

ARO LECCE 10

Comuni di Acquarica del Capo, Presicce, Taurisano e Ugento



RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 20 D.L. 179/2012

Supervisione a cura di:

Arch. Antonio Sabato, ARO Lecce 10

Redazione a cura del dott. A. Tornavacca, ing. S. Genova e dott. G. Miccoli della



INDICE

INTRODUZIONE	1
CONTESTO NORMATIVO.....	3
CONTESTO COMUNITARIO.....	3
CONTESTO NAZIONALE	4
CONTESTO REGIONALE.....	6
CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO	7
OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	9
SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE.....	12

INTRODUZIONE

La scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- (a) efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- (b) economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- (c) tutela della concorrenza.

A tal fine, gli enti devono motivare le proprie decisioni, attraverso una valutazione comparativa di convenienza, nella relazione che, ai sensi dell'art. 34 del D.L. 179/2012 (convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221), sono tenuti a predisporre e pubblicare prima di procedere all'affidamento del servizio.

Secondo l'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012: *“per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, la economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'amministrazione affidante, che dà conto della ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico, indicando le compensazioni economiche, se previste”*.

Qualsiasi decisione va motivata, dunque, in base a criteri di efficacia e di vantaggiosità economica. Ulteriori elementi di valutazione possono riguardare i vincoli comparativi a cui sono sottoposte le diverse forme di gestione, quelli derivanti dalla normativa sugli aiuti di Stato e la salvaguardia del valore dell'impresa di proprietà dell'ente territoriale.

Attualmente lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti è effettuato da diverse ditte private in modo non unitario con proroghe o con affidamenti in cui è stata prevista la possibilità di rescissione anticipata con specifiche clausole di salvaguardia. L'esigenza di un appalto unitario deriva dall'inevitabile ulteriore aumento dei costi di smaltimento a cui i Comuni dell'ARO andrebbero incontro se non verrà introdotta la raccolta differenziata dei rifiuti con modalità domiciliari per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. evitando così di incorrere nel programmato aumento dell'ecotassa per i Comuni che non raggiungono i livelli di RD stabiliti dalla Regione Puglia.

L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali può avvenire mediante una delle seguenti modalità:

- 1) gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006;
- 2) affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);
- 3) affidamento diretto a società c.d. *in house*.

Al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, in ordine alla necessità di dar ragione dei motivi e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento in caso di affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica l'ARO LE/10, con il supporto tecnico della ESPER, ha quindi predisposto la presente relazione.

CONTESTO NORMATIVO

Il settore dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di “rilevanza economica”, è stato nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa che, in difetto di una mirata azione di coordinamento, ha prodotto nel tempo una confusa ed a volte contraddittoria stratificazione di norme.

Dopo le sentenze n. 24/2011 e n. 199/2012 della Corte Costituzionale, il riferimento generale risulta costituito dalla disciplina e giurisprudenza europea (direttamente applicabile), nonché dalle norme settoriali attualmente in vigore.

In tale nuovo contesto normativo si inserisce la presente relazione, introdotta con l'art. 34, commi 20 e ss., D.L. 179 del 18 ottobre 2012, all'interno della quale il soggetto affidante è chiamato ad indicare le ragioni sottese alla scelta di una determinata forma di affidamento, nonché a dimostrare il rispetto della normativa comunitaria: *“20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. 21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 13. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.”*

Per una corretta attuazione del disposto di cui al citato art. 34, risulta opportuno, in via preliminare, ricostruire il quadro normativo di riferimento.

Contesto comunitario

In tema di Servizi di interesse economico generale (SIEG), l'art. 36 della Carta di Nizza introduce il principio del libero accesso agli stessi disponendo che: “Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati.”

L'art. 14 TFUE definisce i SIEG quali “valori comuni” dell'Unione in riferimento al loro ruolo “di promozione della coesione sociale e territoriale”, e prevede che l'Unione e gli Stati membri, secondo i rispettivi poteri e le rispettive competenze, “provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti...”.

L'art. 106 TFUE disciplina gli “obblighi di servizio pubblico”, prevedendo che anche alle imprese pubbliche siano applicate le regole sulla concorrenza, purché esse non ostino all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. L'articolo 106, paragrafo 2, prevede, dunque, un'eccezione alle norme sulla concorrenza contenute nel trattato, a condizione che:

- a) vi sia un atto d'incarico mediante il quale lo Stato conferisce ad un'impresa la responsabilità dell'esecuzione di un determinato compito;
- b) il conferimento dell'incarico deve essere relativo ad un servizio d'interesse economico generale;
- c) l'eccezione deve essere necessaria per l'esecuzione dei compiti assegnati e proporzionale a tale scopo («requisito della necessità»);
- d) lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

L'art. 106 TFUE va poi letto in combinato con il successivo art. 107 TFUE ai sensi del quale, salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti di stato, sotto qualsiasi forma concessi che,

favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Sempre in tema di norme specifiche, il protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona prevede che l'Unione adotti le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. Detto protocollo inoltre valorizza:

1. il principio di sussidiarietà riconoscendo l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori;
2. la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento;
3. un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Contesto nazionale

L'art. 3-bis, comma 1, del D.L. 138/2011 dispone l'obbligo in capo alle regioni, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Precisa che, le regioni, possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio. Il successivo comma 1 bis stabilisce che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del suddetto articolo. Per quanto riguarda la scelta della modalità di affidamento, l'ordinamento interno, se pur indirizza la scelta con meccanismi premiali verso l'apertura al mercato, non indica un modello preferibile – ossia non predilige né l'*in house*, né la piena espansione della concorrenza nel mercato e per il mercato e neppure il partenariato pubblico-privato – ma rinvia alla scelta concreta del singolo ente affidante.

L'affidamento diretto *in house* a società partecipate da enti pubblici è, comunque, una delle ordinarie modalità di gestione dei SPL consentita, purché ne ricorrano i presupposti giuridici.

A fronte della citata possibilità di scelta tra i diversi modelli gestionali da parte della pubblica amministrazione, l'opzione tra modello *in house* e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

Il D.L. 179/2012 è intervenuto sulla specifica questione disciplinando l'istituto della relazione a motivazione dei presupposti della scelta di un modello di gestione distinto dalla procedura di evidenza pubblica, prevedendo che (art. 34 comma 13 del D.L. 179/2012) detta scelta debba avvenire in base ai principi di parità tra gli operatori, di economicità della gestione e di adeguata informazione alla collettività di riferimento.

L'obiettivo della relazione è, dunque, quello di esternare le ragioni della scelta concretamente operata dall'Ente, nonché la sussistenza delle condizioni giuridiche necessarie a supportarne la legittimità; il tutto al fine di favorire obiettivi di trasparenza dell'azione amministrativa, di valutarne e valutarne la validità e legittimità delle scelte operate.

Sotto il profilo della disciplina sostanziale, poi, la relazione dovrà definire "*obblighi di servizio pubblico e servizio universale*" nonché le relative compensazioni economiche.

In aggiunta a quanto riportato, il quadro normativo di riferimento individua altri limiti e vincoli dei quali occorrerà dare conto ai fini della giustificazione della scelta del modello operativo, tanto più

se di natura societaria, con particolare riferimento al modello gestionale e al perimetro settoriale dei servizi erogati.

Nello specifico, per quanto concerne il modello di gestione dell'affidamento *in house* a società partecipate, occorre tenere conto dell'art. 13 del D.L. n. 223 del 04/07/2006 che introduce i due principi rispettivamente: di esclusività della prestazione in favore degli enti partecipanti (divieto dell'operatività *extra moenia*) per le società che forniscono beni e servizi strumentali alla pubblica amministrazione (con esclusione delle società che erogano le funzioni di stazione unica appaltante, nonché che erogano servizi pubblici locali) e di esclusività dell'oggetto sociale (cd "esclusività oggettiva").

Dal divieto di cui al comma 1 dell'art. 13 (ma non anche dall'obbligo di esclusività dell'oggetto sociale di cui al comma 2) sono escluse, come detto, le società che erogano servizi pubblici locali. Resta, tuttavia, fermo che dette società, ove preposte all'erogazione di servizi pubblici come consentito, tuttavia, non debbono in alcun modo essere affidatarie di servizi strumentali nel senso specificato sopra a meno che, come recentemente affermato dalla giurisprudenza: "svolgano di fatto e residualmente attività strumentali, come fase del processo di produzione di servizi di interesse generale cui sono preordinate. Per tali società, infatti, non si può affermare sussista una violazione del decreto Bersani, in quanto l'oggetto sociale rimane omogeneo e non qualificabile attività strumentale. Solo in questo caso di può parlare di "prevalenza" non incompatibile con la prescrizione di esclusività di cui al comma 2, dell'art. 13, del Decreto Bersani e, al contempo, rilevante ai fini dell'esclusione di cui al comma 3, dell'art. 4 della Spending Review".

D'altra parte ciò che la disciplina in esame vuole evitare è che la società che eroghi servizi pubblici possa svolgere anche attività d'impresa godendo dei benefici che le derivano dall'essere anche pubblica amministrazione, al fine di evitare pericolose distorsioni del regime concorrenziale.

Il quadro normativo è completato dall'art. 3 comma 27 L. n. 244/2007, dall'art. 4 D.L. 95/2012 e dall'art. 14 (in particolare commi 27 ss.) del D.L. 31-5-2010 n. 78.

L'art. 3, comma 27 L. n. 244/2007 prevede un divieto speculare a quello di cui all'art. 13, in quanto rivolto direttamente alle amministrazioni (e non agli organismi societari) alle quali è precluso di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al proseguimento delle proprie finalità istituzionali. Inoltre la Corte Costituzionale con sentenza 4 maggio 2009, n. 148 ha evidenziato che, con la previsione in parola: da un lato, il legislatore ha mirato a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici; dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione.

L'art. 14 del D.L. 78/2010 prevede, a sua volta alcuni obblighi di detenzione di partecipazioni azionarie e dismissione delle partecipazioni in essere (per comuni con meno di 30.000 abitanti) ovvero limita la partecipazione ad una sola società (per i comuni con un numero di abitanti compreso fra 30.000 e 50.000).

L'art. 4 del D.L. 95/2012 (essenzialmente supportato da ragioni di risparmio di spesa), a sua volta, prevede:

- a) l'obbligo di scioglimento e/o di dismissione delle partecipazioni azionarie per le società controllate che abbiano conseguito – per l'anno 2011 – un fatturato da prestazioni di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90% dell'intero fatturato;
- b) l'esclusione degli obblighi di cui alla lett a) alle società che svolgono servizi di interesse generale;
- c) l'esclusione degli obblighi di cui alla lett a) alle società di produzione di beni e servizi strumentali qualora per le loro caratteristiche e peculiarità territoriali non sia possibile il ricorso al mercato e sia effettuata l'analisi di mercato che attesti l'impossibilità del ricorso al mercato. Chiaramente le società strumentali in questione dovranno essere in regola con le condizioni di esclusività di cui al citato art. 13 D.L. 223/2006 riportate al punto 2, lett b).

In questo contesto si deve, altresì considerare che ai sensi dell'art. 6, comma 19 del D.L. 78/2010, gli enti locali non possono operare aumenti di capitale delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Tuttavia la norma citata consente

“i trasferimenti di cui al primo periodo” a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

Contesto regionale

L'art. 8 della L.R. Puglia del 20 agosto 2012, n. 24, come modificata dalla L.R. 42 del 13 dicembre 2012, prevede che il ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati è articolato funzionalmente nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento.

Nel medesimo articolo viene specificato che la pianificazione regionale, al fine di consentire una differenziazione dei servizi finalizzata a massimizzarne l'efficienza, all'interno di ciascun ATO, può definire perimetri territoriali di ambito sub-provinciale per l'erogazione dei soli servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, denominati Ambiti di raccolta ottimale (ARO). In sede di prima attuazione, fino all'approvazione del Piano regionale dei rifiuti, la perimetrazione degli ARO, quale articolazione interna degli ATO, è disposta dalla Giunta Regionale con deliberazione.

Con deliberazione della Giunta Regionale del 23 ottobre 2012, n. 2147 è stata definita la perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale (A.R.O.), tra cui l'A.R.O. Lecce 10 corrispondente al territorio dei Comuni di Acquarica del capo, Presicce, Taurisano ed Ugento; è pertanto l'ARO Lecce 10 l'ente competente ad affidare servizi di spazzamento, raccolta e trasporto nel territorio dell'ARO.

Il nuovo piano di gestione dei rifiuti, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 204 del 8 ottobre 2013, pubblicato sul BURP n. 147 vol. 3 del 12 novembre 2013, prevede la completa ridefinizione del servizio di raccolta rifiuti per raggiungere i livelli di raccolta differenziata imposti dalla normativa.

In tal senso è necessario sottolineare che l'ARO Lecce 10 si è dotato di Piano Industriale, redatto dalla ESPER srl, per la gestione integrata dei servizi di igiene urbana per riorganizzare i servizi di raccolta, trasporto e spazzamento e consentire ai Comuni dell'ARO di raggiungere rapidamente elevate performance, sotto il profilo della quantità di rifiuti avviati a recupero, in linea con gli indirizzi e i target di riferimento previsti dalla legislazione nazionale e regionale vigente.

Il piano è stato sviluppato per un orizzonte temporale complessivo di 9 anni ed è basato sulla stima della quantità di rifiuti solidi urbani intercettati attraverso le diverse raccolte dedicate definite e dimensionate in modo da conseguire il raggiungimento a regime di un tasso di raccolta differenziata, pari al 70%.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Piano Industriale redatto dalla ESPER srl per conto dell'ARO LE/10, presentato nei giorni 14 e 15 dicembre 2015 ai Consigli Comunali dei rispettivi Comuni facenti parte dell'ARO, è stato strutturato per garantire il conseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

1. limitazione della crescita dei rifiuti: rappresenta l'obiettivo principale, previsto da tutte le principali norme di riferimento;
2. miglioramento dell'efficacia: rappresenta la capacità del servizio di soddisfare le esigenze della collettività nella gestione ambientalmente corretta e in sicurezza dei rifiuti, quale obiettivo tecnico espresso in termini quantitativi e, soprattutto, qualitativi;
3. miglioramento dell'efficienza: rappresenta la capacità di ottimizzazione del relativo costo, ed è collegata al livello quali-quantitativo del servizio necessario al raggiungimento degli obiettivi e dei desiderata aggiuntivi richiesti dalle amministrazioni;
4. raggiungimento dell'economicità di gestione: è legata all'impatto del costo del servizio sull'utenza rispetto al contesto territoriale e alla capacità efficace-efficiente di coniugare i desiderata quali-quantitativi delle collettività (non sempre economicamente convenienti);
5. aumento della trasparenza verso l'utenza: rappresenta la capacità di esplicitare nei confronti dell'utenza le caratteristiche del servizio e, soprattutto, la gestione economico-finanziaria, consentendo all'utente di raffrontare il peso del servizio rispetto ad analoghi servizi di pubblica utilità, permettendogli di poter valutare la qualità del servizio reso;
6. riduzione della frammentazione gestionale: previsto dalle norme vigenti, risulta strettamente collegato agli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza; più la normativa e il progresso tecnologico aumentano la complessità e la qualità dei servizi, tanto più importante è il raggiungimento di una gestione unitaria su area vasta, con effetti diretti sulla ottimizzazione dei costi di gestione attraverso una gestione organica di tipo industriale.

Gli ulteriori obiettivi che il Piano Industriale si è posto vanno oltre la stretta applicazione della norma vigente e di mere percentuali di RD da raggiungere, e possono essere riassunti brevemente di seguito:

- una maggiore responsabilizzazione degli utenti, attuata nella personalizzazione del servizio di raccolta, nella visione di un'auspicabile presa di coscienza del fondamentale ruolo dell'impegno del cittadino nella differenziazione spinta e nella riduzione delle quantità di rifiuto rispetto agli scopi di tutela ambientale, attraverso la comprensione della stretta relazione tra produzione di rifiuto e Tariffa applicata in quanto effettivo costo ambientale;
- limitare l'impatto visivo dei sistemi di raccolta in contesti storici di alto pregio architettonico;
- cambiamento dei modelli di consumo attraverso l'implementazione del sistema di educazione dell'utenza all'acquisto intelligente, alla riduzione dei rifiuti urbani, al compostaggio domestico, alla raccolta differenziata, da realizzare con strumenti di formazione ambientale
- riduzione dello sfruttamento delle risorse naturali e della deturpazione ambientale con discariche e abbandoni incontrollati, per conseguire una crescita culturale a beneficio dell'ambiente;
- raggiungimento di un'elevata trasparenza tra servizio reso e determinazione dei costi e relativa progressiva implementazione di un nuovo sistema di gestione della tariffazione verso gli utenti anche nell'ottica di un successivo passaggio alla tariffazione puntuale per correlare tale pagamento ad un sistema che possa incentivare economicamente i comportamenti virtuosi;
- valutazione del rapporto ottimale tra parametri di efficienza (qualità e quantità dei rifiuti raccolti e dei servizi resi) con le esigenze di economicità dei costi di gestione, con l'obiettivo di rispettare gli obiettivi fondamentali di riduzione, raccolta differenziata, recupero di materia e di energia posti dalla normativa vigente, in un'ottica di contenimento dei costi di gestione.

Le scelte strategiche che nel Piano Industriale vengono riassunte di seguito:

- **tutela ambientale e sviluppo sostenibile**: la gestione del ciclo dei rifiuti urbani deve prioritariamente garantire la massima tutela dell'ambiente e prevedere un modello orientato ai principi dello sviluppo sostenibile, non essendo più sufficiente che i rifiuti urbani vengano gestiti

in modo corretto, ma debba essere impostato un sistema che orienti i comportamenti dei cittadini in particolare nella prevenzione e riduzione dei rifiuti urbani prodotti;

- **standardizzazione dei sistemi di raccolta:** l'individuazione delle modalità di raccolta è stata attuata cercando di ridurre al minimo la diversificazione dei modelli gestionali (a volte comunque inevitabili perché non si poteva non tenere conto di peculiarità specifiche di un singolo contesto) al fine di erogare uno standard di servizio il più possibile omogeneo per ogni categoria di utenza in ciascun ambito di raccolta ottimale. Questa impostazione consente di rendere più semplice la partecipazione al servizio per gli utenti che usufruiscono di servizi in diversi Comuni (ad esempio quello in cui abitano e quello in cui lavorano);
- **gestione unitaria:** è l'elemento essenziale per superare le difficoltà legate ad una gestione frammentata, spesso presente nell'organizzazione generale; il superamento di politiche di gestione chiuse in sé stesse o volte a ricercare soluzioni organizzative al di fuori della filosofia di gestione integrata dell'ARO, rappresenta uno dei primi punti cruciali da affrontare; dal punto di vista tecnico è infatti aumentata la complessità della gestione dei rifiuti urbani (nuove normative, maggiori obiettivi di recupero, migliori standard qualitativi richiesti, aumento dei costi di recupero e smaltimento ecc.) a cui si aggiungono la sempre maggior attenzione alle prestazioni fornite all'utente;
- **sostenibilità dei costi in relazione alle capacità di spesa:** i differenti parametri di gestione del servizio per ogni singolo Comune, in particolare per quanto riguarda le risorse dedicate alla spazzamento ed ai servizi accessori, sono state dimensionate tenendo conto del livello di servizio attualmente erogato e delle presumibile capacità di spesa delle singole amministrazioni per evitare aumenti troppo elevati del costo complessivo del servizio di igiene urbana che potrebbero comportare vistosi aumenti della tassa/tariffa. Va comunque segnalata che un dettagliato elenco dei prezzi unitari dei vari servizi potrà permettere ai Comuni di implementare gradualmente maggiori standard di servizio anche per l'attività di spazzamento secondo le diverse capacità di spesa che verranno individuate dalle singole amministrazioni nel corso di durata del nuovo appalto;
- **territorialità:** in un periodo di riduzione dei punti di contatto tra i gestori dei servizi e gli utenti, riuscire ad avvicinare il cittadino-utente è sicuramente uno degli elementi fondamentali nella fornitura di un servizio importante come quello legato ai rifiuti urbani, in modo che l'utente-cliente possa ricevere una risposta adeguata a qualsiasi esigenza connessa al servizio stesso. L'introduzione dei servizi domiciliari può consentire di raggiungere questo importantissimo risultato poiché viene ripristinato un rapporto diretto tra gli operatori del servizio di raccolta e gli utenti (con il servizio stradale tale rapporto viene infatti a mancare a causa dell'utilizzo dei contenitori stradali da parte degli utenti con cui non si può certo interagire) e l'operatore addetto alla raccolta differenziata assume così un ruolo molto diverso e ben più importante (anche di tipo comunicativo, di monitoraggio della qualità dei conferimenti e di segnalazione di problematiche operative) rispetto a quello attualmente operato.

Questa impostazione strategica recepisce pienamente quanto indicato anche nel Piano Regionale, laddove prevede che i migliori risultati di gestione possono essere raggiunti favorendo il più possibile la selezione alla fonte dei flussi omogenei di rifiuti per evitare di dover operare successivamente con processi di separazione a valle che, non offrendo una adeguata qualità del prodotto ottenuto, non consentono risultati certi di recupero dei materiali. I criteri di intervento specifici per l'ottimizzazione dei costi sono infine seguenti:

1. sfruttare il vantaggio di partire da una situazione di raccolta differenziata non strutturata, con la possibilità di standardizzare (contestualizzandoli) sistemi domiciliari ampiamente collaudati;
2. organizzazione di un sistema di raccolta differenziata e del rifiuto residuo che colga le potenzialità offerte da una organizzazione industriale dei servizi per aree omogenee ed in grado di esercitare significativi risultati sul costo del servizio e sulle tariffe;
3. ottimizzazione dei giri di raccolta, razionalizzabili proprio grazie al continuo monitoraggio dei servizi, consentendo il raggiungimento di elevati standard di qualità del servizio e di soddisfazione dell'utenza, al fine di limitare eventuali disagi derivanti dalla richiesta di impegno nella differenziazione;

4. recupero di produttività grazie ad una migliore integrazione delle risorse operative impiegate nei vari Comuni ed all'uso di automezzi più efficienti (ad es. autocarri con guida a destra per consentire all'autista mono-operatore di scendere dal lato del marciapiede).

OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica; è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura, e non è possibile interromperlo. L'affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, consentirà ai Comuni di ottenere risparmi di spesa per la gestione del servizio in questione. In tema di obbligatorietà del servizio, infine può essere richiamato l'art. 59, c.2 D.Lgs. 507/1993: Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (peraltro abrogato ex DLgs. 152/2006), previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i Comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrale sopra menzionate.

In materia di conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti debba essere gestito in esclusiva (un ente pubblico affidante, un affidatario unico per territorio e periodo di tempo) e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio – piccole, il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio (raccolta; spazzamento stradale; smaltimento finale; altri segmenti).

Quanto alla raccolta dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile. Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero inevitabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono (facilmente) risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi - gestore che richiederebbe un non facile coordinamento. Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza Corte Costituzionale 239/2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 DLgs 22/1997 ed ex D.Lgs. 152/2006 nelle varianti possibili (c.d. "tia 1", "tia 2", "tia 3") fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633/1972. Dopo una serie di prese di posizione ondivaghe da parte dei diversi soggetti chiamati ad esprimersi a vario titolo (Agenzie delle Entrate a mezzo di circolari, commissioni tributarie, Corte di Cassazione), con soluzioni adottate nella prassi e suggerite dalla dottrina le quali non potevano che tener conto della precarietà del quadro di riferimento, solo con la sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n.3294 si è ribadita in via pressoché definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale.

Quanto allo spazzamento stradale, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuare operazioni di pulizia, e solo l'ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'(unico) affidatario che si occupi del segmento specifico; la concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile.

Al riguardo, in termini di relativa complessità, si consideri anche l'art.25, c.4 D.L. 1/2012 convertito in Legge 27/2012, in base al quale per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'art.202 D.Lgs. 3 Aprile 2006, n.152, e nel rispetto della normativa nazionale ed europea, le seguenti attività:

- a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;

- b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla precedente lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani ed assimilati prodotti all'interno dell'ARO.

Quanto agli altri possibili segmenti del ciclo dei rifiuti, come anche da parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, 16 Maggio 2012, n.AS940, relativa ai servizi pubblici locali di rilevanza economica concernenti la filiera ambientale del Comune di Torino (AS940), a fronte della delibera di Giunta dello stesso Comune (17.04.2012, n. ord. 78 2012 01917/064), quanto segue è da considerarsi già liberalizzato (con le precisazioni di cui alla citata delibera): selezione/trattamento dei rifiuti speciali non pericolosi; trattamento dei rifiuti pericolosi prodotti da aziende; noleggio di attrezzature di raccolta e trasporto rifiuti; bonifiche di manufatti contenenti amianto; rimozione di graffiti da superfici orizzontali e verticali; analisi di laboratorio limitatamente alla composizione del rifiuto; studio dei parametri quali / quantitativi per la definizione degli indici di produzione specifica dei rifiuti da parte delle diverse categorie di produttori; raccolta e demolizione di carcasse di auto; rimozione, radiazione e rottamazione di autoveicoli; pronto intervento discariche abusive; derattizzazione e disinfestazione; asporto rifiuti in ossequio ad ordinanza di sgombero; posizionamento e pulizia di servizi igienici.

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per l'intero territorio dell'ARO e per un periodo di tempo sufficiente ad operare l'ammortamento delle attrezzature e dei mezzi necessari all'avvio del servizio di raccolta domiciliare.

Nel seguito della relazione si descrivono i contenuti specifici degli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) che saranno alla base del nuovo Contratto di Servizio integrato di raccolta e trasporto dei Rifiuti Solidi Urbani e di Spazzamento da erogare nell'ambito del territorio dell'ARO Lecce 10, elaborati sulla base degli standard tecnici definiti nello schema tipo di Carta dei servizi predisposto ed adottato dalla Regione Puglia con deliberazione di Giunta n. 194 del 11 febbraio 2013, in aderenza a quanto previsto dalla Legge Regionale n. 24 del 2012.

Le modalità di erogazione ed organizzazione dei servizi di igiene urbana dovranno garantire:

- 1) il rispetto del principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione per gli stessi;
- 2) la parità di trattamento del servizio prestato tra le diverse aree urbane del territorio comunale, nei limiti resi possibili dalle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito;
- 3) il rispetto dei criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità nei confronti degli utenti;
- 4) la continuità e la regolarità secondo le modalità previste nel Contratto del servizio;
- 5) l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo;
- 6) la tutela dei cittadini nonché la salvaguardia dell'ambiente.

In linea con quanto disposto dall'art. 11 della sopraccitata Legge Regionale, gli ARO devono prevedere un servizio di raccolta differenziata di qualità rivolto a tutte le utenze domestiche del territorio ed a tutte le utenze non domestiche, per queste ultime in linea con i principi di assimilazione dettati dall'apposito regolamento comunale tipo adottato dall'ARO.

Il servizio di raccolta dovrà garantire l'intercettazione di flussi separati delle seguenti frazioni merceologiche:

- organico
- carta/cartone
- plastica/metalli
- vetro

Nel rispetto del principio di garanzia sopra esposto, al fine di contenere il costo del servizio in relazione alle frequenze di raccolta, sarà possibile prevedere in aree urbane caratterizzate sia da una elevata densità abitativa sia da una configurazione della rete viaria tale da rendere difficoltoso ed ostativo il continuo passaggio dei mezzi di raccolta, dei sistemi di raccolta integrati.

Il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani ed assimilati, deve quindi essere organizzato, in funzione delle caratteristiche urbane e di sviluppo residenziale dei contesti territoriali nei quali si compone l'intero territorio dell'ARO, ed in linea con le logiche sopra evidenziate.

L'attivazione, pertanto, di tali sistemi integrati dovrà essere valutata a seguito di una specifica analisi costi-benefici e che tenga anche conto degli aspetti quali-quantitativi delle emissioni di CO2 che il passaggio continuo dei mezzi di raccolta potrebbe generare a carico di tali ambiti urbani. Resta inteso che, indipendentemente dal sistema applicato, dovrà comunque essere garantito il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissati per ultimo dalla Pianificazione di settore. Indipendentemente dalla tipologia di raccolta, dovrà sempre essere preventivamente verificato per ciascuna utenza servita, la possibilità/disponibilità di detenere le frazioni differenziate prodotte, all'interno di spazi privati di pertinenza dell'utenza servita.

Il servizio di spazzamento meccanizzato e manuale dovrà essere svolto in maniera tale da garantire che i Comuni ricevano il miglior servizio in accordo con le proprie esigenze territoriali, organizzato secondo i criteri sopra esposti.

Vengono di seguito riportati i contenuti degli obblighi specifici del servizio di che trattasi, che devono essere erogati nel rispetto dei principi sopra esposti.

SENSIBILIZZAZIONE E CONDIVISIONE DELLE MODALITÀ DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

Ogni azione/attività afferente alla modalità di raccolta utilizzata in uno specifico ambito urbano per garantire il perseguimento dei risultati previsti, dovrà essere condivisa con le utenze interessate sia in fase di progettazione sia in fase di esecuzione. Dovranno essere svolte opportune campagne di comunicazione/informazione e di sensibilizzazione rivolte a tutte le utenze territoriali.

QUANTIFICAZIONE DEL MATERIALE E CONTROLLO DELLE CORRETTE PROCEDURE DI RACCOLTE

Per quanto possibile dovranno essere previsti idonei sistemi di tracciabilità dei rifiuti capaci di definire ed assegnare alla singola utenza la corretta quantità di rifiuto differenziato prodotto distinto per tipologia di materiale. Dovrà, inoltre, essere eseguito il controllo del rispetto degli adempimenti previsti a carico delle utenze, con la conseguente, nei casi di riconosciute mancanze regolamentari, applicazione delle sanzioni pecuniarie previste.

CONSEGNA DEL MATERIALE DI CONSUMO ALLE UTENZE

Al fine di facilitare e rendere più agevole la modifica delle abitudini consolidate delle utenze a favore dei nuovi principi di raccolta, dovrà essere prevista, per il tramite del Gestore del servizio pubblico, la fornitura di adeguato ed idoneo materiale di consumo riconosciuto utile per consentire l'applicazione delle regole di separazione dei rifiuti all'interno degli appartamenti/locali privati e di successivo conferimento nei contenitori destinati alla raccolta da parte del Gestore. Il cosiddetto Kit di materiale, dovrà essere definito per ciascuna tipologia di utenza in funzione della consistenza del nucleo familiare o delle produzioni attese di un determinato flusso di scarto recuperabile.

CALENDARIO DI RACCOLTA

Al fine di consentire un efficace sistema di raccolta a favore di tutte le utenze, dovrà essere predisposto un idoneo calendario di raccolta che tenga conto delle frazioni merceologiche prevalenti (organico, carta/cartone, plastica/metalli, vetro, secco residuo). Il calendario potrà essere organizzato per ambiti urbani e per tipologie di utenze, e dovrà tenere conto di una analisi tecnica-gestionale ed economica dell'intero servizio di raccolta differenziata erogato globalmente sul territorio comunale. Le frequenze di raccolta dovranno essere quelle indicate nei punti successivi del presente documento.

RACCOLTA DELLA FRAZIONE ORGANICA (COMPOSTAGGIO DOMESTICO)

Il servizio dovrà assicurare la raccolta differenziata della frazione organica mediante un sistema domiciliare e di prossimità, fatte salve specifiche esigenze da valutare tra Comune e Gestore del servizio, per le quali potranno essere previsti sistemi di raccolta mediante contenitori e/o cassoni scarrabili. Il sistema "porta a porta" dovrà essere assicurato, per quanto possibile, per tutte le utenze non domestiche del territorio comunale, per le utenze domestiche dei quartieri periferici, compatibilmente con le caratteristiche urbanistiche degli stessi.

SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE

La presente relazione in base alla quale effettuare la scelta delle modalità di affidamento deve contenere sia la motivazione relativa alla forma di gestione scelta, sia la verifica dell'osservanza dei requisiti europei previsti per tale modalità di affidamento, sia l'analisi di efficienza e di economicità e le sue prospettive.

In considerazione dell'urgenza con cui i Comuni dell'ARO Lecce 10 intendono raggiungere elevati livelli di RD e l'assenza di società c.d. "in house" all'interno del territorio dell'ARO, i Comuni aderenti all'ARO LE/10 intendono procedere all'affidamento dei servizi di igiene urbana mediante procedura ad evidenza pubblica, del servizio di gestione igiene urbana, raccolta e spazzamento dei rifiuti urbani e assimilati.

Nell'ARO LE/10 non sono infatti presenti società pubbliche a cui siano stati affidati i servizi di raccolta con modalità c.d. "In house". I Comuni dell'ARO non intendono neppure costituire società miste. L'unica possibilità di affidamento dei servizi di igiene urbana risulta quindi la gara mediante procedura aperta ad evidenza pubblica.

L'affidamento all'esterno, mediante procedura aperta, potrà garantire il perseguimento di interessi generali della collettività, così come stabiliti nella carta di servizi già adottata dall'ARO LE/10 in modo conforme allo schema di Carta di Servizi adottato con la DGR n. 194 del 2013 e successivamente integrata con dalla deliberazione di G.R. n. 1346 del 22 luglio 2013, e nel rispetto dell'Art. 2, comma 461 della L. 244/2007 (finanziaria 2008).