



Comune di Lavagna
Provincia di Genova
Servizi alle Imprese e al Territorio – U.O. Il.pp.

**APPALTO PER IL SERVIZIO INTEGRATIVO DI RACCOLTA
DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI
NON DIFFERENZIATI E DIFFERENZIATI
CON IL SISTEMA PORTA A PORTA
E TRASPORTO**

**RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI APPALTO PER IL
SERVIZIO INTEGRATIVO DI RACCOLTA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI NON
DIFFERENZIATI E DIFFERENZIATI CON IL SISTEMA PORTA A PORTA E
TRASPORTO**

(relazione ex art.34 comma 20 D.L. 179/2012 convertito in legge 221/2012)

Lavagna, 11 settembre 2013

**RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI APPALTO PER IL
SERVIZIO INTEGRATIVO DI RACCOLTA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI NON
DIFFERENZIATI E DIFFERENZIATI CON IL SISTEMA PORTA A PORTA E
TRASPORTO**

1. PREMESSA

Con Deliberazione n. 35 del 21/03/2013 ad oggetto “Programma di azioni volte all’incremento della raccolta differenziata del Comune di Lavagna – indirizzi agli uffici” la Giunta Comunale ha dato incarico allo scrivente Dirigente di compiere gli atti necessari per il passaggio ad una raccolta dei rifiuti con il sistema del porta a porta, ritenuto più idoneo a garantire il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata previsti per legge.

Con la delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 05/08/2013, il Consiglio Comunale, in sede di approvazione del nuovo Regolamento Comunale per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, ha inoltra dato atto che . in attuazione del regolamento di cui ai punti precedenti, ed in via transitoria in attesa delle necessarie determinazioni da assumersi a livello di ambito territoriale ottimale, il comune di Lavagna conferma la forma di gestione in essere del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati e differenziati e trasporto al sito di conferimento finale, e cioè la concessione a terzi, (pur precisando che lo spazzamento delle strade è svolto ancora in forma diretta dalla struttura comunale e con appalti esterni di supporto); e che nell’ambito di tale forma di gestione verranno perseguiti obiettivi di raccolta differenziata mediante la raccolta porta a porta.

In attuazione di tali indirizzi, la presente relazione è redatta, ai sensi della norma in oggetto, in relazione l’affidamento del servizio integrativo di raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati e differenziati con il sistema porta a porta e trasporto, salvo quanto si dirà in relazione alla competenza degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei prevista dal comma 1 bis dell'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall’art. 34, comma 23 (che, in sede di conversione in legge, sostituisce l’ex comma 16) del decreto Legge 18.10.2012, n. 179, recante “ Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, come convertito in legge in data 13.12.2012.

2. CONTESTO NORMATIVO – I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La materia di servizi pubblici locali è stata per anni disciplinata dall'articolo 113 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali).

Tale disposizione è stata superata in seguito all'approvazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008, che ha inteso delineare una nuova disciplina organica del settore dei servizi

pubblici locali di rilevanza economica (disponendo al contempo l'abrogazione dell'art. 113 del T.U.E.L. nelle «parti incompatibili»).

Il 20 luglio 2011, a seguito dell'esito del referendum di giugno 2011, è stato pubblicato sulla G.U. n. 167, il d.p.r. 113/2011, che ha di fatto sancito l'avvenuta abrogazione dell'articolo 23-bis del d.l. 112/2008.

Il legislatore è quindi intervenuto con l'emanazione del dl 138/2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 188 del 13 agosto 2011 ed entrato in vigore il giorno stesso. In particolare gli artt. 3 e 4, contengono alcune disposizioni inerenti l'adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica al risultato del referendum popolare del giugno scorso, che aveva abrogato le norme dell'articolo 23 bis del dl 112/2008 smi, ed alla normativa dell'unione europea.

Anche la disciplina contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 199 in data 20 luglio 2012. In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in riproduttiva di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo.

Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma, escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art. 113 e ss. d.lgs. n. 267/2000), ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione. Lo stesso Governo, nell'approvare il programma in data 24.8.2012, riguardo ai servizi pubblici locali precisa l'intenzione di ridefinire nel breve un "quadro normativo coerente ed integralmente attuativo del diritto comunitario", ragion per cui la nuova normativa non potrà discostarsi dal quadro comunitario descritto nel seguito. Una prima attuazione di tale ipotesi è costituita dai d.l. n. 174 e 179/2012. In particolare, tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati – correttamente – alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente: a) con gara per l'individuazione del concessionario; b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato); c) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "in house".

Il decreto Legge 18.10.2012, n. 179, recante " Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", come convertito in legge in data 13.12.2012 all'art. 34, comma 20 (come risultante nel testo normativo in sede di conversione in legge - ex comma 13) 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 e'

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, indicando le compensazioni economiche se previste.

La relazione di cui all'art. 34, comma 20 suddetto, va sviluppata ed approvata ad ogni rinnovo di affidamento di servizio pubblico locale da parte del singolo ente affidante. Scopo del presente documento, come sopra già affermato, è di dare attuazione a quanto previsto dalla norma in funzione sull'affidamento del servizio per la parte **integrativa** di raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati e differenziati con il sistema porta a porta e trasporto.

Appare opportuno a questo punto soffermarsi sulla normativa ambientale: il decreto legislativo n. 22/1997, in attuazione della direttiva europea 91//156/CEE, ha previsto l'adozione di un sistema di raccolta differenziata idoneo a diminuire il conferimento in discarica favorendo il riciclo dei materiali, il compostaggio della frazione organica ed in conferimento in discarica solo del residuo. Tale decreto, all'art. 18, attribuiva alle Regioni la funzione di provvedere alla regolamentazione della gestione dei rifiuti (con particolare attenzione alla raccolta differenziata), alle Province la cura dell'organizzazione dell'attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani ed assimilati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati ai sensi dell'art. 23, ed ai Comuni il compito di stabilire le modalità di conferimento della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani, al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi (artt. 21 e 23).

La Regione Liguria, con la legge regionale n. 18/1999, ha fatto propri i principi sopra enunciati approvando il Piano Regionale di gestione della raccolta dei rifiuti ed ha individuato il territorio di ciascuna provincia quale ambito territoriale ottimale.

Successivamente l'art. 201 del D.Lgs. 152/2006 ha previsto la costituzione delle Autorità d'Ambito, costituite in ciascun ambito territoriale ottimale, strutture dotate di personalità giuridica, alle quali gli enti locali partecipano obbligatoriamente e che hanno funzioni sostanzialmente analoghe a quelle che il "Decreto Ronchi" prevedeva per le Province.

L'art. 2 comma 186 bis della l. n. 191/2009 (legge finanziaria 2010) ha decretato la soppressione delle Autorità d'Ambito ai fini della razionalizzazione delle strutture burocratiche della pubblica amministrazione in funzione di riduzione dei costi.

La Legge Regionale n. 23/2010 e ss. mm. ed ii. all'art. 5 ha attribuito in via provvisoria le funzioni delle sopresse ATO alle Province.

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

In particolare il decreto Legge 18.10.2012, n. 179, recante " Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", nella versione risultante in sede di conversione in legge) introduce il seguente comma 1 bis all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni:

«1-bis. 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 presente articolo.

Malgrado l'istituzione delle Autorità d'Ambito, vige in Regione Liguria, analogamente ad altre Regioni, una frammentazione della gestione dei rifiuti. Tale frammentazione ha sempre comportato l'adozione di scelte autonome da parte dei singoli Comuni.

Tale metodologia trova la propria legittimazione, nell'art. 198, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, (Competenze dei Comuni), ...” sino all'inizio delle attività del soggetto [gestore individuato] dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (ora abrogato ex art.12, c.1 DPR 168 / 2010).

Da ricordare altresì l'art. 19, comma 1, lett. f) del D.L. 95/2012 (c.d. Spending Review), ora superato dall'art 3 bis comma 1 bis del DL 138/2011 surriportato, che 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”.

Nelle more dell'attuazione di quanto previsto dalla suddescritta normativa nazionale e regionale spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatorie regionali e provinciali, al fine di non interrompere l'erogazione di un servizio pubblico essenziale ricompreso finora le funzioni fondamentali dei comuni ed al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica.

Per quanto attiene la natura del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti essa va sicuramente ascritta ai servizi pubblici locali rilevanza economica.

Infatti l'articolo 3 bis comma 1 bis del decreto legge n. 138/2011 e successive modifiche ed integrazioni, nel prevedere che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo vadano esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, annovera espressamente tra i servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica “quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani”

3. CONTESTO E CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Attualmente il servizio di “raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati e differenziati ed il relativo trasporto al sito di conferimento finale” è gestito dalla IDEALSERVICE Soc. Cooperativa con sede legale in Passignano di Prato (UD) in virtù di contratto Rep. N. 5361 stipulato in data 21 gennaio 2009. Tale affidamento è avvenuto a seguito dell'espletamento di gara mediante procedura aperta a rilevanza comunitaria ai sensi del d.lgs. 16/2006.

La durata del contratto in oggetto è di sei anni a decorrere dal 21/01/2009 (quindi con scadenza il 21/01/2015).

Per quanto riguarda il corrispettivo del servizio, capitolato speciale d'appalto, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 203 in data 11 luglio 2008, prevede due forme di compenso, una fissa ed invariabile indipendente dalla quantità dei rifiuti prodotti (punto 1.10 “servizi a canone”) e precisamente a) raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati, b) raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani differenziati,.

Una parte del corrispettivo è dovuto a misura per la movimentazione, carico e trasporto dei rifiuti solidi urbani non differenziati dal sito di trasbordo al sito di conferimento finale, per un importo massimo stabilito in euro 17 a tonnellata, salva le variazioni derivanti dall'applicazione di penali e premi incentivanti previsti dall'articolo 7 del capitolato e dalle variazioni nell'erogazione dei servizi.

Il prezzo complessivo del contratto ammonta ad € 4680.850,64 al netto di IVA 10%, così suddiviso:

- € 3.756.294,06 per i servizi affidati a corpo a netto del ribasso del 2,55%;
- € 119.214,00 per oneri della sicurezza relativi a servizi affidati a corpo e non soggetti a ribasso (ai sensi dell'art. 131, comma 3, del D.Lgs. 163/2006);
- € 797.080,58 per la quantità presuntiva dei servizi affidati a misura a netto del ribasso del 2,55%;
- € 8.262,00 per oneri della sicurezza relativi a servizi affidati a misura e non soggetti a ribasso (ai sensi dell'art. 131, comma 3, del D.Lgs. 163/2006).

La copertura del servizio è garantita per intero dal gettito della TARES.

Il D.L. 201/2011 all'art. 14 ha disposto l'istituzione con decorrenza 01/01/2013 del Tributo Comunale sui Rifiuti e Servizi con contestuale abrogazione, con medesima decorrenza, di tutti i regimi di prelievo tributario a copertura dei costi di smaltimento dei rifiuti quali la Tarsu disciplinata dal D.Lgs. 507/93 e s.m.i., la Tia1 disciplinata dal D.Lgs. 22/1997 e la Tia2 introdotta dal D.Lgs. 152/2006.

Il prelievo Tares è volto alla integrale copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati agli urbani avviati allo smaltimento e di tutti i costi di investimento e di esercizio della gestione del ciclo dei rifiuti.

Le modalità di esecuzione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati e differenziati ed il relativo trasporto al sito di conferimento finale sono state individuate con capitolato speciale d'appalto, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 203 in data 11 luglio 2008, nonché dall'offerta tecnica proposta dall'appaltatore in sede di gara (tale offerta tecnica costituisce a tutti gli effetti documento vincolante).

Il conferimento dei rifiuti urbani e speciali assimilati ad opera del produttore e/o detentore, avviene con diverse modalità, distinte per tipologie di rifiuto conferito e di utenza servita. Per favorire il riutilizzo, riciclaggio e recupero per materia e diminuire l'impatto ambientale degli impianti di trattamento e smaltimento, i rifiuti devono essere conferiti al servizio pubblico di raccolta, a cura dei produttori, in forma differenziata, in modo tale da raggrupparli in frazioni merceologiche omogenee quanto più possibile e purati di sostanze o materiali estranei, presso gli appositi punti di raccolta e/o contenitori, secondo le modalità di seguito riportate:

a. Conferimento stradale

Per la raccolta stradale gli utenti sono tenuti a conferire i rifiuti urbani e assimilati in forma differenziata secondo il seguente colore dei contenitori:

- Rifiuto indifferenziato: VERDE
- Carta e cartone: BIANCO
- Vetro: BLU
- Plastica e lattine: GIALLO
- Pile: APPOSITI CONTENITORI SUL TERRITORIO
- Medicinali: APPOSITI CONTENITORI COLLOCATI PRESSO LE FARMACIE
- Olio vegetale esausto domestico: APPOSITI SERBATOI GIALLI SITUATI PRESSO I PUNTI DI RACCOLTA INTERRATI

b. Conferimento presso i punti di raccolta interrati site in Piazza Vittorio Veneto (n. 2), Piazza della Libertà (n. 1), Piazza Nazario Sauro (n. 1) e copertura del Torrente Barassi

o:\0 porta a porta\pap finale 3 agosto 13\pdf per gara\pdf rel ex art. 34\rel ex art. 34 rev3 dg con fascetta .doc

(n. 1) per le seguenti frazioni di rifiuti: rifiuto indifferenziato, carta e cartone, vetro, plastica e alluminio.

c. Conferimento diretto presso i centri di raccolta dei rifiuti urbani ed assimilati siti in Madonna della Neve e in Via Garibaldi 98 per categorie di rifiuti comprese nelle relative autorizzazioni¹.

d. servizio di raccolta a domicilio per gli ingombranti;

e. servizio porta a porta utenze non domestiche limitatamente alle frazioni del vetro e organico;

4. NATURA GIURIDICA DEL SERVIZIO – CONCESSIONE DI SERVIZIO PUBBLICO

Per quanto riguarda la natura giuridica del rapporto che lega all'assuntore del servizio, il capitolato speciale d'appalto per il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati e differenziati e trasporto al sito di conferimento finale summenzionato, approvato con delibera di Giunta di Giunta Comunale n. 203 in data 11 luglio 2008, e richiamato nel contratto di appalto Rep. N. 5361 stipulato in data 21 gennaio 2009, con l'Assuntore del servizio, aggiudicatario della gara IDEALSERVICE Soc. Cooperativa con sede legale in Pesian di Prato (UD), consente di ricostruire la natura giuridica del rapporto come concessione di pubblico servizio, a prescindere dal "nomen juris" utilizzato di "appalto".

Tuttavia, considerando che nel precedente contratto veniva utilizzata la terminologia riferita all'appalto, si considera, anche per il servizio integrativo di raccolta porta a porta a utilizzare la medesima terminologia, pur dando atto che la natura giuridica è quella di concessione di servizio pubblico locale.

Infatti il punto 1.2, rubricato "Obiettivi" precisa che " Il Comune di Lavagna si propone di acquisire un **servizio organico** di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani differenziati e indifferenziati attraverso **un processo globale ed unitario** (nei suoi diversi aspetti di carattere operativo, tecnico, procedurale ed esecutivo) **fondato sui risultati che garantisca un miglioramento della qualità della vita urbana della città di Lavagna.** Riguardo a quanto precede si specificano gli obiettivi dell'appalto: 1) affidare la gestione del servizio ad un unico soggetto che, sulla base delle pattuizioni contrattuali, diventi di fatto **l'unico responsabile del raggiungimento dei risultati....** Il Committente, affidando all'Assuntore la conduzione dell'appalto, intende avvalersi non solo delle singole prestazioni relative alle varie attività rientranti nell'oggetto dell'appalto (raccolta e trasporto) ma prevalentemente **della capacità organizzativa e gestionale**

¹ Attualmente il Centro di Madonna della Neve accoglie le seguenti tipologie di rifiuto:

1. Carta e cartone;
2. legno, ed imballaggi in legno;
3. terra e roccia;
4. rifiuti biodegradabili;
5. plastica ed imballaggi in plastica;
6. ferro, acciaio, metalli misti, metalli non ferrosi e rifiuti di metalli non ferrosi, metallo, imballaggi metallici;
7. rifiuti ingombranti;
8. frigoriferi, surgelatori, congelatori, condizionatori d'aria;
9. rifiuti elettronici ed elettrici (RAEE) non pericolosi (lavatrici, cucine, piccoli elettrodomestici);
10. rifiuti elettronici ed elettrici (RAEE) pericolosi (TV Video ecc)

Il RUP di via Garibaldi accoglie le seguenti tipologie di rifiuti: Batterie, pile, farmaci e toner provenienti da utenze domestiche e assimilate

o:\0 porta a porta\pap finale 3 agosto 13\pdf per gara\pdf rel ex art. 34\rel ex art. 34 rev3 dg con fascetta .doc

dell'imprenditore, demandando alla sua esperienza il compito di utilizzare i mezzi e le tecniche più idonei. L'assuntore, pertanto assume anche l'impegno di collaborare attivamente con il Committente per consentirgli **di raggiungere l'obiettivo ottimale di miglioramento dello standard di qualità** del Servizio ponendo a sua disposizione la propria professionalità ed operando in modo da assicurare l'evoluzione dell'organizzazione e dell'erogazione del Servizio, **privilegiando l'aumento della raccolta differenziata** a fronte di una riduzione dei conferimenti in discarica. Resta altresì inteso che l'Assuntore rimane l'unico responsabile nei confronti della Committente per quanto concerne l'attività di raccolta, trasporto e smaltimento, che verrà affidata alle condizioni e nel rispetto delle pattuizioni e prescrizioni previste dal presente Capitolato e **nell'osservanza degli obblighi derivanti da leggi, regolamenti o altre norme in vigore**"

Inoltre il punto 1.3 rubricato "Oggetto dell'appalto" chiarisce che l'appalto ha per oggetto l'affidamento di **un servizio integrato** per la raccolta, il trasporto ed il conferimento dei rifiuti da eseguirsi nel territorio comunale di Lavagna **con piena responsabilità da parte dell'Assuntore sul raggiungimento dei risultati** e sul mantenimento di livelli prestazionali prestabiliti. L'appalto prevede la Progettazione, Gestione ed Esecuzione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani differenziati ed indifferenziati e lo smaltimento dei rifiuti differenziati, speciali, ingombranti e pericolosi del Comune di Lavagna secondo le indicazioni e prescrizioni riportate nel presente Capitolato."

Prosegue al punto 1.3.1 " Il servizio, effettuato su tutto il territorio comunale di Lavagna, dovrà essere svolto dall'Affidatario **con la propria organizzazione d'impresa ed a proprio esclusivo rischio**. Essendo tale servizio considerato **di pubblico interesse ad ogni effetto di legge**, esso non potrà essere sospeso o abbandonato durante l'intera durata del presente appalto e per il tempo necessario per l'espletamento della gara relativa all'affidamento per il periodo successivo..."

Per tali ragioni si ritiene che la fattispecie sia inquadrabile nella concessione di pubblico servizio posto che, sul piano oggettivo, per pubblico servizio deve intendersi un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale (cfr. *Cons St., sez. IV, 29 novembre 2000, n. 6325 e Cons. St., sez. VI, n. 1514/2001*).

Ciò posto, la giurisprudenza amministrativa (cfr. *TAR Lombardia-Milano, sez. III, sentenza 20.12.2005 n° 5633*) che si è espressa sul punto afferma costantemente che, anche nel caso di scelta del concessionario, sia necessario ricorrere a procedure selettive in grado di garantire trasparenza (anche attraverso un'adeguata pubblicità), imparzialità e parità di trattamento. In particolare, va osservato che l'obbligo di dare corpo a forme idonee di pubblicità deriva in via diretta dai principi del Trattato dell'Unione Europea, direttamente applicabili a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme comunitarie o interne.

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, 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 del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa).

5. CONTENUTI SPECIFICI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO – ASSENZA DI COMPENSAZIONI ECONOMICHE

Dato che la norma citata in premessa (l'art. 34 comma 13 – ora 20- del D.L. 179/2012) fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tali casi al gestore possono essere assicurate delle compensazioni economiche, che gli consentano di assolvere gli obblighi ad esso imposti dall'ente pubblico, preservando al tempo stesso il proprio equilibrio economico-finanziario, senza, d'altra parte, assumere sul mercato una posizione di vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono servizi analoghi.

Nel caso in questione, caratterizzato, non ci sono obblighi di pubblico servizio richiedenti eventuali compensazioni economiche nel senso appena illustrato.

6. SERVIZIO AGGIUNTIVO DI RACCOLTA PORTA A PORTA – variante contrattuale senza aumenti

Il comune, a prescindere da eventuali diverse interpretazioni contrattuali ed alla luce del fatto che nonostante le azioni intraprese, non è stata raggiunta la percentuale di raccolta differenziata del 65% nell'anno 2012, intende attivare su tutto il territorio il servizio di porta a porta, come indicato negli atti amministrativi sopra citati. E' pertanto necessario effettuare una variante di immutato importo all'attuale servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani non differenziati e differenziati che si svolge in base al contratto n. 5361 di repertorio del 21 gennaio 2009 con raccolta stradale dai contenitori differenziati per una parte dei rifiuti.

L'oggetto di tale variante era già contenuto, nella gara del 2008 affidata con il sistema del offerta tecnicamente più vantaggiosa; si era richiesto ai concorrenti di effettuare proposte migliorative per aumentare la percentuale di differenziata, a parità di costo del servizio.

La ditta aggiudicataria aveva proposto l'inserimento del servizio Porta a Porta legato ad una quota parte del Servizio che doveva rendere sul territorio del Comune.

La proposta sviluppata contenuta nell'offerta migliorativa economicamente legata alla base d'appalto di allora è stata oggetto di un attento riesame da parte dello scrivente Ufficio, in vista dell'attivazione del servizio integrativo di raccolta porta a porta. Tale proposta in occasione del recente riesame è stata ritenuta non adeguata tecnicamente per quanto riguarda le frequenze di raccolta delle varie tipologie di rifiuto, e mancante delle attrezzature da fornire alle utenze e servizi integrativi che non possono essere forniti a parità di prezzo. Tale valutazione da parte dell'ufficio prescinde, per il momento, da ogni considerazione circa gli obblighi contrattuali assunti dalla ditta affidataria del servizio in ordine ai risultati cui si è obbligata, e mira essenzialmente a raggiungere la percentuale di raccolta differenziata prevista per legge.

Poiché ai sensi del Codice dei Contratti non è possibile affidare direttamente alla stessa ditta i maggiori servizi, e poiché l'avvio del servizio integrativo di raccolta porta a porta è stato valutato come indispensabile per assicurare il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata previste dalla legge, si è proceduto alla progettazione del Servizio integrativo da affidare con il criterio dell'offerta tecnicamente più vantaggiosa.

I costi del servizio integrativo di raccolta porta a porta trovano copertura negli attuali stanziamenti di bilancio senza ulteriori incrementi per il servizio pap

Il sostanziale contenimento dei costi complessivi del servizio è determinato dalla riduzione dei costi per il conferimento in discarica, per effetto dell'aumento della raccolta differenziata.

L'appalto (concessione) ha per oggetto l'affidamento del **servizio integrativo** per la raccolta, il trasporto ed il conferimento dei rifiuti differenziati ed indifferenziati al centro di trasbordo da svolgersi nel territorio comunale di Lavagna e verrà affidato mediante gara ad evidenza pubblica da esperirsi tramite il sistema dell'offerta tecnicamente più vantaggiosa esperita ai sensi del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Esso comprende tutte le prestazioni ed i servizi di igiene urbana da eseguirsi sul territorio del Comune di Lavagna, secondo le modalità indicate nel redigendo capitolato, e comprensivo di ogni onere relativo al personale, alla sua gestione, alle attrezzature e mezzi e relativa manutenzione.

L'affidamento avverrà a misura come di seguito specificato.

CORRISPETTIVO ANNUALE

Il corrispettivo annuale è indipendente da eventuali mutamenti dei quantitativi dei rifiuti prodotti, è posto a base d'appalto per l'ammontare di **€183.600,00** (euro centottantatremilaseicento/00) **all'anno** di cui **€3.600,00** (euro tremilaseicento/00) per oneri di sicurezza, non soggetti a ribasso. Esso comprende:

- la raccolta dei rifiuti urbani differenziati: carta, cartone, vetro lattine, plastica, rifiuto organico e rifiuto residuo secco con il sistema porta a porta ed il loro trasporto al sito di trasbordo di Madonna della Neve
- la fornitura e consegna dei materiali di consumo (sacchi di varie dimensioni in mater-bi, mastelle/contenitori di volume diverso differenziati per colore per tipologia di rifiuto) come meglio indicato nel seguito; compresa la gestione delle attrezzature, la campagna informativa integrativa negli anni successivi al primo .

CORRISPETTIVO VARIABILE

Oltre al corrispettivo di cui sopra all'appaltatore sarà corrisposto un corrispettivo variabile pari ad **€./t.167,31** (euro centosessantasette/31) di cui **€./tonn.3,35** (euro/tonn. tre/35) per oneri per la sicurezza, non soggetti a ribasso.

Il predetto corrispettivo sarà applicato al quantitativo **X** di rifiuti calcolato con la seguente formula:

$$X = A - B - C - ((D - 1000,00) * 0,4492)$$

Nella quale:

A = numero fisso costante equivalente alla quantità di rifiuto secco indifferenziato smaltito dal Comune di Lavagna presso la discarica di Scarpino nell'anno 2012 corrispondente a **t. 6'517,00** (tonnellate seimilacinquecentodiciassette/00)

B = Quantità di rifiuto secco indifferenziato avviato a smaltimento nel periodo con nuovo servizio PaP (valore previsto t. 2'849,50)

C = Quantità di rifiuto organico avviato a smaltimento nel periodo con nuovo servizio PaP (valore previsto 1'431,43)

D = Quantità di rifiuto differenziato relativo a:

- carta e cartone CER 150101-200101
- plastica e imballaggi in plastica CER 150102/200139
- vetro ed imballaggi in vetro CER 200302/CER 150107
- frazione organica CER 200108)

avviato a smaltimento nel periodo con nuovo servizio PaP (valore previsto 3674,67). Come si evidenzia dalla formula dalla predetta quantità saranno dedotte 1'000,00 (mille) tonnellate previste come livello minimo garantito; il quantitativo restante sarà poi moltiplicato per il coefficiente fisso di 0,4492 (zero virgola quattromilaquattrocentonovantadue).

L'entità del predetto quantitativo "X" è stimata, ai soli fini della determinazione dell'ammontare a base d'appalto, in **t.1034,61** cui corrisponde un corrispettivo annuale pari a:

$$(\text{€}167,31 * \text{t}1034,61) = \text{€}173'100,60 \text{ (euro centosettantatremilacentosessanta/60)}$$

di cui per la sicurezza: $(\text{€}3,35 * \text{t}1034,61) = \text{€}3'465,94$ (euro tremilaquattrocentosessantacinque/94)

- CORRISPETTIVO COMPLESSIVO A BASE D'APPALTO

L'importo complessivo del corrispettivo per la durata prevista dell'appalto, pari a tredici mesi e dieci giorni, per un totale di gg. 405 ammonta pertanto ad **€.395'791,08** (trecentonovantacinquemilasettecentonovantuno/08) di cui **€.7'840,29** (euro sessemilaottocentoquaranta/29) per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, come risulta dal seguente prospetto:

	Per servizi	Per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso	Totale
Corrispettivo-durata	€.199'726,03	€.3'994,52	€.203'720,55
Corrispettivo variab.	€.188'224,75	€.3'845,77	€.192'070,53
Totale	€.387'950,78	€.7'840,29	€.395'791,08

7. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto si ritiene che il **servizio integrativo** per la raccolta, il trasporto ed il conferimento dei rifiuti differenziati ed indifferenziati al centro di trasbordo da svolgersi nel territorio comunale di Lavagna, costituente servizio pubblico locale di rilevanza economica, soddisfi gli obblighi di servizio pubblico universale e sia anche idoneo a raggiungere importanti obiettivi di interesse ambientale in quanto diretto al conseguimento delle percentuali di raccolta differenziata previste per legge. Quanto sopra a prescindere da eventuali interpretazioni del contratto in essere, con riferimento alle cause, del mancato raggiungimento di dette percentuali, sia per quanto riguarda gli obblighi di risultato della ditta affidataria, che per quanto riguarda il mancato raggiungimento a livello di ambito territoriale ottimale, e ferme restando le criticità organizzative a livello sovracomunale cui si è accennato nella presente relazione.

La forma di affidamento del servizio, mediante gara di evidenza pubblica, la cui natura giuridica di concessione di servizio pubblico locale, non impedisce l'applicazione delle norme più stringenti per l'affidamento degli appalti di pubblici servizi di cui al decreto legislativo n 163/2006 e s.m.i, è idonea ad assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione. Quest'ultima va intesa in un senso più ampio riferita non solo ad aspetti economici, ma soprattutto negli aspetti ambientali.

Con riferimento all'economicità di gestione si evidenzia come l'incremento dei costi per la raccolta differenziata è stato quantificato in bilancio in 18.955,02 euro, sostanzialmente contenuto e determinato dalla riduzione dei costi del conferimento in discarica a fronte dell'incremento dei costi per il servizio aggiuntivo.

Le attuali forme di copertura del servizio mediante la tares escludono l'esistenza di compensazioni economiche a fronte degli obblighi di servizio pubblico, costituendo invece l'applicazione del principio di derivazione europea del "chi inquina paga".

La successiva pubblicazione sul sito internet comunale della presente relazione è idonea a garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

IL DIRIGENTE

(ing. Renato Cogorno)