



## COMUNE DI GRISIGNANO DI ZOCCO

### Provincia di Vicenza

N. 46 del Registro

### VERBALE DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

L'anno **2011** addì **ventinove** del mese di **Dicembre** alle ore **20:00** nella Sala delle Adunanze, premesse le formalità di legge, convocato dal Sindaco mediante lettera di invito in data : prot. nr. si è riunito il Consiglio Comunale, in sessione Pubblica in seduta Straordinaria di 1 convocazione.

Eseguito l'appello risultano:

			Presenti	Assenti
1	LOTTO RENZO	Presidente	X	
2	CARRARO NAZZARENO	Consigliere		X
3	RIZZETTO GIUSEPPE STEFANO	Consigliere	X	
4	NEGRIN STEFANIA	Consigliere	X	
5	RONCADA MAURO	Consigliere		X
6	LAIN STEFANO	Consigliere	X	
7	CASAROTTO MARCO	Consigliere	X	
8	ZEBELE ANNALISA	Consigliere	X	
9	BACCARIN GIUSEPPE	Consigliere	X	
10	DAINESE FRANCESCO	Consigliere	X	
11	PENELLO CARLO	Consigliere	X	
12	CHIMENTO SILVANO	Consigliere		X
13	BROETTO ROBERTO	Consigliere	X	
14	BOLIS MIRCO	Consigliere		X
15	TECCHIO NADIA	Consigliere	X	
16	SIGOLA MARCO	Consigliere	X	
17	PERTEGATO TIZIANO	Consigliere		X

Scrutatori: GIUSEPPE STEFANO RIZZETTO, MARCO CASAROTTO, MARCO SIGOLA

Partecipa all'adunanza il Dott. SACCO STEVANELLA PAOLO nella sua qualità di Segretario Comunale. Constatato il numero legale degli intervenuti, il Dott. LOTTO RENZO, in qualità di Presidente, assume la presidenza, dichiara aperta la seduta ed invita il Consiglio a discutere e deliberare sul seguente oggetto:

**OGGETTO: DELIBERA QUADRO PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DELLA GESTIONE DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI.**

Il Presidente pone in discussione il presente argomento inserito al n. 2 dell'ordine del giorno. Relaziona il Consesso sullo scenario normativo che ha condotto alla adozione del provvedimento in oggetto, citando l'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008 che conteneva le riforme della disciplina per l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il referendum del 13 giugno 2011 ha sancito l'abrogazione del citato art. 23-bis e l'effetto abrogativo si è perfezionato con il D.P.R. n. 113 del 18/7/2011, realizzando così una "vacatio legis" della disciplina nazionale in materia di gestione dei servizi pubblici locali. Il successivo D.L. n. 138/2011 con l'art. 4 ha colmato il vuoto normativo ed ha ripristinato nell'ordinamento nazionale una disciplina organica in materia; la legge n. 183/2011 "Legge di stabilità 2012" ha ulteriormente modificato l'art. 4 del D.L. 138/2011. La recente ultima normativa ha introdotto il principio della liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in base al quale gli enti locali debbono prioritariamente verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei citati servizi. L'attribuzione di diritti di esclusiva è limitata alle ipotesi in cui, in base ad una analisi del mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. Il provvedimento posto in discussione questa sera mira ad illustrare l'analisi istruttoria compiuta, finalizzata ad evidenziare, per lo specifico servizio della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, i benefici derivanti alla comunità locale dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio "de quo" valutandone gli aspetti tariffari, ed ancor più gli aspetti tecnici in termini di affidabilità e di economia di esercizio. A chiusura del dibattito

## IL CONSIGLIO COMUNALE

**PREMESSO** che il 31 dicembre 2011 giunge a naturale scadenza il contratto di affidamento in house del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti, attualmente vigente tra il Comune di Grisignano di Zocco e la società "Soraris S.p.A.", società a totale partecipazione pubblica, (rapporto giuridico regolato dal contratto, a rogito del Segretario comunale, rep. n. 920 del 29 settembre 2006);

**EVIDENZIATO** che il comma 4 dell'art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148), nel testo attualmente vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 9 della legge 12 novembre 2011 n. 183 (Legge di stabilità 2011), prevede che non possa procedersi all'attribuzione di diritti di esclusiva se non dopo aver assunto una delibera quadro che:

- illustri l'istruttoria compiuta circa la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- evidenzi, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio;

**DATO ATTO** che, secondo quanto previsto dal comma 33 ter della citata disposizione legislativa, con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, adottato entro il 31 gennaio 2012, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, sentita la Conferenza unificata, sono definiti anche i criteri per la verifica della realizzabilità della gestione concorrenziale e per l'adozione della delibera quadro;

**EVIDENZIATO** che:

- il termine del 31 gennaio 2012 entro il quale deve essere emanato il Decreto Ministeriale è incompatibile con la scadenza del contratto di affidamento del servizio relativo al ciclo integrato dei rifiuti;
- il citato comma 4 dell'art. 4 prevede anche che la verifica vada, comunque, effettuata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi;
- il servizio in argomento è attualmente svolto in regime eccezionale di proroga contrattuale;

**RITENUTO**, conseguentemente, di adottare apposita deliberazione avente ad oggetto, però, non

tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica, ma solo quello di gestione del ciclo integrato dei rifiuti; per gli altri servizi, infatti, è opportuno attendere l'emanazione del citato Decreto Ministeriale;

**RITENUTO** che allo stato attuale non ricorrano i presupposti per la realizzabilità di una gestione concorrenziale del servizio pubblico locale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e ciò per i seguenti motivi:

**a]** Tutto l'attuale sistema della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti è impostato sul presupposto del regime di privativa comunale (si veda, a solo titolo di esempio, quanto previsto dall'art. 198 del d. lgs 3 aprile 2006 n. 152 o dall'art. 1 della legge 12 giugno 1990 n. 146); la scelta del legislatore è stata fondamentalmente dettata da ragioni di carattere igienico-sanitario, come si evince dalla richiamata disposizione del d. lgs. 152/2006, laddove espressamente si prevede che debbano essere adottate le misure per assicurare una tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani. Orbene, la liberalizzazione del servizio rifiuti, in assenza della previsione di un articolato "sistema" sostitutivo di regole e garanzie, provocherebbe, soprattutto nella fase di avvio, un oggettivo rischio proprio per la tutela igienico sanitaria la cui salvaguardia è lo scopo primario del servizio.

**b]** Benché il comma 34 dell'art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148), nel testo attualmente vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 9 della legge 12 novembre 2011 n. 183 (Legge di stabilità 2011) preveda che "*Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili*", si ritiene che la soppressione del diritto di esclusiva comporti, come accennato, una carenza di regolazione del sistema, non sanabile, né altrimenti sostituibile.

### **Relativamente agli aspetti tariffari**

- In primo luogo è da osservare che nel regime attuale, a fronte del servizio reso dal soggetto gestore, gli utenti pagano una tariffa di cui è incerta la natura tributaria (o una tassa per gli enti che utilizzano ancora la TARSU), la quale è destinata a garantire la copertura del cento per cento dei costi di gestione del servizio.

La liberalizzazione del servizio comporterebbe, dunque, un'implicita abrogazione della tariffa (o della tassa) in contrasto con quanto previsto dall'art. 2, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, secondo cui "*Le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima*". In questo caso, anzi, l'abrogazione non sarebbe neanche citata, ma si dovrebbe ricavare implicitamente da una disposizione di carattere generale.

Sempre in materia tariffaria appare necessario evidenziare che l'attuale sistema si basa su parametri legati al servizio anagrafico (numero componenti) e su parametri dimensionali degli edifici (banche dati catastali), dati cui gli operatori privati non hanno accesso. Inoltre, l'attuale tariffa comprende anche costi per servizi indivisibili; infatti la tariffa e la tassa non rappresentano solo il "corrispettivo" di un servizio che viene reso direttamente al cittadino; in esse sono ricompresi alcuni costi che il Comune è tenuto a sopportare per la collettività indistinta dei propri cittadini (si pensi ad es., relativamente alla tariffa, ai Costi di spazzamento e Lavaggio strade e piazze pubbliche = CSL, ricompresi tra i Costi operativi di gestione – CG).

Costi che, qualora sottratti dalla tariffa, comporterebbe l'indebito accollo da parte del Comune del costo di un segmento del servizio, non coperto da un'entrata correlata.

- Inoltre l'art. 238 del d.lgs. 152/2006 prevede espressamente che la tariffa per la gestione dei rifiuti sia "commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie ...sulla base di parametri ....., che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali".

Ovviamente una liberalizzazione del servizio non consentirebbe la articolazione del corrispettivo tenendo conto di indici reddituali; la conseguenza di ciò potrebbe essere rappresentata dalla difficoltà, se non addirittura dall'impossibilità, per alcuni utenti di accedere al servizio, con ovvie

negative ricadute sulla qualità del servizio e sulla finalità di tutela igienico-sanitaria che lo stesso intende garantire.

- ed ancora, la liberalizzazione del servizio rifiuti comporterebbe anche un nocumento patrimoniale. Infatti, gli investimenti effettuati per l'acquisto degli impianti (bidoncini stradali, altri contenitori .....) sono tuttora in fase di ammortamento; il loro non utilizzo, conseguenza della liberalizzazione di tale mercato, comporterebbe per il soggetto gestore, che materialmente ha effettuato l'acquisto (che viene ammortizzato nei piani finanziari approvati dal Comune) un sicuro danno economico.

Per tutti tali aspetti, sarebbe, quindi, necessaria una completa revisione tariffaria.

Ma si ritiene che il Comune non possa riarticolare la tariffa o la tassa.

Infatti la competenza dei Comuni in tale materia (di cui, come accennato, viene affermata la natura tributaria) non può considerarsi sostitutiva di quella statale; come evidenziato dalla Corte Costituzionale (si veda sentenza n. 37/2004) il legislatore statale “al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali”; infatti, “stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)”.

Infine, giova osservare che l'art. 14 del recentissimo decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 prevede l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2013, di un tributo comunale sui rifiuti e servizi (RES) che sostituirà tutti i previgenti prelievi. Tale tributo comunale è informato ai consueti principi in materia di “corrispettivi” per la gestione del servizio rifiuti; per quel che qui interessa, vengono ribaditi:

- la privativa comunale (comma 1);
- la riscossione della tariffa da parte del soggetto affidatario (come si nota si usa il singolare e non il plurale) del servizio di gestione dei rifiuti (comma 31);
- l'individuazione del funzionario responsabile del tributo (comma 36).

#### **Relativamente agli aspetti tecnici:**

Come è noto, nella materia dei rifiuti esistono già segmenti di attività liberalizzati. Infatti “il legislatore ha inteso delineare, in materia di gestione dei rifiuti, un regime differenziato, prevedendo da un lato la privativa comunale, già richiamata, per le sole attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, dall'altro che l'attività di recupero sia svolta in regime di libera concorrenza, fatte salve le necessarie autorizzazioni e controlli di cui al Decreto Legislativo n. 152/2006. Ed infatti, nell'ottica di liberalizzazione dell'attività di recupero, il legislatore ha previsto, con riferimento alla dislocazione territoriale degli impianti di recupero, che i piani regionali si limitino ad individuare le sole aree non idonee; diversamente, i piani regionali individuano più nel dettaglio le aree idonee e quelle non idonee per la dislocazione degli impianti di smaltimento, essendo quest'ultima attività riservata ai Comuni in privativa” (in terminis, Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, 15 luglio 2009, AS550 - Osservazioni in merito alle determinazioni della regione Lazio in materia di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati).

Orbene, l'eventuale liberalizzazione dell'intero ciclo dei rifiuti non può non tener conto della radicale trasformazione del “sistema” delineato dal legislatore, con il conseguente rischio che, anche in modo differenziato tra le diverse realtà territoriali, vengano compromesse le finalità che

l'attuale assetto intende assicurare. Il riferimento è, in questo caso, al principio di programmazione, secondo cui il ciclo integrato dei rifiuti richiede una metodologia di pianificazione puntuale, in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore; ad esempio la Corte di Giustizia Europea, Sez. IV, 4 marzo 2010, Sentenza C-297/08, ha affermato che *“In tema di corretta gestione dei rifiuti, una delle più importanti misure che devono essere adottate dagli Stati membri nell'ambito del loro obbligo, in forza della direttiva 2006/12, è quella di elaborare piani di gestione che contemplino, in particolare, misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti, è quella, prevista all'art. 5, n. 2, di tale direttiva, consistente nel cercare di trattare i rifiuti nell'impianto più vicino possibile (v., sentenza 9/06/2009, causa C-480/06, Commissione/Germania). Sicché, i criteri di localizzazione dei siti di smaltimento dei rifiuti devono essere individuati in considerazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2006/12, tra cui figurano, in particolare, la protezione della salute e dell'ambiente, nonché la creazione di una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento che consenta in particolare lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini. Quindi, detti criteri di localizzazione dovrebbero riguardare, in particolare, la distanza di tali siti rispetto agli insediamenti in cui sono prodotti i rifiuti, il divieto di realizzare gli impianti in prossimità di zone vulnerabili e l'esistenza di infrastrutture adeguate per il trasporto dei rifiuti, quali il collegamento alle reti di trasporto (v. sentenza 1°/04/2004, cause riunite C-53/02 e C-217/02, Commune de Braine-le-Château e a.)”*.

Una liberalizzazione senza regole comuni all'interno di un medesimo ambito territoriale corre il rischio, appunto, di non essere coerente con il rispetto di tali principi (pianificazione, autosufficienza della dotazione impiantistica e dei relativi bacini, prossimità – si vedano artt. 3, 4 e 5 della Direttiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti).

Inoltre, la parcellizzazione, conseguente allo svolgimento del servizio da parte di più operatori porta nella direzione contraria del raggiungimento delle economie di scala e quindi potrebbe comportare un aggravio dei costi per i cittadini utenti del servizio.

Non solo, la liberalizzazione di tale mercato, in assenza di un “sistema” sostitutivo di regole, potrebbe portare a situazioni di svantaggio per i cittadini residenti in alcune zone del territorio comunale non appetibili (o scarsamente appetibili) per il mercato. Ciò potrebbe comportare o il necessario intervento del Comune nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (per evitare che vengano compromessi i principi di continuità ed universalità del servizio), oppure una differenziazione dei costi sostenuti dai cittadini, con penalizzazione a carico di coloro che hanno la sfortuna di risiedere in zone del territorio comunale meno facilmente raggiungibili.

**c]** da quanto illustrato deriva che solo il mantenimento di un regime di esclusiva del servizio è in grado di garantire, sulla base dell'attuale situazione, i livelli di qualità, accessibilità, continuità e di universalità del servizio sinora resi, (senza aggravamenti sotto il profilo economico a carico dei cittadini utenti); si ricorda che l'attuale sistema ha consentito al nostro Comune di raggiungere nel 2010 un lusinghiero risultato del 69% di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, con conseguente alta percentuale dell'attività di recupero;

**RITENUTA** la propria competenza, ai sensi dell'art. 42, del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. n. 267/2000, nonché dello Statuto Comunale,

**ACQUISITO** sulla proposta di deliberazione il parere favorevole di regolarità tecnica, ai sensi dell'art. 49, comma 1 del D. Lgs. n. 267/2000;

**CON VOTI** favorevoli unanimi espressi in forma palese:

## **DELIBERA**

1. di accertare che allo stato attuale non ricorrono i presupposti per la realizzabilità di una gestione concorrenziale del servizio pubblico locale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, per le motivazioni espresse in premessa;
2. di sottrarre, conseguentemente, tale servizio pubblico locale alla liberalizzazione, confermando, il mantenimento di un regime di esclusiva del servizio;
3. rinviare a successivo e separato provvedimento le determinazioni per l'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani;
4. di inviare la presente deliberazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 4, comma 3, del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 (convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148), nel testo attualmente vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 9 della legge 12 novembre 2011 n. 183.

con successiva, separata ed unanime votazione, espressa in forma palese, il presente provvedimento è dichiarato immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 del D.Lgs. n. 267/2000.

Allegato alla proposta di deliberazione avente ad oggetto:

**DELIBERA QUADRO PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DELLA GESTIONE DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI.**

---

**PARERE TECNICO**

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 – 1° comma – del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, si esprime parere FAVOREVOLE in ordine alla regolarità tecnica.

15/12/2011

IL RESPONSABILE DEL SETTORE  
TECNICO AMBIENTE TERRITORIO:  
F.to ALBERTO CARRETTA

Il presente verbale viene letto e sottoscritto come segue:

IL SEGRETARIO COMUNALE  
F.to SACCO STEVANELLA PAOLO

IL PRESIDENTE  
F.to LOTTO RENZO

=====

**REFERTO DI PUBBLICAZIONE**  
(art. 124 D. L.vo 18/08/2000, N° 267)

R.P. n° 4

Io sottoscritto Responsabile di Segreteria, certifico che copia del presente verbale viene pubblicato il giorno 11/01/2012 all'Albo Pretorio, ove rimarrà esposto per 15 giorni consecutivi.

Addì ,11/01/2012

IL RESPONSABILE DI SEGRETERIA  
F.to SACCO STEVANELLA PAOLO

=====

**CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'**  
(art. 134 D. L.vo 18 agosto 2000, n. 267)

Si certifica che la suesesa deliberazione E' DIVENUTA ESECUTIVA ai sensi del 3° comma dell'art. 134 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il 21/01/2012

Il, 21/01/2012

IL RESPONSABILE DI SEGRETERIA  
F.to SACCO STEVANELLA PAOLO

E' copia conforme all'originale da servire per uso amministrativo.

Dalla Residenza Comunale, li .....

Il Segretario Comunale

\_\_\_\_\_