

RELAZIONE EX ART. 34 COMMA 13 D.L. 179/2012

L'obiettivo della presente relazione è quello di esplicitare, in ossequio a quanto previsto dall'art. 34 del D.L. 179/2012 – convertito in Legge 17 dicembre 2012 n. 221 - le ragioni della scelta concretamente operata dall'Ente in ordine alla procedura di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani differenziati ed indifferenziati, nonché la sussistenza delle condizioni giuridiche necessarie a supportarne la legittimità; il tutto al fine di favorire obiettivi di trasparenza dell'azione amministrativa, di vagliarne e valutarne la validità e legittimità delle scelte operate.

Secondo la sopra citata norma " 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 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, indicando le compensazioni economiche, se previste".

Qualunque decisione, pertanto, va motivata in base a criteri di efficacia e di vantaggiosità economica.

La suddetta scelta deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

1. efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
2. economicità in termini di costi di fornitura dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
3. tutela della concorrenza.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Modello progettuale adottato con la gara-ponte 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 ambientale corretta ed 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 collegato al livello quali-quantitativo del servizio necessario al raggiungimento degli obiettivi e dei desiderata aggiuntivi richiesti dalle amministrazioni;
4. raggiungimento della economicità della gestione: è legata all'impatto del costo del servizio sull'utenza rispetto al contesto territoriale ed alla capacità efficace-efficiente di coniugare i desiderata quali-quantitativi della collettività;
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 rapportare il peso del servizio rispetto ad analoghi servizi di pubblica utilità, permettendo 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.

Gli ulteriori obiettivi che la gara si è posta vanno oltre la stretta applicazione della norma vigente e del raggiungimento delle percentuali di Raccolta Differenziata – che si traduce in un conseguente considerevole risparmio in termini di Ecotassa - 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 ed 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 adottate e trasposte che nel Progetto redatto 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 al fine di erogare uno standard di servizio il più possibile omogeneo per ogni categoria di utenza in ciascun ambito di raccolta ottimale;
- **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 essenziale come quello legato ai rifiuti urbani, affinché l'utente possa ricevere una risposta adeguata a qualsiasi esigenza connessa al servizio stesso. L'estensione dei servizi domiciliari può consentire di raggiungere questo importantissimo risultato poiché viene instaurato un rapporto diretto tra gli operatori del servizio

di raccolta e gli utenti; pertanto, l'operatore addetto alla raccolta differenziata assume così un ruolo molto diverso e ben più importante 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 la ottimizzazione dei costi sono di seguito esplicitati:

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 un sistema organizzativo in grado di produrre 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.

Le modalità di erogazione ed organizzazione dei servizi da attuare dovranno garantire, fra l'altro, la continuità e regolarità secondo le modalità previste nel contratto di servizio, l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo, nonché la tutela dei cittadini unitamente alla salvaguardia dell'ambiente. In particolare, trattandosi di una attività di pubblico interesse deve essere assicurata in maniera continuativa, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica e resa disponibile ai ed accessibile a tutti nella stessa misura.

Nella organizzazione del nuovo sistema sono recepiti gli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) 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 dell'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 ed uniformità 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 regolarità secondo le modalità previste nel Contratto di 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 unitamente alla salvaguardia dell'ambiente.

In linea con quanto stabilito dall'art. 11 della sopra citata Legge Regionale, con la gara-ponte si prevede un servizio di raccolta differenziata di qualità rivolto a tutte le utenze domestiche, del territorio ed a tutte le utenze non domestiche.

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

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

Il servizio di spazzamento manuale e meccanico dovrà essere svolto in maniera tale da garantire che la Stazione Appaltante riceva il miglior servizio in linea con la propria articolazione territoriale.

Di seguito sono riportati gli obblighi specifici del servizio da affidare, che devono essere erogati in linea con i principi sopra esplicitati.

SENSIBILIZZAZIONE E CONDIVISIONE DELLE MODALITA' DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

Ogni azione/attività afferente alla modalità di raccolta utilizzata per garantire il perseguimento dei risultati previsti dovrà essere condivisa con le utenze interessate nella fase preliminare alla esecuzione essendo prevista l'attuazione di opportune campagne di comunicazione/informazione e di sensibilizzazione rivolte a tutte le utenze territoriali.

QUANTIFICAZIONE DEL MATERIALE E CONTROLLO DELLE CORRETTE PRECEDURE DI RACCOLTA

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 posti a carico delle utenze con conseguente segnalazione delle accertate mancanze ai fini della applicazione delle sanzioni previste.

CONSEGNA DEL MATERIALE ALLE UTENZE

E' prevista la fornitura di adeguato ed idoneo materiale di consumo riconosciuto utile per consentire l'applicazione delle regole di separazione dei rifiuti da parte delle utenze.

CALENDARIO DI RACCOLTA

Al fine di consentire un efficace sistema di raccolta il servizio dovrà essere organizzato secondo un idoneo calendario che tenga conto delle tipologie di rifiuto prevedendo intensificazione dei ritiri in base a specifiche esigenze esplicitate nel progetto posto a base di gara.

L'avvio del nuovo servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, compresi quelli assimilati agli urbani, costituisce il risultato di una complessa ed articolata valutazione tecnica, economica, giuridica e gestionale che prende le mosse dalla constatazione della inefficienza ed inadeguatezza del servizio attualmente gestito in economia.

Nella articolazione del nuovo servizio si è tenuto conto della Deliberazione della Giunta Regionale n. 194 dell'11/02/2013 che ha adottato lo Schema tipo di Carta dei Servizi relativamente alle operazioni di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti. Tale Schema contiene specifici modelli organizzativi dei servizi che rappresentano gli standard tecnici per una corretta gestione del ciclo dei rifiuti.

Il ricorso alla esternalizzazione trova la sua ratio giustificatrice nella necessità di adottare un nuovo sistema a superamento di tutte le criticità di quello attuale, ivi

compresa la percentuale di raccolta differenziata notevolmente inferiore a quella imposta dal legislatore, con conseguente pagamento di importi considerevoli per l'Ecotassa sui rifiuti conferiti in discarica.

La procedura è espressamente contemplata dall'art. 14, comma 1, lett. b) della Legge Regionale n. 20/2016 che prevede che i Comuni, nelle more dell'avvio del sistema unitario, possono procedere ad affidare singolarmente i servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei RSU mediante contratti di durata biennale aventi clausola di risoluzione anticipata in caso di avvio del sistema unitario, prevedendo l'esecuzione, nell'arco temporale indicato, di un sistema di gestione che troverà ulteriore applicazione nella gara di Ambito della quale si stanno definendo ulteriori aspetti.

I principali elementi di sofferenza della attuale gestione sono riconducibili alla insufficienza risorse umane impiegate e dall'impiego di mezzi in gran parte obsoleti ed abbisognevoli di interventi di manutenzione sempre più frequenti e costosi, per i quali non vi è la possibilità di sostituzione poiché un piano di acquisti non è compatibile con le risorse dell'Ente. La coesistenza di tali situazioni non consente di erogare un servizio efficace ed economico esponendo, altresì, alle pressanti lamentele da parte dell'utenza.

Le condizioni di obsolescenza dei mezzi determinano la necessità di riparazioni sempre più frequenti con l'accollo di costi sempre più considerevoli e conseguenti aggravii per il bilancio comunale.

Le suddette riparazioni richiedono, spesso, il fermo dei mezzi che si protrae per più giorni e spesso si traduce nella mancata o parziale esecuzione del servizio con le conseguenze pregiudizievoli che ne derivano. La rottura ed il conseguente fermo degli auto compattatori, talvolta, determina la necessità di effettuare servizi notturni con conseguente impiego delle unità in orario notturno e ricorso all'impiego di fondi del bilancio comunale.

Per sopperire alla inadeguatezza dei mezzi il nuovo sistema prevede il rinnovo di gran parte degli stessi, con conseguenti risparmi per le manutenzioni ordinarie e straordinarie nonché per il carburante. E' richiesta, obbligatoriamente, la rispondenza degli automezzi ai Criteri Ambientali Minimi, nell'ottica del contingentamento dei consumi e della compatibilità ambientale.

Nell'ottica della ottimizzazione del servizio è stata prevista la fornitura, da parte della Ditta aggiudicataria, di automezzi dotati di sistema per la rilevazione dei rifiuti conferiti ai fini di una sempre maggiore responsabilizzazione dell'utenza e del raggiungimento di percentuali di raccolta differenziata più alte.

Parallelamente, nonostante la disponibilità di scorte di contenitori domiciliari già esistenti, è prevista la fornitura, a carico della Ditta, di contenitori dotati di dispositivi compatibili con quelli installati sugli automezzi per un controllo e monitoraggio sui conferimenti effettuati.

Il contratto di lavoro che sarà applicato ai dipendenti attualmente in carico all'Ente conterrà trattamenti economici e previdenziali di maggior favore nei confronti degli stessi; è inoltre prevista la trasformazione del rapporto di lavoro da part-time a full-time di n. 5 unità (n. 2 autisti e n. 3 operatori). Innegabili gli effetti positivi di cui beneficeranno, nell'immediato, i lavoratori stessi. E' ragionevole ritenere, inoltre, che l'inserimento delle unità lavorative in una struttura aziendale articolata e complessa – quale quella richiesta per l'esecuzione dei servizi de quibus – che gestisce su larga scala servizi analoghi si configuri come una possibilità di crescita professionale per i dipendenti e generatrice di nuovi stimoli.

Il nuovo sistema di imminente adozione prevede il sistema di raccolta porta a porta su tutto il territorio comunale, contrade comprese.

A differenza di quanto accade nel sistema attuale – caratterizzato dalla presenza di una sola zona nella quale si svolge il servizio di porta a porta – tutti gli utenti, a parità di sistema di contribuzione al servizio, fruiranno di un servizio omogeneo, superando l'attuale criticità determinata dalla circostanza che gli utenti della zona del centro storico beneficiano di un servizio più puntuale rispetto a quello erogato nelle altre zone della Città.

L'estensione del sistema di raccolta porta a porta nelle contrade determinerà l'applicazione – per i residenti nella predetta zona – della TARI nella misura del 100% e non già del 30% come accade attualmente, con conseguente introito maggiorato per l'Ente.

Dall'adozione di tale sistema integrale scaturirà, altresì, la completa eliminazione dei contenitori di prossimità con conseguente eliminazione dell'inquinamento odorigeno dagli stessi prodotto e dell'assillante e preoccupante fenomeno dell'abbandono illecito dei rifiuti - anche da parte di cittadini dei paesi limitrofi - che determina aggravio di costi di smaltimento e di impiego del personale.

L'inserimento nel nuovo appalto di servizi ad oggi affidati ad altri gestori (disinfestazione, derattizzazione, raccolta e smaltimento rifiuti speciali, raccolta carcasse animali) oltre a determinare dei sicuri risparmi di spesa per l'unitarietà della gestione, garantirà anche il raggiungimento di standard più elevati per l'organicità degli interventi e la maggiore tempestività nell'espletamento degli stessi.

La stima dei costi del nuovo sistema è stata costruita inserendo servizi complementari – quali, a mero titolo esemplificativo, la rimozione delle scritte sui muri, il sistema di controllo delle nascite dei volatili con ricorso a mezzi ecocompatibili, la pulizia di griglie e caditoie, il lavaggio strade, il servizio di pulizia in occasione di fiere e manifestazioni – che, nel sistema attuale non sono attuati.

La nuova organizzazione del servizio è improntata al raggiungimento di obiettivi strategici che si sostanzieranno, tra l'altro, nella necessità di garantire a tutti i cittadini un servizio di raccolta differenziata di qualità e flussi separati per le varie frazioni di rifiuto, nella predisposizione di un servizio di raccolta dell'organico che deve essere organizzato in modo tale da massimizzare la capacità di intercettazione e la qualità merceologica, minimizzando le impurità, con conseguente possibilità di definire la tariffazione del servizio di trattamento della frazione organica anche considerando il livello di impurità.

Le condizioni contenute nel Capitolato Speciale d'Appalto sono rispettose dei Criteri Ambientali Minimi di cui all'allegato I al D.M. 13 febbraio 2014, finalizzati a promuovere una maggiore sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Si richiede al Gestore il progressivo e continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi erogati, sviluppando ed adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo. Si richiede, altresì, la tutela delle risorse primarie per attuare strategie ambientali volte a valorizzare e risparmiare le stesse, sia in termini economici che strutturali.

Per incentivare la raccolta differenziata e fornire servizi più soddisfacenti all'utenza sono previsti, tra i criteri di valutazione dell'offerta, sistemi atti a garantire l'apertura del Centro Comunale di raccolta anche in giorni festivi, nonché l'attivazione di una Isola Ecologica mobile durante i giorni festivi ed in occasione di ferie, sagre e ricorrenze particolari.

Analogamente, fra gli stessi criteri, si è riservata particolare attenzione tesa a privilegiare le scelte tecniche delle Ditte che si tradurranno in maggiori benefici, anche di carattere economico per l'Ente. Si pensi, per esempio, alla installazione di sistemi di videosorveglianza su tutto il territorio comunale che, oltre a costituire un efficace deterrente contro il fenomeno dell'abbandono illecito dei rifiuti, consentiranno la individuazione dell'autore dell'illecito, con conseguente possibilità di applicare la relativa sanzione.

Nel Capitolato Speciale d'Appalto è prevista una articolata e complessa fase di start-up che avrà la finalità di fornire alla utenza informazioni puntuali, motivando la stessa alla assunzione di comportamenti più virtuosi e rispettosi dell'ambiente, con

conseguenti benefici economici riconducibili all'incremento della percentuale di Raccolta Differenziata, eliminando al criticità attuale che determina il pagamento di penalità agli impianti di conferimento a causa degli elevati elementi di impurità contenuti nei rifiuti conferiti.

Ai fini del perseguimento di livelli ottimali del servizio, il suddetto atto prevede una forma di compartecipazione della ditta aggiudicataria ai risultati ottenuti riconoscendo alla stessa, quale premio, un aumento del canone pari ad una percentuale dei corrispettivi incassati per la cessione dei rifiuti da imballaggio ai Consorzi aderenti al CONAI e, nel contempo, individuando un rigoroso sistema di penalità in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati.

A completamento di tale disamina, è indispensabile evidenziare che la valutazione comparativa ai fini della verifica della economia di gestione da assicurare va condotta non già con rispetto al sistema attuale - che non risponde ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità poiché condotto con risorse umane insufficienti e risorse strumentali non efficienti - bensì rispetto ad uno standard di corretta e puntuale esecuzione dei servizi - peraltro di più ampia consistenza rispetto a quelli attuali - che richiede, inderogabilmente, l'incremento del numero di persone impiegate e la sostituzione degli automezzi obsoleti con altri più moderni ed efficienti.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esplicitate, avuto riguardo alla spesa attualmente sostenuta (calibrata su personale di consistenza numerica insufficiente e sull'utilizzo di mezzi obsoleti) e quella quantificata per il nuovo sistema di gestione che rappresenta un punto di svolta oltre che in termini di qualità anche di tipologia dei servizi erogati, risulta pienamente dimostrata la sussistenza del criterio della economia di gestione richiesta dall'art. 6 bis del D.Lgs. 165/2001 quale condizione imprescindibile per il ricorso alla esternalizzazione del servizio, il cui costo, ai sensi dell'art. 1, comma 654 della Legge 147/2013 è integralmente a carico dell'utenza.

Ad ogni buon fine, si ritiene utile un raffronto fra due significative voci di costo che afferiscono al servizio, quali il personale e gli automezzi. Avuto riguardo alla prima voce si evince che il costo sostenuto per il personale relativo all'anno 2017 è stato pari ad € 1.947.220,00 a fronte di una ipotesi a base di gara riveniente dal progetto tecnico pari ad € 2.580.161,37 Iva compresa.

Con riferimento alla spesa per gli automezzi si precisa che nell'anno 2017 sono stati effettuati pagamenti per € 424.569,00 a fronte di una ipotesi progettuale di spesa pari ad € 587.370,49 Iva compresa.

Alla determinazione dell'importo stimato per l'avvio del nuovo servizio concorrono anche altre voci tra le quali si possono annoverare, a titolo meramente esemplificativo, € 168.200,00 quale costo annuo delle attrezzature, € 425.141,00 destinato all'acquisto del materiale di consumo, € 129.737,00 per spese generali ed una somma di pari importo prevista come utile di impresa.

SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE

In relazione alla scelta sulla modalità di affidamento si precisa che, in considerazione dell'esigenza del raggiungimento immediato di elevate percentuali di raccolta, attesa l'assenza all'interno del territorio di società c.d. " *in house* " ed il mancato ricorso alla costituzione di società miste, il Comune procede all'affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica nella piena consapevolezza che tale forma potrà consentire il pieno perseguimento degli interessi generali della collettività, così come contemplato nella carta dei servizi adottata con DGR n. 194/2013.

Il Responsabile del Settore Ambiente

Dott.ssa Marilena Amicchiarico



