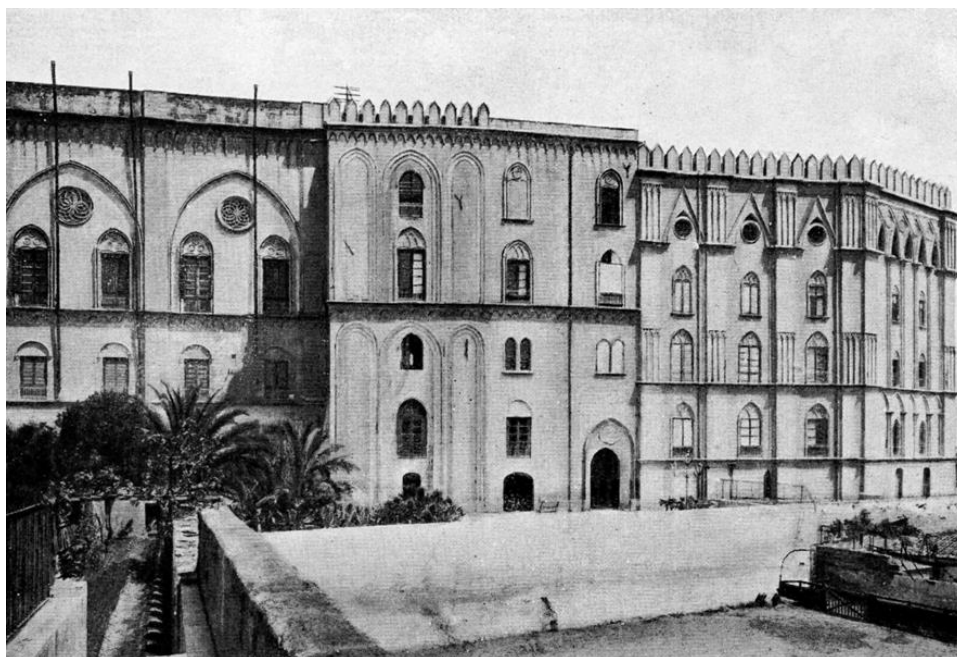




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 22 - 2019

DDL 290

Riforma degli ambiti territoriali ottimali e nuove disposizioni per la gestione
integrata dei rifiuti

NOTA DI LETTURA

XVII Legislatura - 28 ottobre 2019



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: 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.

INDICE

PREMESSA	4
COMPETENZA REGIONALE E STATALE IN TEMA DI RIFIUTI	4
PRINCIPI.....	5
PIANIFICAZIONE.....	6
TARIFFA	7
ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE	8
GESTIONE	9
MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO	10
DISCIPLINA DEL PERSONALE: TRANSITO DEL PERSONALE DAI PRECEDENTI AI NUOVI GESTORI.....	11
COORDINAMENTO GESTIONI LIQUIDATORIE DELLE SOCIETA' E CONSORZI D'AMBITO	14

PREMESSA

Il disegno di legge in esame contiene una riforma organica del servizio di gestione integrata dei rifiuti, sostituendo e abrogando espressamente, quasi del tutto, la normativa regionale in vigore, ovvero la legge regionale n. 9/2010, e ridisegnando completamente la *governance* del settore, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa nazionale e comunitaria di riferimento espressamente richiamate.

COMPETENZA REGIONALE E STATALE IN TEMA DI RIFIUTI

Va innanzi tutto premesso che, **secondo la costante giurisprudenza della Corte, la disciplina della gestione dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato**, ferme restando per le Regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie. In tale materia, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme valida per tutte le Regioni e non derogabile da queste (ex multis, sentenze n. 244 e n. 154 del 2016).

La disciplina statale – e segnatamente il Codice dell'Ambiente – costituisce pertanto un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, intersecano la tutela dell'ambiente.

Ha affermato infatti la Corte che *“la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015). La «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» rappresenta una materia naturalmente trasversale, nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del «governo del territorio», essendo la tutela dell'ambiente anche in funzione di presidio dell'integrità di quest'ultimo. Ma **possono venire in rilievo profili che attengono alla tutela della «salute» o alla «protezione civile» (di competenza concorrente) o all'agricoltura e foreste (di competenza residuale).** Quindi, la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» può incontrare altri interessi e competenze, con la conseguenza che – ferma rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.”*

Va segnalato che, in alcune occasioni, la Corte ha anche censurato norme regionali che imponevano *“ingiustificati aggravii procedurali”*, giudicate arbitrarie.

Le Regioni, insomma, possono *“adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso e sempre tenendo conto che i principi contenuti nel decreto*

legislativo indicato costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale.”(sent. 215 del 2018, cit.)

L’art. 196 del Codice Ambiente cataloga in dettaglio le competenze delle Regioni: orbene, nell’esercizio di tali competenze, e ciò vale anche per la Regione siciliana .” le disposizioni legislative del citato codice dell’ambiente operano quali limiti per la normativa delle Regioni, anche a statuto speciale, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal codice, non potendo esse derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, né determinare un affievolimento o una minore efficacia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.” (sent. 215 del 2018 cit.).

PRINCIPI

Il disegno di legge, all’articolo 1, con una disposizione un po’ ridondante e non senza ripetizioni che andrebbe semplificata per una migliore tecnica e qualità della normazione, richiama i principi cui si informa la legge, previsti dalla normativa nazionale e comunitaria nonché da diversi atti di indirizzo e programmazione comunitari.

Tali principi, sono stati **introdotti dalla direttiva quadro sui rifiuti (direttiva 2008/98/CE)**, che è stata recepita e trasfusa nella Parte Quarta del Codice dell’Ambiente (d.lsg. 152/2006) e sono pertanto anch’essi **trasfusi nel Codice dell’Ambiente e già vincolanti.**

Fra i principi espressamente richiamati, si segnalano:

- **il principio di gerarchia** quale ordine di priorità nella politica e nella normativa sui rifiuti, che prevede:
 - la prevenzione, cioè misure che riducono la quantità di rifiuti anche alla fonte;
 - la preparazione per il riutilizzo;
 - il riciclaggio, che contempla che la maggior parte dei rifiuti venga reimpressa nel ciclo economico;
 - il recupero di altro tipo;
 - **lo smaltimento in discarica come ultima e residuale alternativa;**
- la direttiva rifiuti ha previsto precisi **obiettivi quantitativi** (in termini di peso) relativi alla prevenzione della produzione dei rifiuti prevedendone la **riduzione**, rispetto alla produzione dell'anno 2000, **del 20 per cento entro il 2020 e del 50 per cento entro il 2050**, richiamati alla lettera b) dell’articolo;
- **principi di autosufficienza e prossimità** in base ai quali lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, al fine di realizzare l’autosufficienza permettendo **lo smaltimento** dei rifiuti urbani

- non pericolosi e il loro trattamento in ambiti territoriali ottimali, **in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi;**
- il principio di precauzione, di **chi inquina paga** e di riparazione del danno.

PIANIFICAZIONE

Il disegno di legge individua innanzitutto il **territorio regionale come l'ambito territoriale ai fini della programmazione**, coordinamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Il **Piano regionale di gestione dei rifiuti**, disciplinato all'articolo 3 (e previsto dall'articolo 199 del Codice dell'Ambiente) costituisce lo strumento di pianificazione regionale e deve muoversi secondo i principi sopra descritti cui si informa la nuova disciplina.

In particolare, fra l'altro:

- stabilisce gli obiettivi, le misure e le azioni volte al conseguimento delle finalità della legge;
- costituisce il quadro di riferimento unitario per tutti i livelli di pianificazione e di programmazione degli interventi, anche con riferimento alla programmazione del fabbisogno e della localizzazione dell'impiantistica e di gestione dei flussi di rifiuti. In particolare definisce le modalità per l'accertamento, da parte di ogni Autorità di governo d'ambito per i rifiuti, della tipologia, delle quantità e dell'origine dei rifiuti da recuperare ovvero da smaltire per il post-trattamento, all'interno dell'ATO di riferimento;
- fissa i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di post trattamento altrimenti chiamate discariche;
- fissa i criteri e le modalità da adottarsi in tutto il territorio della Regione, per la determinazione delle tariffe di conferimento in discarica, promuovendo la progressiva definizione di un sistema tariffario puntuale.

Qualche perplessità desta la previsione di cui al comma 2 lettera h), che dispone che il Piano *“prevede 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”*.

La materia dell'incenerimento e coincenerimento dei rifiuti infatti è puntualmente disciplinata dal Titolo III-bis del Codice dell'Ambiente per cui andrebbe verificato quale spazio residua alla competenza regionale.

Piano regionale per la bonifica dei siti contaminati

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti è corredato, secondo quanto previsto dal Codice Ambiente, dal Piano regionale per la bonifica dei siti contaminati.

Piano d'ambito

Le Autorità di governo d'ambito per i rifiuti (AdA) emanano, in attuazione delle indicazioni del Piano regionale, il Piano d'ambito, che costituisce lo strumento per il governo delle attività necessarie per lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e prevede il programma degli interventi, il modello gestionale ed organizzativo ed il piano economico finanziario.

Il piano d'ambito specifica gli obiettivi da raggiungere nel periodo di affidamento e definisce gli standard di servizio necessari al rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa vigente.

Sul piano d'ambito si segnala che desta perplessità quanto previsto all'articolo 20 comma 6 che **inserisce** la Regione fra gli enti vincolati dal piano, trattandosi di pianificazione sotto ordinata.

TARIFFA

Il testo del disegno di legge affronta la questione della tariffa dei rifiuti sotto il duplice profilo della competenza in materia di determinazione, gestione e riscossione della tariffa e della attribuzione del relativo gettito.

In particolare:

- all'articolo 15, comma 5 lettera f) viene attribuita alle Autorità d'ambito **la gestione e la riscossione della tariffa dei rifiuti;**
- all'articolo 19, lettera e) si dispone che tra le funzioni dell'assemblea dell'AdA vi sia la **definizione e l'approvazione della tariffa del servizio di gestione dei rifiuti;**
- all'articolo 16, comma 2, lettera b) si dispone che del patrimonio delle AdA facciano parte anche i ***“trasferimenti obbligatori effettuati dai comuni ricadenti nel territorio di riferimento relativi alla quota parte della tariffa del servizio di gestione dei rifiuti destinata alla copertura dei costi di funzionamento dell'AdA, fatte salve le competenze dell'ARERA;”***.

Dalla lettura combinata delle norme contenute nei suddetti articoli 15, 16 e 19 parrebbe che la tariffa venga determinata, gestita e riscossa dall'AdA e che, contestualmente, il Comune debba retrocedere all'AdA, attraverso dei trasferimenti obbligatori, una quota parte della tariffa del servizio di gestione dei rifiuti.

Conseguentemente le disposizioni contenute nell'articolo 16 sembrerebbero contraddittorie rispetto a quelle contenute negli articoli 15 e 19.

Infatti se da un lato si dispone che l'AdA sia l'unico soggetto responsabile in materia tariffaria, dall'altro si impone al Comune di trasferire una quota parte della tariffa da esso non più riscossa.

Per quanto sopra sarebbe opportuno che il Governo chiarisse il meccanismo di funzionamento discendente dalle disposizioni del disegno di legge. Ciò anche in considerazione del fatto che le disposizioni di nuova introduzione sottraggono la determinazione della tariffa dei rifiuti alla competenza comunale (come previsto dalla l. 147 del 27 dicembre 2013), attribuendola alle Autorità di ambito insieme alla gestione e alla riscossione della tariffa medesima, come previsto dall'art. 3-

bis del decreto legge 138 del 2011, modificato dal comma 609, lett. a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE

Ambiti territoriali ottimali

L'articolo 14 individua **9 ambiti territoriali ottimali (ATO)** sostanzialmente coincidenti con il territorio provinciale, individuati ai sensi dell'articolo 200 del Codice Ambiente, che al comma 1 prevede che :

“1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;

b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;

c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;

d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;

e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;

f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.”

L'attuale assetto organizzativo si sostituisce al precedente che vedeva 18 Autorità di regolazione (le S.R.R.), cui si aggiungevano, a seguito delle modifiche introdotte dalla l.r. 9 gennaio 2013, i Comuni che potevano organizzare, in forma singola o associata, gli Ambiti di Raccolta Ottimale (A.R.O.): ciò avvalendosi dell'art. 3-bis del DL n. 138/2011, relativo allo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, 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”.

L'eccessiva frammentazione risultante dalla vecchia e ancora vigente disciplina era stata stigmatizzata sia dal Governo nazionale che da altre autorità e organi alla luce delle previsioni dell'articolo 200 del Codice dell'Ambiente, citato, che impone comunque il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali superando le frammentazioni.

La nuova regolamentazione quindi va nella direzione indicata dal Governo nazionale alla luce del Codice Ambiente.

Si ricorda comunque che, come riportato nella stessa relazione al disegno di legge governativo, n. 290, il Governo nazionale con diffida del 7 agosto 2015 aveva indicato l'opportunità di costituire non più di cinque ambiti così come il Ministro dell'ambiente, nel rilascio dell'intesa per la proroga dell'autorizzazione, aveva indicato l'opportunità di porre in essere "ambiti territoriali preferibilmente di dimensione ultraprovinciale".

Sub Ambiti Gestionali (SAG)

Oltre ai 9 ATO, il disegno di legge (articolo 23) prevede la possibilità che ciascun ATO possa essere articolato, **ai soli fini gestionali**, in sub-ambiti denominati **Sub Ambiti Gestionali (SAG)**, che devono consistere in aree omogenee e ciò al fine di consentire in base alle diversità territoriali, demografiche e socio-economiche, una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza: la limitazione espressamente prevista delle funzioni dei SAG ai soli fini gestionali sembra rendere tale previsione compatibile con il Codice Ambiente.

In sede di prima applicazione sono riconosciuti dei sub-ambiti per i territori che abbiano raggiunto certi risultati.

Autorizzazione integrata ambientale e autorizzazione unica ambientale

Si segnala che la proposta delega ai Liberi Consorzi comunali e Città metropolitane le funzioni in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA) per gli impianti di gestione dei rifiuti di cui alla Parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, secondo l'allegato A. Si applica la disciplina degli articoli 29 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e ss.mm.ii.

Agli stessi sono altresì assegnate le funzioni in materia di autorizzazione unica ambientale di cui all'articolo 208 e ss. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e ss.mm.ii.

Sono in entrambi i casi fatti salvi i procedimenti già avviati.

E' previsto che qualora i progetti presentino impatti che eccedano il territorio del Libero Consorzio comunale o della Città metropolitana, la competenza spetta alla Regione.

GESTIONE

Autorità di governo d'ambito per i rifiuti (AdA)

Per ciascun ATO, è istituita l'Autorità di governo d'ambito per i rifiuti (AdA), ente rappresentativo dei Liberi Consorzi comunali, delle Città metropolitane e di tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale di riferimento.

Le AdA hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono dotate di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile: ciò **a differenza del precedente modello della l.r. 9 del 2010 imperniato sulle Società per la regolamentazione del servizio di gestione (S.R.R.)**, società consortili di capitali.

Le AdA sono quindi gli organi cui competono le scelte decisionali sul servizio: predispongono i Piani d'ambito dei rifiuti urbani; hanno funzioni di organizzazione dei servizi, di determinazione delle

tariffe all'utenza nel rispetto dei criteri indicati dal Piano regionale rifiuti e di riscossione della tariffa medesima; decidono le modalità di affidamento del servizio in ciascun ambito e provvedono, quindi, all'affidamento della gestione, alla stipula del contratto di servizio e alla relativa vigilanza e controllo.

Si ricorda infine che il Codice Ambiente impone l'esercizio associato, in capo all'Ente di governo, delle scelte decisionali strategiche sul servizio.

MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

In ordine alle modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, la legge prevede che essa avvenga **“tra quelle consentite dalla normativa vigente “** (articolo 24).

Ciò comporta che l'organo competente e cioè l'AdA possa scegliere di procedere secondo quanto previsto per i servizi pubblici locali a rilevanza economica tra:

- a) gestione *in house*;
- b) operatore privato, previa procedura di evidenza pubblica;
- c) operatore misto, previa gara c.d. a doppio oggetto).

La lettera d) dell'articolo 1 prevede che la legge rispetti i principi “degli esiti referendari sull'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali nonché della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, che esclude l'obbligo dell'assegnazione del servizio tramite gara, permettendone l'affidamento diretto, da parte dei Comuni, a proprie società interamente pubbliche, così come contemplato nella legislazione europea”. Tale disposizione va letta in combinato disposto e alla luce di quanto previsto all'articolo 24 in esame, sulle modalità di affidamento che prevede che siano le AdA ad affidare il servizio secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Qualora si opti per la gestione *in house* la norma stabilisce che tale gestione debba essere svolta avvalendosi comunque delle precedenti SRR con le modalità seguenti:

- ove nell'ambito di competenza, siano già operative una o più società in house costituite da una o più SRR, **l'AdA provvede alla fusione delle società in house con le SRR**, adeguando i relativi statuti alla disciplina dettata dal Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n.175 e ss.mm.ii.);
- nei restanti casi, **il gestore in house è individuato nella società risultante dalla fusione ovvero trasformazione di una o più S.R.R.** ricadenti nell'ambito di competenza, previo adeguamento del relativo statuto e atto costitutivo alle disposizioni dettate dal citato Testo Unico.

Si ricorda che la normativa prevede stretti requisiti per la gestione *in house* che le nuove società dovranno pertanto rispettare.

Il personale che non sia già transitato nei ruoli dell'AdA mantiene la propria posizione lavorativa presso le società risultanti dalla trasformazione: anche nei casi diversi da quelli indicati, le AdA provvedono allo scioglimento delle SRR solo dopo l'affidamento del servizio e l'effettivo passaggio del personale in capo ai soggetti affidatari del servizio in attuazione dei commi precedenti.

Si ricorda comunque che il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n.175 e ss.mm.ii.) ha previsto che i rapporti di lavoro del personale siano disciplinati dalle medesime disposizioni che si applicano al settore privato e che al reclutamento nelle nuove società si applicano i principi previsti per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

DISCIPLINA DEL PERSONALE: TRANSITO DEL PERSONALE DAI PRECEDENTI AI NUOVI GESTORI.

La normativa sul personale è contenuta negli **articoli 11 e 35** (e 24 per i profili esposti) del ddl in esame che distingue fra il **personale amministrativo** in servizio presso le società e consorzi d'ambito in liquidazione o già transitato in capo alle Società di Regolamentazione dei Rifiuti (art. 35, commi 1-4) e il **personale operativo** utilizzato per la gestione del servizio, sia assunto dai medesimi soggetti e dalle loro partecipate che da altri soggetti sia pubblici che privati (art. 35, comma 5).

Art. 11 Bacino dei lavoratori del settore rifiuti dell'ambito

Prevede la creazione, presso ogni Autorità d'ambito, di un bacino dei lavoratori del settore rifiuti cui va iscritto:

- il personale di cui all'Accordo Quadro Regionale del 6 agosto 2013, sottoscritto tra la Regione e le Organizzazioni sindacali regionali;
- il personale operativo che ha già prestato servizio presso il gestore, indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata negli otto mesi precedenti al nuovo affidamento, nel rispetto della clausola sociale prevista dal CCNL di settore per la salvaguardia dei livelli occupazionali.

L'iscrizione a tale Albo serve a costituire titolo di preferenza nel passaggio dai vecchi ai nuovi gestori quando si proceda al nuovo affidamento, tramite le clausole di tutela occupazionale, **c.d. clausole sociali**, che dovranno essere previste nei bandi, capitolati d'onori e nei contratti di servizio, a pena di nullità, **nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità economico-finanziaria**.

Tale ultima previsione sembra fondamentale ai fini della legittimità della norma: sul tema si veda quanto scritto appresso riguardo alle c.d. clausole sociali.

Articolo 35: personale

- **personale amministrativo** (commi 1-4):
prevede il passaggio alle Sezioni di transizione 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.

E' disposto il blocco delle assunzioni per un triennio da parte delle Autorità d'Ambito.

Si sottolinea che, in sede di prima applicazione della legge, le AdA sono ripartite in distinte Sezioni territoriali di transizione, corrispondenti al territorio assegnato ad ognuna delle Società di regolamentazione dei rifiuti (SRR) del medesimo ambito territoriale di riferimento);

- **personale operativo** (comma 5):

la norma determina il passaggio al nuovo gestore all'esito dell'affidamento del servizio e 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 già alla data, prevista dall'articolo 19, comma 7, della legge regionale 8 aprile 2010, n.9, e ss.mm.ii, 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, in subordine alle precedenti categorie, il personale iscritto all'Albo di cui all'articolo 11.

Previsioni del codice dell'ambiente sul transito del personale.

Si ricorda che l'art. 202 comma 6 del dlsg 152/2006, riguardo al passaggio del personale dal vecchio al nuovo gestore 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 potrebbe essere considerata legittima ove si acceda all'interpretazione e 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 di gestione previgente 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 a quella relativa alla prima messa in campo di una riforma organica del servizio rifiuti.

Nel ricordare che, fra l'altro, l'art. 3-bis comma 2 del DL n. 138/2011, relativo allo svolgimento dei servizi pubblici locali, 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 comunque richiamata 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 indicati dalla giurisprudenza, probabilmente non supererebbe il vaglio della Corte Costituzionale, come si evince dalla giurisprudenza riportata di seguito.

Appare fondamentale, quindi, come accennato, la previsione che il passaggio del personale debba avvenire nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità economico-finanziaria.

Giurisprudenza in materia di clausola sociale e transito del personale

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)" (Corte Cost., 3 marzo 2011, n. 68 e, fra le altre, sent. 62 del 2012).

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)”.*

COORDINAMENTO GESTIONI LIQUIDATORIE DELLE SOCIETA' E CONSORZI D'AMBITO

L'articolo 31 ai commi da 3 a 6 dispone che **l'Ufficio Speciale per la chiusura delle liquidazioni istituito presso l'Assessorato dell'economia** coordini le procedure di liquidazione delle società e consorzi d'ambito posti in liquidazione ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della l.r. 8 aprile 2010, n. 9 e ss.mm.ii, al fine di completare le procedure, e sino a totale completamento delle stesse.

Si segnala che, per chiarezza di redazione, sarebbe opportuno inserire tali previsioni in un articolo apposito.

La norma **detta tempi e procedure per accelerare le predette liquidazioni** prevedendo che i commissari liquidatori, già nominati, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, trasmettano all'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni una relazione esplicativa in ordine alla certificazione della massa attiva e passiva delle stesse società e consorzi d'ambito nonché, successivamente, una relazione mensile.

Sulla base della massa attiva passiva certificata, **l'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni promuove distinti tavoli di composizione tra le singole società e consorzi d'ambito in liquidazione**

ed i comuni soci, finalizzati alla redazione dei piani di rientro dal debito complessivo dei comuni stessi.

I lavori del tavolo devono concludersi entro 60 giorni dalla loro formale convocazione ed i piani di rientro sono approvati con decreto dell'Assessorato regionale dell'economia, di concerto con l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità.

Viene precisato espressamente che il coordinamento delle gestioni liquidatorie da parte dell'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni non comporta il subentro della Regione nei debiti dei consorzi e delle società d'ambito.