

Il sotto riportato Ordine del giorno è stato respinto dal Consiglio comunale con il seguente esito:

Consiglieri presenti in aula al momento del voto: 30

Consiglieri votanti: 28

Favorevoli 9: i consiglieri Baldini, Bertoldi, Bosi, De Maio, Giordani, Manenti, Moretti, Santoro, Silingardi

Contrari 19: i consiglieri Aime, Bergonzoni, Carpentieri, Cirelli, Connola, Fasano, Forghieri, Franchini, Guadagnini, Lenzi, Manicardi, Parisi, Poggi, Reggiani, Scarpa, Stella, Trianni, Tripi, Venturelli

Astenuti 2: i consiglieri Giacobazzi, Rossini

Risultano assenti i consiglieri Carriero, Prampolini ed il Sindaco Muzzarelli.

““ Premesso che:

- la Legge Regionale Emilia Romagna n. 23/2011 ha istituito l’Agenzia Territoriale dell’Emilia Romagna (Atersir), la quale opera tramite il Consiglio d’Ambito, coincidente con il territorio regionale, e i Consigli Locali, coincidenti con i territori provinciali;
- il Consiglio d’Ambito, tra i vari compiti che gli sono assegnati, provvede all’assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio;
- i Consigli Locali hanno – tra gli altri – il compito di proporre al Consiglio d’Ambito le modalità specifiche di organizzazione e gestione dei servizi;
- la legge 6 agosto 2008, n. 133, in sede di conversione del DL n. 112/2008 (Governo Berlusconi), ha introdotto l’art. 23-bis, il quale – al comma 2 – disponeva che “il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica”, limitando la possibilità di fare ricorso al meccanismo dell’in house providing (cioè a quel modello di organizzazione e gestione dei pubblici servizi che le Pubbliche Amministrazioni adottano attraverso propri organismi, quindi senza ricorrere al libero mercato) ad ipotesi meramente residuali e ritenendolo ammissibile solo per situazioni eccezionali;
- in occasione del referendum abrogativo del 12 – 13 giugno 2011, il cui quorum venne regolarmente raggiunto, il popolo italiano, con una maggioranza del 95,35% di voti favorevoli, ha deciso per la soppressione del citato art. 23-bis;
- il Governo (sempre Governo Berlusconi) introdusse l’art. 4 del D.L. n. 138/2011, che, però, riproduceva quasi integralmente i contenuti del soppresso art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, tant’è che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 199 del 20 luglio 2012, si vide costretta a dichiararne l’incostituzionalità;
- in ragione della normativa vigente ed in conformità con la disciplina di contorno prevista dall’UE, così come interpretata dalla Corte di Giustizia, i cui principi sono recepiti anche dalla giurisprudenza interna (su tutte: Consiglio di Stato, 10 settembre 2014, n. 4599), sono ammesse tre forme di gestione del servizio dei rifiuti urbani:
  - esternalizzazione con ricorso al mercato, tramite procedura di evidenza pubblica volta alla selezione del gestore del servizio;
  - partenariato pubblico – privato, istituzionalizzato nelle forme della società mista pubblico – privato, con ricorso a gara “a doppio oggetto”;
  - affidamento in house providing in favore di soggetto munito dei requisiti della totale

partecipazione pubblica, del “controllo analogo” e dell’attività prevalente in favore dell’Ente affidante;

considerato che

- l’art. 6, comma 2, della legge regionale ER n. 16/2015 dispone espressamente che “il gestore del servizio di raccolta potrà essere diverso da quello degli impianti di smaltimento dei rifiuti ai sensi dell’art. 25, comma 4, decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 ...”
- è, pertanto, del tutto legittima la scelta di una o più Amministrazioni Comunali di gestire il servizio di raccolta dei rifiuti attraverso una società a totale capitale pubblico, i cui soci siano gli Enti Locali del territorio, costituita in conformità al modello in house providing, così come delineato dalla normativa nazionale e comunitaria in materia di servizi pubblici locali;
- anzi, l’AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), in una Indagine conoscitiva del 2014, ha esposto i motivi per cui può risultare preferibile la scelta dell’in house providing, evidenziando che:
  1. il controllo analogo esercitato sull’impresa in house consente agli Enti Locali di imporre all’impresa la rinuncia alla remunerazione del capitale investito, con conseguente positivo impatto sui costi del servizio, e al contempo di beneficiare della maggiore snellezza ed efficienza operativa tipica delle società di capitali;
  2. l’affidamento diretto consente di meglio conformare l’attività economica del soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani all’interesse pubblico tramite l’esercizio di un potere di amministrazione più pregnante;
- la citata Indagine Conoscitiva ha chiarito che “la scelta degli Enti Locali di procedere ad affidamento diretto del servizio, in luogo dell’espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, segue ad una valutazione comparativa che conduce ad individuare nella modalità in house providing la soluzione organizzativa più economica, efficace ed efficiente”;

rilevato come

- siano diversi – e tutti con risultati molto positivi – i casi in cui Comuni, anche importanti, hanno scelto di affidare direttamente il servizio di raccolta dei rifiuti ad una società a totale capitale pubblico, nella formula dell’in house providing; a titolo esemplificativo si citano gli esempi del bacino Priula (comprendente 49 Comuni della Provincia di Treviso, capoluogo compreso), che ha affidato il servizio a Contarina spa (Società a totale capitale pubblico di cui lo stesso Bacino Priula detiene il 100% delle azioni), ovvero quello di 13 Comuni del forlivese, capoluogo compreso, che hanno affidato il servizio di raccolta alla neo costituita Alea Ambiente spa;
- il servizio di gestione dei rifiuti urbani rappresenti un fattore determinante rispetto alla qualità del vivere urbano e della vita dei cittadini, oltre che, ovviamente, rispetto alla tutela e alla salvaguardia dell’ambiente e dell’ecosistema;
- il servizio, pertanto, intervenga su un Bene Comune, finalizzato a garantire e soddisfare i diritti fondamentali delle persone e che devono essere preservati per le future generazioni;
- l’obiettivo di fondo a cui le politiche e il servizio di gestione dei rifiuti urbani devono ispirarsi sia quello della riduzione, risparmio, riuso e riciclo dei rifiuti e, in questa ottica, l’incremento della percentuale di raccolta differenziata, unitamente ad un sistema di raccolta porta a porta e a misure premiali sotto il profilo tariffario, che incentivino e responsabilizzino il cittadino, rappresentino priorità fondamentali;
- è evidente che una gestione pubblica del servizio di gestione dei rifiuti urbani svolta senza obiettivi di lucro e secondo una logica incentrata sugli equilibri tra costi, investimenti e ricavi, attuata tramite una società a totale capitale pubblico secondo il modello in house providing, rappresenti il sistema migliore per raggiungere tali obiettivi, per cui è utile realizzarlo per il territorio del Comune di Modena, possibilmente coinvolgendo il maggior numero possibile di Comuni della Provincia;
- nella sopra citata Indagine Conoscitiva l’AGCM abbia chiaramente evidenziato che, sotto il profilo della governance degli affidamenti dei diversi servizi, è auspicabile che venga mantenuta separata la gestione dei due segmenti della filiera (raccolta da un lato, fasi a valle

- dall'altro), istituendo due livelli istituzionali differenti per le due fasi;
- per fornire un servizio adeguato, rispettoso di criteri di economicità, efficienza e salvaguardia dei valori ambientali e dei diritti della persona, appaia, pertanto, essenziale, seguendo le indicazioni dell'AGCM oltre che delle migliori intelligenze che studiano il fenomeno del sistema di gestione dei rifiuti urbani, separare i momenti della raccolta da quelli relativi alle successive fasi, riportando all'interno del totale controllo pubblico tutte le attività relative alla fase di raccolta e preliminari allo smaltimento;
- un sempre maggiore numero di studiosi evidenzia come la separazione tra chi si occupa della raccolta ed i titolari di discariche e/o inceneritori sia essenziale per disincentivare pratiche meno sostenibili e per, viceversa, incentivare e massimizzare riciclo e compostaggio;
- questo sistema, accompagnato dall'entrata in vigore di un meccanismo di tariffazione puntuale, sia dimostrato essere nettamente più efficace anche con riguardo all'incremento della raccolta differenziata, tant'è che i Comuni che l'hanno perseguito oggi si trovano a livelli di raccolta differenziata clamorosamente imparagonabili a quelli del nostro Comune (nel 2018 il Bacino Priula si attesta su un livello di raccolta differenziata che per il Comune di Treviso è pari all'87,17% con una produzione di rifiuto urbano pro capite limitato a 476,08 kg annui per abitante, a fronte di una percentuale di differenziata che nel Comune di Modena è fermo al 62,04% con una produzione annua di rifiuti di 686,14 kg/abitante- fonte ISPRA Catasto Rifiuti);

tenuto conto che

- in data 19.12.2011 è scaduta la Convenzione relativa all'affidamento del servizio rifiuti dell'ambito provinciale di Modena, affidato ad Hera spa e gestito in regime di prorogatio (di cui l'ANAC, peraltro, ha rilevato la criticità con delibera n. 626 del 7 giugno 2017);
- il Consiglio Locale di Modena, con deliberazione n. 5 del 12.12.2016, ha proposto al Consiglio d'Ambito di affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per il bacino territoriale "Pianura e Montagna Modenese" (tra cui rientra anche il Comune di Modena) attraverso procedura ad evidenza pubblica;
- con deliberazione n. 70 del 12.10.2017 il Consiglio d'Ambito ha preso atto della proposta del Consiglio Locale di Modena e ha disposto l'attività istruttoria finalizzata allo svolgimento della procedura di gara, approvando i relativi atti con deliberazione n. 31 del 10.04.2019;
- dopo la pubblicazione degli atti di gara sulla G.U.U.E. e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 55 del 14.06.2019, che converte con modificazioni il D.L. n. 32 del 18.04.2019 (c.d. "decreto SbloccaCantieri"), il Consiglio d'Ambito ha ritenuto opportuno ritirare in autotutela gli atti di gara;
- con deliberazione n. 54 del 26.07.2019, il Consiglio d'Ambito ha nuovamente approvato gli atti relativi alla gara ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati per il bacino territoriale "Pianura e Montagna Modenese";
- nel Bando di gara integrale e Capitolato d'onori, al punto F, si prevede che la durata dell'affidamento sarà di quindici (15) anni, con evidente contrasto rispetto a quanto deliberato dall'AGCM che "ritiene necessario intervenire sulla durata degli affidamenti, che non dovrebbero superare un tetto massimo di cinque (5) anni";
- l'Amministrazione può tranquillamente intervenire in autotutela, chiedendo al Consiglio Locale di revocare la proposta di affidamento a seguito di gara ad evidenza pubblica, motivando con una diversa pianificazione del servizio incentrata sul modello dell'in house providing, nonché richiamando le distonie rispetto alle puntuali osservazioni dell'AGCM;
- comunque l'art. 40 del Contratto di servizio, allegato ai documenti di gara, prevede la possibilità di modifiche determinate da esigenze connesse ad "atti amministrativi di pianificazione e di programmazione, comunque denominati, approvati dagli enti competenti ai sensi di legge";
- ad ogni modo, l'art. 176 d. l.vo n. 50 del 18.04.2016 (codice appalti) fa sempre salvo, persino nella fase dell'esecuzione del contratto o della concessione, il potere di autotutela, anche a titolo di revoca per motivi di pubblico interesse, dell'Amministrazione, addirittura anche a prescindere dal vincolo temporale prescritto dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990;

- peraltro, in Parlamento sono in discussione ulteriori nuove modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, per cui – come accaduto nell’aprile del 2019 – il Consiglio d’Ambito facilmente potrebbe comunque ritirare nuovamente gli atti di gara per poi adeguarli al quadro normativo come novellato;

Si invita il Sindaco e la Giunta a:

- 1) separare, sotto il profilo soggettivo dell’operatore incaricato dei rispettivi servizi, quello della raccolta rispetto a quello dello smaltimento tramite inceneritore o discarica;
- 2) procedere a predisporre uno studio di fattibilità finalizzato ad approfondire gli aspetti giuridici e ad approntare uno schema di piano economico – industriale per la realizzazione della gestione pubblica, tramite società a totale capitale pubblico secondo il modello in house providing, del servizio di gestione dei rifiuti urbani, coinvolgendo gli altri Comuni del bacino “Pianura e Montagna modenese”;
- 3) prevedere che lo Studio di fattibilità avvenga contemplando una procedura partecipativa, anche attraverso la predisposizione di un “Tavolo tecnico” ed il coinvolgimento di Associazioni e Istituzioni che si sono occupate della questione, e preveda l’acquisizione dei risultati delle altre esperienze già concretizzate nel territorio nazionale;
- 4) nel frattempo richiedere ad Atersir, tramite il Consiglio Locale, la sospensione dell’iter della procedura di gara già avviata per il rinnovo dell’affidamento del servizio, allo stato, dal 2011 in regime di prorogatio;
- 5) all’esito dello studio, comunicare al Consiglio Locale l’intenzione di revocare la proposta di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti a seguito di gara ad evidenza pubblica, motivando con una diversa pianificazione del servizio che verrà incentrata sul modello dell’in house providing. ””