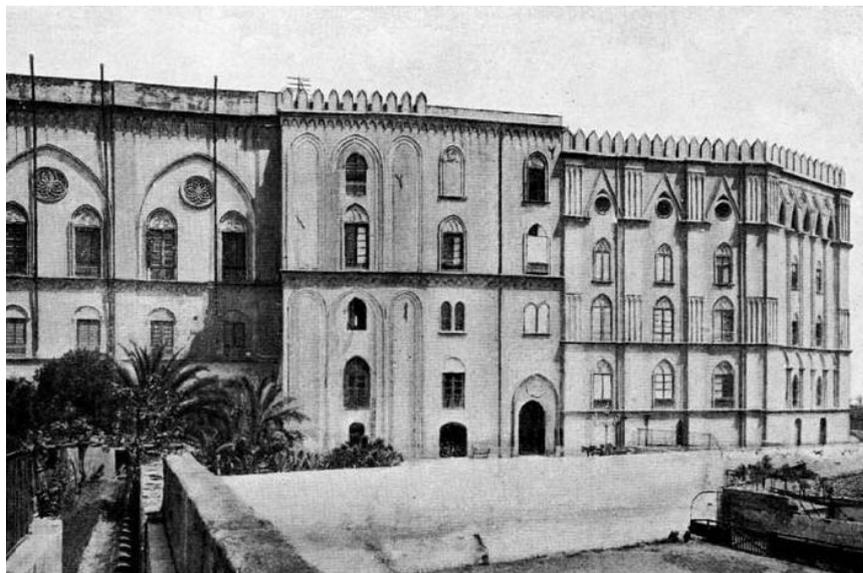




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 10 - 2018

Note di lettura sulle disposizioni del disegno di legge n. 290.  
‘Riforma degli ambiti territoriali ottimali e nuove disposizioni  
per la gestione integrata dei rifiuti’

XVII Legislatura

17 luglio 2018



### Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.*

## **Note di lettura sulle disposizioni del ddl 290: Riforma degli ambiti territoriali ottimali e nuove disposizioni per la gestione integrata dei rifiuti**

Il disegno di legge in esame disciplina una riforma organica del servizio di gestione integrata dei rifiuti, che sostituisce e abroga espressamente la normativa regionale in vigore, l.r. 9/2010, adeguando la normativa di settore a quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria di riferimento espressamente richiamate.

Si riportano di seguito alcune note sugli articoli che possono presentare qualche profilo di criticità o comunque suscettibili di miglioramento anche formale.

**L'articolo 1** del ddl in esame richiama sia il Codice dell'Ambiente (d.lsg. 152/2006) che il dlgs. 36/2003 "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti", che il d.lgs. 205/2010 che ha recepito la direttiva quadro sui rifiuti (**direttiva 2008/98/CE**), trasfondendola nella Parte Quarta del predetto Codice Ambiente.

Va valutato se il richiamo al d.lgs. 205/2010 sia necessario ovvero se non sia assorbito dal richiamo al Codice dell'Ambiente, nella cui Parte Quarta è stato, come detto, trasfuso.

Alcune principali innovazioni introdotte con la direttiva rifiuti hanno riguardato:

- la riformulazione della **gerarchia dei rifiuti**, con un ordine di priorità che prevede: la **prevenzione**, cioè misure che riducono la quantità di rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; la **preparazione per il riutilizzo**, ovvero le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento; il **riciclaggio**, il **recupero** (ad esempio di energia, quando cioè i rifiuti svolgono un ruolo utile sostituendo altri materiali) e lo **smaltimento**.

Sono stati introdotti precisi **obiettivi quantitativi** (in termini di peso) relativi alla **preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio/recupero di rifiuti**, da raggiungere **entro il 2020**, che si aggiungono agli obiettivi per la **raccolta differenziata dei rifiuti urbani**

Di rilevante importanza anche la previsione in base alla quale lo **smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati** sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, che garantisca i **principi di autosufficienza e prossimità**.

La direttiva CE indica le misure da adottare per una corretta gestione dei rifiuti organici, si prevede che gli enti territoriali adottino misure volte ad incoraggiare la **raccolta separata** di tale tipologia di rifiuti.

In attuazione di quanto previsto dalle modifiche introdotte al Codice, il Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013, ha adottato il **Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti**.

Sulla base dei dati rilevati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), il Programma fissa i seguenti obiettivi di prevenzione al 2020 rispetto ai valori registrati nel 2010:

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di Pil.
- Riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di Pil;

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di Pil.

**Per espressa previsione “entro un anno le Regioni sono tenute a integrare la loro pianificazione territoriale con le indicazioni contenute nel Programma nazionale”.**

#### **Art. 4 Pianificazione regionale**

- Comma 3 lett. h):

prevede che il Piano regionale rifiuti disponga “l’esclusione di trattamenti di incenerimento dei rifiuti solidi urbani **che non facciano ricorso a tecnologie atte a garantire i requisiti di efficienza energetica nei termini fissati dalla direttiva n.2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio**. I trattamenti di incenerimento sono classificati come operazioni di recupero e non come operazioni di smaltimento”.

**In ordine agli impianti di incenerimento va valutata l’opportunità di rinviare al Codice dell’ambiente anziché alla direttiva rifiuti**, sia in quanto la direttiva rifiuti (direttiva 2008/98/CE), come detto, è stata trasfusa nella Parte Quarta del Codice Ambiente sia, soprattutto perché il **TITOLO III-bis, disciplina la materia dell’incenerimento e coincenerimento dei rifiuti**, e in esso sono stati trasfusi il recepimento della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (c.d. direttiva IED, sostitutiva della precedente disciplina IPPC sulla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento), le norme sull’incenerimento di rifiuti che in precedenza erano collocate in un atto normativo separato (D.Lgs. 133/2005) nonché le successive modifiche di adeguamento alla normativa europea (per esempio, l’art. 18 della legge europea 2017, L. 167/2017, che ha previsto una serie di modifiche alle disposizioni sugli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti).

Il Titolo III-bis, Cod. Amb., disciplina:

- a) i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- b) i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- c) i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali, nonché le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti, con particolare riferimento all’esigenza di assicurare un’elevata protezione dell’ambiente contro le emissioni causate dall’incenerimento e dal coincenerimento dei rifiuti. (art. 273 bis. Cod. Amb.)

#### **Art. 5 Osservatorio regionale dei rifiuti**

Dubbi sull’invarianza degli oneri: considerato che la composizione e l’articolazione dell’Osservatorio sono demandate a un successivo atto, non è possibile individuare e quantificare se vi siano oneri:

**Si chiedono pertanto chiarimenti al Governo in merito e relativa relazione tecnica.**

## **Disciplina del personale: transito del personale dai precedenti ai nuovi gestori.**

La normativa sul transito del personale è contenuta negli articoli 8 e 26 del ddl in esame che distingue fra il personale amministrativo in servizio presso le società e consorzi d'ambito in liquidazione (art. 26, commi 1-4) e il personale utilizzato per la gestione del servizio, sia assunto dai medesimi soggetti che da altri soggetti sia pubblici che privati (art. 8 e art. 26, commi 5 e 6).

### **Art. 8 Albo dei lavoratori del settore rifiuti dell'ambito**

Prevede la creazione, presso ogni Autorità d'ambito, di un Albo dei lavoratori del settore rifiuti cui va iscritto il personale in servizio alla data del 31 dicembre 2009 presso i precedenti gestori, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato o comunque utilizzato "a qualunque titolo" per la gestione del servizio.

L'iscrizione a tale Albo serve a costituire titolo di preferenza nel passaggio dai vecchi ai nuovi gestori e nelle clausole di tutela occupazionale, **c.d. clausole sociali**, che dovranno essere previste nei bandi ai sensi dei commi 2 e 5 dell'articolo in esame.

- Comma 2:

dispone **che l'iscrizione all'Albo costituisca titolo di preferenza per l'attuazione dell'art. 202 comma 6 del d.lgs 152/2006**, cioè nel passaggio del personale dal vecchio al nuovo gestore quando si proceda al nuovo affidamento.

*L'art. 202 comma 6 dispone che "Il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi comunali per la gestione dei rifiuti sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio integrato dei rifiuti, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto (...)"*

Riguardo a tale previsione, si segnala che l'attuazione della medesima potrebbe destare qualche perplessità, tuttavia pare coerente **alla luce del fatto che la riforma in esame sostituisce quella della l.r. 9/2010 che non è di fatto mai decollata, e quindi costituisce sostanzialmente anche se non formalmente (esistendo già la legge regionale n. 9 del 2010) il passaggio da un sistema frammentato di gestioni al sistema previsto dal Codice dell'Ambiente.**

Ciò che si intende segnalare, in sostanza, è che sulla base di recenti orientamenti **l'articolo 202 comma 6 Cod. Amb. non sembra essere considerato come norma a regime** e pertanto esso **si giustifica solo in presenza di una riforma e di una fase transitoria di passaggio** da un sistema a un altro, **quale quella di fatto configuratasi nell'ipotesi in esame**, giusta anche il richiamo alla data del 31 dicembre 2010 prevista nel ddl, che ancora la situazione quindi a quella relativa alla prima messa in campo di una riforma organica del servizio rifiuti.

In particolare nel parere dell'ANAC 15/2015 l'Autorità, nell'esaminare la legittimità della c.d. **clausola di imponibile di manodopera, o clausola sociale**, sia nei bandi che nei contratti collettivi nazionali, osserva che *“ ad un attento esame della disposizione concretamente richiamata dall'istante (art. 202, D.lgs 152/2006) secondo un criterio interpretativo logico- sistematico, sorgono perplessità con riguardo all'ultrattività della norma stessa, da assumere quale clausola sociale da applicare pro futuro a tutti i bandi per l'affidamento del servizio ambientale in parola.*

*Si ravvisa, infatti, che detta norma è inserita nel chiaro contesto del neo istituito servizio di gestione integrata dei rifiuti, la cui gestione è affidata alle Autorità di Ambito contestualmente previste (art. 201), in sostituzione delle gestioni frammentate del medesimo servizio su base comunale. In tal senso, l'art. 202 dispone, al comma 1, che “l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, del D.lgs 18 agosto 2000, n. 267 (...).” Entro tale quadro, il comma 6 dispone che “Il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi comunali per la gestione dei rifiuti sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio integrato dei rifiuti, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto (...).” Si deve osservare che la norma fissa una data per il passato (la data del 31 dicembre 2005 è antecedente rispetto alla data di promulgazione e a quella di entrata in vigore della legge, 3 aprile 2006) e non un termine per il futuro (“entro tale data”). Lo scopo della norma, infatti, sembrerebbe quello di cristallizzare lo status quo del personale del servizio già definito al primo comma, nelle more di un transito in cui potrebbero essere inserite surrettizie assunzioni di personale, in aggravio alla futura gestione. In questo senso, l'uso del connettivo logico “o comunque” (disgiuntiva esclusiva) non può riferirsi ai futuri affidamenti del servizio, ma rappresenta un'alternativa da leggersi sullo stesso piano del servizio de quo, nel caso in cui non venga dato corso in breve all'affidamento del nuovo servizio e detta in alternativa il termine di otto mesi precedenti il nuovo bando come termine minimo a partire dal quale si debba considerare l'illegittimità di nuove assunzioni. Appare chiaro pertanto che la ratio della norma è chiaramente quella di agevolare il passaggio da un sistema organizzativo a un altro e non pare che l'enunciato della seconda parte possa essere esteso a tutti gli affidamenti degli anni futuri del servizio di gestione integrata dei rifiuti*

- **Comma 5:** prevede che i bandi debbano contenere strumenti di tutela occupazionale.

Ciò appare in linea, fra l'altro, con l'art. 3-bis comma 2 del DL n. 138/2011, relativo allo svolgimento dei servizi pubblici locali, il quale prevede che *“In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta”.*

Sulla previsione delle cosiddette clausole sociali nei bandi va richiamata, oltre al parere dell'ANAC sopra citato, anche la giurisprudenza sia costituzionale che amministrativa, ai sensi della quale **bisogna muoversi con molta cautela, evitando di prevedere tout court obblighi di assunzione a tempo indeterminato nei bandi che altrimenti verrebbero censurati.**

**Ciò vale anche per il legislatore regionale: una previsione di tal fatta, che andasse anche al di fuori dei limiti di applicazione dell'art. 202 comma 6, Cod. Amb. citato, probabilmente non supererebbe il vaglio della Corte Costituzionale, come si evince dalla giurisprudenza riportata nel box sotto riportato.**

**Appare fondamentale, insomma, la previsione che il passaggio del personale debba avvenire nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità economico-finanziaria, di cui al successivo articolo 26 comma 5.**

#### **Articolo 26: personale**

- comma 5:

L'atteggiamento prudentiale sopra segnalato sembra rispettato dal ddl in esame che all'articolo 26, comma 5, nella misura in cui, nel determinare il passaggio al nuovo gestore all'esito dell'affidamento del servizio prevede che ciò avvenga nel rispetto della normativa comunitaria e statale, **in sede di prima applicazione e nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità economico-finanziaria.**

Tali condizioni sembrano essenziali affinché la norma possa superare il vaglio di legittimità costituzionale.

- lettera a) riguarda il personale dipendente in servizio alla data (già prevista dall'art.19, comma 7, della legge regionale 8 aprile 2010, n.9) del 31 dicembre 2009, inserito nei ruoli organici delle società e consorzi d'ambito in liquidazione, nonché delle società totalmente partecipate dagli enti locali o dalle società e consorzi d'ambito medesimi, utilizzate per la gestione del servizio;
- lettera b): riguarda il personale operativo delle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi per la gestione dei rifiuti, nel rispetto di quanto previsto dall'art.202, comma 6, D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152;
- lettera c) riguarda il personale iscritto all'Albo di cui all'articolo 8.

#### **Giurisprudenza in materia di clausola sociale**

##### **A) Corte Costituzionale**

La Corte costituzionale ha affermato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 l. reg. Puglia 25 febbraio 2010 n. 4, quanto al comma 1 del sostituito art. 25 l. reg. 3 agosto 2007 n. 25: "limitatamente alle parole "a tempo indeterminato".

L'art. 25 l. reg. n. 25 del 2007, nella sua formulazione originaria, disponeva che "Fatte salve le previsioni della contrattazione collettiva, ove più favorevoli, la Regione, gli enti, le aziende e le società strumentali della Regione devono prevedere nei bandi di gara, avvisi e, comunque, nelle condizioni di contratto per appalti di servizi l'utilizzo del personale già assunto dalla precedente impresa appaltatrice, nonché le condizioni economiche e contrattuali già in essere".

La nuova formulazione è stata censurata in quanto ha introdotto uno strumento diverso dalla "clausola sociale", **poiché non si limitava a prevedere il mantenimento in servizio di personale già assunto, ma stabiliva in modo automatico e generalizzato l'assunzione a**

**tempo indeterminato” del personale già “utilizzato”** dalla precedente impresa o società affidataria dell'appalto; in tal modo violando l'art. 97 cost., e le norme interposte dettate dall'art. 18 d.l. n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 19, comma 1 d.l. n. 78 del 2009, in materia di reclutamento del personale delle società a partecipazione pubblica, sotto il profilo della “imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa sul territorio nazionale”, nonché sotto il profilo del buon andamento (sent. n. 267 del 2010)” (cfr. Corte Cost., 3 marzo 2011, n. 68).

## **B) Il Consiglio di Stato**

In tema di clausola sociale va richiamata anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato. Sez V, che con la sentenza n. 272 del 17 gennaio 2018, si è nuovamente pronunciato sull'ambito di applicazione della clausola sociale negli appalti pubblici.

I giudici del Consiglio si sono così espressi: *“1. La c.d. clausola sociale deve essere interpretata conformemente ai principi nazionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, risultando altrimenti essa lesiva della concorrenza, scoraggiando la partecipazione alla gara e limitando ultroneamente la platea dei partecipanti, nonché atta a ledere la libertà d'impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 Cost., che sta a fondamento dell'autogoverno dei fattori di produzione e dell'autonomia di gestione propria dell'archetipo del contratto di appalto, sicché **tale clausola deve essere interpretata in modo da non limitare la libertà di iniziativa economica e, comunque, evitando di attribuirle un effetto automaticamente e rigidamente escludente; conseguentemente l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente, nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante; i lavoratori, che non trovano spazio nell'organigramma dell'appaltatore subentrante e che non vengano ulteriormente impiegati dall'appaltatore uscente in altri settori, sono destinatari delle misure legislative in materia di ammortizzatori sociali; la clausola non comporta invece alcun obbligo per l'impresa aggiudicataria di un appalto pubblico di assumere a tempo indeterminato ed in forma automatica e generalizzata il personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria. (cfr. Cons Stato, Sez. III, 5 maggio 2017, n. 2078; Cons. Stato, sez. III, n. 1255/2016; n. 5598/2015; Cons Stato, sez. IV, n. 2433/2016)”**.*

- Commi 1-4 e comma 6: personale amministrativo: prevede il passaggio alle Sezioni di transizione (e cioè le nuove Autorità d'ambito, enti di diritto pubblico, in sede di prima applicazione) del **personale amministrativo “assunto nel rispetto del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 o previa selezione pubblica in conformità alla normativa pro tempore vigente”**.

Tale condizione appare essenziale perché la norma possa superare il vaglio di legittimità costituzionale;

- Comma 6: sembra sufficiente il richiamo all'articolo 31 del dlgs 165/2001 apparendo ultroneo e fuori dalle competenze regionali l'ulteriore richiamo all'applicabilità del codice civile.
- Comma 7: dispone il blocco delle assunzioni per un triennio da parte delle Autorità d'Ambito.

### **Art. 9 Ambiti territoriali ottimali**

La norma individua 9 ambiti territoriali ottimali (ATO) sostanzialmente coincidenti con il territorio provinciale: ciò in linea con l'art. 3-bis del DL n. 138/2011, relativo allo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, del quale va sottolineato che stabilisce che "la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali **di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta** in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio".

**Si richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che, come si evince dalla relazione stessa al disegno di legge, l'individuazione di 9 ATO si discosta da quanto indicato negli atti del Governo e delle altre autorità nazionali richiamati nella relazione stessa al ddl**, e cioè con l'indicazione contenuta nella diffida del Governo del 7 agosto 2015 che indica l'opportunità di costituire non più di cinque ambiti e quella posta dal Ministro dell'ambiente nel rilascio dell'intesa per la proroga dell'autorizzazione (ambiti territoriali preferibilmente di dimensione ultraprovinciale), nonché con le ulteriori osservazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione che, nel parere 1375/2016, ha osservato che "ad avviso dell'Autorità, tuttavia, la dimensione degli ATO dovrebbe essere improntata al perseguimento di logiche di tipo concorrenziale e nel caso della Sicilia i territori di determinate province potrebbero risultare non sufficientemente ampi, sotto il profilo della dimensione territoriale, da assicurare una gestione del servizio secondo una scala ottimale".

### **Articolo 18 comma 6: piano d'ambito.**

Desta perplessità il riferimento alla Regione fra gli enti vincolati dal piano d'ambito trattandosi di pianificazione sotto ordinata.

### **Articolo 27: Disciplina transitoria dei contratti di servizio**

- comma 4: il richiamo all'applicazione dell'articolo 1419 del codice civile appare ultroneo rispetto alle competenze regionali.
- comma 7: desta perplessità la previsione della decadenza automatica degli affidamenti in essere: più coerente anche con il tenore del resto dell'articolo 27 apparirebbe la previsione secondo cui sono posti in essere gli adempimenti necessari al fine della decadenza.