



COMUNE DI CANOSA DI PUGLIA (BT)

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la
forma di affidamento prescelta

(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

Riferimenti data – deliberazione n°...

Tutti i contenuti di questo Progetto sono registrati e protetti laddove non diversamente specificato. È vietata la riproduzione anche parziale senza l'autorizzazione della ESPER Srl e del Comune di Canosa di Puglia.

Sommario

INFORMAZIONI DI SINTESI.....	3
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	3
PREMESSA.....	4
INQUADRAMENTO TERRITORIALE	8
SEZIONE A - NORMATIVA EUROPEA, NAZIONALE E REGIONALE DI RIFERIMENTO.....	9
A.1 - NORMATIVA EUROPEA	10
A.1.2 - NORMATIVA NAZIONALE	16
A.1.2.1 - NORMATIVA NAZIONALE DI SETTORE	17
A.1.3 - NORMATIVA REGIONALE – REGIONE PUGLIA.....	19
SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	23
B.1 - CARATTERIZZAZIONE DELL'ATTUALE SERVIZIO DI IGIENE URBANA.....	23
B.1.2 - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE.....	33
SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA.....	35
SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA.....	36
D.1 - ANALISI COMPARATIVA DEGLI ATTUALI COSTI DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA.....	36
D.2 - ANALISI DEI COSTI DEL NUOVO SERVIZIO DI IGIENE URBANA.....	40
SEZIONE E - COMPENSAZIONI ECONOMICHE	48
CONCLUSIONI	49

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	
Ente affidante	
Tipo di affidamento	
Modalità di affidamento	
Durata del contratto	
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	
Ente di riferimento	
Area/servizio	
Telefono	
E-mail	
Data di redazione	___/___/_____

PREMESSA

La gara d'appalto ad evidenza pubblica che ha determinato l'attuale affidamento dei servizi di Igiene Urbana del Comune di Canosa di Puglia è stata bandita dal Consorzio ATO Rifiuti BA/1 – ARO (BT) per i Comuni di Andria e Canosa di Puglia. Il contratto d'appalto per quanto concerne il Servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati, servizio di spazzamento ed altri complementari per i Comuni di Andria e Canosa di Puglia è stato stipulato il 27/06/2012 con il costituendo ATI di Sangalli Giancarlo & C. S.r.l ed Ecolife S.r.l. ad un costo totale pari a 90.271.916,00€ + IVA.

L'appalto stipulato dal Comune di Canosa di Puglia ha una durata di 7 anni consecutivi decorrenti dalla data del 1° Settembre 2012. Viene inoltre stipulato che allo scadere dell'attuale appalto, nel caso in cui non siano state completate le formalità relative al nuovo appalto e conseguente affidamento del servizio, il RTI presente ad oggi dovrà garantire l'espletamento del servizio alle stesse condizioni dell'attuale contratto fino alla data di assunzione del servizio da parte dell'impresa subentrante, nel limite massimo di un anno.

In data 28 Dicembre 2007, con convenzione rep. n. 1 – Reg.ta a Barletta il 23/01/2008 al n. 14, i Comuni di Andria, Barletta, Bisceglie, Canosa di Puglia, Corato, Molfetta, Ruvo di Puglia, Terlizzi e Trani, hanno costituito, ai sensi e per gli effetti dell'art. 201 del D.lgs. n. 3 Aprile 2006 n. 152 e del Decreto del Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale in puglia n. 189 del 16 Ottobre 2007, il "Consorzio ATO Rifiuti Bacino BA/1". Lo scopo del Consorzio, attesa la sua natura obbligatoria, è l'esercizio delle funzioni attinenti all'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Al fine di conseguire miglioramenti nell'efficacia, efficienza ed economicità, è possibile, ai sensi della vigente convenzione di costituzione del Consorzio, la formazione di sub-aggregazioni di Comuni orientate prevalentemente alla gestione dei servizi a monte dello smaltimento dei rifiuti previa approvazione dell'Assemblea dell'ATO con la maggioranza dei 2/3 delle quote. Con Delibera dell'Assemblea dell'ATO n. 5 del 25 Marzo 2011 si sono delimitate all'interno del "Consorzio Bacino Rifiuti BA/1" due aree di raccolta ottimale in corrispondenza della diversa ripartizione provinciale:

- Area Raccolta Ottimale BA (Comuni di Corato, Molfetta, Ruvo di Puglia, Terlizzi);
- Area Raccolta Ottimale BT (Comuni di Andria e Canosa di Puglia).

Con la richiamata delibera di assemblea n. 5/2011 si è individuata la modalità di affidamento e gestione del servizio di raccolta, spazzamento e igiene urbana nell'ARO BT e specificamente nei Comuni di Andria e Canosa di Puglia che già vi hanno aderito, attraverso l'espletamento di una gara a cura dell'ATO Rifiuti BA/1, da svolgersi secondo linee guida condivise. Il Comune di Andria con delibera di G.C. n. 132 del 20/05/2011, ed il Comune di Canosa di Puglia con delibera di G.C. n. 182 del 25/05/2011, hanno deliberato di approvare le "Linee Guida Prestazionali", dando atto che l'ATO BA/1, nell'ambito della previsione normativa vigente e della sua autonomia, predisponga tutti gli atti necessari per la pubblicazione e l'espletamento del Bando di Gara.

La procedura aperta di gara, indetta dal Dirigente Tecnico del Consorzio ATO Rifiuti BA/1 con determina dirigenziale n. 21 del 07/06/2011, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 83 comma 1 D.lgs. 12/04/2006 n. 163, ha avuto svolgimento e conclusione con la definitiva aggiudicazione, disposta in data 15 Marzo 2012 con determina dirigenziale n. 15, in favore della costituenda ATI Sangalli Giancarlo C. srl – via E. Fermi n. 35 – Monza, mandataria e Ecolife srl – via Fontana dei Tartari n. 57 – Canosa di Puglia, mandante. A seguito delle verifiche prescritte dalla legge, con determinazione dirigenziale n. 30 in data 12/06/2012 si è provveduto ad approvare lo schema di contratto tra le parti.

Il contratto stipulato dalle parti definisce un appalto della durata di 7 (sette) anni consecutivi, decorrenti dalla data di avvio dei servizi. Per l'esecuzione dei servizi oggetto dell'appalto sopra indicato, viene corrisposto al RTI un canone complessivo di 90.271.916,00€ (euro novantamilioniduecentosettantunomilanovecentosedici/00) oltre IVA così come risultante dal ribasso dello 0,42% offerto in sede di gara sull'importo del canone complessivo posto a base d'asta pari a 90.650.000,00€, oltre IVA in ragione di legge, di cui 630.000,00€ per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta. L'importo complessivo del canone è da intendersi suddiviso come segue:

- Comune di Andria: 73.890.525,90€ oltre IVA;
- Comune di Canosa di Puglia: 16.381.390,10 oltre IVA.

A far data dal 1° Ottobre 2016, a seguito delle determinazioni di cessazione del servizio da parte della società EcoLife S.r.l. nel Comune di Canosa di Puglia e di sostituzione nella operatività da parte della Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l. con la medesima decorrenza, le due imprese componenti il RTI che gestivano il servizio di Igiene Urbana hanno rimodulato le quote di partecipazione e di svolgimento del servizio. Con atto autenticato in data 4 Aprile 2017, repertorio n. 2568, le società hanno stipulato una rimodulazione delle quote di partecipazione del RTI, così l'Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l., mandataria, dal 1° Ottobre 2016 si occupa di tutte le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti, spazzamento, pulizia strade e di tutte le altre previste dal contratto d'appalto, ad esclusione della gestione della piattaforma di raccolta del Comune di Canosa di Puglia, con una quota all'interno del RTI pari a 99,03%; per contro la società EcoLife S.r.l., mandante, si è occupata dal 1° Ottobre 2016 esclusivamente della gestione della piattaforma di raccolta del Comune di Canosa di Puglia, con una quota nel RTI pari allo 0,97%. Dopo questa rimodulazione la società Sangalli ha presentato in data 11 Maggio 2017, con protocollo n. 392, un nuovo Piano Programma Organizzativo riformulato in conseguenza del cambio di quote e di attività da gestire all'interno dell'appalto, prevedendo parziali modifiche ai documenti contrattuali ma evitando variazioni in aumento dei costi. A seguito del nuovo Piano Programma Organizzativo la società Sangalli ha riorganizzato il servizio in base alle proprie esigenze di operatività. L'assetto organizzativo odierno deriva dunque dall'approvazione da parte dell'amministrazione comunale e degli uffici competenti del nuovo Piano Programma Organizzativo della società Sangalli che dal 1° Ottobre 2016 si occupa della quasi totalità del servizio per il Comune di Canosa di Puglia.

Alla scadenza naturale dell'affidamento l'ARO 2 Barletta Andria Trani con Determinazione Dirigenziale n° 64/2019 del Settore Tecnico (Reg. Gen. 88 del 28/08/2019) avvalendosi di quanto previsto dall'art. 2 del contratto Rep. n. 5/2012 e ai sensi dell'art. 106 del D.Lgs. n. 50/2016 di prorogare l'affidamento del "Servizio raccolta e trasporto rifiuti urbani e altri servizi complementari" all'Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l., con sede in Via Enrico Fermi n. 35 - 20900 - Monza (MB) -in proprio e quale mandataria della RTI Sangalli/Ecolife s.r.l., dal 01 settembre 2019 al 30 settembre 2019 per un importo complessivo di € 1.206.377,83 IVA inclusa - CIG Z402994015 e di riservarsi la facoltà di avvalersi degli ulteriori 11 mesi di proroga tecnicamente possibili, laddove necessario in ordine allo stato di attuazione delle Gare Ponte e comunque al verificarsi di quanto stabilito con Delibera di Giunta ARO2 BT n. 15 del 20 agosto 2019.

Successivamente l'ARO 2 Barletta Andria Trani con Determinazione Dirigenziale n° 78/2019 del Settore Tecnico (Reg. Gen. 107 del 30/09/2019) ha disposto la proroga del contratto fino al 31/08/2020 ha Avvalendosi di quanto previsto dall'art. 2 del contratto Rep. n. 5/2012 e ai sensi dell'art. 106 del D.Lgs. n. 50/2016 di prorogare l'affidamento del "Servizio raccolta e trasporto rifiuti urbani e altri servizi complementari" all'Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l., con sede in Via Enrico Fermi n. 35 - 20900 - Monza (MB), in proprio e quale mandataria della RTI Sangalli/Ecolife s.r.l., per ulteriori 11 mesi dal 01 ottobre 2019 al 31 agosto 2020 per un importo complessivo di €13.270.156,13 IVA inclusa - CIG Z4829F67E4

La presente relazione viene redatta ai sensi e per gli effetti dell'art. 34 comma 20 della Legge 17 dicembre 2012, n. 221 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, la quale recita testualmente:

"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 termini di contenuti specifici, la presente relazione:

- dà atto della natura di servizio pubblico di rilevanza economica del ciclo dei rifiuti;
- individua quale sia l'Ente affidante;
- definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;

COMUNE DI CANOSA DI PUGLIA (BT)

- fornisce le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- indica le compensazioni economiche, se previste.

Per le considerazioni che saranno di seguito esposte, il Comune di Canosa di Puglia intende procedere all'affidamento in appalto del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati.

INQUADRAMENTO TERRITORIALE

Canosa di Puglia è un comune della Regione Puglia situato nella zona centro-occidentale della Regione a circa 22 chilometri da Barletta, 19 chilometri da Andria e 30 chilometri da Trani, situata all'interno della Provincia di Barletta, Andria e Trani (BT). I limiti amministrativi del Comune di Canosa di Puglia confinano con i Comuni di San Ferdinando di Puglia, Cerignola (FG), Minervino Murge, Andria, Barletta e Lavello (PZ) che dista circa 30,2 km.

Tabella 1 Indicatori territoriali e demografici dati al 31 Dicembre 2018

Indicatori territoriali e demografici dati al 31-12-2018		
Superficie (Km ²)	150,93	
Abitanti (n°)	29.657	
Famiglie (n°)	11.449	
Componenti per Famiglia	2,58	
Densità abitativa (ab/ Km ²)	196,49	
Grado di urbanizzazione ¹	2	
Zona altimetrica ISTAT ²	5	
Zona Climatica ³	C	
Sismicità ⁴	2	

Il territorio del Comune di Canosa di Puglia è prevalentemente pianeggiante, il centro urbano è situato a 154 metri all'estremità delle Murgette di Canosa, che si considerano l'inizio dell'altipiano delle Murge; dalla città si domina il Tavoliere di Puglia e gran parte della valle inferiore dell'Ofanto che scorre a 2 km dall'abitato. Si estende per 150,93 km² con una densità abitativa di 196,49 ab/km².

Figura 1 Localizzazione della Regione Puglia, della Provincia di Barletta, Andria e Trani e del Comune di Canosa di Puglia



SEZIONE A - NORMATIVA EUROPEA, NAZIONALE E REGIONALE DI RIFERIMENTO

L'art. 112 del D. Lgs. n. 267/2000 attribuisce agli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, il compito di gestire i servizi pubblici locali, definiti come quei servizi che abbiano ad oggetto la produzione di beni e attività diretti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Con gli artt. 113 e 113-bis del D. Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii., il Legislatore nazionale ha provveduto a disciplinare distintamente i servizi pubblici locali di rilevanza economica e i servizi pubblici locali privi di tale rilevanza. Fra gli altri, costituiscono servizi pubblici locali di rilevanza economica:

- la distribuzione dell'energia elettrica;
- la distribuzione del gas naturale;
- il servizio idrico integrato;
- **la gestione dei rifiuti urbani;**
- il trasporto pubblico locale.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D. L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, per contrasto con l'art. 75 Cost., ora il riferimento generale in materia risulta costituito dalla disciplina e dalla giurisprudenza europea (direttamente applicabile), nonché dalle norme settoriali attualmente in vigore.

In materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica trova, dunque, immediata applicazione la normativa comunitaria, così come già evidenziato dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 26.01.2011, n. 24, in relazione alla situazione che si sarebbe verificata a seguito dell'abrogazione per via referendaria dell'art. 23-bis del D. L. n. 112 del 2008, secondo cui

“all'abrogazione dell'art. 23 bis (...) deriverebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (...) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica” (cfr. anche T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II, sentenza 30.10.2014, n. 1282).

Ai sensi, dell'art. 34, comma 20, del D. L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è effettuato sulla base di un'apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'Ente affidante del servizio specifico, con cui si dà conto delle ragioni e si illustra la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e si definiscono i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, nel caso in cui queste dovessero essere previste.

Circa la natura obbligatoria di tale relazione è utile ricordare che il Consiglio di Stato, sez. V, 8 aprile 2019, n. 2275 afferma l'essenzialità della relazione di cui all'art. 34, c. 20, del D.L. n. 179/2012, con cui l'amministrazione deve illustrare le motivazioni della scelta di un particolare modello di gestione del servizio pubblico, mediante l'affidamento a privati o al pubblico. La suddetta relazione illustrativa ex art. 34, c. 20, del D.L. n. 179/2012 **risulta quindi essenziale** per la legittimità della gestione del SPL: la mancanza di tale documento potrebbe rendere l'affidamento annullabile. Infatti, il Consiglio di Stato nella sentenza di cui sopra afferma che

"nel contesto di sostanziale equiordinazione tra i vari modelli di gestione disponibili per la gestione dei servizi pubblici locali (mediante il ricorso al mercato, attraverso il c.d. partenariato pubblico-privato, tramite società mista, ovvero attraverso l'affidamento diretto in house), l'amministrazione è chiamata ad effettuare una scelta per l'individuazione della migliore modalità di gestione del servizio rispetto al contesto territoriale di riferimento e sulla base dei principi indicati dalla legge: in definitiva, l'amministrazione è chiamata all'esercizio di poteri discrezionali al fine di tutelare l'interesse generale al perseguimento degli "obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio". Le ragioni di tale scelta sul modello di gestione del servizio devono essere compiutamente illustrate nella relazione illustrativa ex art. 34, essendo peraltro richiesto un onere motivazionale rafforzato e più incisivo solo nel caso in cui si opti per l'affidamento diretto mediante in house: in ogni caso, quale che sia la scelta di gestione del servizio pubblico locale a rilevanza economica adottata dall'ente, si tratta di valutazioni che, riguardando l'organizzazione del servizio e la praticabilità di scelte alternative da parte del Comune, devono essere svolte in concreto, con un'analisi effettuata caso per caso e nel complesso."

A.1 - NORMATIVA EUROPEA

Libro Bianco COM (2004) 374 definitivo. Estensione del Libro verde sui servizi d'interesse generale, il Libro bianco della Commissione europea illustra i criteri adottati dall'Unione europea per favorire lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità. Il Libro bianco sottolinea l'importanza dei servizi d'interesse generale in quanto pilastro del modello europeo di società, indicando i seguenti principi guida:

- consentire alle autorità pubbliche di operare nell'interesse dei cittadini;
- realizzare gli obiettivi del servizio pubblico all'interno di mercati aperti e competitivi;
- garantire la coesione e l'accesso universale;
- mantenere un elevato livello di qualità e di sicurezza;
- garantire i diritti dei consumatori e degli utenti;
- controllare e valutare il funzionamento delle prestazioni;
- rispettare la diversità dei servizi e delle situazioni;

- aumentare la trasparenza;
- garantire la certezza giuridica;

Compete alle Autorità statali regionali e locali definire, organizzare, finanziare e controllare i servizi di interesse generale. Questa nozione di responsabilità comune è alla base del disposto dell'articolo 14 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (in seguito nominato TFUE) il quale affida alla Comunità e agli Stati membri l'incarico di garantire, nell'ambito delle rispettive competenze, che le proprie politiche consentano agli operatori di servizi di interesse economico generale di assolvere i loro compiti.

Servizi di interesse generale (SIG). I SIG sono servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri considerano di interesse generale, dunque sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico (in seguito OSP). L'erogazione dei servizi di interesse generale può essere organizzata in collaborazione con il settore privato o affidata a imprese pubbliche o private. Per contro, la definizione degli obblighi e delle funzioni del servizio pubblico spetta alle autorità pubbliche ai relativi livelli di competenza. Queste ultime sono inoltre responsabili della regolamentazione del mercato e devono garantire che gli operatori svolgano le funzioni di servizio pubblico che sono state loro affidate. Il termine riguarda sia le attività economiche sia i servizi non economici.

Servizi di interesse economico generale (SIEG). I SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale e che non sarebbero svolte dal mercato senza la presenza di un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un OSP sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale, il quale assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti.

Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo. I servizi sociali di interesse generale (in seguito SSIG) comprendono i regimi di sicurezza sociale che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza e una vasta gamma di ulteriori servizi essenziali forniti direttamente al cittadino. La caratteristica principale di questi servizi riguarda lo svolgimento di un ruolo preventivo nonché di coesione/inclusione sociale. Seppure taluni servizi sociali (come i regimi di sicurezza sociale previsti per legge) non siano considerati attività economiche dalla Corte europea, la giurisprudenza della Corte afferma comunque che la natura sociale di un servizio non è di per sé sufficiente per qualificarlo come attività non economica. Il termine "servizio sociale di interesse generale", di conseguenza, riguarda sia le attività economiche sia quelle non economiche.

Principio della natura di Servizio Universale. Per Servizio Universale si intende:

"Un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile" Direttiva 97/33/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997, art. 2 c. 1 lettera g).

Obbligo di servizio universale (OSU). Gli OSU sono un tipo di OSP che stabiliscono le condizioni per assicurare che alcuni servizi siano messi a disposizione di tutti i consumatori e utenti di uno Stato membro, a prescindere dalla loro localizzazione geografica, a un determinato livello di qualità e, tenendo conto delle circostanze nazionali, ad un prezzo abbordabile. La definizione di OSU specifici è stabilita a livello europeo come componente essenziale della liberalizzazione del mercato nel settore dei servizi, quali le telecomunicazioni, i servizi postali e i trasporti (Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo).

Obblighi di servizio pubblico. Questa tipologia di obblighi andrebbe meglio inquadrata come Obblighi di servizio universale. Essi rappresentano il "nucleo sociale" di ciascun servizio pubblico anche a rilevanza economica. Si tratta di quelle attività che debbono essere erogate dal gestore anche "sottocosto" affinché si possa consentire a tutti i cittadini di poterne usufruire (Libro Bianco COM (2004) 374).

Servizio pubblico. La nozione di servizio pubblico è utilizzata all'articolo 93 del TFUE in materia di trasporti. Tuttavia, al di fuori di questo settore, il termine è talvolta utilizzato in maniera ambigua: può riferirsi al fatto che un servizio è offerto al pubblico generale oppure valutato come offerto per il soddisfacimento di un interesse pubblico o può ancora riferirsi all'attività di enti pubblici (Commissione Europea, COM (2011) 900 definitivo).

Principio della natura economica dell'attività. Il servizio pubblico a rilevanza economica è inoltre un'attività economica da intendersi come *"qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato"* (CGCE C-180/98 "Pavlov") e che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori.

Principio del libero accesso al servizio. Il principio è statuito all'art. 36 del TFUE, il quale recita:

"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 al trattato che istituisce la Comunità europea".

Principio della qualità del servizio e continuità dell'erogazione. L'Unione Europea impone che il servizio venga erogato secondo sufficienti standard qualitativi e senza soluzione di continuità (Libro Bianco COM '2004' 374).

Principi della uniformità e ragionevolezza del prezzo. Si tratta dei servizi

"prestati con i caratteri dell'universalità, vale a dire a chiunque ne faccia richiesta, ad un prezzo uniforme e ragionevole, indipendentemente dalla redditività di ogni singola operazione (ad esempio, il servizio postale di base)" (Corbeau in tema di gestione del servizio postale) - (Corte di Giustizia, sentenza 19 maggio 1993, in causa C-320/ 91). Art. 36 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea).

"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 al trattato che istituisce la Comunità europea”.

Art. 14 TFUE.

“...in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”.

Art. 106, comma 2, TFUE – Principio di concorrenza.

“Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione”.

Art. 107, comma 1, TFUE.

“Salvo deroghe contemplate dai Trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

Protocollo n. 26 al TUE e TFUE versione consolidata.

Prevede che l'Unione adotti le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei Trattati. Questo protocollo valorizza inoltre:

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

Secondo la disciplina europea gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso queste tre tipologie di affidamento:

1. esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;

2. composizione di una società mista pubblico-privata, in questo caso la selezione del socio privato deve essere effettuata mediante gara a doppio oggetto;
3. gestione cosiddetta "in house", purché ne sussistano tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Si inserisce di seguito una tabella comparativa dei modelli di gestione attualmente previsti dalla Normativa Europea.

House providing	Società mista	Affidamento esterno
<p>Produzione interamente in proprio da parte della stessa amministrazione delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore del pubblico, anche mediante l'affidamento diretto e senza gara a strutture societarie legate all'ente pubblico talmente in profondità da indurre a ritenere che si tratti di proiezioni organizzative dello stesso (c.d. affidamento in house).</p> <p>La società in House agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione "dal punto di vista sostantivo", in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione stessa.</p> <p>Requisiti: controllo analogo e attività prevalente della società destinataria dell'appalto.</p> <p>È necessario che l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano. Affinché tale tipo di controllo sussista non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario (punto 34). La Commissione ritiene che per aversi controllo analogo occorra verificare che l'amministrazione controllante eserciti "un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo". Tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. In detta evenienza, pertanto, l'affidamento diretto della gestione del servizio è consentito senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica prescritte dalle disposizioni comunitarie.</p>	<p>Il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, in specie con l'affidamento diretto e senza gara di appalti e servizi a società con capitale misto.</p> <p>La figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, in cui il socio privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone, invece, la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza. Il modello trae la propria legittimità dalla circostanza che la gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato abbia ad oggetto, al tempo stesso, l'attribuzione dei compiti operativi e quella della qualità di socio.</p> <p>Indispensabile è la doppia procedura selettiva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) una finalizzata alla scelta del partner privato da affiancare a quello pubblico nella costituzione di un modulo societario misto ad oggetto esclusivo; 2) un'altra tesa all'individuazione del soggetto gestore del servizio. <p>Relativamente ad una fattispecie riguardante l'affidamento diretto a società mista pubblico-privata di un appalto di servizi avente ad oggetto attività di smaltimento rifiuti, è stato ribadito che "qualora un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere con un'entità giuridicamente distinta un contratto a titolo oneroso...<i>l'appello alla concorrenza non è obbligatorio</i>...nel caso in cui l'autorità pubblica eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, inoltre nel caso in cui tale entità realizzi la parte più importante di attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano". In questo modo viene escluso il controllo analogo qualora nella società aggiudicataria del servizio una o più imprese private detengano una partecipazione anche minoritaria insieme con l'amministrazione aggiudicatrice.</p>	<p>Esternalizzazione delle prestazioni o dei servizi mediante affidamento degli stessi a soggetti selezionati con gara ad evidenza pubblica.</p> <p>Evidenza pubblica: il controllo è esercitato sulla base di precise regole contrattuali poste nel bando di gara e nel capitolato d'appalto.</p> <p>Efficienza delle prestazioni viene garantita dalla concorrenzialità e dalle buone regole predisposte in via preventiva.</p>
<p>Criticità:</p> <ul style="list-style-type: none"> -necessarie diverse risorse umane, finanziarie e strumentali interne all'amministrazione per controllare in modo stringente il controllato; -difficoltà di effettivo controllo per la possibile mancanza di competenze specialistiche nel settore; -contabilità e professionali non in linea con le norme europee, occorre motivare e gestire adeguatamente la scelta. 	<p>Criticità:</p> <ul style="list-style-type: none"> -complessità gestionale e amministrativa non in linea con le norme europee, occorre motivare e gestire adeguatamente la scelta; -orientamento giurisprudenziale non univoco. 	<p>Criticità:</p> <ul style="list-style-type: none"> -aumento del costo totale di servizio a causa di una previsione di utile d'impresa e spese generali.

A.1.2 - NORMATIVA NAZIONALE

Art. 41 della Costituzione.

“L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

Art. 118 della Costituzione.

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

La nozione europea di SIEG e quella interna di Servizi pubblici di rilevanza economica.

Sulla nozione di servizio pubblico locale avente rilevanza economica e sui rapporti con la nozione europea di servizi di interesse economico generale-SIEG, la Corte costituzionale, con sentenza n. 325 del 2010, ha affermato:

“In ambito comunitario non viene mai utilizzata l’espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all’ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. ... Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un’attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell’offrire beni o servizi su un determinato mercato» ...; b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche “fini sociali”) nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV). Le due

nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica".

Tale precisazione è di particolare importanza perché, riconosciuta la corrispondenza tra l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica» e quella di «servizio di interesse economico generale», ne consegue la riconducibilità all'ambito materiale relativo alla tutela della concorrenza (Corte cost., 16 luglio 2014 n. 199) con conseguente attrazione nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

A.1.2.1 - NORMATIVA NAZIONALE DI SETTORE

La normativa settoriale relativa al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è contenuta nella Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., recante Norme in Materia Ambientale. Ai sensi del suddetto D. Lgs. n. 152/2006, c. d. Codice dell'Ambiente, la

"gestione" dei rifiuti "costituisce attività di pubblico interesse" e in tale attività si comprende nello specifico "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario".

Al fine di conseguire l'ottimizzazione della gestione del servizio, il Codice dell'Ambiente ha introdotto una serie di previsioni basate sul comune denominatore delle aggregazioni: **geografiche** (in Ambiti Territoriali Ottimali); **funzionali** (tramite l'esercizio congiunto nelle Autorità degli ATO); **gestionali** (prevedendo l'affidamento del ciclo integrato ad un unico soggetto). In particolare:

- art. 199 del D. Lgs. n. 152/2006: secondo cui spetta alle Regioni predisporre idonei Piani regionali di gestione dei rifiuti;
- art. 200 del D. Lgs. n. 152/2006: che assegna alle Regioni l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali organizzare i servizi di gestione dei rifiuti;
- art. 202 del D. Lgs. n. 152/2006: che stabilisce l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani da parte dell'Autorità d'ambito mediante gara.

Art. 2, comma 38, Legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008).

"Per le finalità di cui al comma 33, le Regioni, nell'esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, fatte salve le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ottemperanza agli obblighi comunitari, procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa".

Art. 2, comma 186 - bis, Legge n. 191/2009.

“Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d’ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d’ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”.

L’art. 3 - bis del D. L. n. 138/2011, convertito in L. n. 148/2011 e integrato, prima, dal D. L. n. 1/2012 (convertito in L. n. 27/2012), **successivamente dal D. L. n. 83/2012** (convertito con modificazioni in L. n. 134/2012), **e infine, dal D. L. n. 179/2012** (convertito in L. n. 221/2012), dispone un’organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, posta in capo alle Regioni e alle Province autonome, sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. In particolare, la norma prevede gli obblighi di: definizione del perimetro degli ambiti o bacini territoriali omogenei e ottimali di dimensioni almeno provinciali, con necessità di motivazione per delimitazioni inferiori, in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica, nonché a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza.

Istituzione o designazione degli Enti di governo degli ATO o bacini.

L’art. 3-bis del D. L. n. 138/2011 prevede, inoltre, che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente.

Gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei devono effettuare la relazione prescritta dall’art. 34, comma 20, del D. L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221. A decorrere dall’anno 2013, l’applicazione della procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi da parte di Regioni, Province e Comuni o degli Enti di governo locali dell’ambito o del bacino, costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell’art. 20, comma 2, del D. L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111.

Più di recente si sono registrate alcune significative novità relative sia alla ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, sia all’organizzazione territoriale dei servizi, sia in materia tariffaria, sia riguardo agli affidamenti. In particolare, l’organizzazione e la gestione dei servizi e la riscossione dei relativi tributi (fondati su tariffe per la copertura dei costi dei servizi rifiuti e dei servizi indivisibili dei Comuni) sono state inserite tra le funzioni fondamentali dei Comuni (art. 19 del D. L. n. 95/2012).

A.1.3 - NORMATIVA REGIONALE – REGIONE PUGLIA

Quadro normativo regionale

L'ultima versione aggiornata del [Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani della Regione Puglia](#) è del 2013. L'avvio all'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) è avvenuta con Deliberazione di Giunta regionale n. 2243/2010. Al Servizio Ciclo dei Rifiuti e Bonifica è stato affidato il compito, in qualità di Autorità procedente, di avviare la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), individuando nel documento di scoping i contenuti e gli indirizzi di aggiornamento del Piano, che sono:

- 1) Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, promuovendo l'adozione preferenziale di tecnologie e pratiche operative mirate alla riduzione della quantità e pericolosità alla fonte;
- 2) Analisi della gestione dei rifiuti esistente negli ambiti geografici di riferimento;
- 3) Individuazione delle best practices per l'attuazione di servizi di raccolta differenziata con specifico riferimento alle modalità di erogazione del servizio e dei relativi costi, redigendo linee guida per garantire gli obiettivi di RD previsti per legge;
- 4) Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili;
- 5) Pianificazione ed organizzazione, per i flussi di rifiuti non ulteriormente riducibili in quantità e pericolosità, di strutture impiantistiche, in numero e potenzialità adeguati, che adottino tecnologie finalizzate al recupero delle frazioni derivanti dalla raccolta differenziata;
- 6) Definizione degli scenari, basata sul principio di "prossimità", integrato con aspetti relativi alla generazione, ubicazione della sorgente e caratteristiche del rifiuto con la minimizzazione degli impatti ambientali.

La Pianificazione commissariale realizzata sul modello "raccolta-smaltimento in discarica", e basata su una rete di impianti dedicati al trattamento rifiuti indifferenziati al fine di ridurre lo smaltimento degli stessi in discarica, è stata superata dalla nuova strategia che mira a sviluppare al 2020 un modello fondato sullo sviluppo di politiche indirizzate a ridurre la produzione di rifiuti e sulla promozione di un sistema virtuoso delle filiere di recupero-riciclaggio delle frazioni differenziate.

Nel luglio 2013, con la [Terza Conferenza Programmatica del Piano dei Rifiuti Solidi Urbani](#), è stata introdotta la fase di consultazione ai sensi del comma 3 dell'art. 11 della L.R 44/2012 "Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica". La proposta di Piano Regionale gestione Rifiuti Urbani, il Rapporto Ambientale e la relativa Sintesi non Tecnica, adottata dalla Giunta Regionale con [Deliberazione n. 959 del 13 maggio 2013](#), è stata pubblicata sul sito <http://ecologia.regione.puglia.it>. Ai sensi del comma 4, al fine di fornire un'ampia condivisione e partecipazione all'approvazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti

Urbani, i soggetti portatori di interesse hanno fatto pervenire le osservazioni entro e non oltre il giorno 15 luglio 2013 secondo le modalità previste dalla D.G.R. n.ro 959/2013.

Con [Deliberazione della Giunta Regionale N. 1346 del 22 luglio 2013](#) del Registro delle Deliberazioni con l'adozione definitiva in fase di VAS e adeguamento dei documenti di pianificazione a seguito della procedura di consultazione Piano Regionale di gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) unitamente al Rapporto Ambientale e alla Sintesi non Tecnica così come modificata all'esito delle consultazioni pubbliche e del parere VAS, notificato con nota prot. 7257 del 22/07/2013, è stato trasmesso al Consiglio Regionale per l'approvazione definitiva del PRGRU.

Con [Deliberazione del Consiglio Regionale n. 204 dell'8 ottobre 2013](#), è stato approvato il "Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (PRGRU). Conclusione della fase VAS con adeguamento dei documenti di pianificazione a seguito della procedura di consultazione (Deliberazione di Giunta regionale n. 1346 del 22/07/2013)", pubblicato sul Burp n. 147 del 12/11/2013. Durante la fase di stesura del Piano, è stata modificata la strategia gestionale incardinata su due livelli normativi:

- [la legge regionale n. 38/2011](#), che modifica il sistema di imposizione e calcolo dell'aliquota fiscale per lo smaltimento rifiuti in discarica (*Tributo speciale per i conferimenti dei rifiuti solidi in discarica ex L.R. n.25/2007, denominata ecotassa*)
- [la legge regionale n. 24/2012](#): che modifica il sistema di governo (*governance*) ed attribuzione delle funzioni agli enti locali per la corretta gestione del ciclo dei rifiuti e che supera la legge n. 36 del 2009.

Gli ARO e i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti

Ai 38 Ambiti di Raccolta Ottimale (ARO) istituiti con la Legge Regionale n. 24 del 20 agosto 2012 "Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali", sono attribuite le funzioni di gestione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti.

La giunta regionale nel corso del 2012 ha attivato con varie delibere tutte le norme previste dalla legge 24 del 2012 per dare attuazione ai dispositivi contenuti nella stessa legge. Infatti, con [Deliberazione di Giunta regionale n. 2147/2012](#) (pubblicata sul B.U.R.P. n. 160 del 7/11/2012, concernente la perimetrazione degli ARO) sono stati definiti complessivamente 38 Ambiti di Raccolta Ottimali) e con le successive [DGR 2877/2012](#) (pubblicata sul B.U.R.P. n. 7 del 15/01/2013, L.R. n. 24/2012. Con il [DGR 194/2013](#) è stata approvata la proposta di perimetrazione degli ARO ed è stato definito il modello organizzativo per lo svolgimento delle funzioni associate ed è stato adottato lo Schema di Carta dei Servizi per lo svolgimento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati, concludendo il processo di riforma della governance per questa prima fase del ciclo integrato di gestione rifiuti.

Per quanto attiene lo stato di costituzione degli ARO, risulta che non tutti siano formalmente costituiti, per cui è in atto la procedura di commissariamento per consentire a tutti Comuni in forma associata di avviare il percorso realizzativo di modelli di gestione dei servizi di raccolta adeguati al raggiungimento degli obiettivi di legge. Sulla base dei criteri sopra indicati, è stata effettuata la perimetrazione degli ARO, adottata con [DGR n. 2147/2012 \(Burp n. 160/2012\)](#).

I Comuni, dunque, gestiscono in forma associata di ARO, corrispondenti al territorio entro cui svolgere le funzioni relative all'erogazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, tali servizi mediante l'Assemblea, composta dai Sindaci (o Assessori delegati) ed alla quale sono demandate le attività di indirizzo, programmazione e controllo della gestione associata. L'Assemblea elegge il Presidente e il Vicepresidente dell'ARO, che esercitano principalmente funzioni di rappresentanza, mentre le funzioni tecnico-amministrative sono demandate all'Ufficio Comune di ARO. Il Comune di appartenenza del Presidente diviene automaticamente Comune Capofila dell'ARO.

Con la recente [LEGGE REGIONALE 4 agosto 2016, n. 20](#), sono state introdotte alcune novità e consolidate alcune decisioni che erano state approvate in sede di commissariamento. All'articolo 14 (modifiche all'articolo 24 della L.R. 24/2012) comma 1, si è stabilito ad esempio che "il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani può essere affidato unicamente dai comuni nella forma associativa prevista dalla presente legge e dai successivi provvedimenti attuativi. Gli ARO proseguono le attività tecnico-amministrative relative alle fasi preliminari e di espletamento delle procedure di gara per l'affidamento del servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei reflui solidi urbani, come previsto dagli atti costitutivi vigenti". Al comma 12 dell'articolo 11 si è inoltre stabilito che "le deliberazioni validamente assunte nei competenti organi assembleari delle Aree omogenee non necessitano di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 3 bis, comma 1 bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148". All'articolo 14 comma 2, infine si è stabilito, che nelle more della aggiudicazione definitiva della gara unitaria a livello di Aro, i comuni possono procedere ad affidare singolarmente i servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei RSU mediante contratti di durata biennale aventi clausola di risoluzione immediata in caso di avvio del servizio unitario".

In ultimo va sottolineata l'attenzione rivolta ai comuni a vocazione turistica da parte della Regione Puglia. Richiamando l'articolo 2 dello Statuto Regionale nel quale si sancisce il principio secondo cui "*il territorio pugliese è un bene da proteggere e valorizzare nelle sue componenti ambientale, paesaggistica, architettonica e storico culturale*", e, considerato l'articolo 1, comma 1, della Legge Regionale 24 del 2012 e s.m.i., con la quale si stabilisce che "*la Regione Puglia promuove lo sviluppo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica con l'obiettivo di garantire l'accesso universale, la salvaguardia dei diritti degli utenti, l'uso efficiente delle risorse e la protezione*

dell'ambiente", con [Decreto del Presidente della Giunta Regionale 16 giugno 2016, n. 412](#) *"Potenziamento dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto di Rifiuti solidi urbani presso i Comuni con particolare riferimento a quelli aventi vocazione turistica"* è stato decretato di disporre che tutti i Comuni con particolare riferimento a quelli aventi vocazione turistica, caratterizzati da un aumento della presenza di residenti occasionali, potenzino il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, anche incrementando la frequenza e gli orari dei servizi di spazzamento e di raccolta, al fine di garantire un livello igienico-sanitario ottimale;

Con [Deliberazione della Giunta Regionale n. 1291 del 9 luglio 2013](#) e s.m.i. "Delibere CIPE n. 82/2007 e n. 79/2012, DGR 464/09 e DGR 1093/12 - Obiettivi di Servizio collegati al QSN 2007-2013 - Attribuzione risorse premiali agli Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO) e ai Comuni", sono stati stanziati 10 milioni di euro, agli ARO che entro il 31 dicembre 2013 (prorogata a dicembre al 30 giugno 2014) avranno aggiudicato il servizio unico di spazzamento, raccolta e trasporto o che avranno adeguato i contratti di servizio conformemente allo schema di Carta di Servizi adottato con la DGR n. 194 del 2013.

La legge regionale "Ecotassa"

Al fine di conseguire le migliori percentuali di raccolta differenziata la Regione Puglia ha definito una serie di strumenti di incentivazione e disincentivazione sia a livello legislativo che amministrativo. La Regione ha quindi orientato la propria iniziativa legislativa all'approvazione di una nuova legge regionale per la definizione dell'importo della c.d. ecotassa (tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica finalizzato alla minore produzione dei rifiuti ed all'implementazione delle raccolte differenziate, ai sensi della legge nazionale n. 549 del 28 dicembre 1995). La normativa sull'ecotassa in Puglia, adottata nel 1997, ha subito nel corso del tempo alcune modifiche che hanno definito la quota di tributo da applicare alle diverse tipologie di rifiuti urbani e speciali. Per quel che concerne i rifiuti urbani la precedente impostazione rispondeva all'unica esigenza di stimolare la costituzione degli ambiti sovra-comunali (ambiti territoriali ottimali) per la gestione unitaria del ciclo dei rifiuti. Con l'approvazione della legge regionale n. 25 del 3 agosto 2007 "Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007", articoli 8 e 9, la Regione ha provveduto a modificare i parametri di calcolo sulla base delle linee strategiche definite nel piano di gestione dei rifiuti urbani nonché nella pianificazione comunitaria e nazionale, individuando i criteri di premialità:

Programma di prevenzione della produzione dei rifiuti urbani

Sulla base dell'art. 199 comma 3 lett. r del D.Lgs. 152/2006 ss.mm.ii, il Programma di Prevenzione della Produzione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) fissa le misure e gli obiettivi di prevenzione che devono essere finalizzati "a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti".

SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 - CARATTERIZZAZIONE DELL'ATTUALE SERVIZIO DI IGIENE URBANA

Il servizio di raccolta dei rifiuti urbani ad oggi viene svolto in maggioranza con la modalità di raccolta Porta a Porta per tutte le utenze domestiche e non domestiche rientranti nel perimetro di delimitazione comunale. Permane la raccolta stradale del vetro, attualmente effettuata utilizzando delle campane da 2.200 litri distribuite nel territorio. Le frazioni di rifiuto raccolte dalla RTI che gestisce il servizio di Igiene Urbana sono le seguenti: secco residuo, pannolini e pannoloni, organico, carta e cartone, imballaggi in plastica e lattine congiunta, vetro monomateriale (raccolta stradale).

Figura 2 Contenitore per la raccolta dei rifiuti tessili e campana da 2.000 litri per il conferimento stradale del vetro monomateriale



L'attuale affidamento prevede l'articolazione e l'esecuzione dei seguenti servizi:

1. raccolta a domicilio e trasporto agli impianti di smaltimento e/o recupero dei rifiuti urbani prodotti nell'ambito del territorio comunale di Canosa di Puglia così come definiti dalle lettere a) e b) comma 2 dell'art. 184 del D. Lgs. n° 152/2006 e più precisamente: frazione secca residua, frazione organica, carta e cartone, imballaggi in plastica/lattine, imballaggi in vetro, rifiuti ingombranti e beni durevoli, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), scarti vegetali da giardini privati e pubblici, materiale inerte;
2. raccolta, trasporto e conferimento agli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani pericolosi;
3. trasporto di rifiuti speciali conferiti al CCR;

4. raccolta, trasporto e conferimento agli impianti di smaltimento dei rifiuti, di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico, così come definiti alla lettera d) dell'art. 184 del D. Lgs. n° 152/2006;
5. interventi di pulizia manuale e meccanica del suolo pubblico e servizi accessori, pulizia parchi e giardini pubblici, mercati comunali, feste e manifestazioni in genere;
6. trasporto e conferimento ad impianto di smaltimento dei rifiuti provenienti dalla pulizia del suolo pubblico;
7. la gestione del Centro Comunale di Raccolta, presente nel Comune di Canosa di Puglia nel rispetto di quanto stabilito dal DM 8 Aprile 2008 e ss.mm.ii.;
8. la fornitura e la distribuzione di sacchetti agli utenti per le raccolte a domicilio della frazione organica dei rifiuti urbani, dei rifiuti recuperabili (carta e cartone, imballaggi in plastica, verde), nonché la fornitura e distribuzione dei contenitori necessari per il conferimento dei rifiuti (frazione secca residua, frazione organica, vetro e lattine) e la fornitura, a richiesta, di compostiere domestiche;
9. la fornitura di appositi contenitori, con attacchi DIN o a pettine, per la raccolta differenziata dei rifiuti presso tutti gli edifici pubblici comunali, nonché la loro manutenzione, lavaggio e disinfezione;
10. la realizzazione, la stampa, solo su carta riciclata, e la distribuzione agli utenti di calendari murali riportanti i giorni e gli orari di conferimento, avvisi e comunicati inerenti i vari aspetti della gestione dei vari servizi di igiene urbana come previsti nel Capitolato d'appalto.

Si riportano di seguito le tabelle relative alle produzioni 2018 e il profilo mensile della stagionalità delle raccolte, della percentuale di RD e delle produzioni pro capite dello stesso anno.

Comune di CANOSA DI PUGLIA - RACCOLTE E CONFERIMENTI RSU (kg) - 2018													
Descrizione	Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic	TOTALE
BIODEGRADABILI DA CUCINE E MENSE	329.250	270.960	294.220	252.820	326.780	315.340	323.630	350.790	273.930	303.360	277.960	283.890	3.602.930
CARTA E CARTONE	105.920	83.480	105.370	96.850	126.790	104.980	117.810	104.340	103.520	129.840	103.410	95.120	1.277.430
PLASTICA	63.300	58.230	77.140	63.380	79.390	61.580	68.870	83.050	62.660	57.050	72.120	52.130	798.900
IMBALLAGGI IN VETRO	65.900	32.860	28.980	39.060	58.380	42.040	64.540	66.320	60.100	49.160	50.000	55.040	612.380
RIFIUTI INGOMBRANTI	35.260	35.590	48.110	26.490	48.430	49.450	66.840	44.340	38.670	55.370	27.830	23.380	499.760
LEGNO	35.840	32.610	25.970	23.510	42.000	45.960	55.220	36.980	29.880	44.000	35.270	28.750	435.990
RIFIUTI BIODEGRADABILI	21.690	29.640	20.270	34.720	60.890	34.050	18.380	47.460	25.920	35.840	62.710	32.960	424.530
INERTI	25.360	10.200	41.600	14.080	35.280	22.700	35.440	25.520	27.680	23.880	30.000	24.900	316.640
SPAZZAMENTO STRADALE	15.430	17.450	19.220	19.980	16.140	23.680	17.350	21.710	18.220	15.020	31.540	15.860	231.600
ABBIGLIAMENTO	4.330	3.180	4.480	8.010	9.370	8.580	5.300	3.780	6.540	3.890	3.360	2.720	63.540
RAEE		3.700	3.220	2.860	3.780	7.080	8.100	7.470		5.960	4.140	2.980	49.290
METALLO	1.700	1.770		2.190	1.370	2.510	2.440		1.690	2.280			15.950
MEDICINALI SCADUTI	510	180	105	240	240	270	230		280	148	480	80	2.763
Frazioni DIFFERENZIATE	704.490	579.850	668.685	584.190	808.840	718.220	784.150	791.760	649.090	725.798	698.820	617.810	8.331.703
Rifiuti Indifferenziati	365.480	290.900	337.600	371.920	375.160	403.940	427.500	437.480	381.800	408.320	375.380	381.200	4.556.680
Totale frazioni NON DIFFERENZIATE	365.480	290.900	337.600	371.920	375.160	403.940	427.500	437.480	381.800	408.320	375.380	381.200	4.556.680

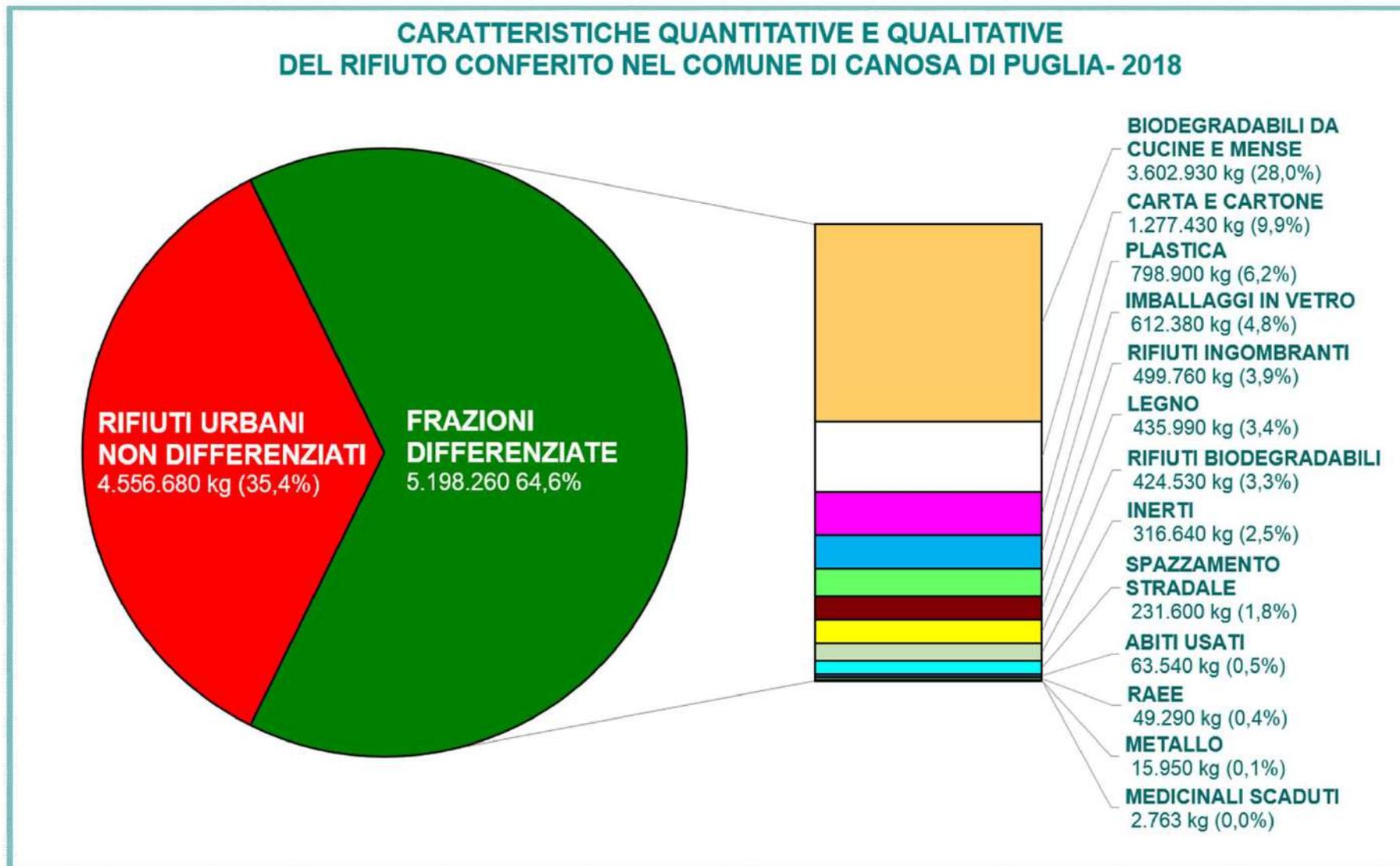
Comune di CANOSA DI PUGLIA
PROFILI DELLE STAGIONALITA' DELLE RACCOLTE (t) E DELLA %RD - 2018

	Gen.	Feb.	Mar.	Apr.	Mag.	Giu.	Lug.	Ago.	Sett.	Ott.	Nov.	Dic.
Secco non Riciclabile	365,5	290,9	337,6	371,9	375,2	403,9	427,5	437,5	381,8	408,3	375,4	381,2
Frazioni Riciclabili	704,5	579,9	668,7	584,2	808,8	718,2	784,2	791,8	649,1	725,8	698,8	617,8
Rifiuto Totale	1.070,0	870,8	1.006,3	956,1	1.184,0	1.122,2	1.211,7	1.229,2	1.030,9	1.134,1	1.074,2	999,0
%RD	65,84%	66,59%	66,45%	61,10%	68,31%	64,00%	64,72%	64,41%	62,96%	64,00%	65,05%	61,84%

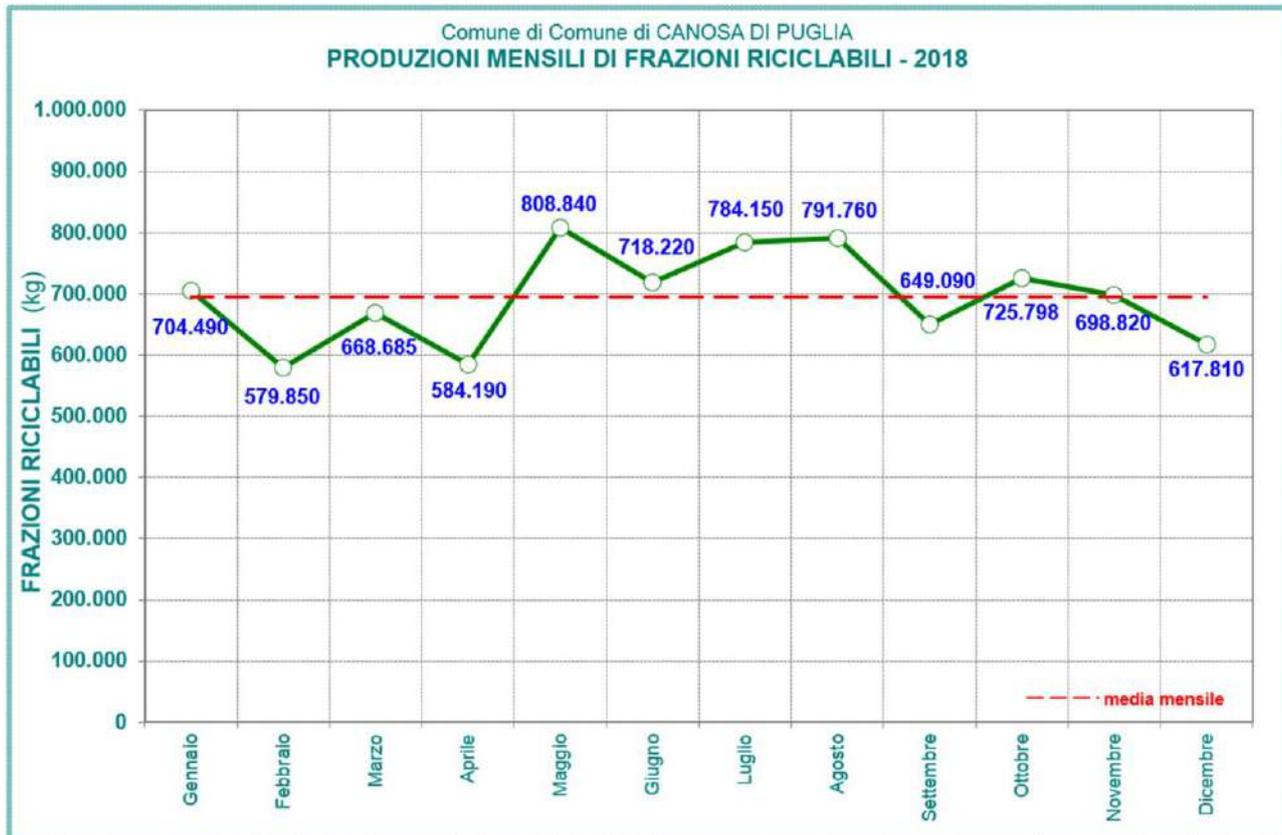
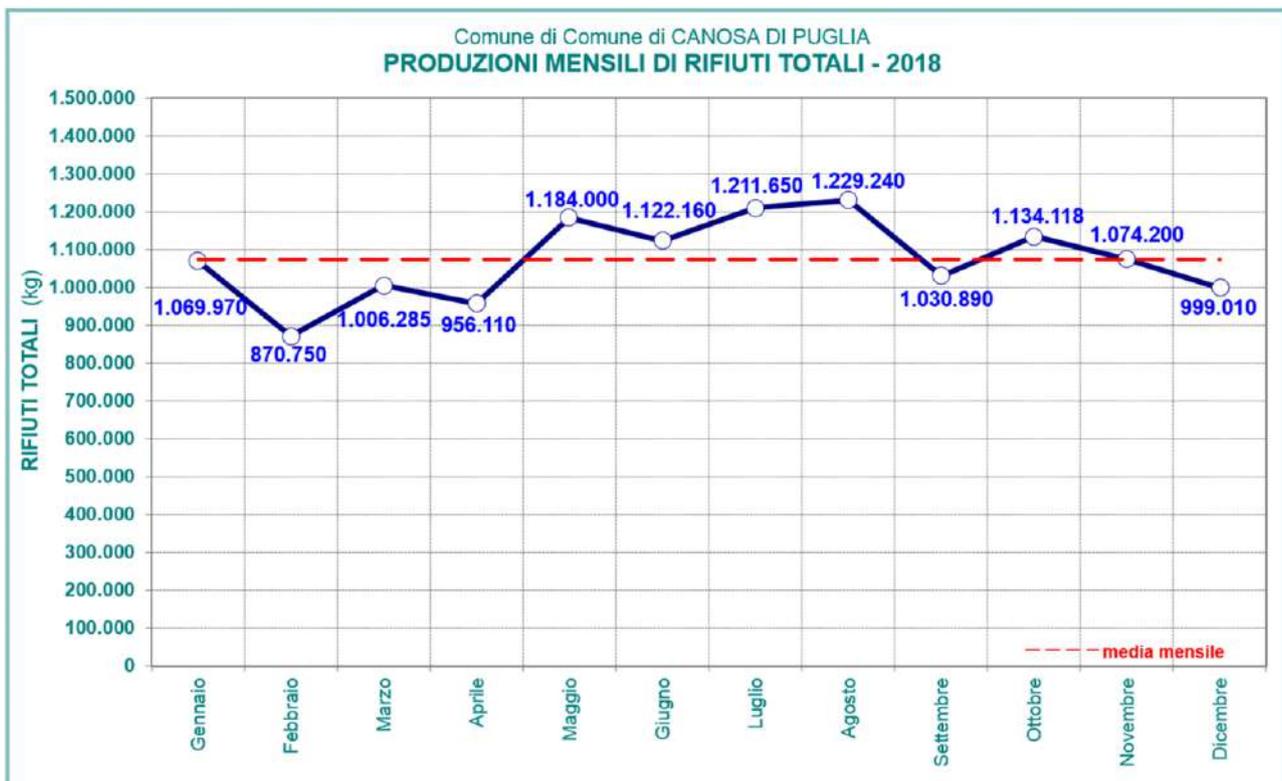
Comune di CANOSA DI PUGLIA
PROFILI DELLE STAGIONALITA' DELLE PRODUZIONI PROCAPITE (kg) - 2018

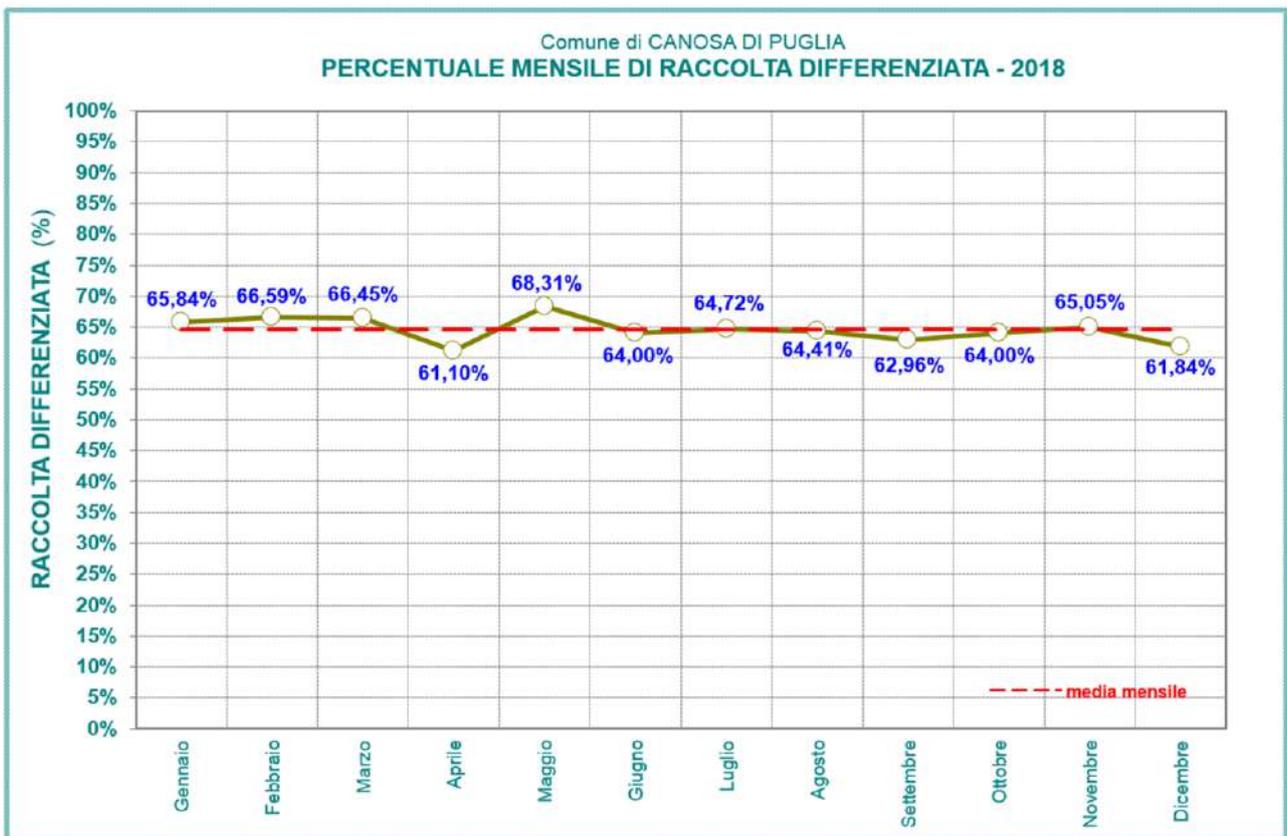
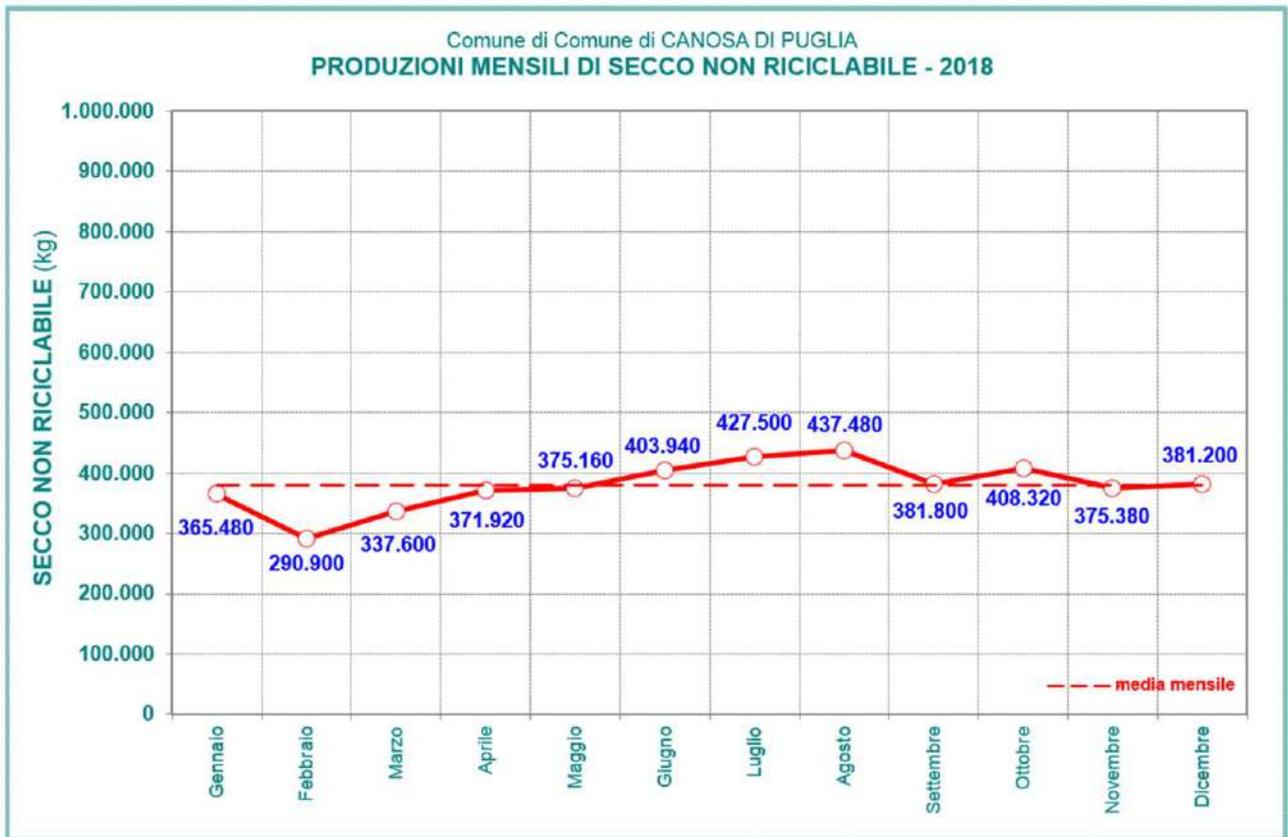
	Gen.	Feb.	Mar.	Apr.	Mag.	Giu.	Lug.	Ago.	Sett.	Ott.	Nov.	Dic.	ANNO
Secco non Riciclabile	12,32	9,81	11,38	12,54	12,65	13,62	14,41	14,75	12,87	13,77	12,66	12,85	153,65
Frazioni Riciclabili	23,75	19,55	22,55	19,70	27,27	24,22	26,44	26,70	21,89	24,47	23,56	20,83	280,94
Rifiuto Totale	36,08	29,36	33,93	32,24	39,92	37,84	40,86	41,45	34,76	38,24	36,22	33,69	434,58

Di seguito un grafico della caratterizzazione qualitativa e quantitativa della composizione del rifiuto conferito nel Comune di Canosa di Puglia nell'anno 2018.

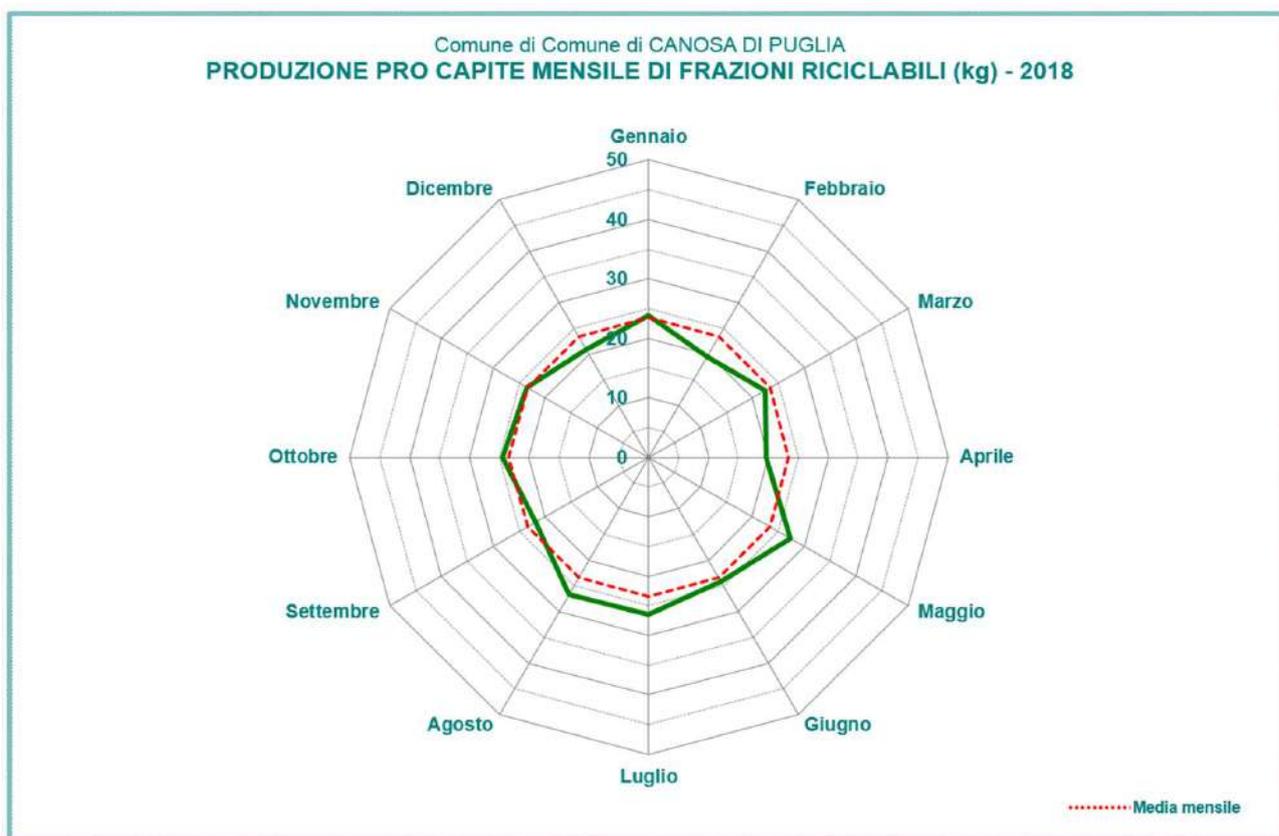
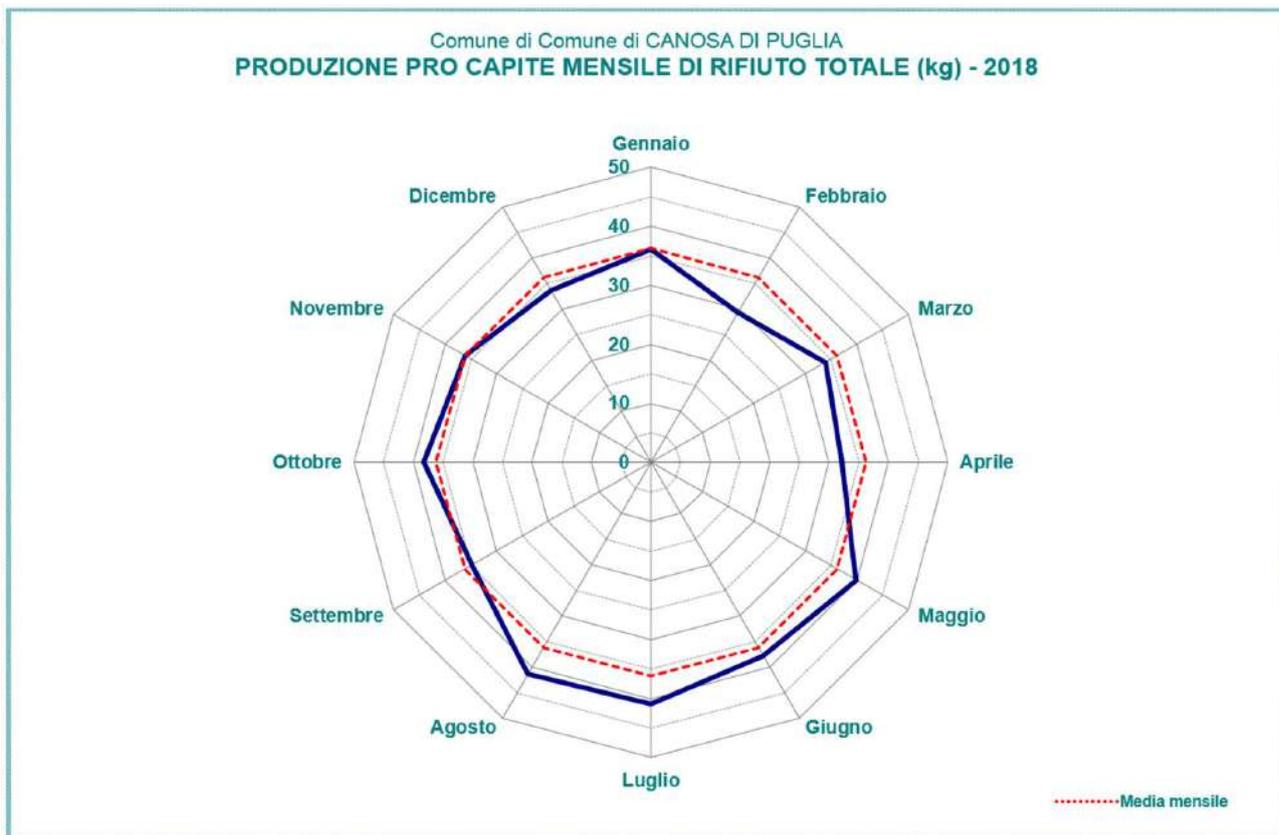


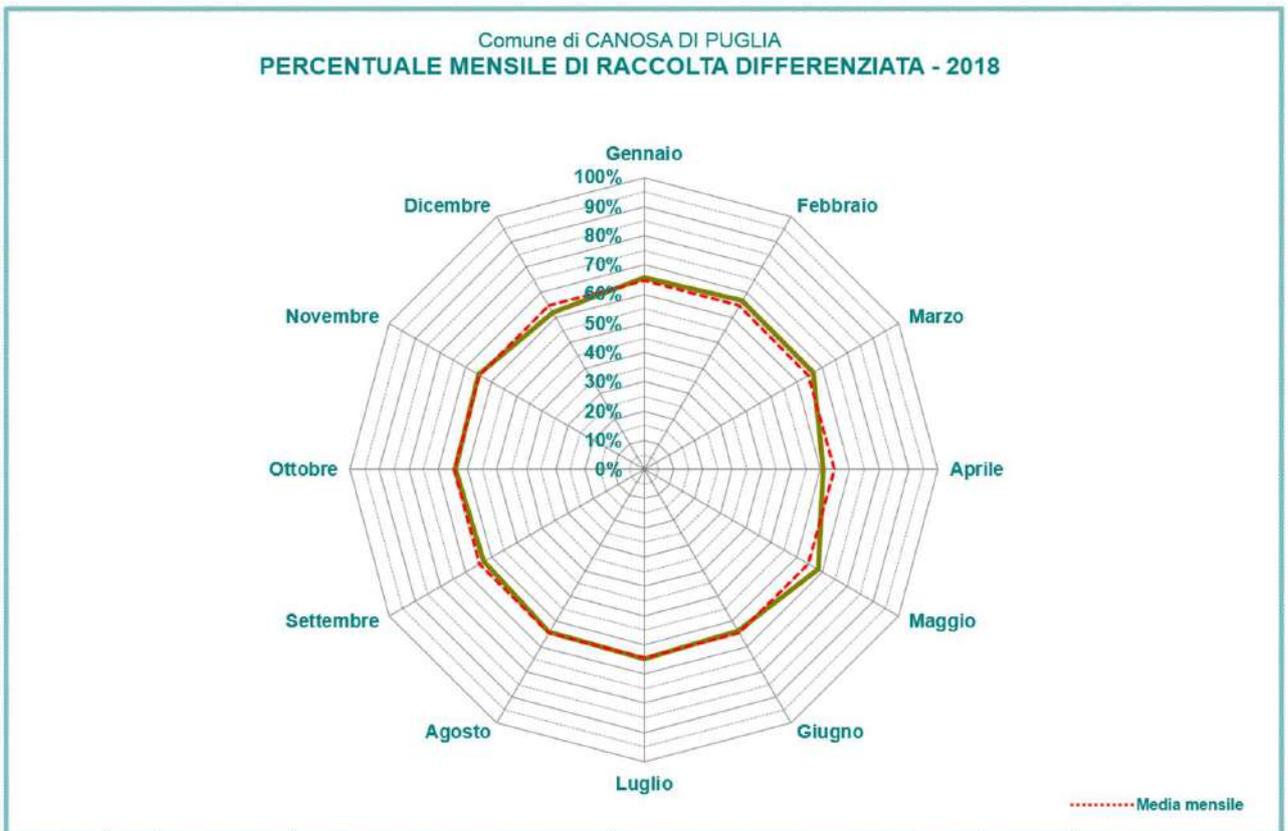
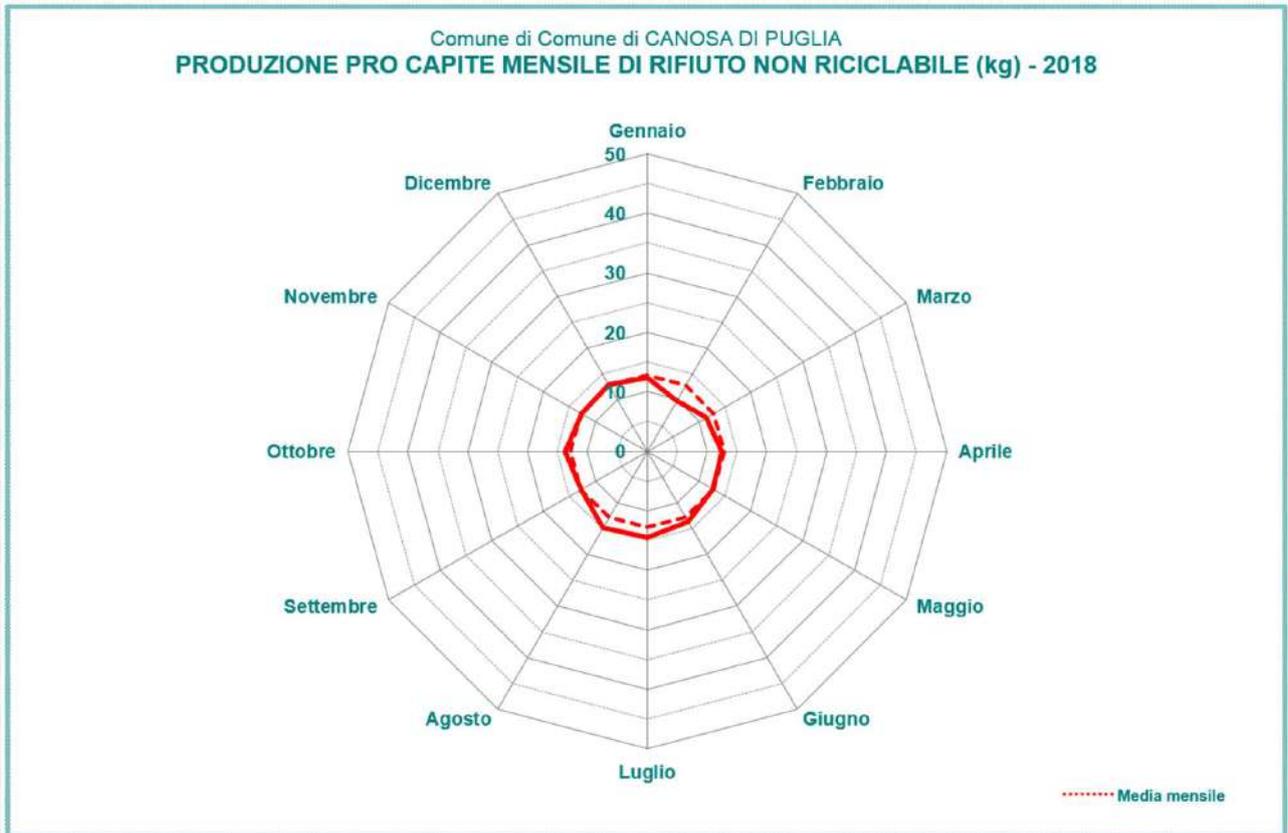
Si riportano di seguito delle elaborazioni grafiche relative alle produzioni e all'andamento mensile della percentuale di RD del Comune di Canosa di Puglia nell'anno 2018.





Si riportano di seguito delle elaborazioni grafiche relative alle produzioni pro capite e all'andamento mensile della percentuale di RD del Comune di Canosa di Puglia nell'anno 2018.





Lo scenario attuale di gestione dei rifiuti del Comune di Canosa di Puglia è caratterizzato da un sistema di raccolta misto domiciliare/stradale. L'attuale modello di raccolta ad oggi non consente il raggiungimento degli obiettivi minimi di Raccolta Differenziata (RD) e di recupero di materia previsti dalla normativa nazionale e dall'Unione Europea. L'attuale modello di organizzazione del servizio, dunque, non risulta in prospettiva compatibile né con gli obiettivi di Raccolta Differenziata previsti dalla normativa nazionale né con gli obiettivi di miglioramento continuo dei servizi che l'amministrazione del Comune di Canosa di Puglia si è data.

Il Comune di Canosa di Puglia, nel perseguire obiettivi condivisi di sostenibilità ambientale e miglioramento dei servizi resi alla comunità, con il prossimo affidamento dei servizi intende introdurre ed implementare le seguenti misure di ottimizzazione:

- Una riorganizzazione degli attuali servizi di raccolta che favorisca le raccolte differenziate e limiti ulteriormente la produzione di Rifiuto Indifferenziato;
- Eliminare completamente il servizio di raccolta misto domiciliare-stradale, implementando invece un sistema di raccolta dei rifiuti urbani basato completamente su una modalità di raccolta domiciliare Porta a Porta;
- Una migliore e razionale organizzazione nel trasferimento dei materiali raccolti alle piattaforme di destinazione;
- L'implementazione di sistemi informatizzati nella gestione dei servizi di raccolta domiciliare e di spazzamento stradale;
- Il progressivo passaggio alla Tariffazione Puntuale;
- Un'adeguata campagna di comunicazione, capace di coinvolgere ed accompagnare i cittadini verso il cambiamento.

Il Comune di Canosa di Puglia, al fine di definire gli scenari tecnico-economici del prossimo servizio, si è dotata di un Piano Industriale per la gestione unitaria dei servizi di Igiene Urbana.

B.1.2 - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Considerato che l'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", nel presente paragrafo si esamina brevemente il significato di tali termini e di connessi obblighi, tenuto presente che il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani è inquadrabile tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il servizio pubblico può essere individuato come attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato. Il servizio universale è invece definito in considerazione degli effetti perseguiti, tesi a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile. In particolare, la Direttiva 2002/22/CE, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), definisce come servizio universale

"Insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza". Ciò può comportare *"la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato".*

Le due definizioni rappresentano, in definitiva, i due lati di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" l'attenzione è rivolta al soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza sugli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo. Il Consiglio di Stato (con Sentenza 1° aprile 2011, n. 2012) ha chiarito che si è in presenza di un servizio di interesse economico generale a condizione che

"il servizio sia volto a soddisfare direttamente bisogni della collettività e sia direttamente fruibile da parte dei cittadini: che il rischio per la gestione del servizio sia assunto dal gestore e non sia a carico dell'amministrazione; che la remunerazione avvenga tramite tariffazione e gravi sugli utenti; che il rapporto sia trilaterale tra amministrazione-appaltatore o concessionario e utenti".

La Corte Costituzionale (con Sentenza n. 325 del 2010) ha stabilito che vi è una sostanziale coincidenza tra servizi di interesse economico generale e servizi pubblici a rilevanza economica. Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, essi vanno ricercati 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).

In tal senso, la tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di appalto, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza. In particolare, si evidenzia che nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio: universalità del servizio, continuità, qualità e regolarità del servizio, tutela degli utenti e dei consumatori, accessibilità delle tariffe;
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

Tali obblighi, per quanto attiene il Comune di Canosa di Puglia sono ampiamente rispettati.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Relativamente alla scelta del modello di gestione, alla luce di quanto evidenziato, la scelta amministrativa del Comune di Canosa di Puglia non può che essere orientata verso ricorso al mercato ossia all'individuazione del soggetto gestore all'esito di una gara ad evidenza pubblica (appalto) in applicazione delle norme previste dal D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006. La scelta scaturisce dall'analisi comparativa, sotto un profilo squisitamente giuridico - legislativo, dei modelli operativi esistenti (gestione in house, società mista ed appalto), dall'analisi economico-finanziaria che ne evidenzia la sostenibilità e dalla considerazione che il ricorso alla gara di evidenza pubblica per selezione del soggetto gestore 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 ed efficienza dell'azione amministrativa.

Riepilogando infatti quanto sopra esposto, i modelli gestori alternativi (affidamento a società in house-affidamento a società mista) non sono stati presi in analisi in quanto, come reso evidente anche dalla "Revisione ordinaria delle partecipazioni societarie ex art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e ss.mm.ii" N. 84 del 19/12/2019 approvata in Consiglio Comunale, nel territorio del Comune di Canosa di Puglia, ad oggi, non vi è una società pubblica idonea ad espletare tale tipologia di servizio pubblico.

Di contro, 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 futura gestione del servizio, oltre che la più conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.

Il modello di gestione prescelto è dunque quello del ricorso al mercato con l'individuazione del soggetto contraente (appaltatore) mediante procedura ad evidenza pubblica.

La gara d'appalto si presenta dunque come un modello appropriato per l'attuazione di un modello gestionale del servizio di Igiene Urbana che, da un lato, garantisca il rispetto della normativa comunitaria e dei principi di libera concorrenza, trasparenza e non discriminazione e, dall'altro, assicuri l'ottimizzazione dei profili qualitativi della gestione, la massimizzazione dell'efficienza economica e l'efficacia del servizio.

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 - ANALISI COMPARATIVA DEGLI ATTUALI COSTI DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

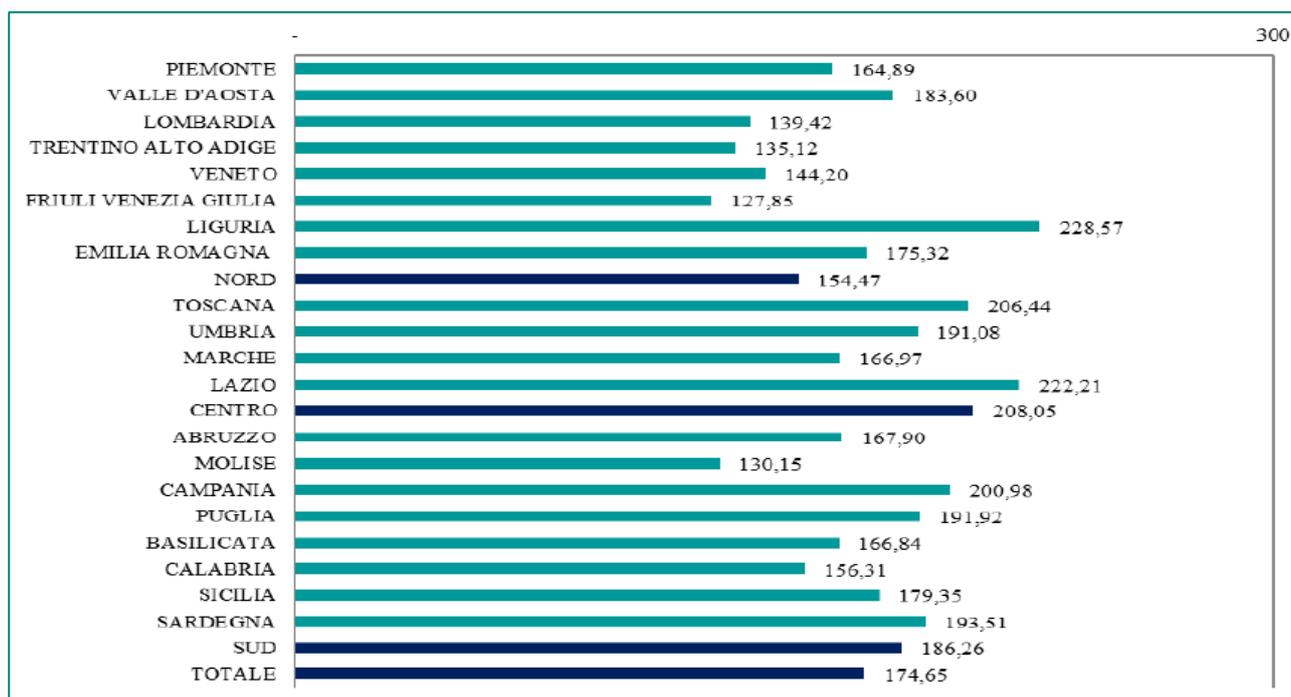
Per la seguente Analisi Comparativa del costo dei servizi di Igiene Urbana del Comune di Canosa di Puglia sono stati utilizzati i dati ufficiali delle seguenti fonti:

- Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA (l'analisi dei costi è riferita all'anno 2018);
- Costo del servizio riferito all'anno 2019 (fonte PEF 2019 Comune di Canosa di Puglia).

Il Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA, relativamente all'analisi dei costi dei servizi di Igiene Urbana (costi di raccolta, gestione, trattamento/smaltimento, servizi di spazzamento e altri servizi connessi). Il campione esaminato è costituito da 5.983 Comuni, percentualmente pari al 75,2% dei Comuni italiani (7.954), corrispondente in termini di popolazione, a 50.874.692 di abitanti residenti, ovvero, l'84,3% della popolazione italiana (60.359.546). L'analisi dei dati, a livello nazionale, ha mostrato una media del costo annuo pro capite - CTOTab - pari a 174,65 euro/abitante*anno. Rispetto al 2017, anno in cui il costo è risultato pari a 171,19 euro/abitante*anno, si assiste ad un aumento di 3,46 euro/abitante*anno. Per macroarea geografica, il costo totale annuo pro capite del servizio risulta al Nord pari a 154,47 euro/abitante*anno, al Centro pari a 208,05 euro/abitante*anno e al Sud pari a 186,26 euro/abitante*anno.

Il Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA analizza inoltre le medie regionali dei costi annui pro capite di gestione dei servizi di Igiene Urbana, dal quale si evidenzia che il costo medio euro/abitante*anno per la regione Puglia è di 191,92 euro/abitante*anno.

Grafico 1 Medie regionali del costo totale pro capite (euro/abitante per anno) - anno 2018- Fonte Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA.



Di seguito una tabella comparativa del costo totale medio pro capite annuo¹ dei servizi di Igiene Urbana riferito all'anno 2018 del NORD, CENTRO, SUD, Regione Puglia e Media Nazionale comparato con il costo pro capite medio del Comune di Canosa di Puglia riferito all'anno 2019.

ANNO RIF.	AREA GEOGRAFICA	COSTO MEDIO PRO CAPITE/ANNO
2018	NORD	€ 154,47
2018	CENTRO	€ 208,05
2018	SUD	€ 186,26
2018	ITALIA	€ 174,65
2018	REGIONE PUGLIA	€ 191,92
2019	COMUNE DI CANOSA DI PUGLIA	€ 141,81

Nel grafico successivo si compara il costo totale medio pro capite anno del NORD, CENTRO, SUD, Regione Puglia e Media Nazionale con il costo pro capite medio del Comune di Canosa di Puglia riferito all'anno 2019.

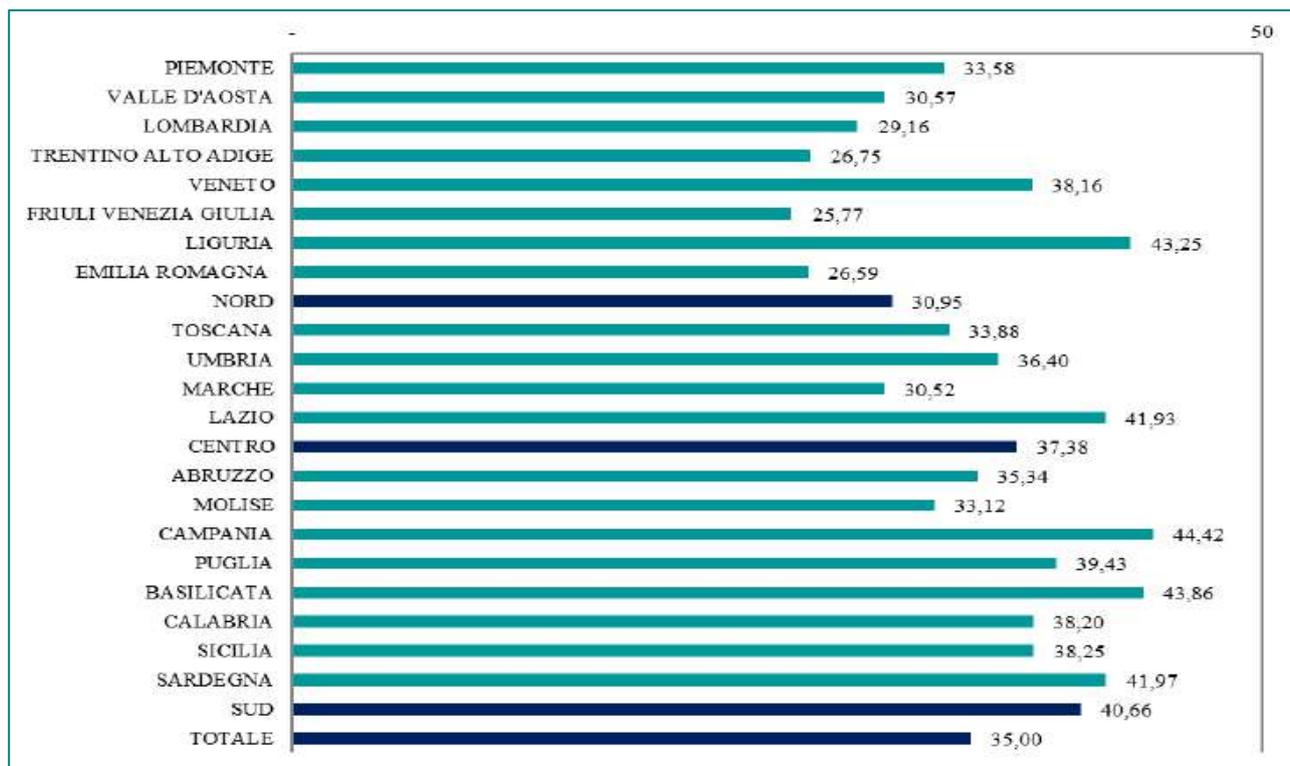


L'analisi comparativa del costo pro capite medio evidenzia inequivocabilmente che il Comune di Canosa di Puglia, ha un costo pro capite medio inferiore rispetto alla media dei comuni della Regione Puglia, del Centro e del Sud Italia, oltre che della media nazionale.

¹ FONTI: Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA.

Il Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA, relativamente all'analisi dei costi specifici per kg di rifiuto, al fine di rispettare le medesime modalità di determinazione dei costi impiegate nel calcolo dei costi pro capite annui, specifica che le quote dichiarate come costi di spazzamento e lavaggio, costi comuni e costi del capitale sono rapportate alla quantità totale di rifiuti urbani prodotti (indifferenziati + differenziati), mentre il costo di gestione dei rifiuti indifferenziati è rapportato al quantitativo di rifiuti indifferenziati prodotti, comprensivo dei rifiuti da spazzamento stradale e dei rifiuti ingombranti avviati allo smaltimento. I costi specifici di gestione delle raccolte differenziate, invece, sono ottenuti rapportando i costi relativi alle quantità raccolte in modo differenziato. Il costo medio nazionale di gestione del rifiuto urbano totale è risultato pari a 35,00 eurocentesimi/kg e comprende anche le altre componenti di costo non direttamente imputabili alla gestione della frazione indifferenziata e di quella differenziata (costi di spazzamento e lavaggio delle strade, costi comuni e costi d'uso del capitale). Rispetto al 2017, anno in cui si è registrato un costo pari a 34,41 eurocentesimi/kg, si registra un aumento dell'1,7%. A livello di macroarea, il costo di gestione totale medio per kg di rifiuto è sensibilmente differente rispetto alla media nazionale, risultando di 30,95 eurocentesimi/kg al Nord, di 37,38 eurocentesimi/kg al Centro e di 40,66 eurocentesimi/kg al Sud. Il Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA analizza inoltre le medie regionali, espresse in eurocentesimi/kg di rifiuto prodotto, dal quale si evidenzia che il costo medio per la Regione Puglia è di 39,43 eurocentesimi/kg.

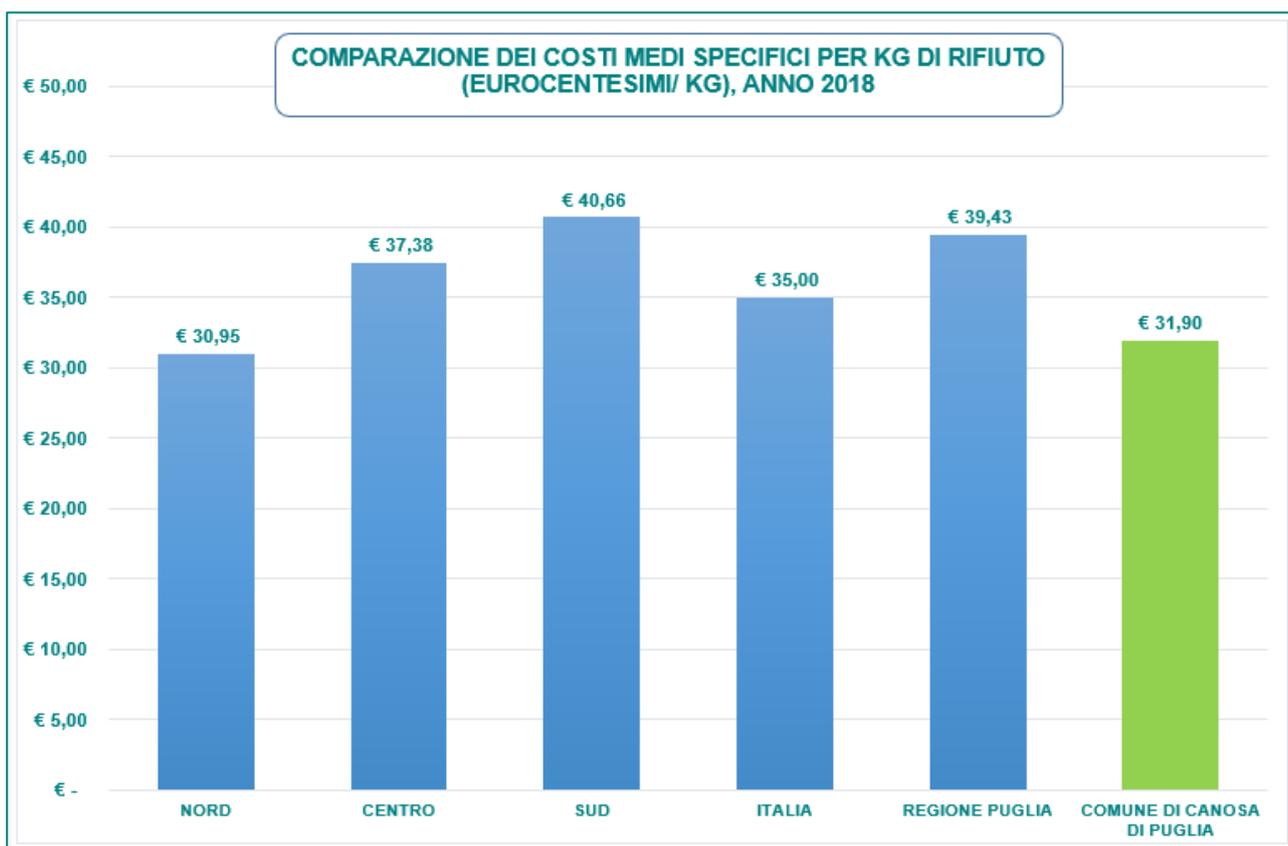
Grafico 2 Medie regionali del costo totale per kg di rifiuto (eurocentesimi/kg) - anno 2018 - Fonte Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2019 ISPRA.



Di seguito una tabella comparativa del costo totale medio per kg di rifiuto (eurocentesimi/kg) riferito all'anno 2018 del NORD, CENTRO, SUD, Regione Puglia e Media Nazionale comparato con il costo totale medio per kg di rifiuto del Comune di Canosa di Puglia nello stesso anno di riferimento.

ANNO RIF.	AREA GEOGRAFICA	COSTO MEDIO €/cent/kg
2018	NORD	€ 30,95
2018	CENTRO	€ 37,38
2018	SUD	€ 40,66
2018	ITALIA	€ 35,00
2018	REGIONE PUGLIA	€ 39,43
2018	COMUNE DI CANOSA DI PUGLIA	€ 31,90

Nel grafico successivo si compara il costo totale medio per kg di rifiuto (eurocentesimi/kg) riferito all'anno 2018 del NORD, CENTRO, SUD, Regione Puglia e Media Nazionale comparato con il costo totale medio per kg di rifiuto del Comune di Canosa di Puglia nello stesso anno di riferimento.



L'analisi comparativa del costo totale medio per kg di rifiuto (eurocentesimi/kg) riferita all'anno 2018 mette in evidenza un valore riferito al Comune di Canosa di Puglia inferiore rispetto alla media dei comuni della Regione Puglia, del Centro e del Sud Italia, oltre che della media nazionale.

Viene di seguito fornito il calcolo, espresso nelle diverse sezioni in termini assoluti (€/anno) e di pro capite medio (€/ab.anno) dei costi del nuovo servizio e dettagliato rispetto alle macrovoci di costo:

- spese per la mano d'opera;
- costo di ammortamento degli automezzi (7 anni);
- ammortamento annuo dei contenitori;
- costo per sacchi e materiale non ammortizzabile.
- costi di avvio dei servizi.

Tali costi comprendono i costi di trasporto dei materiali fino agli impianti di servizio individuati. Si è provveduto a calcolare il tempo medio per ciascun viaggio di trasporto (andata e ritorno in ore) per ogni frazione in relazione alla distanza tra il Comune di Canosa di Puglia e gli impianti di destinazione. Si specifica che la voce "Costo distribuzione cont." e "Costo campagna coinvolgimento" rappresenta il costo medio annuale di tali attività ma nel primo anno, in considerazione della complessità della fase di introduzione della tariffazione puntuale, l'I.A. dovrà presentare al Comune di Canosa di Puglia ed all'amministrazione comunale un Piano esecutivo di intervento delle suddette azioni con un budget minimo complessivo pari a:

- 3,00 €/ab Iva esclusa per la campagna di coinvolgimento;
- 2,50 €/ab Iva esclusa per la distribuzione dei contenitori e rimozione di quelli attuali.

La determinazione dei costi complessivi del servizio di gestione integrata comprende sia il costo di raccolta (che con la trasformazione dei servizi è destinato ad aumentare in modo consistente), dei ricavi per la cessione ai consorzi di filiera dei materiali recuperati (destinati anche essi ad aumentare per il miglioramento quali - quantitativo delle RD) ed infine del costo di trattamento (destinato a diminuire grazie alla riduzione dei quantitativi di rifiuti residui da avviare a trattamento). Bisogna infatti considerare che l'aumento dei costi di raccolta viene normalmente compensato (parzialmente o completamente in relazione al livello dei costi di trattamento) dall'aumento dei ricavi CONAI e dalla parallela diminuzione dei costi di trattamento. Il costo complessivo dei servizi risulta determinato dal sommarsi delle singole componenti, così individuabili:

- costi raccolta dei rifiuti residui comprensivi dei costi tecnici indiretti, spese generali e remunerazione del capitale;
- costi raccolta delle frazioni raccolte in modo differenziato;
- costi trattamento e ricavi da cessione materiali recuperati.

Per quanto riguarda i ricavi ed i costi di trattamento degli imballaggi sottoposti alle regole definite dall'Accordo CONAI-ANCI, sono stati assunti i valori definiti nel recente aggiornamento dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI 2014-2019. Considerando che tali materiali verranno sottoposti ad una preselezione per migliorarne il grado di purezza merceologica, sono stati assunti come riferimento i corrispettivi riconosciuti dal CONAI di "prima fascia", ovvero con presenza di materiali estranei ridotta al minimo, avendo comunque imputato, il costo della

preselezione e del trattamento degli scarti derivanti da tale preselezione. Per le altre frazioni (quali oli esausti, batterie esauste, RAEE, ecc.) si considera in prima approssimazione che gli eventuali costi di prelaborazione o di conferimento a destinazione si pareggino con l'eventuale valore riconosciuto dal mercato o con i contributi dei Consorzi preposti.

Di seguito vengono illustrate le tariffe di trattamento che sono state assunte nel presente Piano Industriale:

- costo per il trattamento dei RU residui: **139,62 €/t IVA esclusa**;
- costo per il compostaggio della frazione organica: **198,00 €/t IVA esclusa**;
- costo per il compostaggio della frazione verde: **20,00 €/t IVA esclusa**.

Tutti i costi presentati nelle tabelle sottostanti sono comprensivi dei costi tecnici indiretti, delle spese generali e per la remunerazione del capitale investito. Si specifica inoltre che la "Fase Intermedia" si riferisce al primo anno di appalto del servizio, mentre la "Fase a Regime" si riferisce agli anni di appalto seguenti al primo, fino al termine dell'appalto stesso.

Si deve rilevare che il conteggio a livello esecutivo dei costi industriali della riorganizzazione del servizio nella **fase intermedia** fa registrare un costo complessivo del nuovo servizio **superiore** all'attuale importo a consuntivo calcolato per il 2018 in media per il **6,73 %** pur a fronte del rinnovo totale del parco mezzi e delle attrezzature fornite agli utenti.

Con la **fase a regime** si deve rilevare che il conteggio a livello esecutivo dei costi industriali della riorganizzazione del servizio fa registrare una **diminuzione** del costo complessivo del servizio (in particolare grazie al minore tasso di esposizione dei contenitori ottenuto grazie all'introduzione della tariffazione puntuale ed al contestuale miglioramento delle performances quali-quantitative) con un costo complessivo del nuovo servizio **leggermente inferiore** all'attuale importo a consuntivo calcolato per il 2018 pari in media al **- 1,58 %**.

Si rimanda quindi alle successive tabelle esplicative per l'esposizione di dettaglio dei costi dei diversi servizi valutati per il Comune di Canosa di Puglia.

Costo del nuovo servizio in €/anno e €/abitante IVA esclusa - SCENARIO INTERMEDIO

Servizio	Totale racc. spazz. e comunicazione	Ricavi o costo tratt.	Totale costo €/anno	Tot. Costo €/ab.equiv.anno
Rifiuto Urbano Residuo	€ 345.056,90	€ 385.389,51	€ 730.446,41	€ 22,15
Umido Organico	€ 836.149,02	€ 827.170,23	€ 1.663.319,24	€ 50,44
Carta e cartoni	€ 398.574,57	-€ 94.877,58	€ 303.696,98	€ 9,21
Vetro	€ 198.503,17	-€ 35.035,43	€ 163.467,74	€ 4,96
Plastica e metalli	€ 277.497,49	-€ 164.513,43	€ 112.984,06	€ 3,43
Centro Comunale di Raccolta	€ 123.663,39	€ 84.572,32	€ 208.235,71	€ 6,31
Distrib. contenitori e rimozione attuali	€ 41.219,69		€ 41.219,69	€ 1,25
Campagna informativa e di coinvolgimento	€ 74.195,44		€ 74.195,44	€ 2,25
Spazzamento e serv. opzionali	€ 718.972,96	€ 19.576,73	€ 738.549,68	€ 22,40
Altri costi			€ 44.279,71	€ 1,34
Totale	€ 3.013.832,62	€ 1.022.282,34	€ 4.080.394,67	€ 123,74

Nota: nei conteggi a preventivo di cui sopra sono comprese spese generali pari al 14,4%.

Di seguito viene riportato il costo del servizio a seguito dell'ulteriore riduzione delle frequenze di raccolta e della possibile introduzione della tariffazione puntuale:

Costo del nuovo servizio in €/anno e €/abitante IVA esclusa - SCENARIO A REGIME

Servizio	Totale racc. spazz. e comunicazione	Ricavi o costo tratt.	Totale costo €/anno	Tot. Costo €/ab.equiv.anno
Rifiuto Urbano Residuo	€ 331.005,17	€ 300.729,15	€ 631.734,32	€ 19,16
Umido Organico	€ 592.572,55	€ 877.930,16	€ 1.470.502,71	€ 44,59
Carta e cartoni	€ 404.918,40	-€ 102.688,14	€ 302.230,26	€ 9,17
Vetro	€ 184.046,52	-€ 35.582,23	€ 148.464,29	€ 4,50
Plastica e metalli	€ 298.076,58	-€ 174.690,13	€ 123.386,44	€ 3,74
Centro Comunale di Raccolta	€ 98.144,65	€ 90.102,24	€ 188.246,89	€ 5,71
Distrib. contenitori e rimozione attuali	€ 41.219,69		€ 41.219,69	€ 1,25
Campagna informativa e di coinvolgimento	€ 74.195,44		€ 74.195,44	€ 2,25
Spazzamento e serv. opzionali	€ 718.972,96	€ 19.494,99	€ 738.467,95	€ 22,39
Altri costi			€ 44.279,71	€ 1,34
Totale	€ 2.743.151,95	€ 975.296,03	€ 3.762.727,70	€ 114,11

Nota: nei conteggi a preventivo di cui sopra sono comprese spese generali pari al 14,4%.

Si riporta di seguito il dettaglio dei costi per il servizio di raccolta e trasporto distinguendo tra costi della mano d'opera, il costo di gestione e ammortamento degli automezzi, il costo di ammortamento annuo dei contenitori ed in costo dei sacchi e dei materiali non ammortizzabili.

Dettaglio costi di raccolta in €/anno IVA esclusa - SCENARIO INTERMEDIO

Servizio	Spese mano d'opera	Costo automezzi	Ammort. annuo	Costo sacchi e mater. non ammortizzab.	Tot. raccolta, spazzamento e comunicaz.
Rifiuto Urbano Residuo	€ 180.861,46	€ 63.585,26	€ 8.886,54	€ 91.723,63	€ 345.056,90
Umido Organico	€ 585.778,27	€ 154.031,02	€ 38.366,28	€ 57.973,44	€ 836.149,02
Carta e cartoni	€ 267.625,16	€ 78.691,10	€ 52.258,30	€ 0,00	€ 398.574,57
Vetro	€ 126.375,03	€ 32.437,81	€ 39.690,32	€ 0,00	€ 198.503,17
Plast. e Latt.	€ 185.924,55	€ 50.796,29	€ 7.213,08	€ 33.563,57	€ 277.497,49
Centro Comunale di Raccolta	€ 97.153,74	€ 7.197,29	€ 19.312,36		€ 123.663,39
Distrib. contenit. e rimoz. attuali					€ 41.219,69
Campagna inform. e di coinv.					€ 74.195,44
Spazzamento e serv. opzionali	€ 523.307,88	€ 183.986,90	€ 3.792,20	€ 7.885,98	€ 718.972,96
Totale	€ 1.967.026,10	€ 570.725,69	€ 169.519,08	€ 191.146,61	€ 3.013.832,62

Nota: nel conteggio a preventivo di cui sopra sono comprese le spese generali pari al 14,4%.

Dettaglio costi di raccolta in €/anno IVA esclusa - SCENARIO A REGIME

Servizio	Spese mano d'opera	Costo automezzi	Ammort. annuo	Costo sacchi e mater. non ammortizzab.	Tot. raccolta, spazzamento e comunicaz.
Rifiuto Urbano Residuo	€ 171.976,10	€ 58.478,91	€ 8.826,53	€ 91.723,63	€ 331.005,17
Umido Organico	€ 391.631,46	€ 104.591,72	€ 38.375,93	€ 57.973,44	€ 592.572,55
Carta e cartoni	€ 265.525,90	€ 78.548,96	€ 60.843,53	€ 0,00	€ 404.918,40
Vetro	€ 114.371,52	€ 29.945,05	€ 39.729,95	€ 0,00	€ 184.046,52
Plast. e Latt.	€ 201.676,75	€ 55.623,17	€ 7.213,08	€ 33.563,57	€ 298.076,58
Centro Comunale di Raccolta	€ 71.156,87	€ 7.675,42	€ 19.312,36		€ 98.144,65
Distrib. contenit. e rimoz. attuali					€ 41.219,69
Campagna inform. e di coinv.					€ 74.195,44
Spazzamento e serv. opzionali	€ 523.307,88	€ 183.986,90	€ 3.792,20	€ 7.885,98	€ 718.972,96
Totale	€ 1.739.646,49	€ 518.850,14	€ 178.093,58	€ 191.146,61	€ 2.743.151,95

Nota: nel conteggio a preventivo di cui sopra sono comprese le spese generali pari al 14,4%.

Di seguito viene riportato il dettaglio del personale operativo impiegato per i servizi nella **Fase intermedia (primo anno)**:

Dettaglio personale operativo impiegato per i servizi di igiene urbana nella Fase intermedia

	Personale	Media annuale totale op./sett.	Media op./sett. Servizio BASE	Media op./sett. Servizio ESTIVO
RESIDUO	Operatori del II liv.	1,10	1,27	1,14
	Operatori del III liv.	1,17	1,32	1,21
	Operatori del III liv. #	0,25	0,27	0,25
	Operatori del IV liv.	0,94	1,02	0,96
	TOTALE	3,45	3,89	3,56
UMIDO	Operatori del II liv.	2,85	4,66	3,30
	Operatori del III liv.	5,53	8,98	6,39
	Operatori del IV liv.	1,82	2,79	2,06
	TOTALE	10,19	16,43	11,75
CARTA	Operatori del II liv.	1,77	2,72	2,01
	Operatori del III liv.	2,28	3,66	2,63
	Operatori del IV liv.	0,71	1,04	0,80
	TOTALE	4,77	7,42	5,43
VETRO	Operatori del II liv.	0,56	0,64	0,58
	Operatori del III liv.	1,52	1,77	1,58
	Operatori del IV liv.	0,36	0,39	0,37
	TOTALE	2,45	2,80	2,54
PLAST. E LATT.	Operatori del II liv.	0,60	0,71	0,63
	Operatori del III liv.	2,26	2,69	2,37
	Operatori del III liv. #	0,60	0,71	0,63
	Operatori del IV liv.	0,11	0,15	0,12
	TOTALE	3,56	4,27	3,74
CCR	Operatori del II liv.	1,17	0,78	1,07
	Operatori del IV liv.	0,17	0,17	0,17
	TOTALE	1,34	0,95	1,24
TOT. RACCOLTA	Operatori del II liv.	8,04	10,78	8,73
	Operatori del III liv.	12,76	18,43	14,18
	Operatori del III liv. #	0,84	0,98	0,88
	Operatori del IV liv.	4,11	5,57	4,47
	TOTALE RACCOLTA E TRASPORTO	25,76	35,77	28,26
SPAZZ. E S. ACC.	Operatori del II liv.	5,12	5,13	5,12
	Operatori del III liv.	2,18	2,18	2,18
	Operatori del III liv. #	1,41	1,41	1,41
	Operatori del IV liv.	1,91	1,91	1,91
	TOT. SPAZZAMENTO E SERV. ACCESSORI	10,62	10,62	10,62
TOTALE GEN.	Operatori del II liv.	13,17	15,91	13,85
	Operatori del III liv.	14,94	20,61	16,36
	Operatori del III liv. #	2,25	2,39	2,29
	Operatori del IV liv.	6,01	7,48	6,38
	TOTALE GENERALE	36,37	46,39	38,88

Di seguito viene riportato il dettaglio del personale operativo impiegato per i servizi di igiene urbana nella **Fase a regime (dal secondo anno)**:

Dettaglio personale operativo impiegato per i servizi di igiene urbana nella Fase a Regime

	Personale	Media annuale totale op./sett.	Media op./sett. Servizio BASE	Media op./sett. Servizio ESTIVO
RESIDUO	Operatori del II liv.	1,08	1,26	1,12
	Operatori del III liv.	1,15	1,31	1,19
	Operatori del III liv. #	0,23	0,26	0,24
	Operatori del IV liv.	0,77	1,05	0,84
	TOTALE	3,23	3,87	3,39
UMIDO	Operatori del II liv.	1,83	3,20	2,17
	Operatori del III liv.	3,56	6,16	4,21
	Operatori del IV liv.	1,24	2,10	1,46
	TOTALE	6,63	11,47	7,84
CARTA	Operatori del II liv.	1,73	2,78	1,99
	Operatori del III liv.	2,20	3,71	2,58
	Operatori del IV liv.	0,73	1,08	0,81
	TOTALE	4,66	7,56	5,39
VETRO	Operatori del II liv.	0,42	0,63	0,47
	Operatori del III liv.	1,33	1,87	1,47
	Operatori del IV liv.	0,33	0,40	0,35
	TOTALE	2,08	2,90	2,29
PLAST. E LATT.	Operatori del II liv.	0,63	0,77	0,67
	Operatori del III liv.	2,44	2,90	2,55
	Operatori del III liv. #	0,63	0,77	0,67
	Operatori del IV liv.	0,16	0,16	0,16
	TOTALE	3,86	4,61	4,05
CCR	Operatori del II liv.	0,59	0,78	0,64
	Operatori del IV liv.	0,18	0,18	0,18
	TOTALE	0,77	0,96	0,82
TOT. RACCOLTA	Operatori del II liv.	6,28	9,42	7,07
	Operatori del III liv.	10,68	15,96	12,00
	Operatori del III liv. #	0,87	1,03	0,91
	Operatori del IV liv.	3,41	4,97	3,80
	TOTALE RACCOLTA E TRASPORTO	21,24	31,38	23,78
SPAZZ. E S. ACC.	Operatori del II liv.	5,12	5,13	5,12
	Operatori del III liv.	2,18	2,18	2,18
	Operatori del III liv. #	1,41	1,41	1,41
	Operatori del IV liv.	1,91	1,91	1,91
	TOT. SPAZZAMENTO E SERV. ACCESSORI	10,62	10,62	10,62
TOTALE GEN.	Operatori del II liv.	11,41	14,55	12,19
	Operatori del III liv.	12,86	18,14	14,18
	Operatori del III liv. #	2,27	2,44	2,31
	Operatori del IV liv.	5,32	6,88	5,71
	TOTALE GENERALE	31,86	42,00	34,39

Conclusioni

Seppur i diversi sistemi e modalità di applicazione delle tariffe (presuntivi/corrispettivi, diverso grado di copertura dei costi di gestione, rapporto tra quota utenze domestiche e utenze non domestiche, ecc.), piuttosto che i diversi regimi tariffari succedutisi negli anni (TARES, TARI...), non rendano facile il confronto, le analisi comparative effettuate utilizzando fonti diverse, hanno dimostrato ampiamente la congruità e l'equità delle tariffe attualmente applicate dal Comune di Canosa di Puglia, mettendo in rilievo importi nettamente inferiori rispetto a quelli medi applicati in ambito nazionale e regionale. I dati del Piano Industriale del nuovo servizio sopra riportati, confermano l'economicità della scelta dell'affidamento esterno.

Si evidenzia, in ogni caso, che il confronto sull'efficacia e sull'economicità della gestione integrata del servizio va fatto anche sul totale dei costi di gestione a parità di servizi erogati; da questo punto di vista è importante sottolineare che il nuovo servizio, rispetto all'attuale, prevede l'ottimizzazione dei servizi e delle frequenze di raccolta, l'ottimizzazione dei servizi di spazzamento, l'informatizzazione dei servizi e la progressiva applicazione della Tariffazione Puntuale.

I confronti hanno in ogni caso dimostrato come i costi previsti per il nuovo servizio di Igiene Urbana (raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e servizi di spazzamento) del Comune di Canosa di Puglia, confermino pienamente l'applicazione del principio di efficienza ed economicità.

SEZIONE E - COMPENSAZIONI ECONOMICHE

A fronte degli specifici obblighi di servizio pubblico non sono previste compensazioni. Come noto, le compensazioni (decisione 2005/842/CE della Commissione) si sostanziano in quelle erogazioni, da parte di una pubblica autorità, che costituisce «la contropartita delle prestazioni fornite dalle imprese beneficiarie per adempiere obblighi di servizio pubblico» (Corte di Giustizia Europea sentenza del 24 luglio 2003, causa C-280/00. Esempio: compensazione erogata a favore di una impresa concessionaria di trasporto pubblico per la copertura dello svantaggio economico derivante dall'obbligo di garantire il servizio a determinate categorie quali persone con disabilità etc.. a tariffe agevolate o in esenzione tariffaria).

Come stabilito Corte di Giustizia Europea nella sentenza del 24 luglio 2003, cit. (nota come sentenza Altmark) è necessario, tra le altre condizioni, che «i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente», onde evitarne l'inclusione nei c.d. aiuti di Stato vietati ai sensi art. 107, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

E' agevole comprendere come la previsione di legge che impone l'integrale copertura del costo del servizio con la tariffa, è da sola sufficiente ad escludere la presenza di compensazioni. In ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori (comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente). Per il servizio in argomento non sono previste compensazioni economiche, poiché le prestazioni vanno remunerate interamente in un canone annuale a base d'asta come indicato nel prospetto riepilogativo sopraindicato. Sono previste specifiche penalità per inadempimenti contrattuali a carico dell'appaltatore. Nel caso di specie non sono previste compensazioni economiche nei confronti della/e società aggiudicatrici per i servizi effettuati.

CONCLUSIONI

Verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge e la convenienza economica dell'affidamento in appalto del servizio di Igiene Urbana e di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani del Comune di Canosa di Puglia, in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico-amministrativo di affidare a terzi la gestione del servizio, il Comune di Canosa di Puglia, nell'esercizio della propria autonomia decisionale e delle prerogative che ne derivano, ritiene, pertanto, che la modalità di gestione con affidamento ad operatore economico esterno rappresenti sicuramente 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 espresse. I modelli gestori alternativi non sono stati presi in analisi in quanto nel territorio del Comune di Canosa di Puglia, ad oggi, non vi è una società pubblica idonea ad espletare tale tipologia di servizio pubblico.

La scelta dell'affidamento esterno dei servizi di Igiene Urbana risulta:

- sostenibile dal punto di vista economico-finanziario;
- sostenibile dal punto di vista ambientale;
- adeguata rispetto al dimensionamento territoriale dei servizi previsti;
- coerente con gli obiettivi dell'Amministrazione Comunale e con le indicazioni della normativa regionale, nazionale e comunitaria di settore.

In conclusione, si ritiene che sussista il requisito di cui alla "motivazione economico-finanziaria della scelta" e che pertanto si possa procedere all'affidamento esterno del servizio secondo le procedure previste dalla normativa di settore.

La presente relazione verrà pubblicata sul sito del Comune di Canosa di Puglia. In ottemperanza al D.L. 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, la relazione deve inoltre essere inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico attraverso l'indirizzo di posta elettronica certificata:

osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.