



Fondazione per l'Ambiente
Teobaldo Fenoglio
ONLUS

La nuova normativa sui
servizi pubblici locali e la
gestione dei rifiuti urbani

Andrea Sbandati
Fondazione per l'Ambiente
Teobaldo Fenoglio ONLUS



Obiettivo dell'intervento

- Provare a capire **come si affida il servizio di gestione dei rifiuti urbani**, sulla base:
 - della modifica dell'art. 23 bis così come modificato dalla **Legge 166/09**
 - delle disposizioni contenute nel **D. Lgs 152/06** in materia di gestione dei rifiuti urbani, così come integrate dalla Legge 166/09
 - delle disposizioni contenute nella **legislazione regionale** di settore (LR 24/2002).



La nuova norma nazionale: art. 23 bis modificato dalla Legge 166/09

- La “riforma” dei servizi pubblici locali disciplina:
 - I nuovi affidamenti
 - La cessazione degli affidamenti esistenti
- La riforma si applica sicuramente al servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- La norma rimanda ad un Regolamento di attuazione, approvato dal Governo e in fase di discussione (Stato Regioni, Parlamento, Consiglio di Stato).



I nuovi affidamenti

- **La prima novità** della norma riguarda le modalità di affidamento, in particolare:
 - il definitivo **riconoscimento del PPPI** (s.p.a. mista con gara a doppio oggetto) come modalità legittima di affidamento ordinaria, considerata quindi una procedura competitiva. La norma perfeziona a scala nazionale il quadro formale già definito dalla Comunicazione interpretativa della Commissione Europea (2008/C 91/02).
 - Il confinamento della procedura di affidamento **“in house”** al rango di **“procedura in deroga”**, sottoposta a norme più rigide di quelle definite dalla giurisprudenza comunitaria.
- Invariata rimane la possibilità di ricorrere alla gara per la concessione.



I nuovi affidamenti

- **Due modalità ordinarie:**
 - Gara per la concessione (come prima)
 - Spa mista con gara a doppio oggetto per la selezione del partner: *“a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (...)le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento”*
- **Una in deroga**
 - In house “italiana” (più restrittiva di quella “europea”)
 - Comma 3 *“per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta “in house” e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.*
 - Comma 4 : *Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.”*



La “cessazione” dei contratti in essere

- Si tratta della **seconda novità** importante della nuova normativa rispetto al testo precedente, in particolare:
 - cessano in tempi rapidi (2010-2011) tutti gli affidamenti esistenti non conformi alle procedure ordinarie definite dalla nuova normativa (per le quotate 2013-2015) ;
 - rimangono validi fino a scadenza naturale (come definito dal contratto di servizio) solo gli affidamenti conformi alla procedure ordinarie definite dalla nuova normativa
 - Si definiscono due “scivoli”, come forma intermedia:
 - Le aziende “in house” non conformi non cessano ma durano fino alla scadenza prevista dal contratto se cedono almeno il 40 % entro il 31 dicembre 2011
 - Le società quotate in Borsa non cessano ma durano fino alla scadenza prevista dal contratto se gli enti locali proprietari scendono al 40 (entro il 30 giugno 2013) e al 30 % (entro il 31 dicembre 2015).



Fondazione per l'Ambiente
Teobaldo Fenoglio
ONLUS

La “cessazione” dei contratti in essere

Al 31 dicembre 2010	Tutte pubbliche non in house
	Spa miste senza gara
	Tutti gli altri affidamenti diversi da quelli indicati
Al 31 dicembre 2011	In house "europee" in essere al 22 agosto 2008
	Spa miste con gara ma senza doppio oggetto
Al 30 giugno 2013	Aziende quotate (al 1 ottobre 2002 e loro controllate) con comuni che non sono scesi sotto il 40 %
Al 31 dicembre 2015	Aziende quotate (al 1 ottobre 2002 e loro controllate) con comuni che non sono scesi sotto il 30 %
Alla scadenza del contratto di servizio	In house "italiane" esistenti
	Spa miste con gara a doppio oggetto
	Affidamenti tramite gara per la concessione
	Aziende quotate al 1 ottobre 2003 (e loro controllate) con comuni proprietari che sono scesi al 30 %



Chi può partecipare alle gare

- Non possono partecipare alle gare per la concessione
 - Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica **ovvero ai sensi del comma 2, lettera b)**,
 - i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi.
- Possono partecipare:
 - Le aziende che beneficiano solo di affidamenti ottenuti con gara:
 - Le società quotate e i soci privati delle spa miste: “il divieto di cui al primo periodo opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati (e al socio selezionato ai sensi della lettera b) del comma 2”
 - I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti.
- Alle gare per il partner privato non sembrano esserci limitazioni.



Il Regolamento di attuazione

- Il Consiglio dei Ministri ha approvato la bozza di Regolamento previsto dall'art 23 bis. Il testo è ora in discussione alla Conferenza Stato Regioni, per poi andare alle Commissioni Parlamentari e al Consiglio di Stato per i pareri.
- Il testo disponibile prevede:
 - Che il parere dell'Antitrust per gli affidamenti in house non venga chiesto se il valore complessivo dell'affidamento non supera la soglia di 200.000, per comuni con meno di 50.000 Abitanti
 - Specifiche previsioni per gli affidamenti in house nel settore idrico.
 - L'assoggettamento delle gestioni in house al patto di stabilità.
 - Norme su assunzione di personale e appalti più rigide per le in house e spa miste.
 - Norme sulla incompatibilità degli amministratori.



Il D. Lgs 152/06

- Il D. Lgs 152/06 definisce aspetti importanti dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani :
 - Il titolare dell'affidamento è l'Autorità di Ambito (non più i singoli comuni)
 - l'oggetto dell'affidamento è definito, così come i tempi (già scaduti spesso)
 - La base dell'affidamento è il Piano di Ambito
 - La gestione deve essere integrata e superare la frammentazione
- Il D. Lgs 152/06 faceva riferimento alla precedente normativa in materia di servizi pubblici locali, oggi va letto in modo coordinato con l'art 23 bis come modificato dalla Legge 166/09, con riferimento:
 - Alle modalità da seguire per gli affidamenti
 - Ai criteri da seguire per la cessazione degli affidamenti esistenti



Il D. Lgs 152/06: il ruolo dell'ATO

- L'art. 201 (comma 1) del D. Lgs 152/06 prevede che l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani sia affidato alla Autorità di ambito.
- Questa è una struttura dotata di personalità giuridica costituita obbligatoriamente dai comuni di una determinata area **“alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze degli Enti Locali in materia di gestione dei rifiuti urbani”** (comma 2). In tal senso si è recentemente espresso chiaramente anche il TAR Lazio.
- L'art. 200 prevede che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di Ambiti Territoriali ottimali, secondo criteri di **superamento della frammentazione gestionale e conseguimento di adeguate dimensioni gestionali.**



Il D. Lgs 152/06: nuovi affidamenti e cessazioni anticipate

- L'ATO (art. 202) quindi è competente in materia di affidamento e dovrà procedere in tale senso, tenendo conto delle scadenze introdotte dalla Legge (già scadute) e delle eventuali (probabili) scadenze anticipate dei gestori esistenti (2010-2011).
- Il nuovo art 23 bis modifica sostanzialmente il primo comma dell'art 201 del D. Lgs 152/06, che prevedeva l'affidamento "mediante gara...". Il comma 7 dell'art 113 è stato infatti abrogato dalla nuova norma.. Oggi l'ambito può utilizzare per questo servizio le modalità di affidamento prima descritte.
- E' ragionevole pensare quindi che il nuovo affidamento di ambito debba essere definito prima dei termini di scadenza anticipata dei contratti in essere (31 dicembre 2010), in modo da evitare un "vuoto" di gestione pericoloso.
- L'art 204 prevede che i soggetti che esercitano il servizio alla entrata in vigore della legge "continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte della Autorità di Ambito". Anche questa previsione va letta in coerenza con il nuovo art. 23 bis, che dispone una cessazione molto rapida.
- L'Ato dovrà quindi valutare:
 - I territori con gestioni già scadute
 - I territori con gestioni che scadono nel 2010 e nel 2011
 - I territori con gestioni legittime che scadono alla data prevista dal contratto
- Sulla base di questa "mappa" l'ATO provvede al nuovo affidamento, definendo tempi di attivazione del contratto diverse, in ragione delle diverse scadenze dei contratti dei gestori esistenti.
- In questo contesto l'Ato si troverà di fronte alla possibilità che gestori "in house" alla data del 22 agosto 2008 possano decidere l'utilizzo del cosiddetto "scivolo" per trasformarsi in spa mista, con conseguente allungamento della propria gestione fino al termine del proprio contratto.
- Essendo dal momento della sua costituzione l'Ato titolare delle competenze dei comuni, l'Autorità potrebbe, al fine del superamento della frammentazione, coordinare le procedure di scivolo di enti diversi.



La legislazione regionale

- La Legge regionale 24 2002 prevede in Piemonte la distinzione fra le attività di “raccolta” (servizi di bacini) di “trattamento smaltimento (servizi di ambito).
- A tal fine sono istituite due forme associative distinte:
 - I Consorzi di bacino (titolari delle funzioni di organizzazione e regolazione della fase di raccolta e raccolta differenziata)
 - Le Associazioni di ambito (titolari delle funzioni di organizzazione e regolazione della fase impiantistica)
- Ad oggi, in attesa di un eventuale aggiornamento della legge regionale, queste due “autorità locali” sono titolari delle funzioni di affidamento ai sensi della nuova normativa.



Conclusioni

- C'è poco tempo. La nuova normativa comporta l'assunzione rapida di decisioni in materia di affidamento dei diversi servizi, introducendo cessazioni anticipate dei contratti in essere molto vicine (2010-2011).
- La nuova norma è più elastica in materia di modalità di affidamento: si può fare la gara oppure la spa mista. Sta alle autorità locali procedere rapidamente alla scelta più opportuna.
- Le autorità locali potranno valutare la possibilità di utilizzo dello "scivolo" da in house a spa mista, prevista dalla nuova normativa, coordinando le procedure al fine di garantire il superamento della frammentazione e l'integrazione gestionale.
- I nuovi affidamenti possono essere l'occasione per definire un disegno di riorganizzazione industriale che punti:
 - Al superamento della frammentazione gestionale nel campo dei rifiuti urbani
 - All'integrazione gestionale con le aziende esistenti operanti in altri servizi pubblici locali (acqua ed energia).



Fondazione per l'Ambiente
Teobaldo Fenoglio
ONLUS

La summer school della FA

**ISSAERE - International Summer School in Applied
Environmental and Regulatory Economics**

XIII edizione

Torino, 6-17 settembre 2010

Per informazioni ed iscrizioni: www.fondazioneambiente.org

**Organizzata dalla Fondazione per l'Ambiente e dall'Università del
Piemonte Orientale con il supporto della Compagnia di San Paolo**

*ISSAERE si propone di fornire un contributo , sia didattico sia di ricerca e
disseminazione, alla **crescita della cultura della regolazione e della terzietà nei
servizi pubblici locali** , soprattutto per gli aspetti che riguardano la separazione
del ruolo gestionale, la trasparenza nella formazione delle tariffe, il rapporto con
le politiche industriali e ambientali, nel quadro dell'evoluzione normativa
nazionale e internazionale.*



Fondazione per l'Ambiente
Teobaldo Fenoglio
ONLUS

Contatti

Andrea SBANDATI
info@fondazioneambiente.org

Fondazione per l'Ambiente
Via Pomba 23, I-10123, Torino, Italy
Tel +39 011 571 47 50
Fax +39 011 571 47 51
www.fondazioneambiente.org



Fondazione per l'Ambiente
Teobaldo Fenoglio
ONLUS