



UNIONE COMUNI NOVA SABINA
UNIONE COMUNI DELLA VALLE D'AIA



Casperia – Montebuono – Poggio Catino - Roccantica - Selci – Torri in Sabina -
Configni – Cottanello – Montasola – Vacone –

* * *

**PROCEDURA DI AFFIDAMENTO A SEGUITO DI RISOLUZIONE
DEL CONTRATTO Art.140 D Lgv. n. 163/2006 e ss.mm.ii.**



RELAZIONE ART.34 COMMA 20 LEGGE N.179/2012

UNIONE COMUNI NOVA SABINA
Il Resp.le del Procedimento
F.to Dott. Arch. Walter AGOSTINELLI

1. Introduzione e quadro normativo

L'art. 34, cc. 20 e 21 DL 179 / 2012 convertito in Legge 221 / 2012, prevede per 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 sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, atta ad offrire contezza delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico.

Va sottolineato che la disciplina relativa all'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, qual è senz'altro il servizio di igiene, ha subito nel corso degli ultimi quindici anni numerosi interventi legislativi, referendari, giurisprudenziali.

L'art.13 del D.Lgs. n° 267/2000 ha iniziato con l'attribuire ai Comuni *"tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, in particolare nei settori organici dei servizi alla persona ed alla comunità, dell'assetto del territorio e dello sviluppo economico"*.

Il successivo D.Lgs. n° 152/06 e s.m.i., all'art.198, parte IV capo II, ha posto in capo ai Comuni, fino ad operatività degli A.T.O., la privativa del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani conformemente alle disposizioni del D.Lgs. n° 267/2000 e s.m.i..

La disciplina relativa all'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ha poi trovato una prima profonda revisione con l'art. 23 bis del D.L. 112/2008 come modificato dal D.L. 135/09 (così come modificati dalle rispettive leggi di conversione) e con il correlato D.P.R. 168/2010, attuativo della stessa, a sua volta abrogativo delle lettere c) e d) del comma 4 dell'art. 113 del D.Lgs. 267/00, le cui disposizioni sono state interamente abrogate a seguito degli esiti del referendum del giugno 2011.

L'art. 4 della Legge 148/2011 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, successivamente modificato con L. 183 del 12.11.2011 e ulteriormente modificato con L. 27/2012 di conversione in legge del D.L. 1/2012, ha nuovamente ridisegnato la disciplina in oggetto.

Da ultimo, con la sentenza n. 199 del 20 luglio 2012, la Corte Costituzionale, accogliendo i ricorsi di alcune Regioni, ha sancito l'illegittimità del su citato articolo 4 del dl 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 - sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni - in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto riproponente una disciplina abrogata in sede referendaria e restrittiva delle competenze residuali regionali.

A detta della Consulta, infatti, il suindicato art. 4 (intitolato "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea"), adottato dopo che, con DPR del 18 luglio 2011, n. 113, era stata dichiarata l'abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, infatti, dettava una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo era contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto operava una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma era anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010.

Occorre peraltro precisare che, in quest'ultimo caso, l'effetto abrogativo derivante dall'annullamento di una norma a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale opera *ex tunc* (*e non ex nunc come nel caso di annullamento di una norma a seguito di referendum abrogativo*) e l'abrogazione incide anche sulle situazioni preesistenti.

Ciò detto, per pacifico indirizzo giurisprudenziale, va ricordato che a seguito dell'abrogazione di una disposizione normativa, non può esservi alcuna reviviscenza del vecchio impianto normativo (ex multis Corte Costituzionale, sentenza del n. 24 del 26 gennaio 2011; Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 2805 del 6 giugno 2012).

Pertanto ad oggi la disciplina di riferimento sui servizi pubblici locali a rilevanza economica è dettata dall'art. 34, comma 20 – 25, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221 che si limita a prevedere un rinvio alla disciplina comunitaria.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha precisato infatti che "La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve

ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne” (Corte Costituzionale sentenza n. 50 del 28 marzo 2013).

Anche il Consiglio di Stato ha precisato che “– alla luce della predetta sentenza della Corte Costituzionale restano in vigore per tutti i servizi pubblici locali i principi comunitari come interpretati dalla Corte di Giustizia europea (tutela della concorrenza, libertà di circolazione dei fattori produttivi, divieto di barriere di entrata nel mercato, trasparenza e non discriminazione) che appartengono a pieno titolo al diritto positivo interno, in ragione della natura di norme inderogabili di ordine pubblico economico.” (Consiglio di Stato sez. III, sentenza del 9 luglio 2013 n. 3647).

In questo quadro si inserisce il già richiamato l’art. 34 comma 20 del D.L. n. 179/2012 (Legge n. 221/2012) in base al quale " Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l’affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.”

In sintesi, nelle more dell’emanazione di una nuova normativa nazionale conforme alle indicazioni della Corte Costituzionale risultano quindi applicabili in materia le seguenti normative:

- direttamente la disciplina comunitaria;
- l’art 3 bis del sopra citato dl 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall’art. 25, comma 1, legge n. 27 del 2012 come modificato dall’art. 53, comma 1, lettera a), legge n. 134 del 2012, che stabilisce che, a tutela della concorrenza e dell’ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei (ATO) tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012;
- il Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio, approvato dal Consiglio Regionale con delibera n. 14 del 18.01.2012, nel quale sono definiti gli ambiti territoriali ottimali ai

sensi dell'art. 7 c. 1 della L.R. 27/98 tuttora vigente ma tali ATO ad oggi non sono ancora operativi;

- il citato **art. 34 comma 20 del D.L. n. 179/2012 (Legge n. 221/2012)**;

Sulla base di tale previsione normativa (nell'alveo del principio di discrezionalità amministrativa), dunque, i possibili modelli che l'Amministrazione comunale può scegliere per la gestione del servizio igiene urbana, a seguito dell'ultimazione dell'appalto in via d'urgenza:

- a) **attraverso l'affidamento diretto**, c.d. in house providing, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative;
- b) **mediante il mercato**, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica (appalto) il soggetto affidatario in applicazione delle norme di cui al D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006;
- c) **attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato** (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio).

Ciò trova conferma anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012: "... 4.1.2. Per effetto di tale pronuncia, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una 'gara a doppio oggetto' per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) 'analogo' (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano." (Consiglio di Stato, sez. V, del 10 settembre 201 n. 4599. Da ultimo si veda anche Consiglio di Stato, sez. V, del 122 gennaio 2015 n. 257).

Ulteriore aspetto che va esaminato, attiene alla verifica della compatibilità dell'eventuale affidamento del suddetto servizio di igiene urbana (a prescindere dal modulo gestorio scelto) con le previsioni di cui all'art. 3 bis della Legge n. 148/2011, come da ultimo modificato dalla Legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015)

Detta disposizione, come noto, prevede che a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni organizzino lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (tra cui e' richiamato espressamente il servizio rifiuti) mediante ambiti o bacini territoriali ottimali, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente (in coerenza, tra l'altro, con quanto previsto dall'art 200 del D.Lgs. 152/2006 che aveva già previsto l'organizzazione della gestione dei rifiuti urbani per ambiti territoriali ottimali).

La scelta della forma di gestione spetta agli enti di governo degli ATO .

Quanto sopra esposto non osta, tuttavia, alla possibilità di poter affidare, in questo momento, il servizio igiene ambientale, atteso che da un lato nel Lazio ad oggi gli ATO non sono operativi (il Piano di Gestione Rifiuti del Lazio approvato nel 2012 con delibera del Consiglio Regionale n. 14 ha solo definito gli ambiti), dall'altro il servizio ad oggi è gestito in proroga, sino al 30/06/ 2015, da una società posta in liquidazione.

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

Pertanto, appare tanto necessario quanto opportuno per il Comune intervenire quanto prima, al fine di dare continuità alla gestione di un servizio delicato come quello di igiene urbana attualmente in proroga e prossimo alla scadenza all'inizio del periodo estivo, in un quadro di tutela prioritario degli utenti, dei consumatori e, soprattutto, dell'ambiente.

La suddetta interpretazione trova, tra l'altro, altresì conferma anche nei pareri espressi dalla Corte dei Conti, laddove i giudici contabili, chiamati a pronunciarsi in materia, hanno più volte sottolineato come nelle more dell'istituzione degli ATO, permane in capo ai Comuni la potestà di gestione dei servizi di igiene ambientale (Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 17/1/2014 n. 20. In termini AGCM, Parere AS 696 del 1 giugno 2010.)

Anche la giurisprudenza amministrativa ha ribadito come "... *L'Unione dei Comuni è titolare del potere dovere di (continuare a) gestire il servizio di raccolta dei rifiuti urbani durante il periodo transitorio fino a che il nuovo sistema, con la gestione a livello d'ambito, non sarà*

operativo." (Tar Toscana, sez. I, del 3 giugno 2014 n. 991; in termini Tar Campania, sez. I, del 2 dicembre 2014 n. 6303).

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

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 fruirla dei singoli cittadini.

Da detto 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).

Occorre poi evidenziare che i cittadini debbono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di cooperazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e di costi. Il ciclo integrato dei rifiuti ha inizio con la raccolta "porta a porta", attraverso il ritiro domiciliare dei rifiuti con una frequenza prestabilita.

La modalità scelta è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta domiciliare è più comodo per l'utente che non deve recarsi presso i punti di raccolta stradali (cassonetti), ma solo depositare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è meno costoso, perché seppure prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi i costi per gli smaltimenti delle frazioni non recuperabile diminuiscono per il fatto che la loro quantità diminuisce sensibilmente e le frazioni differenziate, che possono essere valorizzate, aumentano in quantità e migliorano la qualità incrementando così gli introiti riconosciuti dai consorzi di filiera del CONAI.

Nel 2010 su volontà delle Unioni "Nova Sabina" e "Val d'Aia" nonché del Comune di Salisano, è stato avviato un sistema di raccolta del tipo "porta a porta" che ha portato ad una modalità di raccolta diversa rispetto al precedente sistema basato sulla raccolta stradale.

LE RAGIONI SPECIFICHE DELL'AFFIDAMENTO

L'attuale modalità di gestione del servizio.

A seguito di una procedura d'urgenza il servizio igiene ambientale nel territorio dell'Unione Nova Sabina e Val d'Aia è stato gestito dalla Ambiente srl.

Le ragioni della scelta di affidamento del servizio mediante appalto a terzi

Una volta superato il periodo emergenziale L'unione ha proceduto allo scorrimento della precedente graduatoria di gara, conformemente a quanto previsto dall'art. 140 del D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006 e ss.mm.ii. Una tale scelta scaturisce dalla analisi comparativa, sotto un profilo squisitamente giuridico – legislativo, dei modelli operativi esistenti (gestione in house, società mista ed appalto) e dalla considerazione che il ricorso alla già effettuata gara di evidenza pubblica sia quella che, allo stato delle regole normative esistenti, meglio coniuga il necessario rispetto della disciplina comunitaria e di settore, in materia, con le esigenze di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa per tutte le ragioni espresse nella parte dedicata alla disamina dei motivi giuridici.

L'affidamento del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (in un'ottica di tutela della concorrenza e in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi) appare, in conclusione, la soluzione più idonea per la gestione del servizio.

Le strategie di gestione secondo le norme del Codice Ambiente e del Piano Regionale

Le strategie di gestione dei rifiuti urbani devono mirare a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata e a soddisfare i principi definiti dal Testo Unico Ambientale (D.Lgs. n.152/2006) e dalla pianificazione regionale (Piano Regionale dei Rifiuti e Piano degli interventi di Emergenza).

Il Decreto Legislativo n.152/2006 prevede all'art. 178 che *"I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente (...)*. Prevede inoltre che *"La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza economicità e trasparenza"* .

Nell'art. 179 relativo ai criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, si legge che "Le pubbliche amministrazioni perseguono nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei

rifiuti” e che “adottano inoltre misure dirette al recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, nonché all’uso di rifiuti come fonte di energia.”

L’art. 182 prevede che “Lo smaltimento dei rifiuti è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti (...). I rifiuti da avviare a smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero.”

I limiti imposti dal Testo Unico Ambientale per la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, in questo contesto di gestione integrata, sono i seguenti:

- 35% entro il 31/12/2006;
- 45% entro il 31/12/2008;
- 65% entro il 31/12/2012;

La Legge finanziaria 2007 ha posto inoltre dei limiti intermedi per la raccolta differenziata, prevedendo in particolare:

- 40% entro il 31/12/2007;
- 50% entro il 31/12/2009;
- 60% entro il 31/12/2011;

Il Piano Regionale dei Rifiuti, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n 14 del 2012 è il documento programmatico degli interventi che la Regione Lazio pone in essere per la costituzione di un sistema organico e funzionalmente integrato di gestione dei rifiuti nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria. “I principi ispiratori essenziali del Piano sono:

- la previsione di interventi tesi a favorire la riduzione a monte della produzione di rifiuti;
- l’attivazione di un sistema efficace di raccolte differenziate da avviare all’effettivo recupero;
- la minimizzazione dei costi e degli impatti connessi con le soluzioni tecnologiche di recupero/smaltimento e localizzative individuate dal Piano;
- la massima valorizzazione del sistema impiantistico esistente a livello regionale;
- l’autosufficienza del Bacino regionale;

- la massimizzazione dei recuperi ivi compreso quello energetico;
- l'uso residuale della discarica nel sistema integrato di smaltimento;
- il coinvolgimento dei cittadini attraverso una campagna di sensibilizzazione;

Il sistema di raccolta differenziata che il Piano di Gestione vuole avviare dovrà garantire i seguenti obiettivi immediati:

- recuperare buona parte dei materiali riciclabili;
- organizzare in modo più adeguato tutta la raccolta dei rifiuti, pensando ad una tipologia di "raccolta integrata";
- raggiungere con rapidità gli obiettivi di intercettazione prefissati."
- delineare i principi guida della pianificazione regionale in tema di prevenzione della produzione di rifiuti e della raccolta differenziata;
- individuare scenari programmatici alternativi di gestione;
- definire i quantitativi di rifiuti che per ognuno degli scenari di gestione esaminati verrebbero avviati alle varie tipologie di trattamento (meccanico-biologico, termovalorizzazione per combustione diretta o indiretta, digestione anaerobica, ecc.);
- quantificare (in massa e volume) gli ammontari dei residui da conferire in discarica per valutare i quantitativi di materie recuperabili dalle filiere del riciclo e l'entità del recupero energetico conseguibile attraverso i processi termici e biologici;
- mappare i dati essenziali della pianificazione dell'impiantistica regionale, indicando localizzazioni definite o programmate, fonti di finanziamento, gestori, stime dei costi di investimento e di gestione;
- proporre soluzioni impiantistiche per il trattamento in sicurezza ed in tempi ragionevoli dei rifiuti stoccati da anni sul territorio regionale;
- selezionare criteri per l'analisi delle problematiche di localizzazione, in piena sintonia con quanto già definito per il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali.

I modelli di raccolta

La raccolta rappresenta lo stadio centrale di una gestione integrata dei rifiuti poiché il modo in cui i materiali di scarto sono raccolti e selezionati influenza fortemente le opzioni di trattamento che possono essere successivamente utilizzate e la qualità della raccolta. Essa contribuisce in maniera rilevante a stabilire se metodi quali il riciclo, il trattamento biologico o quello termico sono fattibili in termini di sostenibilità economica e ambientale. Influisce significativamente sulla qualità dei materiali recuperabili o del compost producibile (e di conseguenza sulla possibilità di trovare per essi mercati adeguati) così come sulla quantità di energia che può essere recuperata.

Di fatto, o è il metodo di raccolta che determina le opzioni di trattamento successive o sono i mercati, esistenti o potenziali, che definiscono come i materiali devono essere raccolti e selezionati per poter essere poi opportunamente recuperati e reintrodotti nel ciclo produttivo.

In ogni caso, è fondamentale far incontrare le necessità del mercato e la qualità dei materiali raccolti e selezionati. La raccolta dei rifiuti è anche il punto di contatto tra i produttori di rifiuti (in questo caso famiglie ed esercizi commerciali) e i gestori degli stessi. Il collegamento tra queste due entità deve essere curato con attenzione, come un rapporto tra cliente e fornitore, per garantire l'efficacia del sistema. Il cittadino produttore dei rifiuti ed il gestore che li raccoglie hanno esigenze diverse, che possono essere in competizione: il primo desidera avere il minor fastidio possibile dalla raccolta dei rifiuti, mentre il secondo ha bisogno di ricevere i rifiuti in una forma compatibile con i metodi di trattamento pianificati. L'equilibrio tra queste due esigenze è una condizione indispensabile per il successo del sistema integrato di gestione.

La possibilità di recuperare e riciclare una parte considerevole dei rifiuti prodotti è un obiettivo cruciale delle moderne politiche di gestione integrata dei rifiuti. Riduzione, riutilizzo, riciclaggio e recupero sono le "parole chiave" del D. Lgvo 22/97, meglio noto come "Decreto Ronchi" poi confluito nel testo unico ambientale 152/06.

Secondo quest'ultimo si definisce, in particolare, raccolta differenziata "la raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee, compresa la frazione organica umida, destinate al riutilizzo, al riciclaggio ed al recupero di materia prima".

Le frazioni merceologiche che possono essere raccolte in modo differenziato sono:

- *frazioni secche*
- *carta*
- *cartone*
- *vetro*
- *multimateriale leggero* (imballaggi in plastica, in alluminio, in ferro e in banda stagnata)

Le frazioni carta e cartone sono anche definite frazioni cartacee. La frazione plastica è costituita, in Italia, principalmente da polietilene (PE) e polietilene tereftalato (PET).

- *frazione organica*
- *ingombranti e beni durevoli*, costituiti in genere da elementi di arredo domestico o da ufficio. Detti materiali possono essere scomposti in metalli, legno, plastica, ecc.

La raccolta differenziata degli ingombranti consente di ottenere un notevole incremento nella percentuale di raccolta differenziata.

- *Rifiuti Urbani Pericolosi* (RUP), costituiti da pile, batterie, farmaci scaduti e prodotti etichettati con le sigle "T" e/o "F"¹.

Le principali modalità della raccolta differenziata sono quella domiciliare e quella stradale:

- raccolta domiciliare o "porta a porta" (*kerbsidecollection*);
- raccolta mediante contenitori su strada (*bring system: street-side containers e materials banks at high-density*);
- raccolta mediante contenitori ubicati presso negozi e grandi utenze commerciali (*bringssystem: materialsbanksatlow-density*);
- conferimento presso le piattaforme di raccolta (*bringssystem: centralcollection site*).

I diversi gradi di idoneità dei sistemi di raccolta differenziata attualmente in uso variano a seconda delle caratteristiche residenziali e della struttura urbanistica. In un paese come l'Italia, dove si associano aree ad alta densità con tipologie abitative di tipo condominiale, centri storici ed artistici e zone con forte vocazione turistica di tipo stagionale, risulta estremamente difficile estrapolare un modello comune alle diverse situazioni.

In funzione delle caratteristiche residenziali e delle strutture organizzative preesistenti, i sistemi di raccolta potranno svilupparsi secondo diverse varianti, che potranno riguardare sia il tipo di materiali da raccogliere separatamente, sia le forme di conferimento. Queste ultime sono fortemente legate all'impegno ed all'abilità con cui gli utenti -famiglie, esercizi commerciali e uffici- tengono distinte le diverse frazioni e le collocano nei contenitori ad destinati. Senza un conferimento diligente non c'è raccolta differenziata; senza l'impegno degli utenti, l'azienda di igiene urbana non può fare il suo lavoro ed il recupero di materia ed energia dai rifiuti non può avvenire in modo né economicamente né ambientalmente sostenibile.

La realizzazione di una **efficiente raccolta differenziata** si avvale tipicamente di tecnologie organizzative (e di strumenti di comunicazione) piuttosto che di tecnologie impiantistiche, privilegiando la partecipazione attiva dei cittadini e l'innovazione gestionale. Il riciclo a valle o il recupero di energia, invece, non richiedono la partecipazione del cittadino e privilegiano le innovazioni impiantistiche.

Un ulteriore elemento di valutazione nella definizione di un metodo ottimale riguarda l'estensione territoriale, la densità abitativa e il posizionamento geografico (pianura/collina/montagna).

I modelli gestionali operativi

Sulla base della gerarchia dei principi di gestione dei rifiuti stabilita a livello europeo e recepita a livello nazionale e regionale, al primo posto vi è la prevenzione, ossia la riduzione dei rifiuti.

Si può sin d'ora affermare che la posizione di "*fine ciclo*" che spetta ai servizi di raccolta dei rifiuti, con Aziende che operano su scala locale, in un sistema di distribuzione dei beni definito su logiche e meccanismi di ben altra dimensione, non consente l'ottenimento di risultati decisivi, anche se tutta una serie di azioni possono effettivamente essere attivate, comunque con ricadute apprezzabili (autocompostaggio).

Pertanto, l'azione d'intervento dei soggetti gestori, in termini di definizione e applicazione di una politica sempre più ecocompatibile della raccolta dei rifiuti, risiede nel secondo principio, ossia la massimizzazione del riciclaggio.

E' riconosciuto che questo obiettivo non può essere perseguito se non attraverso la separazione a monte dei flussi di raccolta, ossia attraverso la raccolta differenziata (RD). La classificazione delle modalità di RD può essere effettuata secondo vari profili.

In base alle modalità di fornitura dei rifiuti agli addetti al servizio di raccolta si distinguono sistemi "*a ritiro*", da sistemi a "*consegna*". I primi sono tipici delle raccolte "*porta a porta*" o "*domiciliari*", nei quali gli addetti passano a ritirare, stabile per stabile, i rifiuti differenziati, entrando direttamente nelle pertinenze (androni, cortili) ovvero semplicemente ritirandoli a bordo strada (eventualmente con l'operazione di svuotamento di contenitori rigidi).

Altro sistema "*a ritiro*" è quello che prevede il passaggio, a volte sulla base di un calendario prestabilito, previo accordo con l'utente o semplicemente una sua comunicazione. Tale modalità è detta "*per appuntamento*".



Il sistema "*a consegna*" più diffuso è quello delle cosiddette "*raccolte stradali*": gli utenti depositano i propri rifiuti in appositi contenitori posizionati permanentemente a bordo strada o comunque su suolo pubblico. I contenitori vengono poi periodicamente svuotati dagli addetti al servizio. La raccolta viene effettuata con compattatori a carico posteriore o compattatori mono-operatore a carico laterale. In quest'ultimo caso i cassonetti assumono normalmente notevole volumetria (da 1,7 fino a 3,2 mc).


Una variante della raccolta stradale è costituita dal conferimento da parte dei cittadini direttamente in un Centro di Raccolta, comportando il passaggio dell'operatore nella raccolta Porta a Porta solo di alcune frazioni di rifiuto (nello specifico indifferenziato ed organico), che prevedono una maggiore responsabilizzazione e motivazione da parte dei

cittadini anche tramite l'individuazione di sistemi premianti che comportano una riduzione della tariffa puntuale.

Altra modalità è quella che prevede la consegna, a cura dell'utente, in particolari punti, sorvegliati e/o presidiati oppure gestiti da un **software che permette la registrazione degli utilizzi evidenziando i comportamenti sia virtuosi sia non virtuosi dei cittadini (in funzione dei conferimenti delle frazioni valorizzabili) con possibilità di attivare piani incentivanti su base premiale.** I centri di raccolta, svolgono un ruolo importante per la raccolta di alcuni rifiuti dei quali gli utenti devono disfarsi in tempi brevi (rifiuti ingombranti, inerti, rifiuti verdi ecc.), di rifiuti per i quali non sono previste destinazioni alternative (es. accordo con i commercianti per gli imballaggi in alcune realtà in cui non è possibile effettuare raccolte maggiormente intensive), o di rifiuti per i quali la consegna presso di esse è incentivata mediante sconti tariffari, fornitura di gadget, concorsi a premi. Tali strutture, se ben "animate", possono svolgere un ruolo rilevante nella sensibilizzazione della popolazione locale.

Nella Tabella che segue vengono descritte le varie tipologie di R.D. evidenziandone i punti di forza e debolezza:

MODALITÀ	VANTAGGI	SVANTAGGI
<p>Domiciliare (porta a porta)</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ possibilità di ottenere ottimi risultati di intercettazione differenziata ✓ possibilità di integrare i servizi di raccolta, alleggerendo in modo sostanziale quella del rifiuto indifferenziato, che assume carattere residuale ("secco non riciclabile"), ottenendo un migliore controllo sui flussi ed una forte riduzione dei conferimenti impropri di rifiuti speciali con l'integrazione dei servizi, per l'effetto combinato dell'aumento della RD e dell'eventuale riduzione dei RU totali, si ha una drastica riduzione dei rifiuti indifferenziati da smaltire ✓ molto efficace in aree ad alta intensità terziaria e commerciale ✓ possibile anche in centri storici a viabilità ridotta ✓ migliore qualità dei materiali raccolti ✓ notevole comodità di conferimento per l'utenza, con migliore "personalizzazione" dei servizi ✓ possibilità di effettuare informazione permanente ✓ maggiore visibilità del servizio ✓ necessità di ridurre al massimo le "non conformità di servizio" 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ costi abbastanza elevati, in funzione della intensità di manodopera ✓ occupazione di spazi interni ai condomini, nel caso di raccolte con contenitori rigidi ✓ disagio per gli utenti legati alla necessità di esporre i contenitori all'esterno in occasione dei passaggi (quando ciò è previsto) ✓ disagio per gli utenti che abitano in condomini, per la necessità di tenere nell'alloggio (sul balcone) i rifiuti, nel caso di raccolte a sacchi.
<p>Stradale</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ economicità del servizio di raccolta 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ risulta ingombrante la sede stradale e quindi intralcio alla viabilità ✓ punti di accumulo di altri rifiuti ✓ occupazione stradale permanente ✓ disagio estetico (soprattutto per i frequenti conferimenti a lato dei contenitori)
<p>Per appuntamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ funzionale per particolari tipi di rifiuto, originati in quantità apprezzabili da ogni singola utenza 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ non generalizzabile

 <p>Eco Punto</p>	✓	grande flessibilità d'uso	✓	costi di investimento
	✓	possibilità di ottenere ottimi risultati di intercettazione differenziata	✓	necessariamente elevati
	✓	potenziale forte impatto positivo sulla Popolazione	✓	rischio di conferimenti impropri fuori orario all'esterno della recinzione
	✓	migliore qualità dei materiali raccolti	✓	
	✓	notevole comodità di conferimento per l'utenza, con migliore "personalizzazione" dei servizi	✓	
	✓	possibilità di effettuare informazione permanente	✓	
	✓	maggior visibilità del servizio	✓	
	✓	necessità di ridurre al massimo le "non conformità di servizio"	✓	

Alla luce delle succitate considerazioni l'Unione dei Comuni "Nova Sabina" e Val d'Aia nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene pertanto che l'affidamento mediante scorrimento graduatoria ai sensi dell'art.140 del D.Lgs. n.163/2006 e ss.mm.ii, rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.

La Raccolta dei rifiuti nell'Unione Nova Sabina e Val d'Aia.

L'attuale sistema è basato sia sulla raccolta domiciliare con il sistema Porta a Porta.

La raccolta differenziata porta a porta (talvolta abbreviata in PaP in Italia) è una tecnica di gestione dei rifiuti che prevede il periodico ritiro presso il domicilio dell'utenza del rifiuto urbano prodotto dalla stessa.

Vengono generalmente ritirati i diversi tipi di rifiuti (rifiuto umido organico destinato al compostaggio, vetro-alluminio, carta-cartone, plastica, secco non riciclabile) in giorni e contenitori diversi. I rifiuti urbani non differenziati vengono solitamente ritirati con frequenze diverse a seconda della tipologia. Tipicamente le frequenze variano da una volta al mese a due o tre volte a settimana a seconda della frazione di rifiuto raccolta. Contestualmente all'avvio del sistema porta a porta vengono rimossi dalle strade di tutta l'area interessata i cassonetti per i rifiuti indifferenziati.

Viene infine gestito un Centro di Raccolta Intercomunale posizionato nel Comune di Montasola per il Conferimento, da parte dei cittadini e di alcune fasce commerciali, dei rifiuti che altrimenti non possono essere conferiti con i normali sistemi di raccolta (ingombranti, batterie al piombo, pneumatici, grandi quantità di potature, ecc.). Viene inoltre utilizzato dal Gestore per la trasferimento di alcune frazioni merceologiche prima dell'invio all'impianto di trattamento.

Analisi qualitativa e quantitativa della produzione dei rifiuti. ANNO 2014.

La produzione di rifiuti è un ottimo indicatore per quantificare l'interazione tra le attività umane e i sistemi ambientali in quanto strettamente connessa alle tendenze economiche ed al potere d'acquisto delle famiglie. La quantità e la qualità dei rifiuti prodotti, difatti, dipendono direttamente da:

- l'efficienza con cui vengono utilizzate le risorse nei processi produttivi;
- la quantità e la qualità dei beni che vengono prodotti e consumati.

Negli ultimi anni lo scenario relativo alle fonti di produzione del rifiuto è andato sempre più diversificandosi sia relativamente alla fase di distribuzione che alla fase di consumo finale. Lo sviluppo dell'imballaggio a perdere è diventato decisivo nel sistema del consumo. Gli imballaggi, infatti, sono diventati la componente principale nei rifiuti urbani (35% in peso e 50% in volume).

REPORT ANNO 2014															
ANNO 2014	SECCO	VETRO E LATTINE	CARTA E CARTONE	PLASTICA	PLASTICA	UMIDO	RAEE - TV E MONITOR	ELETTROD.	FRIGORIFERI	LEGNO	INGOMBRANTI	METALLO	VEGETALE	PNEUMATICI	totale
	200301	150106	200101	200139	150102	200108	200135	200136	200123	200138	200307	200140	200201	160103	
	Kg	Kg	Kg	kg	Kg	Kg	Kg	Kg	Kg	Kg	Kg	Kg	kg	Kg	kg
GENNAIO	51 080	23 300	12 300	12 850	0	18 080	1 230		2 800		22 460	0		3 580	147 680
FEBBRAIO	41 700	12 500	15 700	10 750	0	34 100		1 080			2 260	1 500			119 590
MARZO	47 160	15 500	13 200	14 350	0	50 980	1 830			3 740	7 080	17 500			171 340
APRILE	52 020	16 700	17 010	12 800	0	32 640			2 070		3 480	4 100			140 820
MAGGIO	59 120	24 000	12 000	13 100	0	32 520	2 310	318			4 020				147 388
GIUGNO	65 240	9 800	9 500	6 950	7 480	25 680			2 880			1 900			129 430
LUGLIO	86 680	27 330	19 395	3 350	9 705		1 400			10 600					158 460
AGOSTO	45 700	6 960	14 059	0	8 595	40 030	1 950	385	2 100	28 340			5 360		153 519
	448 700	136 090	113 204	74 150	25 780	234 030	8 720	1 783	9 850	42 680	39 300	25 000	5 360	3 580	1 168 227
SETTEMBRE	128 640	20 160	17 000	12 020	0	9 100									186 920
OTTOBRE	68 040	21 080	20 180	18 040	0	23 580					3 560	2 160			156 640
NOVEMBRE	71 000	24 060	17 620	13 360	0	33 280				5 780		2 340			167 440
DICEMBRE	98 728	15 100	15 540	15 960	0	11 900				4 680	3 750	2 280			167 938
	366 408	80 400	70 340	59 380	0	77 860		0		10 460	7 310	6 780			678 938
totale	815 108	216 490	183 544	133 530	25 780	311 890	8 720	1 783	9 850	53 140	46 610	31 780	5 360	3 580	1 847 165

I costi dell'attuale sistema di raccolta.

I costi dell'attuale sistema di raccolta. Nel servizio di gestione dei rifiuti urbani il sistema di remunerazione si basa sull'imposizione della TARI all'utenza. Il costo del servizio annuale sarà pari ad €. 905.896,68 oltre IVA come per Legge.

Conclusioni.

La precedente gestione del ciclo dei rifiuti attraverso il sistema "Stradale" è operata da diversi anni dando luogo ad una serie di inefficienze individuate in:

- a. Raccolta differenziata costantemente al di sotto della normativa di legge;
- b. Parco cassonetti stradali al limite dell'inutilizzabilità e contenitori stradali per la raccolta differenziata in numero limitatissimo e in avanzato stato di obsolescenza;

La gestione del servizio sarà orientata al raggiungimento, seppure in ritardo rispetto alle previsioni normative, degli obiettivi minimi di raccolta differenziata che devono essere garantiti dall'ente, stabiliti dall'art. 205 del D.Lgs 152/2006 e dal successivo comma 1108 dell'art. 1 della L. 296/2006 (finanziaria 2007) ovvero almeno il 65%.

Da quanto sopra, si rileva che, ai sensi del comma 20 dell'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni in L. 17 dicembre 2012, n. 221, l'affidamento in appalto mediante procedura ad evidenza pubblica del servizio di igiene urbana:

- concerne l'affidamento della gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati, intesa come raccolta, trasporto e avvio a recupero e/o smaltimento degli stessi, compresi gli oneri economici derivanti dallo smaltimento;
- è conforme ai principi di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza alla base del corretto agire dell'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione, nonché ai principi dell'ordinamento comunitario (Appalto ad evidenza pubblica comunitaria);
- è conforme ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità, in materia di affidamento di servizi pubblici locali sia in ambito nazionale che comunitario;
- per il servizio sono disciplinati i contenuti e gli obblighi specifici di servizio pubblico a carico dell'appaltatore e sono quindi contestualmente definiti i criteri del progetto di servizio futuro;
- non sono previste compensazioni economiche;

* * *

UNIONE COMUNI NOVA SABINA

Il Resp.le del Procedimento

F.to Dott. Arch. Walter AGOSTINELLI