



**COMUNE DI ORIOLO ROMANO**  
**Provincia di Viterbo**

Prot. 5167 del 08/08/2022

**SERVIZIO DI RACCOLTA RIFIUTI URBANI PER I COMUNI DI**  
**ORIOLO ROMANO (VT) E CANALE MONTERANO (RM)**

**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)**

## INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO DI RACCOLTA RIFIUTI URBANI PER I COMUNI DI ORIOLO ROMANO (VT) E CANALE MONTERANO (RM)
Ente affidante	Comune di Oriolo Romano
Tipo di affidamento	Appalto di Servizi
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs. 50/2016
Durata del contratto	8 + eventuali 12 mesi proroga
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Oriolo Romano e Comune di Canale Monterano

## SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	R.U.P. Arch. Daniela Sgriscia
Ente di riferimento	Comune di Oriolo Romano
Area/servizio	Area 3° - Tecnica
Telefono	06.99837144
E-mail	PEC : area5@pec.comuneorioloromano.vt.it
Data di redazione	08.08.2022

## SEZIONE A - NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il Comune di Oriolo Romano 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 otto anni più eventuali dodici 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) la Delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 18.05.2022 di approvazione del D.U.P. per il triennio 2022-2024 e del Bilancio previsionale per il triennio 2022-2024;
- b) Deliberazione di Consiglio Comunale di Oriolo Romano n. 26 del 31.05.2021 di approvazione del Piano Industriale per la Gestione associata dei Servizi Igiene Urbana;
- c) Deliberazione della Giunta Comunale di Canale Monterano n. 68 del 19.08.2021 di approvazione del Piano Industriale per la Gestione associata dei Servizi Igiene Urbana;
- d) Deliberazione di Giunta Comunale di Oriolo Romano n. 48 del 30.05.2022 di approvazione degli atti di gara;
- e) Deliberazione della Giunta Comunale di Canale Monterano n. 56 del 30.06.2022 di approvazione degli atti di gara.

### **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 suscettibili 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 del 24 novembre 2021);
- 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.

Lo scenario attuale di gestione dei Comuni di Canale Monterano e di Oriolo Romano è caratterizzato, da un sistema di raccolta domiciliare. L'attuale modello ha consentito il superamento degli obiettivi minimi di Raccolta Differenziata (RD) e di recupero di materia previsti dalla normativa nazionale e dall'Unione Europea. Al fine di cogliere nuovi obiettivi e di ottimizzare i servizi di Igiene Urbana, coerentemente con gli obiettivi del Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 4 del 5 agosto 2020, il Comune di Oriolo Romano intende ottimizzare ulteriormente i servizi di raccolta domiciliare e di applicazione della tariffazione puntuale.

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 relative alla percentuale di Raccolta Differenziata (già attualmente intorno all'80% per entrambi i comuni) attraverso un modello organizzativo e operativo, nonché attraverso iniziative di comunicazione strutturali e continue che in maniera sinergica contribuiscano al raggiungimento di tale obiettivo.

Il Piano Industriale individua e definisce nel dettaglio una proposta operativa per l'ottimizzazione delle modalità di raccolta domiciliari e l'estensione della tariffa puntuale alle utenze domestiche e non domestiche del Comune di Canale Monterano ed alle utenze non domestiche del Comune di Oriolo Romano. La Tariffazione Puntuale è infatti uno dei principali strumenti economici finanziari indicati dalla Regione Lazio ai fini del raggiungimento degli obiettivi di Piano.

I fattori cruciali per l'ottimale riuscita del Piano Industriale saranno i seguenti:

- una campagna di comunicazione delle modalità organizzative capillare, efficace e completa;
- un'organizzazione del servizio puntuale, ma con elementi di flessibilità operativa che permettano l'aggiustamento in corso di alcune soluzioni logistiche e organizzative sulla base delle esigenze delle singole utenze non domestiche e dell'amministrazione, quale principio caratteristico e distintivo dei sistemi di gestione integrata domiciliare dei rifiuti;
- il costante controllo e il monitoraggio delle performances del servizio.

Il Piano Industriale dei servizi di raccolta intende realizzare un sistema avanzato di gestione integrata dei rifiuti incentrato sulla raccolta differenziata in modalità domiciliare e sulla tariffazione puntuale, in grado di valorizzare le potenzialità di tale modalità di raccolta e massimizzare le opportunità economiche, occupazionali e di tutela dell'ambiente e del paesaggio di tale modello operativo. Sono stati assunti in particolare i seguenti obiettivi strategici:

- tutela ambientale e sviluppo sostenibile: la gestione del ciclo dei rifiuti deve prioritariamente garantire la massima tutela dell'ambiente e prevedere un modello orientato ai principi dello sviluppo sostenibile, non essendo più sufficiente limitarsi ad una corretta gestione del ciclo dei rifiuti. Diventa quindi necessario impostare un sistema che orienti i comportamenti dei cittadini, in particolare nella prevenzione e riduzione dei rifiuti prodotti;

- gestione integrata dei Servizi: è l'elemento essenziale per superare le difficoltà legate ad una gestione operata da ogni singolo Comune in modo autonomo in modo da ottimizzare in concreto l'esecuzione dei servizi medesimi.
- migliorare il decoro urbano: il territorio dei due Comuni soffre di un persistente fenomeno di abbandoni, con un aggravio sia dal punto di vista del decoro urbano sia dell'incremento dei costi per la raccolta degli stessi e per il loro avvio a trattamento e smaltimento.

Per quanto riguarda i servizi di raccolta, il progetto di riorganizzazione fa propri gli obiettivi e i principi stabiliti dalla normativa vigente in ambito regionale, nazionale ed europeo.

Il progetto esecutivo basa le sue previsioni, in particolare, in coerenza con la gerarchia di gestione dei rifiuti di cui al D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., ovvero:

- a) Prevenzione, quale insieme degli interventi volti a ridurre all'origine la produzione di rifiuti;
- b) Preparazione per il riutilizzo, volta a favorire il reimpiego di prodotti o componenti da non considerarsi rifiuti;
- c) Riciclaggio;
- d) Recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) Smaltimento, quale sistema residuale e minimale per i rifiuti non trattabili.

E' ampiamente dimostrato, dalle diverse esperienze nazionali e non, che i soli sistemi che permettono il raggiungimento e il superamento dei limiti percentuali di raccolta differenziata previsti dalla normativa vigente, necessitano di un sistema di raccolta porta a porta, in cui non è permesso alle varie utenze di conferire in maniera indifferenziata i propri rifiuti, ma esclusivamente di raccogliergli per tipologia (carta, vetro, imballaggi in plastica, acciaio, alluminio, cartone, ex RUP, rifiuti ingombranti, frazione organica etc.) e conferirli già differenziati al servizio pubblico.

Il piano industriale ha assunto i seguenti obiettivi strategici:

- Contenimento dei costi a carico dei Comuni al fine di non dover aumentare ulteriormente le tariffe a carico dei cittadini in concomitanza con il periodo di introduzione di un servizio prevalentemente domiciliare che necessita di un ulteriore sforzo da parte del gestore ma anche degli utenti;
- Consistente miglioramento dei servizi di raccolta differenziata a livello comprensoriale;
- Adozione di un servizio omogeneo nei due Comuni di Canale Monterano ed Oriolo Romano;
- Superamento degli obiettivi di settore comunitari, nazionali regionali e provinciali;
- Raggiungimento dei migliori risultati quali-quantitativi;
- Aggiornamento dei regolamenti comunali di settore anche in relazione alle recenti novità legislative;
- Perseguimento dei principi generali delle direttive comunitarie, e delle norme nazionali quali: la riduzione della produzione di rifiuti, il recupero di materia e la progressiva riduzione delle quantità avviate a smaltimento finale;
- Applicazione di un sistema tariffario rapportato ai rifiuti prodotti, ovvero che possa assumere intrinsecamente la natura di "corrispettivo a fronte di un servizio reso",
- analogamente a quanto già avviene nell'erogazione di altri servizi a rete, in linea con il principio europeo "chi inquina paga".
- Raggiungimento di un'elevata trasparenza tra servizio reso e determinazione dei costi e relativa applicazione della tariffa puntuale.

In considerazione di quanto esposto fino ad ora, realisticamente, si ritiene di poter raggiungere i livelli di raccolta differenziata superiori al 85% solo con un sistema di domiciliarizzazione spinta e tariffazione puntuale presso tutte le utenze produttrici di rifiuti urbani (sia domestiche, sia non domestiche).

Il servizio di raccolta oggetto del presente progetto di riorganizzazione dei servizi è incentrato su un sistema di raccolta differenziata integrale porta a porta, con utilizzo a supporto di centri di raccolta comunali.

Il suddetto modello si ritiene sia il più adatto perché promuove la partecipazione efficace degli utenti, migliorando sia la qualità che la quantità delle frazioni raccolte; producendo un risultato di particolare rilevanza se si considerano i materiali ad elevato valore marginale e la riduzione dei quantitativi di raccolta differenziata da avviare a trattamento e smaltimento.

Al fine di incentivare dal punto di vista economico l'adesione da parte degli utenti agli schemi di raccolta differenziata proposti, premiando i comportamenti virtuosi orientati al contenimento dei rifiuti indifferenziati a smaltimento e all'avvio a recupero delle frazioni differenziabili, si evidenziano come di elevato interesse in particolare le seguenti linee di azione:

- avvio di ulteriori iniziative per il contenimento della produzione di RU;
- applicazione della tariffa puntuale dei servizi anche alle utenze non domestiche;
- ottimizzazione dei servizi di raccolta e conferimento presso i CCR;
- introduzione servizio "on demand" nell'area a bassa densità abitativa.

## **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 Oriolo Romano in merito alla progettazione e all'affidamento dei servizi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, si evidenzia quanto segue.

In ottemperanza alla normativa nazionale, la Regione Lazio ha approvato con la D.C.R. n. 4 del 5 agosto 2020 il vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (di seguito "Piano regionale") ai sensi dell'Art. 7, c.1 della Legge Regionale n. 27/1998, in aggiornamento del precedente Piano di cui alla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 4 del 18 gennaio 2012, n. 14.

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. 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, 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 Oriolo Romano, convenzionato con il Comune di Canale Monterano è competente a procedere all'affidamento.

## **SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

### **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).

La modalità di affidamento prescelta è l'affidamento ad un operatore economico di mercato, mediante procedura di gara ad evidenza pubblica per la concessione del servizio pubblico locale. In particolare, si farà ricorso ad una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del Codice dei contratti pubblici, adottando quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

---

<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.

## SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Occorre considerare che il Comune di Oriolo Romano 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 dai Comuni di Oriolo Romano e Canale Monterano 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 Oriolo Romano 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.

Arch. Daniela Sgriscia



*Daniela Sgriscia*