



# COMUNE DI MANZIANA

Città Metropolitana di Roma Capitale

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta  
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

U	COMUNE DI MANZIANA Comune di Manziana
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE	Protocollo N.0007344/2022 del 20/04/2022 Firmatario: marco silvestri

## INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Miglioramento ed implementazione del servizio raccolta rifiuti porta a porta puntuale
Ente affidante	Comune di Manziana
Tipo di affidamento	Appalto di Servizi
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara ad evidenza pubblica
Durata del contratto	5+2 anni + eventuale 6 mesi proroga
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Manziana

## SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	R.U.P. Arch. Silvestri Marco
Ente di riferimento	Comune di Manziana
Area/servizio	Area Tecnica
Telefono	06.9963672
Email	PEC : info.comunemanziana@pec.it
Data di redazione	12.04.2022

## SEZIONE ANORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il Comune di Manziana intende procedere, in adempimento della normativa comunitaria, nazionale e regionale, all'affidamento, **in appalto unico e integrato**, di tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani, specificamente ma non esaustivamente:

- a) raccolta;
- b) trasporto;
- c) conferimento ai siti per il trattamento (recupero o smaltimento) ai sensi della vigente normativa di settore, comprensivo di tutti gli oneri economici relativi e degli eventuali ricavi;
- d) spazzamento strade e piazze.

La durata del predetto appalto è stabilita in cinque più due anni ed eventuali sei mesi di proroga.

Come richiesto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 convertito, con modificazioni, in L. 17 dicembre 2012, n. 221 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), la presente **relazione** dà conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motiva le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio.

Si dà atto, inoltre, dei seguenti atti comunali recentemente approvati:

- a) Delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 24 Marzo 2011 recante "Approvazione del Regolamento per la disciplina della gestione dei rifiuti urbani";
- b) la Delibera di Consiglio Comunale n. 8 del 10/03/2022 di approvazione del D.U.P. per il triennio 2022-2024;
- c) la Delibera di Consiglio Comunale n. 9 del 10/03/2022 di approvazione del Bilancio previsionale per il triennio 2022-2024;

### **La gestione dei rifiuti urbani: servizio pubblico locale di rilevanza economica**

La definizione legale di **gestione dei rifiuti** è contenuta nell'art. 183, comma 1, lettera n), del D.Lgs. 03 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) che così dispone: “ **“gestione”**: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti a altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati”.

Riguardo all'inquadramento giuridico dei **servizi pubblici locali**, ricordiamo che il Consiglio di Stato ha chiarito che:

- a) è necessario muovere dal dato di diritto positivo dell'art. 112 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che ha definito i servizi pubblici locali come quelli aventi “*per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”, con espressione

che, in sostanza, rinvia l'individuazione degli scopi sociali e di sviluppo a scelte di carattere politico (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369);

b) la nozione di servizio pubblico si fonda sui seguenti elementi:

- 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;
- 2) la sottoposizione del gestore a una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità (Consiglio di Stato, sez. V, 14 febbraio 2013, n. 911);
- 3) la dottrina e la giurisprudenza accordano comunemente la qualifica di servizio pubblico locale a quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopportano i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore (Consiglio di Stato, sez. V, 1 aprile 2011, n. 2012);

c) il servizio pubblico locale perciò, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socioeconomico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, e è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico perché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe (Consiglio di Stato, sez. VI, 22/11/2013, n. 5532).

I servizi di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti urbani integrano tutti i requisiti prescritti dal D.lgs. 267/2000 nonché quelli enucleati dal Consiglio di Stato e sono qualificabili, quindi, come **servizi pubblici locali**.

La gestione dei rifiuti deve essere eseguita nel rispetto delle finalità, dei principi e dei criteri dettati dal D.lgs. 152/2006 che all'art. 177, comma 2, le attribuisce anche la caratteristica di **“attività di pubblico interesse”**.

In merito alla natura di servizi di rilevanza economica un angolo visuale imprescindibile dal quale osservare la questione è quello offerto dalla giurisprudenza amministrativa. In particolare, in materia, è utile considerare quanto espresso dal Consiglio di Stato, sezione V, nella sentenza n. 5409 del 23 ottobre 2012. In essa si chiarisce quanto di seguito riportato. *“In via di principio va considerato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001).*

*In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno è ragionevole pensare che si debba prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi).*

*Dunque, la distinzione di cui si sta parlando può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno*

*specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato nel caso di specie, presenta o non presenta tale rilevanza economica.*

*Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso).*

*Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica”.*

Alla luce di quanto indicato nella suddetta sentenza, osserviamo che lo svolgimento dei servizi di raccolta, trasporto e di avvio al trattamento dei rifiuti urbani richiede, tra le altre cose, un'**adeguata organizzazione** di mezzi e di persone e, come si evince dall'art. 1, commi 654, 667, 668, della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), l'**istituzione di una tariffa** che ne copra integralmente i costi. Da ciò consegue la loro natura di **servizi di rilevanza economica**.

Un'ulteriore qualificazione legale della gestione dei rifiuti è contenuta nell'art. 1, comma 2, lettera a), della L. 2 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge). La norma in questione definisce la gestione dei rifiuti come “**servizio pubblico essenziale**” di fronte al quale occorre temperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, quali il diritto alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione.

Da quanto sopra esposto, si conclude che i servizi di raccolta, trasporto e avvio al trattamento dei rifiuti urbani sono suscumbibili nella categoria giuridica dei **servizi pubblici locali (essenziali) di rilevanza economica**.

In particolare, il progetto del servizio è stato elaborato in accordo con il Responsabile Unico del Procedimento, recependo gli indirizzi dell'Amministrazione Comunale ed in sintonia con:

- D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. Parte Quarta;
- D.Lgs. 116/20;
- D.M. 13 febbraio 2014 (“Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani”);
- Piano Regionale di Gestione Rifiuti;
- Bando Tipo approvato da ANAC (Bando Tipo n. 1/2017);
- Deliberazione ARERA n. 443 del 31/10/2019;
- Deliberazione ARERA n. 493 del 24/11/2020;
- Deliberazione ARERA n. 363 del 3/08/2021;

## SEZIONE B

# CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

### B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

I servizi di gestione dei rifiuti urbani oggetto dell'affidamento sono caratterizzati dalla prevalente modalità di prelievo **“porta a porta”** per conseguire **elevati livelli di raccolta differenziata** e di purezza delle diverse frazioni merceologiche separate.

L'intento è quello di organizzare il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani ed assimilati garantendo un elevato standard di Raccolta Differenziata, un livello di pulizia della città, consono ad una città ad alta vocazione turistica e sviluppare nel contempo azioni migliorative in tutti gli ambiti territoriali.

L'obiettivo dell'appalto, compatibilmente con la sua sostenibilità economica, è quello di ridurre la produzione dei rifiuti, contrastare il fenomeno della migrazione dei rifiuti e migliorare le performance relativa alla percentuale di Raccolta Differenziata attraverso un modello organizzativo e operativo, nonché attraverso iniziative di comunicazione strutturali e continue che in maniera sinergica contribuiscano al raggiungimento di tale obiettivo.

Pertanto la proposta progettuale è strutturata per il perseguimento degli obiettivi sopra indicati. A tal fine si propongono una serie di miglierie relative ai servizi di raccolta dei rifiuti differenziati ed indifferenziati che qui si seguito si sintetizzano, rimandando ai paragrafi successivi i dettagli organizzativi:

#### a) SERVIZI DI RACCOLTA

- Limitare la produzione della frazione secca residua indifferenziata disincentivando le utenze al conferimento e privilegiando le raccolte delle frazioni differenziate;
- Implementazione del compostaggio domestico, con introduzione dell'Albo Comunale dei Compostatori, per utenze domestiche con giardini di proprietà al fine di ridurre la produzione di frazione organica con riduzione dei costi di trattamento ed aumento della percentuale di raccolta differenziata secondo il D.M. 26 maggio 2016;
- Incremento delle frequenze di raccolta presso UND particolari (Food & Beverage e commerciali);
- Promozione di adeguata e continua campagna di sensibilizzazione per utenze domestiche e non domestiche sulle “buone pratiche” di conferimento dei rifiuti da parte dei cittadini, con conseguenti cambiamenti dei consumi, a beneficio delle politiche di riduzione dei rifiuti. Realizzazione di significativi miglioramenti della qualità e dell'economicità del servizio, caratterizzati da un elevato grado di innovazione;
- Sviluppo di forme di tariffa corrispettiva e/o puntuale in luogo dell'attuale TARI / tributo, istituendo il sistema di tariffazione puntuale (TARIP) (Decreto 20 Aprile 2017) in cui le riduzioni e le agevolazioni saranno valutate sull'effettiva quantità di rifiuto indifferenziato prodotto dalle utenze domestiche, mediante un sistema di rilevazione (es. trasponder – tag-rfid) secondo il principio “più riduci meno paghi”;

## b) SERVIZI DI IGIENE URBANA

- Miglioramento generale del decoro urbano;
- migliorare i servizi di spazzamento (meccanizzato e manuale) ed i servizi complementari in base alle reali esigenze manifestate in fase di rilevamento dati;

Il progetto tecnico è stato calibrato per una durata del servizio pari a 5 anni oltre ad ulteriori anni 2 di rinnovo, periodo che si ritiene congruo per un giusto ammortamento degli investimenti previsti.

L'analisi economica contiene e quantifica nel dettaglio:

- Costo del personale;
- Costo di acquisto delle attrezzature;
- Costo di gestione degli automezzi, comprensivo della quota di ammortamento;
- Ammortamenti ed interessi relativi all'acquisto delle attrezzature;
- Costi di gestione automezzi;
- Stima dei Ricavi Conai (per i quali in riferimento alla Delibera Arera 363/2021 è stata applicata la ripartizione, secondo un coefficiente di sharing, tra Gestore del servizio ed Amministrazione - Utenti);
- Costi generali ed utile d'impresa;

La proposta progettuale è stata strutturata partendo dalle informazioni acquisite dagli Uffici comunali, che hanno indicato, in linea generale, l'attuale assetto del servizio. I dati così acquisiti sono stati poi integrati, elaborati ed aggiornati attraverso il reperimento di dati di dettaglio da fonti ufficiali quali:

censimento ISTAT 2011 relativamente ai dati demografici e territoriali (trend di crescita/decrecita della popolazione, nuclei e composizione dei nuclei familiari, tipologie e distribuzione delle tipologie abitative civili e del terziario in genere, distribuzione della popolazione e delle attività non domestiche sul territorio);

banca dati ruolo TARI 2020 fornite dall'Amministrazione Comunale, in merito al numero di utenze domestiche e non domestiche fruitrici del servizio di raccolta rifiuti;

ulteriore documentazione fornita dall'Amministrazione Comunale relativamente all'attuale servizio, i dati di produzione rifiuti, percentuali di raccolta differenziata e siti di conferimento delle diverse frazioni di rifiuti/materiale intercettato in forma differenziata.

Vale la pena sottolineare che l'asset organizzativo prende spunto dall'attuale organizzazione del servizio di raccolta differenziata; questo al fine di non stravolgere quelle che sono oggi abitudini acquisite dagli utenti, ma con l'intento ultimo di:

- Migliorare il sistema di raccolta differenziata integrata;
- Aumentare la percentuale di raccolta differenziata ottenibile, in maniera tale da raggiungere gli obiettivi previsti dalla normativa statale e regionale vigente in materia;
- Distinguere i servizi in funzione dell'utilizzatore finale (Utenza domestiche e non domestiche) prevedendo potenziamenti e/o servizi dedicati.

La progettazione, quindi, ha permesso così di ottimizzare l'organizzazione dei servizi con l'obiettivo di migliorare le percentuali di raccolta differenziata ottenibili rispetto al dato attuale, tenendo comunque sempre presente la necessità di coniugare gli elevati standard di qualità dal

punto di vista logistico - operativo e gli obblighi normativi, con le risorse economico-finanziarie disponibili.

Le analisi tecnico - economiche sono state redatte traendo spunto da consolidate esperienze nel settore e da quanto riportato nei Manuali dell'APAT e dell'ONR, relativi ad un monitoraggio delle esperienze condotte su tutto il territorio nazionale.

Lo studio del territorio, unitamente alle indicazioni fornite dall'Amministrazione Comune, ha permesso di definire 2 Aree Omogenee di Raccolta, sulla base delle caratteristiche urbanistiche, che saranno entrambi servite con un sistema di raccolta PaP (porta a porta) ma con frequenze differenziate:

- Area di Raccolta Centro Abitato: Centro Storico ed area di espansione;
- Area di Raccolta Agro/Frazioni: il resto del territorio Comunale.

## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Il **servizio pubblico**, come più sopra argomentato, può essere qualificato come un'attività di interesse generale della quale è titolare un soggetto pubblico che la svolge direttamente oppure attraverso un soggetto terzo.

Il **servizio universale** può essere definito come un'attività che è dotata di determinati *standard* qualitativi e che è resa accessibile a tutti gli utenti senza discriminazioni e a un prezzo sostenibile.

Per chiarire la nozione di servizio universale, possiamo fare riferimento alla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 07 marzo 2002, n. 22 (Servizi di telecomunicazione accessibili al pubblico: diritti degli utenti), successivamente modificata e integrata dalla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 25 novembre 2009, n. 136. Il quarto "considerando" chiarisce che *"il fatto di assicurare un servizio universale (ossia la fornitura di un insieme minimo definito di servizi a tutti gli utenti finali a prezzo abbordabile) 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"*. Il decimo "considerando" precisa, poi, che *"per prezzo abbordabile si intende un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è legata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese"*.

I **servizi pubblici locali di gestione dei rifiuti urbani**, integrano le due qualifiche di servizi pubblici e di servizi universali:

- a) da un lato, essi costituiscono un'attività di interesse generale la cui titolarità è detenuta dal soggetto pubblico (gli Enti di governo, come previsti dall'art. 3 bis, comma 1 bis, del D.L. 138/2011) che la svolge nelle forme consentite dagli ordinamenti comunitario e nazionale;
- b) dall'altro, essi sono prestati alla totalità degli utenti alle medesime condizioni di accessibilità e di qualità.



Sotto il primo aspetto, quello degli obblighi di **servizio pubblico**, si evidenzia che l'Ente di governo ha la competenza sulla scelta degli *standard* qualitativi e quantitativi del servizio e a vigilare affinché gli stessi siano rispettati verso tutti gli utenti. I Comuni, inoltre, che obbligatoriamente devono partecipare all'Ente di governo, concorrono con proprio regolamento a definire i seguenti aspetti fondamentali della gestione dei rifiuti urbani, come prescritto dall'art. 198, comma 2, del D.lgs. 152/2006:

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani 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 e adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione e estumulazione;
- e) le misure necessarie a ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando *standard* minimi da rispettare;
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani.

Sotto il secondo profilo, quello del **servizio universale**, il servizio di gestione dei rifiuti urbani è erogato a favore della totalità degli utenti e sull'intero territorio interessato verso un "prezzo" rappresentato o dalla tassa sui rifiuti o dalla tariffa con natura di corrispettivo. Entrambe le entrate sono soggette alla regolamentazione dell'Ente pubblico. I Comuni, infatti, come stabilito dalla L. 147/2013, sono competenti all'approvazione:

- a) del regolamento che disciplina l'applicazione e la riscossione dell'entrata;
- b) del piano finanziario;
- c) delle tariffe.

In merito alle tariffe, la L. 147/2013 precisa che esse devono portare alla **copertura integrale di tutti i costi** afferenti alla gestione dei rifiuti urbani, diretti e indiretti. Non sono previste, di conseguenza, compensazioni economiche al gestore.

### **Ente competente per l'affidamento**

L'art. 200, comma 1, del D.lgs. 152/2006 prevede che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di **ambiti territoriali ottimali**, denominati ATO, delimitati dal **piano regionale** di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del medesimo Decreto.

L'art. 200, comma 7, del D.lgs. 152/2006 stabilisce, comunque, che le **Regioni** possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli ATO laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195 del medesimo Decreto.

Una norma successiva, l'art. 3 *bis* del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, ha stabilito che per la tutela della concorrenza e dell'ambiente, le **Regioni** e le Province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e che, a tale fine, devono:

- a) definire il perimetro degli **ambiti** o **bacini territoriali ottimali** e **omogenei** (tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio);
- b) istituire o designare gli **Enti di governo** degli ambiti territoriali ottimali, entro il termine del 30 giugno 2012.

La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere **non inferiore** almeno a quella del territorio provinciale, salvo eccezioni che devono essere adeguatamente motivate.

Solo gli **Enti di governo** istituiti o designati dalla Regioni o dalle Province autonome hanno competenza esclusiva in merito alle **funzioni** di:

- a) **organizzazione** dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani;
- b) **scelta della forma di gestione**;
- c) **determinazione delle tariffe** all'utenza per quanto di competenza;
- d) **affidamento** della gestione e relativo **controllo**.

Gli Enti locali **partecipano obbligatoriamente** agli Enti di governo.

La L.R. 09 luglio 1998 n. 27 (*Disciplina regionale della gestione dei rifiuti*) è oggi il principale riferimento legale della Regione Lazio in materia di gestione dei rifiuti.

Al fine di risalire alla competenza del Comune di Manziana in merito alla progettazione e all'affidamento dei servizi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, si evidenzia quanto segue.

In ottemperanza alla normativa nazionale e alla predetta L.R. 27/1998, con la D.G.R. 14 marzo 2012, n. 14, la Regione Lazio ha approvato il vigente **Piano regionale di gestione dei rifiuti** (di seguito "Piano regionale").

Il Piano regionale suddivide il territorio in **cinque ambiti ottimali** coincidenti con le Province di Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo e la Città Metropolitana di Roma. Non tutti i Comuni ricadenti nelle singole Province e nella Città Metropolitana fanno parte del medesimo ambito ottimale. E' questo il caso del Comune di Manziana che, pur appartenendo all'area di competenza della Città Metropolitana di Roma, è incluso dal Piano regionale nell'ambito territoriale della Provincia di Latina. A questo proposito, occorre osservare che la L.R. 27/1998 prevede che i Comuni del medesimo ambito ottimale procedano alla stipulazione di una **convenzione per cooperare** nella gestione dei rifiuti urbani. Tale convenzione deve essere stipulata entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dei **piani provinciali** per l'organizzazione dei servizi di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ivi compresi quelli per la raccolta differenziata.

Dopo l'entrata in vigore della L.R. 27/1998 non risultano essere stati pubblicati i piani provinciali di Roma e di Latina, né a oggi è stato istituito o designato l'Ente di governo per la gestione dei rifiuti urbani previsto dall'art. 3 bis, comma 1 bis, del D.L. 138/2011.

Si deve ritenere, quindi, che in questo regime di *vacatio*, i Comuni continuino a esercitare le proprie funzioni di organizzazione e di affidamento dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani in sintonia con quanto disposto dall'art. 198, comma 1, del D.lgs. 152/2006.

Per i motivi sopra esposti, il Comune di Manziana è competente a procedere all'affidamento.

## SEZIONE C

### MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

#### Le forme di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Con il referendum del 12 e 13 giugno 2011 è stato abrogato l'art. 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) che dettava la disciplina per l'affidamento dei servizi pubblici locali.

In esito al predetto referendum, il legislatore ha emanato una nuova disciplina per l'affidamento dei servizi pubblici locali inserendola nell'art. 4 del D.L. 138/2011.

La **Corte Costituzionale** con la **sentenza n. 199 del 20 luglio 2012** ha dichiarato l'illegittimità del predetto art. 4. La medesima Corte, in sede di valutazione sull'ammissibilità del referendum per l'abrogazione dell'art. 23 bis sopra citato, con la sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011, aveva anticipatamente chiarito che *«all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica»*.

Conseguentemente, a seguito della citata sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale, le forme oggi consentite per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono quelle di seguito elencate:

- a) gara di evidenza pubblica;
- b) società mista mediante selezione con gara a doppio oggetto del socio privato operativo;
- c) gestione secondo il modello *in house providing*.

A queste va aggiunta l'autoproduzione<sup>1</sup>, come recentemente chiarito dal Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sezione V, 15 marzo 2016, n. 1034).

Con il presente affidamento, il Comune di Manziana si prefigge di raggiungere i seguenti **obiettivi**:

- a) garantire l'**equilibrio economico finanziario** della gestione dei rifiuti urbani;
- b) contribuire a dare attuazione alla **gerarchia dei rifiuti** definita dall'art. 179 del D.Lgs. 152/2006;
- c) erogare un servizio rispondente ai criteri di **efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica e economica**, nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali, come prescritto dall'art. 178 del D.lgs. 152/2006;
- d) curare con attenzione e diligenza le **necessità degli utenti**, instaurando con gli stessi una comunicazione costante e costruttiva;
- e) cooperare alla **salvaguardia dell'ambiente** e alla **tutela della salute pubblica**;
- f) **ridurre lo spreco di risorse** e la **quantità di rifiuti** urbani prodotti;

---

<sup>1</sup> Per autoproduzione, si intende la realizzazione diretta del servizio da parte del soggetto pubblico che ne è titolare attraverso l'organizzazione di personale e mezzi necessari.

- g) **ridurre** la quantità di rifiuti urbani da avviare alle operazioni di **smaltimento**;
- h) **ridurre** il più possibile la presenza di rifiuti urbani recuperabili tra i rifiuti urbani da avviare alle operazioni di **smaltimento**;
- i) **migliorare** la **qualità** dei rifiuti urbani conferiti alle operazioni di recupero;
- j) **ridurre** all'essenziale il **posizionamento** sul **suolo pubblico** di contenitori per la raccolta dei rifiuti urbani;
- k) assicurare la **pulizia** del **suolo** pubblico o soggetto a uso pubblico;
- l) migliorare il **decoro urbano**;
- m) **ridurre** le **discariche abusive** e l'**abbandono** di rifiuti;

I predetti obiettivi sono funzionali al processo di **miglioramento continuo** del servizio e al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione. L'operato del gestore deve essere costantemente organizzato per il loro conseguimento.

L'erogazione del servizio deve essere ispirata ai **principi** fondamentali di **uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficacia e efficienza** di cui all'allegato 1 alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici) e al rispetto di **standard** di **qualità e efficienza** quali diritti fondamentali degli utenti, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.lgs. 06 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229).

Il Comune di Manziana valuta che l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani possa essere proficuamente eseguito attraverso una **gara di evidenza pubblica**.

## SEZIONE D

### MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Occorre considerare che il Comune di Manziana non è titolare di partecipazioni in imprese che operano nel settore della gestione dei rifiuti. Di conseguenza l'affidamento secondo il modello dell'*in house providing* richiederebbe un impegno non indifferente di tempo e risorse professionali e economiche per arrivare alla costituzione di una società pubblica *ex novo* o per condurre uno studio volto a individuare società esistenti in possesso dei requisiti di legge nelle quali entrare in qualità di socio oltre alla spesa per l'acquisto della partecipazione. Altrettanto dicasi per l'ipotesi della **società mista**.

In merito ai costi, poi, va osservato che dal progetto dei servizi redatto dal Comune di Manziana risulta che la parte preponderante di essi è rappresentata da **spese di personale** e da spese per veicoli e attrezzature. I costi del personale non sono comprimibili sotto le soglie previste dalla **contrattazione collettiva nazionale** tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale e assistenziale del settore dell'igiene urbana. Non ci si possono attendere economie significative, quindi, nel caso di affidamento *in house* o a società mista. I veicoli e le attrezzature devono essere in ogni caso acquisiti da terzi e, *a priori*, non è possibile ipotizzare che una società *in house* o una società mista possano ottenere condizioni di mercato più favorevoli rispetto a un appaltatore terzo.

Il Comune di Manziana valuta quindi che l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani possa essere proficuamente eseguito attraverso una **gara di evidenza pubblica** la quale consente:

- a) di individuare, tramite **adeguati criteri di selezione**, un appaltatore in possesso dei requisiti di idoneità per potere svolgere correttamente e regolarmente il contratto sotto i profili della capacità tecnico organizzativa e della capacità economico finanziaria;
- b) di avvalersi delle **conoscenze** e della **organizzazione imprenditoriale e aziendale** di un **appaltatore qualificato** che ha maturato un'adeguata esperienza specifica nel settore;
- c) di scegliere la **migliore offerta** valutata sotto i profili della qualità tecnica e del prezzo attraverso un confronto concorrenziale aperto a soggetti qualificati che coniughi efficacia, efficienza, economicità e trasparenza nella gestione;
- d) di aggiudicare l'appalto, quindi, all'**offerta economicamente più vantaggiosa**;
- e) di ottenere, tramite il **confronto concorrenziale di mercato**, le migliori condizioni tecniche di gestione al miglior prezzo;
- f) di addivenire alla stipulazione di un **contratto** che disciplina in modo compiuto tutte le obbligazioni dell'appaltatore prevedendo anche un sistema di **penali** per i casi di inadempimento, ai sensi dell'art. 1382 del codice civile, fatto salvo il risarcimento del maggior danno.