

L'attività di raccolta dei rifiuti e l'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali: le precisazioni del Consiglio di Stato

di Valeria Vitale

Data di pubblicazione: 26-7-2016

1.L'iscrizione presso l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali ex art. 212, comma 5, d. lgs. n. 152 del 2006 è necessaria per l'attività di raccolta e il trasporto di rifiuti urbani per conto terzi.

2.L'attività di raccolta dei rifiuti in senso tecnico, per la quale risulta necessaria l'iscrizione all'Albo di cui all'art. 212, comma 5, d. lgs. 152 del 2006, si articola, in particolare, nello svuotamento dei rifiuti e nel loro trasporto in discarica per lo smaltimento.

1. Conforme: Cass. Civ., Sez. III, 26 marzo 2015, n. 12946; T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 17 giugno 2016, n. 285.

Guida alla lettura

Con la pronuncia annotata, il Consiglio di Stato fornisce alcuni chiarimenti in ordine all'esatta definizione del servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti, tracciando le differenze rispetto alla mera raccolta di rifiuti e chiarendo quali sono i requisiti richiesti dalla legge per l'esercizio della stessa.

Nello specifico, il Consesso è chiamato a pronunciarsi su un procedimento d'appalto per l'affidamento del servizio di spazzamento dell'area portuale del Comune, consistente nel servizio di spazzamento e raccolta rifiuti giornaliera di strade, marciapiedi, aiuole e sottobanchina e nella raccolta di rifiuti e nel taglio di erbe infestanti presso le scogliere.

In particolare, la Sezione chiarisce quale sia il **servizio oggetto dell'affidamento in questione**, specificando che il medesimo **si articola in due fasi** e, più precisamente, nella fase di **spazzamento e raccolta dei rifiuti giornaliera di strade, marciapiedi, aiuole e sottobanchina**, e nella fase di **raccolta dei rifiuti e taglio di erbe infestanti presso le scogliere**. Ne consegue, quindi, che **l'attività di raccolta, nel caso considerato, deve intendersi "quale mero conferimento dei rifiuti nei cestelli e cassonetti posizionati e predisposti nell'area portuale dal gestore del servizio di Igiene Urbana"**. Precisa, infatti, il giudicante che sarà compito del gestore del servizio di Igiene Urbana e non, invece, della aggiudicataria D&J Costruzioni Bertelli srl. provvedere allo svuotamento dei cestelli e dei cassonetti e al trasporto dei rifiuti in discarica per lo smaltimento dei medesimi.

L'attività di svuotamento e di trasporto dei rifiuti, che configura l'attività di raccolta dei rifiuti in senso tecnico, si differenzia, dunque, dal servizio oggetto dell'affidamento di cui si discute.

Messa in rilievo tale distinzione, occorre, altresì, chiarire quali siano le **formalità richieste per l'esercizio dell'attività di raccolta di rifiuti da intendersi in senso tecnico**. In proposito, il Consiglio di Stato ritiene che **l'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali, prevista dall'art. 212, comma 5, del D.lgs. n. 152 del 2006**, è necessaria soltanto per il **servizio di raccolta e trasporto di rifiuti urbani per conto terzi** e non, invece, per il servizio di pulizia dell'area portuale, oggetto dell'appalto de quo. In tale ultimo caso, infatti, è sufficiente la sola iscrizione alla Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato.

Dato atto delle precisazioni effettuate dai giudici di Palazzo Spada, appare utile fornire alcune informazioni con riguardo all'**Albo nazionale dei Gestori Ambientali**.

In primo luogo, in ordine alle **fonti normative** del medesimo, è necessario richiamare, a livello di ordinamento nazionale, l'attuale **art. 212 del D. lgs. n. 152 del 2006**, che ha recepito la previgente disciplina, contenuta nel **D. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Decreto Ronchi)** e relativa all'Albo nazionale gestori rifiuti.

A livello europeo, invece, occorre fare riferimento alla **Direttiva 91/156/CEE**, concernente il regime delle autorizzazioni in materia di rifiuti, nonché la **Direttiva 2008/98/CE**, recepita dal D. lgs. n. 205 del 2010 che ha apportato una serie di modifiche al D. lgs. n. 152 del 2006.

Con il D. lgs.n. 152 del 2006, tuttavia, vengono previste nuove funzioni e attribuzioni rispetto al

previgente regime di cui al D. lgs. n. 22 del 1997, definite anche tramite il **D.M. 3 giugno 2014, n. 120**, contenente il “**Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell’Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali**”.

In particolare, l'attuale art. 212 del D. lgs. n. 152 del 2006 specifica che l'**Albo nazionale dei gestori ambientali è costituito presso il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e si articola in un Comitato nazionale, che ha sede presso il Ministero stesso, e in Sezioni regionali e provinciali, istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura dei capoluoghi di regione e delle province autonome di Trento e Bolzano. Il comma 5 della richiamata disposizione chiarisce, poi, che l'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1270 del 2016, proposto da:

Con-Tek Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Aldo Antonio Pazzaglia C.F. PZZLNT66A03F205X, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma, via Domenico De Dominicis, 42;

contro

Comune di Terracina, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Lina Vinci C.F. VNCLNI63E54D773M, con domicilio eletto presso l'avvocato Massimo Trifilidis in Roma, via Giuseppe Pitrè, 11;

nei confronti di

D&J Costruzioni Bertelli Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfredo Zaza D'Aulizio C.F. ZZDLRD59R20D708T, con domicilio eletto presso l'avvocato Francesco Cardarelli in Roma, via Pierluigi Da Palestrina, 47;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, n. 00718/2015, resa tra le parti, concernente l'affidamento del servizio di pulizia dell'area portuale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Terracina e di D&J Costruzioni Bertelli Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2016 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Aldo Antonio Pazzaglia, Lina Vinci e Alfredo Zaza D'Aulizio;

FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Latina, Sez. I, con la sentenza 3 novembre 2015, n. 718, ha respinto il ricorso proposto dall'attuale appellante per l'annullamento della determinazione del Dirigente del Dipartimento Lavori Pubblici, viabilità, agricoltura, patrimonio e demanio marittimo del Comune di Terracina 30 aprile 2015, n. 209 recante l'aggiudicazione della gara per l'affidamento del "servizio di pulizia dell'area portuale", e per la declaratoria del diritto della ricorrente all'aggiudicazione della gara.

Il TAR ha rilevato sinteticamente che:

- L'eccezione di tardività è infondata posto che l'art. 52, comma 5, c.p.a. dispone che i termini scadenti nel giorno di sabato sono prorogati al primo giorno non festivo successivo;

- I meri servizi di pulizia non richiedono l'iscrizione all'albo dei gestori ambientali che è invece richiesta dall'art. 212 d.lgs. n. 152-2006 solo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti,

oltre che per quelle di bonifica e commercio e intermediazione dei rifiuti senza detenzione degli stessi;

- L'oggetto dell'appalto in contestazione è lo "spazzamento e raccolta dei rifiuti giornaliera di strade, marciapiedi, aiuole e sottobanchine e raccolta rifiuti e taglio di erbe infestanti presso le scogliere" e, pertanto, non è l'affidamento del trasporto di rifiuti, bensì la semplice raccolta degli stessi, il cui successivo trasporto e smaltimento è curato da una diversa impresa cui il Comune ha affidato tale diverso servizio;

- Anche se si volesse sostenere la riconducibilità della presente fattispecie all'art. 212, comma 12, d.lgs. n. 152-2006, va rilevato che l'iscrizione prevista per queste imprese non è ancora attiva;

- L'immediata esecutività dell'aggiudicazione definitiva va semplicemente intesa nel senso di disporre l'immediata esecuzione degli adempimenti ad essa conseguenti, primo tra tutti proprio la verifica del possesso dei requisiti da parte del vincitore in modo che l'aggiudicazione definitiva possa acquistare efficacia.

L'appellante contestava la sentenza del TAR, ritenendone l'erroneità per i seguenti motivi:

- Violazione e falsa applicazione di legge, art. 212, commi 5 e 6, d.lgs. n. 152/2006, art. 3 legge 241/1990 - Eccesso di potere per illogicità manifesta, per insufficienza, difetto o contraddittorietà della motivazione;

- Violazione e falsa applicazione di legge, art. 11, comma 8, d.lgs. n. 163-2006.

Con l'appello in esame si chiedeva l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Si costituiva il Comune appellato chiedendo la reiezione dell'appello.

All'udienza pubblica del 14 luglio 2016 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio rileva in punto di fatto l'oggetto del giudizio riguarda il procedimento d'appalto per l'affidamento del servizio di spazzamento dell'area portuale del Comune.

In specifico, l'appalto ha per oggetto il servizio di spazzamento e raccolta rifiuti giornaliera di strade, marciapiedi, aiuole e sottobanchina; la raccolta di rifiuti e il taglio di erbe infestanti presso le scogliere (cfr. determina dirigenziale n. 1086/Gen. del 3 novembre 2014 con cui è stato approvato il capitolato speciale d'appalto e la determina dirigenziale n. 60/Gen. del 20 gennaio 2015, n. 27 con cui sono stati approvati il bando ed il disciplinare di gara).

All'esito del procedimento di gara, risultavano definitivamente ammessi due candidati, l'appellata D&J Costruzioni Bertelli srl e l'appellante CONTEK srl, cui veniva attribuito il seguente punteggio a seguito dell'apertura delle offerte:

- CONTEK 64,70/100;

- D&J Costruzioni Bertelli srl 80/100.

La Commissione di gara, quindi, aggiudicava provvisoriamente alla D&J Costruzioni Bertelli srl il servizio di spazzamento dell'area portuale e, con il provvedimento impugnato in primo grado n. 399/gen. del 30 aprile 2015, n. 209 il dirigente responsabile, precisando che la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario poteva essere fatta in un momento successivo ex art. 11, comma 8, d.lgs. n. 163-2006), aggiudicava definitivamente il servizio all'appellata D&J Costruzioni Bertelli srl.

2. Passando all'esame del primo motivo di appello, sostanzialmente riproduttivo del pedissequo motivo di ricorso di primo grado, si deve preliminarmente evidenziare che la parte appellante ha esclusivamente impugnato il provvedimento di aggiudicazione, senza muovere alcuna censura avverso il bando di gara da cui discenderebbe in via logica, basandosi sulle prospettazioni dell'appellante l'illegittimità in via derivata del provvedimento impugnato, atteso che il bando di gara richiedeva quale requisito speciale unicamente l'iscrizione alla Camera di Commercio Industria Agricoltura ed Artigianato e non l'iscrizione presso l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali.

Nel merito, in ogni caso, la censura dell'appellante è infondata, posto che l'attività oggetto della presente gara non ha per oggetto la raccolta ed il trasporto di rifiuti urbani per conto terzi, per i quali è necessaria l'iscrizione presso l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali ex art. 212, comma 5, d.lgs. n. 152-2006.

Il servizio oggetto d'affidamento, così come precisato dal Capitolato speciale d'appalto, è, infatti, articolato in due fasi: lo spazzamento e la raccolta dei rifiuti giornaliera di strade, marciapiedi, aiuole e sottobanchina; la raccolta dei rifiuti e il taglio di erbe infestanti presso le scogliere.

L'attività di raccolta cui fa riferimento il C.S.A, nello specifico, deve all'evidenza essere intesa quale mero conferimento dei rifiuti nei cestelli e cassonetti posizionati e predisposti nell'area portuale dal gestore del servizio di Igiene Urbana, il quale poi provvederà al loro svuotamento ed al trasporto dei rifiuti in discarica per lo smaltimento dei medesimi.

E' infatti palese che, all'esito dell'attività di pulizia, l'affidatario del servizio di pulizia deve necessariamente "gettare" i rifiuti nei cestelli e nei cassonetti presenti sull'area, ma tale attività non può certo configurarsi quale attività di raccolta in senso tecnico, da intendersi invece quale svuotamento di cassonetti e cestelli presenti sul territorio.

Diversamente opinando, infatti, qualsiasi "raccolta" di rifiuti di qualunque soggetto, presso la propria abitazione o attività commerciale, dovrebbe considerarsi raccolta suscettibile di iscrizione nel predetto Albo, il che appare visibilmente privo di razionalità.

L'appellata D&J Costruzioni Bertelli, non cura lo svuotamento dei cassonetti, né cura il trasporto dei rifiuti presso l'impresa che gestisce il servizio di Igiene Urbana, ma è quest'ultima

(che è impresa diversa) a provvedere al recupero e alla raccolta dei rifiuti durante lo svolgimento del servizio sul territorio comunale per avviarli all'impianto di smaltimento dei medesimi.

Pertanto, in relazione alla tipologia del servizio affidato, il Comune di Terracina, non ritenendo necessaria l'iscrizione nell'Albo dei Gestori Ambientali, nel bando di gara, al punto 4.2.1., ha legittimamente richiesto la sola iscrizione alla Camera di Commercio Industria Agricoltura ed Artigianato e non all'Albo Gestori Ambientali.

In altre parole, nella gara d'appalto espletata non è stato richiesto alla ditta la raccolta e il trasporto dei rifiuti presso impianto di smaltimento/recupero autorizzato, in quanto tale ultimo servizio è reso dall'attuale gestore del servizio di igiene urbana, mentre parte appellata si limita a pulire manualmente l'area e posizionare i rifiuti nei pressi dei cestini portarifiuti/cassonetti stradali siti presso l'area portuale.

3. L'infondatezza del predetto motivo di appello, connessa all'iscrizione dell'Albo Gestori Ambientali, fa venire meno ogni interesse a censurare l'immediata esecutività dell'aggiudicazione.

Tale immediata esecutività della determina non produce alcun effetto pregiudizievole per l'appellante che, dunque, non ha nella specie alcun interesse alla relativa contestazione.

La stazione appaltante, peraltro, ha già eseguito con esito positivo tutte le necessarie verifiche sul possesso dei requisiti di partecipazione dell'appellato e, dopo tale verifica, ha sottoscritto il contratto di servizio in data 18 giugno 2015.

4. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto, in quanto infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta),

Definitivamente pronunciando sull'appello principale come in epigrafe indicato, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, spese che liquida in complessive euro 6.000,00, oltre accessori di legge, in favore del Comune appellato e del controinteressato in appello (3.000 euro per parte).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere