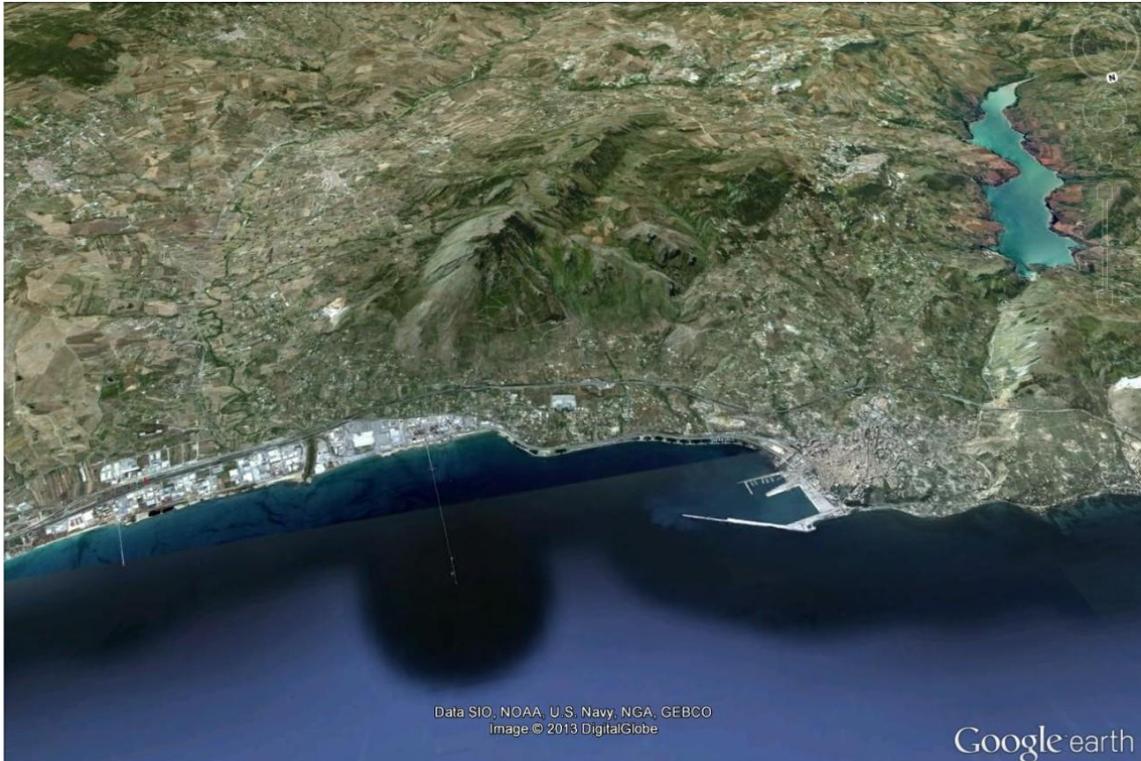


CITTA' DI TERMINI IMERESE



Area di Raccolta Ottimale territorio di Termini Imerese

A cura dell'Ufficio ARO presso il 3° Settore - 5° Servizio - Ambiente del Comune



**RELAZIONE SUGLI ADEMPIMENTI DEL COMUNE IN MERITO ALLA FORMA DI GESTIONE
DEL SERVIZIO DI SPAZZAMENTO, RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI
SUL TERRITORIO DELL'ARO DI TERMINI IMERESE
Art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012**

Aprile 2018

Per l'Ufficio ARO: f.to Ing. Vincenzo Mantia

Il R.U.P. f.to Dott. Donaldo Di Cristofalo

IL DIRIGENTE
f.to Arch. Rosario Nicchitta

PREMESSA

Le linee di indirizzo per l'attuazione della L.R. 9/2010, adottate in data 4.4.2013 dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, riportano quanto segue:

“Secondo la normativa comunitaria in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione attraverso:

- ***esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;***
- ***società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il PPP;***
- ***gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.***

Come detto, il Piano di Intervento per l'organizzazione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto sul territorio dell'ARO deve fornire indicazioni in merito alla forma di gestione a cui si farà ricorso. La relativa decisione, in attuazione di quanto disposto dall'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012, deve essere riportata in un'apposita relazione redatta dall'ente affidante e pubblicata sui relativi siti internet.”

La suddetta disposizione specifica: *“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”*.

La normativa citata prevede, pertanto, la necessità, ai fini dell'affidamento del servizio, della redazione e **della pubblicazione di una relazione**, con duplice contenuto:

- a) la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico di rilevanza economica, indicando le compensazioni economiche se previste.
- b) l'indicazione delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;

In altri termini si “istituzionalizza” l'obbligo di motivare, e pubblicizzare, il ricorso all'affidamento diretto o all'affidamento tramite gara. Il Comune quindi dovrà rispettare i principi comunitari, **l'obbligo di motivazione** (del resto ogni scelta discrezionale dell'ente locale deve essere sorretta da adeguata istruttoria e motivazione), **i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa**.

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DI SPAZZAMENTO, RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI SUL TERRITORIO DELL'ARO DI TERMINI IMERESE

Il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da tale

principio ne discendono altri quali l'accessibilità, la disponibilità e l'universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio, a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). E' poi da evidenziare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore: il grado di collaborazione risulta determinante per il raggiungimento dei prefissati standard di qualità e costi. Infine il servizio deve perseguire, coerentemente con quanto previsto dalla norme di settore, ed anche in relazione all'adozione da parte del Comune del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), il costo-efficace raggiungimento dei migliori standard ambientali, intesi quali migliori contributi alla diminuzione delle emissioni e del ricorso allo smaltimento nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti.

Per le suddette argomentazioni il **servizio connesso al ciclo dei rifiuti**, in particolare lo spazzamento, la raccolta e il trasporto, **rientra tra le tipologie del servizio pubblico**.

Il ciclo dei rifiuti, inoltre, è individuato esplicitamente quale **servizio**, oltre che da previgenti leggi (tra le altre, l'art.23bis, c.10 d.l. 112/2008 nella sua versione originale), dall'art. 200, c.1 d.lgs 152/2006 (Codice ambiente).

In merito alla prerogativa di "**servizio di rilevanza economica**", si riporta di seguito la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23/10/2012 n.5409, che argomenta come segue:

"La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica. Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica.

... La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore"

Per quanto sopra argomentato, risulta evidente che il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto sul territorio dell'ARO di Termini Imerese, per sua natura (organizzazione di impresa richiesta, finalità lucrativa, presenza di un finanziamento pubblico) non può che qualificarsi quale servizio pubblico di rilevanza economica. E ciò ancorché la tassa/tariffa non venga riscossa direttamente dal prestatore del servizio, bensì dal Comune, il quale però la determina assicurando la copertura integrale del costo del servizio senza alcuna forma di compensazione economica, in conformità al piano d'Intervento approvato con D.D.G. n.1577 del 23.9.2013.

SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'esternalizzazione a terzi, con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi, costituisce una delle tre opzioni possibili già citate in premessa. Si tratta, infatti, di una delle disposizioni che recepisce il principio comunitario dell'indifferenza della forma utilizzata per la gestione dei servizi di interesse economico generale da parte degli enti: l'ente in sostanza è libero di auto organizzarsi, nel rispetto del diritto comunitario, mediante l'auto produzione o il ricorso al mercato, sempreché venga assicurata la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e un'adeguata informazione alla collettività di riferimento.

ULTERIORI MOTIVAZIONI IN MERITO ALLA SCELTA OPERATA

Questo il quadro normativo all'interno del quale si colloca la scelta di massima, già operata dal comune di Termini Imerese, nell'ambito del Piano di Intervento dell'ARO di Termini Imerese. Come più volte riportato, tale scelta ha previsto la esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi. L'appalto, inoltre, è gravato da clausola sociale ai sensi della L.R. 08/04/2010 n. 9, art. 19 commi 6 e succ., riguardante il transito alle dipendenze dell'aggiudicatario dei dipendenti individuati nella dotazione organica della SRR, tra quelli di Ecologia & Ambiente SpA, che sono riconducibili al comune di Termini Imerese e ripartiti nell'ambito dell'assemblea dei Sindaci.

Premesso quanto sopra, con la presente relazione si evidenziano le ulteriori motivazioni che hanno determinato la suddetta scelta, rilevandone i punti di forza e, contestualmente, individuando eventuali punti di debolezza che possono costituire elementi di confronto per una alternativa gestionale costituita dall'*in house*.

PUNTI DI FORZA DELLA GESTIONE ESTERNALIZZATA A TERZI

Coerenza con la normativa comunitaria. Si tratta di un punto già ampiamente argomentato e motivato che delinea la totale coerenza della scelta con la normativa comunitaria.

Facilitazione nella fase di start up. Il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto già da anni è stato gestito dalla Società d'ambito Ecologia & Ambiente SpA. Tale assetto ha privato il comune di ogni mezzo e risorsa interna. Pertanto, affidare il servizio all'esterno, predisponendo un capitolato d'appalto che preveda il contestuale apporto di tutti i mezzi necessari e l'avvio di una nuova e più efficace struttura organizzativa, non può che facilitare la fase più critica di avvio, ma anche quella a regime in relazione alla scelta di ditte con provata esperienza nel settore.

Garanzie per il Comune. I rapporti tra il prestatore del servizio e il Comune saranno regolati dalle norme sui contratti pubblici e da tutte le garanzie in esse contenute.

Competenze professionali. In atto l'elaborazione della necessaria documentazione (progetto di dettaglio del sistema di raccolta, capitolato, analisi prezzi, ecc.) è stata pienamente supportata dal personale del personale dell'Ufficio ARO appositamente distaccato presso il servizio Ambiente del Comune di Termini Imerese.

Convenienza economica. Determinata da fattori quali il ribasso d'asta, l'accorpamento dei servizi accessori attualmente gestiti in economia, le migliorie proposte dalle ditte partecipanti, come previsto dal capitolato speciale d'appalto.

PUNTI DI DEBOLEZZA DELLA GESTIONE ESTERNALIZZATA A TERZI

Tempi di affidamento. Per l'affidamento si è prevista una gara soprasoglia comunitaria, pertanto i tempi impiegati sono di vari mesi.

Rispetto dell'autonomia gestionale. Pur con ogni previsione contrattuale, l'esternalizzazione a terzi può comportare un'eccessiva condizione di staticità del servizio, con ovvie difficoltà ad introdurre eventuali modifiche al servizio stesso che si dovessero rendere necessarie nel tempo.

Fondi comunitari. La contrattualizzazione del servizio renderebbe problematica, se non impossibile, la possibilità di accedere a fondi comunitari per costituire un parco di mezzi e attrezzature da parte del Comune.

Contenziosi. L'attuale contingenza finanziaria del Comune, se protratta, potrebbe produrre accentuati ritardi nella liquidazione delle fatture, generando attività di contenzioso da parte dell'impresa appaltante con conseguenze imprevedibili (diffide, blocco stipendi degli operatori, blocco servizio, richiesta di interessi moratori, sofferenze igienico-sanitarie, ecc.).

Maggiori oneri. Questi riguardano principalmente i maggiori costi che comprendono l'utile d'impresa pari al 10%.

ASPETTI ECONOMICI E COMPARAZIONE DEI VARI CONTESTI

Gli obiettivi da raggiungere per il miglioramento del servizio di gestione rifiuti possono essere riassunti in due grandi direttive: migliorare la qualità del servizio per avere una città più pulita e innescare un processo virtuoso che consenta di abbassarne il costo.

Si tratta di due obiettivi in apparenza inconciliabili ma se partiamo dall'attuale situazione possiamo fare alcune considerazioni che potrebbero consentirci di raggiungerli.

Nella tabella che segue è riportato il costo complessivo del servizio di raccolta, conferimento e trasporto dei rifiuti sul territorio dell'ARO di Termini Imerese.

Il costo complessivo attuale, con la gestione provvisoria affidata al Comune, è comparato: da un lato con il costo previsto dal Piano ARO del 2013; dall'altro dal costo stimato dopo l'affidamento a ditta esterna con il servizio a regime (dopo sei mesi dall'affidamento).

Quest'ultima precisazione è fondamentale per comparare il costo effettivo in relazione al raggiungimento dei livelli minimi di differenziata (65%) e il relativo decremento dei costi di discarica dell'indifferenziato.

Costi del servizio		Quadro economico Del Piano ARO (2013) €uro	Costi attuali €uro	Costi affidamento a regime (a sei mesi) €uro
a)	Costo personale "operativo"	2.167.578,94	2.143.221,96	2.148.206,87
b)	Costo mezzi d'opera (comprensivo spese generali)	890.083,44	784.485,60	790.843,31
c)	8% spese generali su a)	173.406,32	171.457,76	171.856,55
d)	Sommano	3.231.068,70	3.099.165,32	3.110.906,73
e)	Utile d'impresa 10%	€ 323.106,87	----	311.090,67
f)	Totale per servizio da appaltare	3.554.175,57	3.099.165,32	3.421.997,40

Somme a disposizione dell'Amministrazione				
a)	Costo personale "professionale" e gestione SRR	219.688,22	191.044,26	300.587,80
b)	Conferimenti	1.000.000,00	*2.160.500,00	**907.410,00
c)	IVA 10% sui conferimenti	100.000,00	216.050,00	90.741,00
d)	IVA 10% sul servizio da appaltare	355.417,58	----	342.199,74
e)	Totale somme a disposizione	1.675.105,80	2.567.594,26	1.640.938,54

* Differenziata al 7% ** Differenziata al 65%

Somme da impegnare su base annua				
Servizio da appaltare		3.554.175,57	3.099.165,32	3.421.997,40
Somme a disposizione		1.675.105,80	2.567.594,26	1.640.938,54
Totale somme da impegnare		5.229.281,37	5.666.759,58	5.062.935,94

Il costo del personale "operativo" è praticamente fisso poiché, rimanendo inalterato il numero dei dipendenti, viene definito dai livelli contrattuali. Piuttosto nel corso degli anni è soggetto ai normali aumenti contrattuali.

Il costo del personale “professionale”, che ci verrà imputato dalla SRR, non sarà modificabile in quanto riguarda personale delineato da una pianta organica per servizi riguardanti gli impianti e i servizi sovracomunali approvata dalla Giunta Regionale.

Per quanto concerne la voce del conferimento in discarica un risparmio si potrà ottenere soltanto incrementando in maniera massiccia la raccolta differenziata. Sulle imposte e l’IVA non occorre soffermarsi per ovvie ragioni.

I margini di risparmio per i costi di conferimento potrebbero venire da:

- incremento rilevante della raccolta differenziata che eviterebbe il trasporto dell’indifferenziata verso le lontanissime discariche e ci obbligherebbe soltanto al trasporto del differenziato verso le piattaforme che sono già allocate presso l’area industriale.

- incremento contestuale dei contributi CONAI che il Comune incassa in proporzione alle varie tipologie di rifiuti differenziati.

Da queste analisi appare evidente che quasi la totalità del costo attuale del servizio è praticamente un costo fisso. A tale riguardo si evidenziano i costi del personale e dei noli (mezzi e attrezzature). Tali costi, come è noto, scaturiscono con la gestione provvisoria demandata al Comune che non dispone di alcun mezzo e/o attrezzatura.

Dal confronto dei dati riportata nella tabella comparativa emerge che i costi del servizio, nello scenario futuro con affidamento esterno, sono più bassi di quelli stimati nel piano ARO, questo si spiega con il fatto che il primo dato non comprende il ribasso d’asta. Inoltre risultano sensibilmente più bassi dei costi attuali in regime provvisorio, questo si spiega con il risparmio dei costi di conferimento dei rifiuti indifferenziati che dovrebbero risultare notevolmente abbattuti per l’incremento della raccolta differenziata.

CONCLUSIONI

Per il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, verificata la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, si ritiene di avere fornito idonee motivazioni in ordine agli aspetti tecnici e amministrativi.

La scelta di affidare a terzi la gestione del servizio, inoltre, trova ragioni anche di natura economica, come ampiamente dimostrato in precedenza. Una eventuale gestione *in house* avrebbe comportato, infatti, la necessità di provvedere al parco mezzi e attrezzature con noli o con forme di investimento che, in un piano di ammortamento decennale, avrebbe fatto lievitare ulteriormente i costi fissi.

In conclusione si ritiene, pertanto, che la modalità di gestione con affidamento ad operatore economico esterno rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell’efficacia e dell’economicità della stessa.