti approvato nel 2012 contenesse alcuni elementi illegittimi, contestando in particolare la violazione dell'art.1 della Direttiva Discariche, gli articoli 4 e 13 della Direttiva Rifiuti, l'articolo 7, comma 1 del D.Lgs, 36/2003,
nonché il Principio di Precauzione ex articolo 174 del Trattato Europeo che dovrebbe orientare le scelte anche pianificatorie della Pubblica Amministrazione per tutelare la salute e migliorare la qualità dell'ambiente. In particolare, il TAR Lazio ha contestato alla Regione il ricorso la previsione della pratica della Tritovagliatura come modalità di trattamento del rifiuto prima del conferimento in discarica, ricordando che la semplice separazione meccanica della frazione secca dalla frazione umida di un rifiuto non può comportare il mutamento della natura del rifiuto da urbano a speciale, con conseguente sottrazione del 'rifiuto speciale' alla disciplina del 'rifiuto urbano'. Secondo il TAR Lazio un trattamento che consista nella mera compressione e/o triturazione di rifiuti indifferenziati da destinare a discarica, senza una adeguata selezione delle diverse azioni dei rifiuti ed una qualche forma di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente ed i rischi per la salute umana. Inoltre, a parere del TAR Lazio non era stata correttamente espletata la procedura di Valutazione Ambientale Strategica in relazione alla chiusura della discarica di Malagrotta e l'individuazione di siti come soluzioni alternative. Indirizzi in merito al compostaggio dei rifiuti. La suddetta sentenza non è stata però confermata dal Consiglio di Stato che si è pronunciato in data 16 aprile 2013 .

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Le disposizioni di cui al comma 20, dell'art.34 del D.L. n.179/2012, convertito dalla Legge n.221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.
Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.
Il Servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire a tutti un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.
In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".
La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 07.03.2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".
In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo

a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di un a tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.
Sostanzialmente gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a tariffe accessibili.

Il Servizio di Igiene Urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità:
-in primo luogo deve essere continuo e regolare, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da tale 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 del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa).
È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: **il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi.**
Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti, l'art.200 del D. Lgs. n.152/2006 (Testo unico norme in materia ambientale) tratta del servizio come una gestione a svolgimento obbligatorio, a cura dell'ente d'ambito.
Inoltre, sempre in ottica di contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico, in base allo stesso art.198, commi 2 e seguenti del D. Lgs n.152/2006 succitato (Competenze dei Comuni), viene previsto che:
"2. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d 'ambito..., stabiliscono in particolare:

- *le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani; le modalità del conferimento, della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;*
- *le modalità di conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed 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 esumazione ed estumulazione ...;
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;
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 rifiut i speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'art.195, c. 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'art.184, c. 2, lettere c) e d).
3. I Comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informa zioni sulla gestione dei rifiuti urbani ad esse richieste.
4. I Comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni."
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, questo ente locale deve imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, 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**), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di **precauzione**, di **prevenzione**, di **sostenibilità**, di **proporzionalità**, di **responsabilizzazione** e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga". A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.

Per quanto sopra, al fine della tutela della salute e dell'ambiente, tutela che l'ente deve perseguire, è necessario che, con la stipulazione del contratto di servizio, siano garantiti determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Per quanto riguarda il concetto di compensazione economica, esso deriva, nel diritto comunitario, dall'art.106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Infatti se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla “mission” particolare che la natura del servizio pubblico impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non operi in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che “la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento”.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il servizio di igiene urbana costituisce un’attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l’igiene e la salute pubblica; è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura, e non è possibile interromperlo. L’affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, consentirà ai Comuni di ottenere risparmi di spesa per la gestione del servizio in questione. In tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l’art. 59, c.2 D.Lgs. 507/1993: Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è

obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex DLgs. 152/2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrale sopra menzionate.
In materia di conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti debba essere gestito in esclusiva (un Ente pubblico affidante, un affidatario unico per territorio e periodo di tempo) e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio – piccole, il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio (raccolta; spazzamento stradale; smaltimento finale; altri segmenti).
Quanto alla raccolta dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile. Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero inevitabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono (facilmente) risolubili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi - gestore che richiederebbe un non facile coordinamento. Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza Corte Costituzionale 239/2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 DLgs 22/1997 ed ex D.Lgs. 152/2006 nelle varianti possibili (c.d. "tia 1", "tia 2", "tia 3") fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633/1972. Dopo una serie di prese di posizione ondivaghe da parte dei diversi soggetti chiamati ad esprimersi a vario titolo (Agenzie delle Entrate a mezzo di circolari, commissioni tributarie, Corte di Cassazione), con soluzioni adottate nella prassi e suggerite dalla dottrina le quali non potevano che tener conto della precarietà del quadro di riferimento, solo con la sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n.3294 si è ribadita in via pressoché definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale.
Quanto allo spazzamento stradale, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuarvi operazioni di pulizia, e solo l'ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'(unico) affidatario che si occupi del segmento specifico; la concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile.
Al riguardo, in termini di relativa complessità, si consideri anche l'art.25, c.4 D.L. 1/2012 convertito in Legge 27/2012, in base al quale per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'art.202 D.Lgs. 3 Aprile 2006, n.152, e nel rispetto della normativa nazionale ed europea, le seguenti attività:

a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti dal Comune.

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per il comune di Fiumicino e per un periodo di tempo sufficiente ad operare l'ammortamento delle attrezzature e dei mezzi necessari all'avvio del servizio di raccolta domiciliare.
Nel seguito della relazione si descrivono i contenuti specifici degli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) che saranno alla base del nuovo Contratto di Servizio integrato di raccolta e trasporto dei

Rifiuti Solidi Urbani e di Spazzamento da erogare nell'ambito del territorio del comune di Fiumicino, elaborati sulla base degli standard tecnici definiti nello schema tipo di Carta dei servizi predisposto ed adottato dalla Regione Lazio con DGR numero 36 del 23.01.2009, in aderenza a quanto previsto dalla Legge Regionale n. 6 del 2002.
Le modalità di erogazione ed organizzazione dei servizi di igiene urbana dovranno garantire:

1) il rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione per gli stessi;
2) la parità di trattamento del servizio prestato tra le diverse aree urbane del territorio comunale, nei limiti resi possibili dalle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito;
3) il rispetto dei criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità nei confronti degli utenti;
4) la continuità e la regolarità secondo le modalità previste nel Contratto del servizio;
5) l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo;
6) la tutela dei cittadini nonché la salvaguardia dell'ambiente.

Il comune di Fiumicino deve prevedere un servizio di raccolta differenziata di qualità rivolto a tutte le utenze domestiche del territorio ed a tutte le utenze non domestiche, per queste ultime in linea con i principi di assimilazione dettati dall'apposito regolamento comunale tipo adottato dall'Ente.
Il servizio di raccolta dovrà garantire l'intercettazione di flussi separati delle seguenti frazioni merceologiche:

- organico
- carta/cartone
- plastica/metalli
- vetro
- secco residuo

Nel rispetto del principio di garanzia sopra esposto, al fine di contenere il costo del servizio in relazione alle frequenze di raccolta, sarà possibile prevedere in aree urbane caratterizzate sia da una elevata densità abitativa sia da una configurazione della rete viaria tale da rendere difficoltoso ed ostativo il continuo passaggio dei mezzi di raccolta, dei sistemi di raccolta integrati.
Il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani ed assimilati, deve quindi essere organizzato, in funzione delle caratteristiche urbane e di sviluppo residenziale del contesto territoriale nel quale si compone l'intero territorio del comune di Fiumicino, ed in linea con le logiche sopra evidenziate.
L'attivazione, pertanto, di tali sistemi integrati dovrà essere valutata a seguito di una specifica analisi costi-benefici e che tenga anche conto degli aspetti quali-quantitativi delle emissioni di CO2 che il passaggio continuo dei mezzi di raccolta potrebbe generare a carico di tali ambiti urbani. Resta inteso che, indipendentemente dal sistema applicato, dovrà comunque essere garantito il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissati per ultimo dalla Pianificazione di settore. Indipendentemente dalla tipologia di raccolta, dovrà sempre essere preventivamente verificato per ciascuna utenza servita, la possibilità/disponibilità di detenere le frazioni differenziate prodotte, all'interno di spazi privati di pertinenza dell'utenza servita.
Il servizio di spazzamento meccanizzato e manuale dovrà essere svolto in maniera tale da garantire che il Comune di Fiumicino riceva il miglior servizio in accordo con le proprie esigenze territoriali, organizzato secondo i criteri sopra esposti.
Vengono di seguito riportati i contenuti degli obblighi specifici del servizio di che trattasi, che devono essere erogati nel rispetto dei principi sopra esposti.

SENSIBILIZZAZIONE E CONDIVISIONE DELLE MODALITÀ DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

Ogni azione/attività afferente alla modalità di raccolta utilizzata in uno specifico ambito urbano per garantire il perseguimento dei risultati previsti, dovrà essere condivisa con le utenze interessate sia in fase di progettazione sia in fase di esecuzione. Dovranno essere svolte opportune

campagne di comunicazione/informazione e di sensibilizzazione rivolte a tutte le utenze territoriali.

QUANTIFICAZIONE DEL MATERIALE E CONTROLLO DELLE CORRETTE PROCEDURE DI RACCOLTE

Per quanto possibile dovranno essere previsti idonei sistemi di tracciabilità dei rifiuti capaci di definire ed assegnare alla singola utenza la corretta quantità di rifiuto differenziato prodotto distinto per tipologia di materiale. Dovrà, inoltre, essere eseguito il controllo del rispetto degli adempimenti previsti a carico delle utenze, con la conseguente, nei casi di riconosciute mancanze regolamentari, applicazione delle sanzioni pecuniarie previste.

CONSEGNA DEL MATERIALE DI CONSUMO ALLE UTENZE

Al fine di facilitare e rendere più agevole la modifica delle abitudini consolidate delle utenze a favore dei nuovi principi di raccolta, dovrà essere prevista, per il tramite del Gestore del servizio pubblico, la fornitura di adeguato ed idoneo materiale di consumo riconosciuto utile per consentire l'applicazione delle regole di separazione dei rifiuti all'interno degli appartamenti/locali privati e di successivo conferimento nei contenitori destinati alla raccolta da parte del Gestore. Il cosiddetto Kit di materiale, dovrà essere definito per ciascuna tipologia di utenza in funzione della consistenza del nucleo familiare o delle produzioni attese di un determinato flusso di scarto recuperabile.

CALENDARIO DI RACCOLTA

Al fine di consentire un efficace sistema di raccolta a favore di tutte le utenze, dovrà essere predisposto un idoneo calendario di raccolta che tenga conto delle frazioni merceologiche prevalenti (organico, carta/cartone, plastica/metalli, vetro, secco residuo). Il calendario potrà essere organizzato per ambiti urbani e per tipologie di utenze, e dovrà tenere conto di una analisi tecnica-gestionale ed economica dell'intero servizio di raccolta differenziata erogato globalmente sul territorio comunale. Le frequenze di raccolta dovranno essere quelle indicate nei punti successivi del presente documento.

RACCOLTA DELLA FRAZIONE ORGANICA (COMPOSTAGGIO DOMESTICO)

Il servizio dovrà assicurare la raccolta differenziata della frazione organica mediante un sistema domiciliare e di prossimità, fatte salve specifiche esigenze da valutare tra Comune e Gestore del servizio, per le quali potranno essere previsti sistemi di raccolta mediante contenitori e/o cassoni scarrabili. Il sistema "porta a porta" dovrà essere assicurato, per quanto possibile, per tutte le utenze non domestiche del territorio comunale, per le utenze domestiche dei quartieri periferici, compatibilmente con le caratteristiche urbanistiche degli stessi.

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La presente relazione in base alla quale effettuare la scelta delle modalità di affidamento deve contenere sia la motivazione relativa alla forma di gestione scelta, sia la verifica dell'osservanza dei requisiti europei previsti per tale modalità di affidamento, sia l'analisi di efficienza e di economicità e le sue prospettive.

In considerazione dell'urgenza con cui il Comune di Fiumicino intende raggiungere elevati livelli di RD e l'assenza di società c.d. "in house" all'interno del territorio del Comune di Fiumicino, si può procedere all'affidamento dei servizi di igiene urbana solo mediante procedura ad evidenza pubblica, del servizio di gestione igiene urbana, raccolta e spazzamento dei rifiuti urbani e assimilati.

L'affidamento all'esterno, mediante procedura aperta, potrà garantire il perseguimento di interessi generali della collettività, cosi come stabiliti nella carta di servizi già adottata in modo conforme allo schema di Carta di Servizi adottato con la DGR n. 36 del 2009, e nel rispetto dell'Art. 2, comma 461 della L. 244/2007 (finanziaria 2008).

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

I servizi progettati e la soluzione di affidamento prospettata (esternalizzazione tramite gara pubblica) possono essere giudicati preferibili per l'amministrazione sotto più profili in quanto:

- si evitano aggravi di costi;
- i costi del servizio risultano contenuti entro livelli accettabili rispetto al mercato esistente;
- sussiste la reale e concreta possibilità di elevare la qualità e l'efficienza del servizio;

In conseguenza della gestione del servizio che dovrà essere espletato nelle modalità previste nel progetto approvato dall'Ammnistrazione non vi saranno aumenti tariffari incontrollati auspicando, al contrario, la possibilità di una riduzione tariffaria in virtù di razionalizzazione del servizio.

La scelta dell'esternalizzazione del servizio consentirà il passaggio ad un nuovo gestore senza soluzione di continuità e senza sovrapposizione dei servizi (cessa l'affidamento attuale e subentra il nuovo gestore con un nuovo contratto).

Il Dirigente

Arch. Vanessa Signore