

Associazione svizzera Infrastrutture comunali | ASIC

Scheda informativa sulle raccolte di tessili (ottobre 2019)

SITUAZIONE DI PARTENZA

Nei comuni svizzeri, la raccolta di tessili a favore di organizzazioni di beneficenza ha una lunga tradizione. A seguito dei numerosi reportage dei media sul mercato dei tessili usati e di una nuova sentenza del Tribunale amministrativo del Canton Zurigo, l'ASIC riassume i fatti e le raccomandazioni sul tema della raccolta di indumenti usati.

FONDAMENTI GIURIDICI

- **I tessili sono rifiuti urbani e sono soggetti al monopolio di smaltimento dei Comuni**
L'art. 3 OPSR (Ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti) definisce i rifiuti urbani e l'art. 13 spiega l'obbligo dei Cantoni di raccogliere i rifiuti urbani, citando esplicitamente i tessili.

Estratto dall'OPSR:

Art. 13 Rifiuti urbani e rifiuti di composizione analoga

1 I Cantoni provvedono affinché le frazioni riciclabili contenute nei rifiuti urbani, come vetro, carta, cartone, metallo, rifiuti vegetali e tessili, siano per quanto possibile raccolte separatamente e riciclate.

3 I Cantoni provvedono a predisporre l'infrastruttura necessaria per adempiere quanto prescritto ai capoversi 1 e 2, istituendo in particolare centri di raccolta. Ove necessario, provvedono inoltre a eseguire raccolte a intervalli regolari.

- **I ricavi derivanti dallo smaltimento dei rifiuti urbani rientrano nel bilancio dello smaltimento dei rifiuti del Comune**
L'art. 32a della Legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) stabilisce le modalità di finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani tramite emolumenti o altre tasse. Nei Comuni, la gestione dei rifiuti è un cosiddetto settore a finanziamento speciale. Il bilancio dello smaltimento dei rifiuti comprende tutti i ricavi e le spese correlati allo smaltimento dei rifiuti urbani e deve garantire la copertura dei costi. In linea di principio, è escluso un sovvenzionamento trasversale nel o dal bilancio fiscale generale. I ricavi dalla vendita di rifiuti urbani raccolti in modo differenziato (ad es. metalli) devono essere registrati nel bilancio dello smaltimento dei rifiuti e servono a ridurre le tasse per sgravare i contribuenti. Eventuali proventi dalla raccolta di tessili fanno parte del bilancio dei rifiuti.

SVKI

Das Kompetenzzentrum für Infrastrukturmanagement
in Städten und Gemeinden

Der SVKI ist eine Sektion des Schweizerischen Städteverbandes
und Partner des Schweizerischen Gemeindeverbandes

- **Conclusione: gli operatori privati necessitano di una concessione**

Sulla base del monopolio giuridico nel campo dei rifiuti urbani, ai privati è fatto divieto di effettuare sotto la propria responsabilità il riciclaggio, il deposito, la raccolta, il trasporto, il deposito intermedio e il trattamento di rifiuti urbani. Pertanto, per esercitare le suddette attività, i privati necessitano di una concessione.

Ai sensi dell'art. 2 cpv. 7 della Legge federale sul mercato interno (LMI), il trasferimento a privati di attività rientranti in monopoli cantonali o comunali si svolge **su concorso** e non deve discriminare le persone con domicilio o sede in Svizzera.

- **Il nuovo diritto degli appalti pubblici chiarisce la gestione delle concessioni: il diritto degli appalti pubblici si applica anche alla raccolta di indumenti usati**

Ai sensi dell'articolo 9 della Legge federale sugli appalti pubblici rivista, che probabilmente i Cantoni riceveranno invariato nella versione rivista del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP), il trasferimento di un compito pubblico o il rilascio di una concessione sono considerati una commessa pubblica e devono pertanto essere gestiti secondo le **disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici**.

GIURISPRUDENZA

Decisione del Tribunale federale: la raccolta di indumenti usati e scarpe rientra nel monopolio di smaltimento dei rifiuti

Già nel 1997 il Tribunale federale (DTF 123 II 359, 1997) ha confermato che le raccolte di indumenti usati e scarpe sono assoggettate al monopolio di smaltimento dei rifiuti.

Diverse sentenze a livello dei tribunali amministrativi cantonali sulle modalità di assegnazione

- Sentenza del Tribunale amministrativo del Canton Berna del 26 luglio 2013 (GAB 2013 p. 521): in questo caso il Comune di Berna cercava un acquirente per la carta usata che viene raccolta nel territorio cittadino. L'acquirente doveva inoltre fornire determinati servizi. Il Comune ha scelto un partner nell'ambito di una procedura strutturata in modo analogo a una gara d'appalto. Il Tribunale amministrativo ha deciso quanto segue: *“La decisione della Città di Berna di vendere la carta usata raccolta a un'azienda privata non costituisce un appalto ai sensi del diritto in materia di gare d'appalto, bensì una dichiarazione di volontà in relazione alla vendita di una prestazione materiale, anche se l'acquirente non deve solo pagare un prezzo, ma anche fornire determinati servizi (consid. 2). La scelta dell'azienda partner non è una decisione ai sensi dell'art. 49 cpv. 1 LGA-VRPG, bensì una decisione comunale ai sensi dell'art. 60 cpv. 1 lett. b cifra 3 LGA-VRPG (consid. 3.1).”* Il Tribunale amministrativo ha stabilito che l'art. 2 cpv. 7 LMI non è applicabile alla vendita di un materiale riciclabile acquisito nell'ambito di un monopolio.

- **Nuova sentenza del Tribunale amministrativo di Zurigo del 17 gennaio 2019 che costituisce un importante precedente ([VB 2018.00469](#)):**

Il Tribunale amministrativo del Canton Zurigo ha deciso che l'assegnazione di un diritto di raccolta esclusivo in sedi autorizzate mediante container per tessili usati e un massimo di 2 raccolte stradali costituisce un appalto pubblico ai sensi del diritto degli appalti pubblici. Il valore della commessa

corrisponde al ricavato presunto che l'azienda può realizzare nel periodo di durata del contratto attraverso l'utilizzazione dei tessili usati che le vengono affidati, detratto l'importo da versare all'ente pubblico appaltante. Nel caso concreto, è risultato che la commessa non può essere assegnata tramite trattativa privata. Il Tribunale amministrativo zurighese è arrivato alla conclusione che l'azienda fornitrice di servizi incaricata svolge in ogni caso una funzione pubblica e che pertanto è irrilevante che il fornitore di servizi, in base alla situazione di mercato, versi un corrispettivo all'ente pubblico o lo percepisca.

CONSTATAZIONI E RACCOMANDAZIONI

Costatazione n. 1: sulla base dei fondamenti legislativi e della giurisprudenza, risulta chiaro che non sussiste alcun diritto legale di organizzazioni di utilità pubblica a ottenere remunerazioni/donazioni finanziate con il ricavato dei tessili usati. Anche per il materiale riciclabile tessili usati valgono le consuete regole del gioco in materia di gestione di rifiuti e appalti.

Raccomandazione n. 1: se l'ente pubblico intende favorire finanziariamente un'organizzazione di aiuto con una donazione, ciò deve avvenire mediante una decisione separata e la rispettiva registrazione contabile nei conti corrispondenti. I ricavi derivanti dalla vendita di materiali riciclabili – che ai sensi del diritto in materia di gestione dei rifiuti (OPSR) comprendono anche i tessili usati – devono essere registrati contabilmente nel finanziamento speciale della gestione dei rifiuti.

Raccomandazione n. 2: la raccolta e l'utilizzazione di tessili usati sono inequivocabilmente un compito comunale ai sensi del diritto in materia di gestione dei rifiuti. Nella misura in cui l'ente pubblico non le effettui direttamente, devono essere valutati e incaricati terzi idonei, in base alla prassi cantonale nell'ambito di una gara pubblica di appalto ai sensi del diritto in materia di appalti pubblici oppure, fino all'entrata in vigore del nuovo CIAP nel rispettivo Cantone, mediante concorso per l'assegnazione di una concessione ai sensi della Legge federale sul mercato interno. Secondo la nuova prassi giudiziaria zurighese, il valore della commessa si calcola sulla base del totale dei ricavi materiali presunti, detratto l'eventuale corrispettivo dovuto all'ente pubblico per l'intera durata del contratto. A tale riguardo vanno considerati i consueti valori soglia previsti dal diritto in materia di appalti pubblici. Al più tardi a partire dall'entrata in vigore del nuovo articolo 9 del CIAP nel Cantone in questione, la scelta dei fornitori di servizi per la raccolta di tessili usati deve essere gestita secondo quanto previsto dal diritto in materia di appalti pubblici.

ULTERIORI INFORMAZIONI

Aggiornato al gennaio 2025

- Modello di contratto di concessione tra Comuni e fornitori di servizi privati compreso il foglio d'accompagnamento, 2018
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/rifiuti/guida-ai-rifiuti-a-z/materie-plastiche.html>
- Piattaforma delle conoscenze sugli appalti pubblici sostenibili PAP – Opuscolo sui servizi di raccolta, selezione e recupero delle fibre tessili usate, 2024
<https://woeb.swiss/it/documents/opuscolo-sui-servizi-di-raccolta-selezione-e-recupero-delle-fibre-tessili-usate-toolbox-part-c>