



CITTÀ DI MENDICINO

(Provincia di Cosenza)

Piazza Municipio 87040 - Mendicino (CS)
Telefono 0984 638911 Fax 0984 630847
Partita IVA: 00391910783 Codice fiscale: 00391900784
mail: info@comune.mendicino.cs.it Sito web: <http://www.comune.mendicino.cs.it>
PEC: comunemendicino@mailcertificata.biz

"Servizio di Raccolta dei Rifiuti Solidi Urbani con il Sistema del porta a porta e degli altri Servizi Attinenti"

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta
(ex. D.L. 18.10.2012 numero 179, art.34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI E ALTRI SERVIZI DI IGIENE URBANA PER IL COMUNE DI MENDICINO - APPALTO CLASSIFICATO COME "VERDE" AI SENSI DEI CRITERI DEL D.M. DEL 13/02/2014.
Ente affidante	COMUNE DI MENDICINO P.zza Municipio 1 - 87040 MENDICINO (CS)
Tipo di affidamento	Appalto/Contratto di servizio attraverso la Procedura Aperta di cui al D.Lgs 50/2016 con il Criterio della offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 83 del medesimo Decreto
Modalità di affidamento	Considerato che il servizio di gestione dei rifiuti urbani è un "servizio pubblico locale a rilevanza economica", in base alla vigente normativa europea e nazionale, il Comune di Mendicino, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene pertanto che allo stato, l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani debba avvenire tramite gara ad evidenza pubblica ai sensi del D.Lgs 50/2016, nelle more della completa operatività dei soggetti giuridici preposti agli affidamenti e individuati dalla L. R. n. 14.
Durata dell'affidamento	Affidamento per anni cinque
Nuovo affidamento o Servizio già affidato	La presente relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare:	Sono oggetto dei servizi in appalto i rifiuti urbani e assimilabili agli urbani prodotti negli edifici pubblici e privati del territorio comunale di Mendicino.

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	Comune di Mendicino
Ente di riferimento	Settore Urbanistica ed Ambiente
Area/servizio:	0984/638911
Telefono:	urbanistica@comune.mendicino.cs.it
Email	16/11/2020
Data di redazione	

PREMESSA

Ai fini di ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 13 del D.L. n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 ottobre 2012), che prevede che "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 da' 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.

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 nel Comune di Mendicino viene effettuato in base ai seguenti atti :

- con determinazione del Responsabile dell'Area Vigilanza Protezione Civile ed Ambientale n. 93 del 12.12.2014, è stata indetta gara a procedura con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani per anni cinque, approvato lo schema del bando di gara, il disciplinare e il CSA ed impegnata la relativa somma;
- con determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n.51 del 15.05.2015, sono stati approvati i verbali di gara e aggiudicazione definitiva dell'appalto per la gestione del servizio dei rifiuti solidi urbani per la durata di anni cinque in favore della ditta Ecoservizi srl con sede a Montepaone (CZ), per l'importo di € 3.714.769,10, al netto del ribasso offerto del 9,77% oltre oneri di sicurezza di € 82.500,00 per un totale di € 3.797.269,10 oltre IVA al 10% e quindi per la somma complessiva di € 4.176.996,01;
- tra il Comune di Mendicino e la ditta Ecoservizi srl Via Giovanni XXIII,n 6, da Montepaone (CZ), in data 16.07.2015, fu stipulato il contratto di servizio n 03/2015 di rep., registrato a Cosenza il 29.07.2015 al n 7513 Serie 1/T;
- che con verbale del 16.07.2015, si è proceduto alla consegna del servizio, con inizio giorno 01.08.2015 per la durata di 60 mesi e fino al 31.07.2020, alla ditta Ecoservizi srl da Montepaone (CZ);

Attualmente si è in regime di estensione semestrale prevista dall'art. 6 del contratto stipulato tra le parti.

IL CONTESTO NORMATIVO

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.

Contesto nazionale

Gli obiettivi principali perseguiti dal D.Lgs. 3.4.2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente) sono il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la tutela della salute delle persone. A tal fine il Codice dell'Ambiente ha inteso regolare non solo la fase di smaltimento che nella normativa precedente al Decreto Ronchi (n. 22/97) aveva un ruolo centrale, ma l'intero processo di gestione dei rifiuti. Sul piano gestionale, invece, dopo aver definito le competenze di Stato, regioni e province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti introducendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) con l'affidamento del servizio mediante le modalità disciplinate dal diritto comunitario.

La normativa ha infine previsto l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), allo scopo di garantire l'attuazione delle norme, con particolare riferimento agli obiettivi di riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti, di efficacia, efficienza ed economicità della gestione e di tutela della salute pubblica e ambientale.

In particolare si sottolinea quanto previsto :

- all'art. 199 secondo cui spetta alle Regioni predisporre idonei Piani regionali di gestione dei rifiuti;
- all'art. 200 che assegna alle Regioni l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali organizzare i servizi di gestione dei rifiuti;
- all'art. 201 che prevede la costituzione da parte delle Regioni di apposite Autorità d'Ambito preposte all'organizzazione, affidamento e controllo dei servizi di specie;
- all'art. 202 che stabilisce l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani da parte dell'Autorità d'Ambito mediante gara.

Il DL 138/2011 convertito in L. 148/2011, all'art. 3 - bis, con riferimento all'organizzazione per ambiti o bacini dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ne prefigurava l'individuazione da parte delle Regioni in corrispondenza ai rispettivi territori provinciali, salvo motivata adozione di criteri diversi.

Il D.Lgs. 152/2006 all'art. 198, comma 1, stabilisce che i Comuni continuano la gestione dei rifiuti fino a che non inizi l'attività del soggetto aggiudicatario della futura gara con cui la costituenda Autorità d'ambito affiderà il servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Il DL 95/2012 (c.d. Spending Review) convertito in Legge 07.08.2012 n. 135, all'art. 19, comma 1 lett. f), individuava espressamente tra le funzioni fondamentali dei comuni "l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi";

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 20 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 vagliarne e valutarne la validità e legittimità delle scelte operate.

Contesto regionale

Legge regionale 11 agosto 2014, n. 14 "Riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Calabria" (BUR n. 36 del 11 agosto 2014) disciplina, in conformità con i principi definiti dalle norme

comunitarie ed in attuazione della legge statale, con particolare riferimento ai principi di libera concorrenza, l'organizzazione e lo svolgimento del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati nella Regione Calabria, al fine di garantire l'accesso universale, la salvaguardia dei diritti degli utenti, la protezione dell'ambiente, l'efficienza e l'efficacia del servizio, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, l'uso efficiente delle risorse in armonia al Piano regionale dei rifiuti e alle connesse linee guida, nei quali sono definite le funzioni della Giunta regionale e degli altri enti autarchici territoriali, con espresso riferimento alla salvaguardia ambientale del territorio calabrese ed alla tutela della salute dei cittadini. La Regione Calabria, intende quindi:

- a) prevenire la produzione di rifiuti e ridurre la pericolosità;
- b) potenziare ed agevolare la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e di quelli assimilati, per il raggiungimento degli obiettivi e degli standard di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente);
- c) promuovere e sostenere le attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti urbani e speciali;
- d) favorire lo sviluppo dell'applicazione di nuove tecnologie impiantistiche, a basso impatto ambientale, che permettano un risparmio di risorse naturali;
- e) favorire la riduzione dei rifiuti destinati allo smaltimento.

Nell'art. 3 della L.R. 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. Il nuovo piano di gestione dei rifiuti prevederà, quindi, la completa ridefinizione del servizio di raccolta rifiuti per raggiungere i livelli di raccolta differenziata imposti dalla normativa.

Nelle more dell'attuazione di quanto previsto dalla succitata normativa nazionale e regionale spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere al relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatorie regionali al fine di non interrompere l'erogazione di un servizio pubblico essenziale ed al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica.

Considerato che il servizio di gestione dei rifiuti urbani è un "servizio pubblico locale a rilevanza economica", in base alla vigente normativa europea e nazionale, il Comune di Mendicino, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene pertanto che allo stato, l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani debba avvenire tramite gara ad evidenza pubblica, nelle more della completa operatività dei soggetti giuridici preposti agli affidamenti e individuati dalla legge regionale n. 14/2014.

Al momento tale forma di affidamento rappresenta comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche che nel seguito si illustrano;

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA E RELATIVI COSTI

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse con la peculiarità della continuità, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini.

Da tale principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza dell'utente (ad esempio a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa).

Il servizio dato ai cittadini è maggiormente soddisfacente se gli stessi ne fruiscono secondo le modalità stabilite.

Attualmente la raccolta dei rifiuti avviene con il sistema porta a porta.

Tale modalità scelta, è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: infatti il vecchio sistema di

raccolta a cassonetto era più comodo per l'utente che non doveva tenersi i rifiuti a casa. Tale forma di raccolta causava, però, gravi danni all'igiene e al decoro della città, data la possibile discontinuità del servizio di svuotamento e la qualità dei contenitori. Infine la cosa più grave è che il sistema di raccolta a cassonetto non garantiva la differenziazione dei rifiuti. Infatti la separazione dei rifiuti per singole frazioni, direttamente a domicilio da parte degli utenti, oltre a rappresentare un beneficio ambientale ed economico, rappresenta ormai un obbligo di legge.

Infine, i costi del sistema a cassonetto, si è sempre dimostrato che sono non tanto inferiori rispetto alla modalità di raccolta porta a porta, con in più tutti gli indubbi vantaggi ambientali che ne derivano per la nostra comunità.

I costi sostenuti dal Comune di Mendicino per la gestione integrata dei rifiuti nell'ultimo quinquennio ammontano ad € 1.179.534,00 annui (vedi delibera del C.C. n. 12 del 04.04.2014 - piano economico finanziario della TARI).

Il nuovo affidamento, in base al progetto del servizio basato sulla raccolta domiciliare spinta (cosiddetto porta a porta), prevede un aumento degli attuali costi, ottenendo contestualmente come beneficio l'aumento del numero degli addetti nel servizio e il rispetto degli obblighi di legge nella gestione dei rifiuti, relativamente alla differenziazione degli stessi. Senza dimenticare i vantaggi nel campo ambientale e del miglior decoro della nostra cittadina.

D'altra parte la raccolta porta a porta consente il raggiungimento di un livello considerevole di differenziazione dei rifiuti con una riduzione dei costi di trattamento e smaltimento, un maggior riciclaggio di materiale come la plastica, la carta, i metalli ed il vetro, il recupero e la valorizzazione della frazione organica degli RU e un maggior rispetto per l'ambiente.

Tale necessità di leggero aumento dei costi viene ancora di più avvalorata allorché, dal 1° gennaio 2015, le tariffe di smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati in discarica, stabilite dalla Regione Calabria, sono aumentate dalle precedenti 147 €/ton alle 161 €/ton attuali, e da € 92,00 a € 136,50 per il conferimento della frazione organica.

Sono oggetto dei servizi la gestione dei rifiuti urbani come definiti dall'art. 184 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., che li distingue ulteriormente secondo le caratteristiche di pericolosità in rifiuti pericolosi e non pericolosi, prodotti dalle utenze domestiche e non domestiche che insistono sul territorio comunale, compresi i rifiuti assimilati ai sensi dell'art. 198, comma 2, lett. g), del medesimo decreto.

Restano pertanto esclusi dai servizi in appalto i rifiuti speciali derivanti da lavorazioni industriali, artigianali, agricole o attività commerciali e di servizi che, per qualità e/o quantità non siano dichiarati e/o considerati assimilabili ai rifiuti urbani come sopra definiti dal "Regolamento Comunale per la disciplina del servizio rifiuti solidi urbani".

In particolare il progetto, prevede, anche in base ai Criteri Ambientali Minimi di cui al decreto 13 febbraio 2014, l'esecuzione delle seguenti macro attività:

- a. Raccolta a domicilio, trasporto e conferimento agli impianti di smaltimento della frazione secca non recuperabile dei rifiuti urbani (indifferenziato);
- b. raccolta a domicilio, trasporto e conferimento agli impianti di recupero delle seguenti frazioni di rifiuti urbani:
 - frazione organica (umido);
 - carta e cartone (raccolta monomateriale);
 - imballaggi in plastica e metallo (raccolta del "multimateriale leggero");
 - vetro (raccolta monomateriale);
- c. raccolta a domicilio, trasporto e recupero e/o smaltimento dei rifiuti urbani ingombranti;
- d. raccolta a domicilio dei RAEE domestici e conferimento ad un centro di raccolta RAEE;
- e. spazzamento del suolo pubblico e stradale, delle aree private ad uso pubblico con modalità manuale e meccanizzato, compresi lo svuotamento dei cestini, la pulizia delle aree verdi e delle aree spartitraffico e rotonde, la raccolta dei rifiuti abbandonati, i servizi vari e occasionali;
- f. diserbo delle strade e dei cigli e banchine stradali;
- g. pulizia e raccolta dei rifiuti nelle aree di mercato e negli altri spazi di interesse pubblico;
- h. attività di sensibilizzazione ed informazione della cittadinanza.

- i. Fornitura e consegna dei contenitori e buste a tutte le utenze domestiche e non domestiche iscritte a ruolo.

È altresì prevista la gestione del Centro raccolta rifiuti a supporto della R.D. ubicato nel territorio comunale.

Dati del Comune di Mendicino

Si riportano di seguito i dati di inquadramento demografico, territoriale e di raccolta dei rifiuti urbani relativi al Comune di Mendicino: quantitativi di rifiuti, abitanti e numero di utenze fanno riferimento ai dati ufficiali riportati nel MUD ed inviati ad ARPACAL, per l'anno 2019.

Abitanti	RU totale	RD	Produzione pro capite	RD
31/12/2019	kg/anno	kg/anno	kg/ab*anno	%
9.424	3.090.000,00	2.067.000,00	327,88	66,89

Tabella 0-1 Comune di Mendicino- dati demografici, 31/12/2019

altitudine del centro (m)	superficie (kmq)	densità (ab/kmq)	utenze domestiche UD	Ab/UD	utenze non domestiche UND	UtenzeTOT
500	35,31	267	3543	2,66	200	3.743

Tabella 0-2 Comune di Mendicino - dati demografici e territoriali, 2019 (FONTI: ISTAT e piano finanziario TARI)

Il costo del servizio nel Comune di Mendicino, al netto dell'Iva, è risultato per l'anno 2020 di € 1.179.534,00, pari ad 125,16 €/ab*anno.

ANNO	Costi Totali €/anno	Abitanti	Costi/ab/anno
2019	€ 1.179.534,00	9.424	€ 125,16

Tabella 0-3 Comune di Mendicino- costi del servizio (FONTE: Piano Finanziario 2019)

A partire dai costi previsti dal nuovo progetto di articolazione dei servizi ambientali è stato definito l'indicatore preliminare di costo da confrontare con i dati medi nazionali e regionali.

ANNO	Costi Totali €/anno	Abitanti	Costi/ab/anno
2021	€ 1.433.500,00	9.645	€ 148,62

Tabella 0-4 Comune di Mendicino- costi del servizio (FONTE: Previsione 2021)

ANALISI DATI ISPRA E COSTI NEL COMUNE DI MENDICINO

A livello nazionale, il costo totale medio pro capite annuo è pari, nel 2018, a **173,92 euro/abitante per anno** con una percentuale media di raccolta differenziata del 57,0%. Tale costo si compone mediamente di un costo fisso pari a 80,37 euro/abitante per anno (46,2% dei costi totali) e di un costo variabile di 93,55 euro/abitante per anno (53,8% dei costi totali).

A livello territoriale il costo totale annuo pro capite, del servizio, risulta pari a **153,13 euro/abitante per anno al Nord**, a **213,59 euro/abitante per anno al Centro** ed a **181,97 euro/abitante per anno al Sud**.

Per quanto riguarda i costi specifici per kg di rifiuto prodotto, i costi totali annui, a livello nazionale, risultano pari a 36,60 eurocentesimi/kg.

A livello territoriale il costo totale per kg di rifiuto prodotto risulta pari a 28,95 eurocentesimi/kg al Nord, a 38,90 eurocentesimi/kg al Centro ed a 42,77 eurocentesimi/kg al Sud.

ISPRA ha anche condotto uno studio sui comuni che applicano il regime di Tariffazione puntuale denominato (Pay-As-You-Throw) basato sull'utilizzo di sistemi di rilevazione e quantificazione della produzione dei rifiuti riferiti a ogni singola utenza servita. L'analisi economica, per l'anno 2018, ha riguardato un campione di 593 comuni aventi una popolazione 4.140.867 abitanti, mostra che, in generale, i comuni che applicano il regime della tariffazione puntuale presentano un costo totale medio pro-capite a carico del cittadino inferiore rispetto ai comuni a Tari normalizzata. Il dato medio nazionale per i comuni che adottano il sistema tariffazione puntuale, per l'anno 2018, si attesta a **157,79 euro/abitante per anno**.

La tabella 4.1 mostra l'analisi, per macroarea geografica, dei costi fissi e variabili e dei costi totali pro capite (€/abitante per anno), relativi ai comuni capoluogo di regione, nell'anno 2018. Nella stessa tabella viene inoltre messa in evidenza la suddivisione fra costi fissi e costi variabili, e la relativa incidenza percentuale sul costo totale.

Il costo totale pro capite più basso, fra le città capoluogo della macroarea del SUD, si registra per la città di Campobasso con 145,72 €/abitante per anno, i cui costi fissi (79,21 €/abitante per anno), pesano per il 54,4%, mentre i costi variabili (66,51 €/abitante per anno), contribuiscono per il 45,6%. Segue la città di Catanzaro con 153,16 €/abitante per anno, i cui costi fissi (60,02 €/abitante per anno), pesano per il 39,2%, mentre i costi variabili (93,14 €/abitante per anno), contribuiscono per il 60,8%, con un livello di raccolta differenziata del 66,3%.

L'analisi dei dati mostra che, il costo più alto tra le città del mezzogiorno viene registrato per la città di Cagliari con un costo di 333,91 €/abitante per anno. I costi fissi (187,90 €/abitante per anno), pesano per il 56,3% mentre, i costi variabili (146,01 €/abitante per anno), contribuiscono per il 43,7%, a cui corrisponde un basso livello di raccolta differenziata, pari al 36,5%.

Tabella 4.1 - Analisi, per macroarea geografica, dei costi fissi e variabili e dei costi totali pro capite (€/abitante per anno) per comuni capoluogo di regione, anno 2018

Macroarea	Comune	Popolazione Istat 2018	RD %	Costi fissi €/ab*anno	Costi variabili €/ab*anno	Costo totale €/ab*anno	Incidenza percentuale dei costi fissi sui costi totali	Incidenza percentuale dei costi variabili sui costi totali
NORD	Torino	875.698	46,6	115,59	118,96	234,55	49,3	50,7
	Aosta	34.008	67,3	76,59	116,10	192,69	39,7	60,3
	Milano	1.378.689	58,8	120,11	98,56	218,67	54,9	45,1
	Trento	118.288	81,5	102,03	51,64	153,67	66,4	33,6
	Venezia	260.520	59,5	175,94	175,27	351,21	69,3	30,7
	Trieste	204.267	42,1	80,01	78,15	158,16	50,6	49,4
	Genova	578.000	33,5	137,63	72,46	210,09	65,5	34,5
	Bologna	390.636	51,5	116,81	113,47	230,28	50,7	49,3
CENTRO	Firenze	378.839	53,5	119,58	85,08	204,66	58,4	41,6
	Perugia	165.956	64,4	176,44	75,66	252,10	70,0	30,0
	Ancona	101.043	57,2	109,15	91,16	200,31	54,5	45,5
	Roma	2.856.133	42,9	103,56	146,20	249,76	41,5	58,5
SUD	L'Aquila	69.478	36,3	76,21	132,49	208,70	36,5	63,5
	Campobasso	49.049	22,1	79,21	66,51	145,72	54,4	45,6
	Napoli	959.188	35,3	105,96	132,58	238,54	44,4	55,6
	Bari	320.862	42,6	130,55	97,54	228,09	57,2	42,8
	Potenza	66.769	62,9	56,60	170,09	226,69	25,0	75,0
	Catanzaro	89.065	66,3	60,02	93,14	153,16	39,2	60,8
	Palermo	663.401	10,5	103,86	68,83	172,69	60,1	39,9
	Cagliari	154.267	36,5	187,90	146,01	333,91	56,3	43,7

Analisi della Congruità Economica del Costo Del Servizio E Obiettivi.

L'indicatore di costo preso a riferimento per l'analisi economica del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il comune di Mendicino è rappresentato dal costo totale rapportato agli abitanti residenti sul territorio.

L'analisi dell'indicatore €/Ab, con i valori medi relativi al territorio nazionale, e alle singole regioni, rivela come il Comune di Mendicino presenti un valore di costo pari a 125,62 €/ Ab*anno inferiore rispetto ai valori di riferimento considerati della regione Calabria (dati ISPRA). Restringendo, invece, la valutazione ai soli comuni appartenenti alla medesima classe demografica del Comune di Mendicino (5.000 - 15.000 abitanti) i risultati rimangono nella media.

Vale la pena sottolineare che seppur il parametro del costo rimane simile alla media dei comuni della regione Calabria per la stessa classe di popolazione, occorre evidenziare una raccolta differenziata dei rifiuti attualmente su valori medi del 65%. Per cui incrementando gli attuali costi si intende avviare un progetto di gestione dei rifiuti conformemente alle norme europee per come recepite nella normativa italiana di riferimento tendente a portare i livelli di raccolta differenziata su valori virtuosi vicini a 75%-80% portando il valore di costo presumibilmente a 148,62 €/ Ab*anno

Il servizio progettato 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 qualitativi 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 servizio progettato 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:

1. 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;
2. limitare l'impatto visivo dei sistemi di raccolta in contesti storici di alto pregio architettonico;
3. 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
4. riduzione dello sfruttamento delle risorse naturali e della deturpazione ambientale con discariche e abbandoni incontrollati, per conseguire una crescita culturale a beneficio dell'ambiente;
5. 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;
6. 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 contenute nel servizio progettato 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;

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 tariffa. Va comunque segnalata che un dettagliato elenco dei prezzi unitari dei vari servizi potrà permettere al Comune 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 nel Comune ed all'uso di automezzi più efficienti.

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 D. Lgs. 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) risolubili, 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 D. Lgs 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.

In linea con quanto disposto dall'art. 5 "Definizione degli obblighi di servizio pubblico e universale" della sopracitata Legge Regionale n. 14/2014, le prestazioni e gli standard di cui al comma 1, contenuti nella carta dei servizi, sono recepiti nel contratto di servizio e assunti dal gestore come impegni nei confronti dei cittadini. Lo schema di carta dei servizi, fermo restando quanto previsto dalla vigente normativa statale, prevede, quale contenuto minimo, che:

- a) lo spazzamento meccanizzato e manuale sia svolto in modo da garantire che la comunità riceva il miglior servizio in accordo con le specifiche esigenze territoriali e che sia organizzato secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
- b) sia garantito a tutti i cittadini il servizio di raccolta differenziata di qualità, nonché flussi separati almeno per l'organico, la carta, cartone e il vetro; i flussi di plastica e metalli possono essere raccolti congiuntamente;
- c) il trasporto dei rifiuti sia organizzato in modo da contenere le emissioni di anidride carbonica, anche mediante la realizzazione di idonee stazioni di trasferimento (trasferenza) e trasbordo, ovvero utilizzando mezzi di trasporto alternativi a quello su gomma;
- d) il servizio di raccolta dell'organico sia organizzato in modo da massimizzare la capacità di intercettazione e la qualità merceologica e da minimizzare le impurità;
- e) la tariffazione del servizio di trattamento della frazione organica da rifiuto urbano possa essere definita anche considerando il livello di impurità;
- f) il compostaggio domestico sia sempre favorito, ove tecnicamente possibile;
- g) il servizio di raccolta differenziata dell'organico possa essere sostituito, anche parzialmente, dal compostaggio domestico, soprattutto nelle aree con bassa densità abitativa;
- h) gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano garantiscano la continuità dell'erogazione del servizio e, pertanto, attraverso tecnologie, strutture, impianti e tecniche gestionali che minimizzino la probabilità dei "fermo impianto";

- i) gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano tramite compostaggio e/o digestione anaerobica garantiscano la produzione e l'immissione sul mercato di un prodotto conforme al decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), nonché l'efficacia e l'efficienza del trattamento;
- j) gli impianti di recupero della frazione organica da rifiuto urbano tramite compostaggio e/o digestione anaerobica implementino un sistema di gestione e assicurazione della qualità (qualità delle matrici, controllo del processo, qualità del prodotto);
- k) gli impianti di trattamento dell'indifferenziato residuo garantiscano la massimizzazione della separazione di frazioni merceologiche riciclabili e del recupero di materia derivante dalle frazioni secche indifferenziate e la sua commercializzazione, nonché la minimizzazione del quantitativo di rifiuti da avviare in discarica.

Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti del servizio e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di definizione del contratto di servizio devono essere rispettate le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2008). 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 si intende raggiungere elevati livelli di RD, in ossequio agli obblighi delle norme europee e l'assenza di società c.d. "in house" all'interno del territorio, il Comune di Mendicino intende procedere all'affidamento dei servizi di igiene urbana mediante procedura ad evidenza pubblica. Inoltre, con l'espletamento della gara ad evidenza pubblica, viene finalmente superato la forma di affidamento diretto che, benché giustificato da esigenze straordinarie di igiene pubblica, non garantisce la necessaria trasparenza e il rispetto delle norme di legge sull'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Considerato, infine, che nella provincia di Cosenza non sono presenti società pubbliche a cui siano stati affidati i servizi di raccolta con modalità c.d. "In house" e che allo stato non esiste la volontà di 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 degli interessi generali della collettività, nel rispetto dell'Art. 2, comma 461 della L. 244/2007 (finanziaria 2008).

Il responsabile del Settore Urbanistica - Ambiente
ing Roberto GRECO

Mendicino, li 16/11/2020

