

A. E. M. S.

REGIONE CALABRIA
CONSORZIO ATO RIFIUTI CATANZARO

RELAZIONE ILLUSTRATIVA
DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI
PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO DI
GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI

MEDIANTE:

PROCEDURA APERTA AD EVIDENZA PUBBLICA PER L’AFFIDAMENTO IN
CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO DI GESTIONE INTEGRATA
DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI
NEL BACINO TERRITORIALE DI CATANZARO
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20)

INDICE	Pag.
INFORMAZIONI DI SINTESI	3
1. - MODELLO DI GESTIONE RIFIUTI IN AMBITO TERRITORIALE	5
1.1 - SISTEMA IMPIANTISTICO E ORGANIZZAZIONE FUNZIONALE	5
A) IMPIANTI TECNOLOGICI	5
B) RACCOLTA RIFIUTI E TRASPORTO	5
C) GESTIONE FINANZIARIA	6
D) ORGANIZZAZIONE DEL CONSORZIO	6
2. - SISTEMA IMPIANTISTICO IN GARA	7
A) POLO IMPIANTISTICO IN LAMEZIA TERME LOCALITA' "San Pietro Lametino"	7
B) POLO IMPIANTISTICO IN CATANZARO LOCALITA' "Alli"	8
SEZIONE A - NORMATIVA DI RIFERIMENTO	9
A.1 - NORMATIVA EUROPEA	9
A.2 - NORMATIVA NAZIONALE	10
A.3 - NORMATIVA REGIONALE	12
SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	13
B.1 - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO	13
B.2 - OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	16
SEZIONE C - MODALITA' DI AFFIDAMENTO	20
SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA DELLA SCELTA	21

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati
Ente affidante	Consorzio ATO RIFIUTI CATANZARO, Ente di Governo d'Ambito ex art. 3 bis. D.L. n. 138/2011 istituito ai sensi della con L.R. n. 14 del 11 agosto 2014.
Tipo di affidamento	Concessione di servizi
Modalità di affidamento	La presente procedura ha ad oggetto l'affidamento tramite procedura aperta ad evidenza pubblica – ai sensi dell'art. 202 del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., della L.R. n. 14/2014 e della normativa comunque vigente – del Contratto di concessione di servizio pubblico, relativo al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel bacino territoriale coincidente con i confini della Provincia di Catanzaro.
Durata del contratto	La concessione avrà durata pari a quindici anni, secondo quanto previsto dall'art. 203 comma 2 lett. c, del D. Lgs. n. 152/2006, decorrenti dalla data prevista dal Contratto di Servizio.
Tipologia del servizio	La relazione riguarda un nuovo affidamento ex D.L. n. 179/2012 art. 34, comma 20.

AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE (ATO) CATANZARO

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI

Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<p>Il servizio oggetto dell'affidamento interessa l'intero territorio provinciale, individuato dalla legge regionale n. 14/2014, denominato <i>ATO Consorzio Rifiuti Catanzaro</i>, composto dai Comuni di:</p> <p>ALBI, AMARONI, AMATO, ANDALI, ARGUSTO, BADOLATO, BELCASTRO, BORGIA, BOTRICELLO, CARAFFA DI CATANZARO, CARDNALE, CARLOPOLI, CATANZARO, CENADI, CENTRACHE, CERVA, CHIARAVALLE CENTRALE, CICALA, CONFLENTI, CORTALE, CROPANI, CURINGA, DAVOLI, FALERNA, FEROLETO ANTICO, FOSSATO SERRALTA, GAGLIATO, GASPERINA, GIMIGLIANO, GIRIFALCO, GIZZERIA, GUARDAVALLE, ISCA SULLO IONIO, JACURSO, LANIEZIA TERME, MAGISANO, MAIDA, MARCEDUSA, MARCELLINARA, MARTIRANO, MARTIRANO LOMBARDO, MIGLIERINA, MONTAURO, MONTEPAONE, MOTTA SANTA LUCIA, NOCERA TERINESE, OLIVADI, PALERMITI, PENTONE, PETRIZZI, PETRONÀ, PIANOPOLI, PLATANIA, SAN FLORO, SAN MANGO D'AQUINO, SAN PIETRO A MAIDA, SAN PIETRO APOSTOLO, SAN SOSTENE, SAN VITO SULLO IONIO, SANT'ANDREA APOSTOLO DELLO IONIO, SANTA CATERINA DELLO IONIO, SATRIANO, SELLIA, SELLIA MARINA, SERRASTRETTA, SERSALE, SETTINGIANO, SIMERI CRICHI, SORBO SAN BASILE, SOVERATO, SOVERIA MANNELLI, SOVERIA SIMERI, SQUILLACE, STALETTI, TAVERNA, TIRIOLO, TORRE DI RUGGIERO, VALLEFIORITA, ZAGARISE.</p>
--	---

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Avv. Pietro Oliverio
Ente di riferimento	ATO Consorzio Rifiuti Catanzaro
Area/servizio	Direttore
Telefono	+39.338.5301319
E-mail	info@atorifiuticatanzaro.it
Data di redazione	Febbraio 2022

1. - MODELLO DI GESTIONE RIFIUTI IN AMBITO TERRITORIALE

1.1 - SISTEMA IMPIANTISTICO E ORGANIZZAZIONE FUNZIONALE

A) IMPIANTI TECNOLOGICI

Nella configurazione attuale, con le obsolete strutture impiantistiche, concesse in "autorizzazione d'uso" dalla Regione Calabria all'ATO Catanzaro, sono evidenti le precarietà operative e dimensionali in ragione all'esercizio.

La gestione dei rifiuti avviene mediante il trattamento meccanico-biologico (TMB), che abbina processi meccanici di selezione per la frazione dei rifiuti urbani residui (RUr) e secca da raccolta differenziata (secco RD), a processi biologici, quali il compostaggio, per la frazione organica (FORD).

In tali processi,

- presso l'impianto di Lamezia Terme, dalla linea di trattamento dei RUr, è prodotto combustibile derivato dai rifiuti (CDR) da termovalorizzare nell'unico impianto regionale di Gioia Tauro;
- nell'impianto di Catanzaro, una linea di selezione/valorizzazione manuale è dedicata ai flussi di multimateriale (plastica, alluminio e vetro) provenienti dalla raccolta differenziata.

L'impianto pubblico di Catanzaro, ubicato in località Alli, ha in esecuzione la gestione transitoria anticipata dell'appalto che, dopo l'approvazione del progetto esecutivo (in via di approvazione), darà corso al totale smantellamento dell'attuale impianto di trattamento meccanico biologico, che verrà completamente ristrutturato e qualificato in una moderna piattaforma di riciclaggio spinto della quasi totalità delle materie prime seconde dei rifiuti urbani (che residuano a valle della raccolta differenziata) con annessa linea, di tipo anaerobico, di valorizzazione della frazione organica con produzione di ammendante compostato e biometano per autotrazione.

Con il progetto di revamping (coperto da finanziamento) il complesso impiantistico conseguirà un bilancio di gestione ottimale, valorizzando i ricavi e minimizzando i costi operativi complessivi a carico dei cittadini, consentendo direttamente ai Comuni di introitare un maggior contributo da parte dei Consorzi di Filiera del CONAI, che riceveranno frazioni (già separate per polimeri) di alta qualità.

I tempi previsti sono di circa 2 anni per l'esecuzione e la gestione del sistema di un anno. Lo stesso si articola in diversi ambiti funzionali:

1. linea di selezione RUr con recupero materie (linea ReMat);
2. linea di selezione delle plastiche mono-multi leggero (da effettuare sulla linea ReMat);
3. linea di valorizzazione FORSU con produzione biometano e compost di qualità;
4. linea di valorizzazione carta/cartone (da effettuare nell'attuale edificio);
5. sezione stoccaggio e gestione vetro;
6. valorizzazione legno da Rd.

Impianto Termovalorizzatore località Gioia Tauro

Nella dotazione strumentale all'erogazione del servizio su scala regionale, la pianificazione regionale ha individuato, di rilevante interesse strategico, l'impianto di termovalorizzatore di Gioia Tauro, dove saranno conferiti per la termovalorizzazione le frazioni di CDR/CSS prodotti dai due impianti tecnologici.

Impianto smaltimento scarti di lavorazione

L’attuale discarica pubblica è quella di Lamezia Terme, in cui vengono conferiti gli scarti di lavorazione di entrambi gli impianti. È in fase di approvazione PAUR Regionale la nuova discarica a servizio esclusivo del sistema impiantistico dell’ATO Catanzaro.

B) RACCOLTA RIFIUTI E TRASPORTO

Il segmento della raccolta dei rifiuti e trasporto presso gli impianti pubblici (Lamezia e Catanzaro) della frazione indifferenziata è ancora gestito dai singoli Comuni, nelle more della individuazione del gestore, ai sensi del D.Lgs. n. 152/’06. Dell’intero ciclo integrato, invece, rimane in capo al Consorzio il segmento di trattamento e smaltimento degli scarti di lavorazione del rifiuto indifferenziato.

C) GESTIONE FINANZIARIA

L’intero importo della tassa rifiuti è incassato dai Comuni, che a loro volta trasferiscono, con cadenza bimensile, al Consorzio la sola quota parte necessaria a coprire i costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati oltre le spese di funzionamento dell’Ufficio comune dell’ATO.

Molti Comuni trasferiscono le rispettive risorse con ritardo, a causa della difficoltà di incassare la relativa tassa sui rifiuti dai cittadini, anche per l’assenza di un integrale catasto delle utenze, che si traduce nella difficoltà di reperire con regolarità le necessarie risorse. Gli Enti riscontrano una oggettiva difficoltà ad operare anche per la mancata strutturazione nel tempo della tassa sui rifiuti. Il problema è riconducibile principalmente a due periodi storici.

Il primo dovuto al lungo *commissariamento* degli enti locali dal 1997 al 2013 da parte dello Stato (*Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella regione Calabria*), successivamente alla Regione Calabria, che dal 2013 al 2018 ha proseguito di fatto il meccanismo di riscossione degli oneri, per il servizio di trattamento e smaltimento dei rifiuti, basato su meccanismi premiali della percentuale di raccolta differenziata per ogni Comune, senza accompagnare parallelamente gli Enti alla ristrutturazione della TARI basato sul DPR 27 aprile 1999, n. 158 - *elaborazione del metodo normalizzato per la definizione della tariffa rifiuti*.

D) ORGANIZZAZIONE DEL CONSORZIO

Il *Consorzio ATO RIFIUTI CATANZARO* è l’Ente di Governo d’ambito. La legge di riferimento è la n. 148/2011. La L.R. n. 14/2014, di recepimento della predetta legge, all’art. 4, comma 10 stabilisce: “*La Comunità, attraverso un ufficio comune, individuato in linea con quanto previsto dall’articolo 30, comma 4, primo periodo, del d.lgs. 267/2000, gestisce le attività tecnico-amministrative collegate all’attuazione dei compiti di cui al comma 9. L’ufficio comune si avvale della struttura del comune sede della Comunità e/o degli uffici degli enti convenzionati, secondo le modalità definite dalla convenzione. In particolare, l’ufficio comune opera con personale dell’ente in cui è localizzato e, all’occorrenza, con personale distaccato e comandato, nel rispetto di quanto prescritto dalla vigente contrattazione collettiva di comparto, e impegnato, volta per volta, per il conseguimento degli obiettivi stabiliti, senza nuovi e maggiori oneri per l’amministrazione. Il personale conserva il rapporto giuridico, economico e di servizio con l’ente di appartenenza ed instaura il rapporto funzionale con l’ufficio comune.*”

Le numerose iniziative intraprese dall’Ufficio comune, tendenti a dotare il Consorzio del necessario personale, non hanno dato risultati positivi, in quanto tutti i Comuni dell’Ambito hanno una acclarata carenza di organico, che non consente loro di privarsi di unità lavorative. Ad oggi il Consorzio non ha personale e condivide le poche unità con il Settore Igiene Ambientale del Comune di Catanzaro.

La conformazione dell’ufficio comune non potrà non incidere sul modello di gara, che si determinerà.

2 - SISTEMA IMPIANTISTICO OGGETTO IN GARA

A) Polo impiantistico in Lamezia Terme località “San Pietro Lametino”

È prevista la delocalizzazione (in prossimità dell’attuale impianto) di una nuova piattaforma che sostituirà, una volta realizzata, l’attuale impianto, complementare al costruendo impianto in Catanzaro.

Per la nuova piattaforma impiantistica, il Consorzio ha presentato al MITE istanza di finanziamento di una piattaforma con i relativi segmenti di lavorazione:

1. Valorizzazione della FORSU, articolata nelle seguenti principali sezioni impiantistiche e di processo:
Ricezione e stoccaggio rifiuti; - Sistema di pretrattamento della FORSU; - Sezione di gestione anaerobica; - Raffinazione biogas con recupero della CO₂; Triturazione frazione verde; - Miscelazione digestato con materiale strutturante; - Biossificazione accelerata in tunnel; - Raffinazione primaria; - Maturazione su platea aerata; - Raffinazione secondaria; - Stoccaggio e commercializzazione ammendante compostato; - Compressione ed immissione nella rete del biometano o in alternativa eventuale impiego di carri bombolai.
2. Piattaforma di trattamento/valorizzazione di flussi di rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata di frazioni multimateriale leggero. Obiettivo della piattaforma è quello di intercettare tutti i fabbisogni di trattamento/valorizzazione di detti flussi dell’Ambito, sui quali effettuare un’attività di pulizia spinta, recuperando il massimo delle materie da avviare preferibilmente ai consorzi di filiera.
Sulla base delle attuali composizioni merceologiche dei rifiuti multimateriale prodotti dai Comuni d’Ambito, il progetto si pone l’obiettivo di recuperare: Film in plastica; - Cassette in plastica; - Flusso CIT 150102; - imballaggi in plastica in fascia A COREPLA; - Ferrosi; - Non ferrosi; - Producendo: scarti di selezione.
Obiettivo della piattaforma è quello di minimizzare la produzione degli scarti da avviare allo smaltimento in discarica.
Per tali funzioni di recupero il progetto prevede l’impiego di numerose componenti estremamente innovative basate principalmente sulla selezione ottica e robotica, sulla base di recenti esperienze attuate a livello comunitario.
3. Piattaforma di trattamento/valorizzazione di flussi di frazioni cellulosiche (carta/cartone) provenienti dalla raccolta differenziata.
Obiettivo della piattaforma è quello di intercettare tutti i fabbisogni di trattamento dell’Ambito, sui quali effettuare una puntuale attività di recupero. La soluzione proposta prevede il recupero/pulizia delle frazioni cellulosiche da avviare alla filiera del recupero/riciclo.
Sulla base delle attuali composizioni merceologiche dei rifiuti ingombranti prodotti dai Comuni d’Ambito, il progetto si pone l’obiettivo di recuperare: tetrapack, carta mista, archivio, plastica e cartone.

Un altro obiettivo è quello di minimizzare la produzione degli scarti destinati allo smaltimento in discarica o a recupero energetico.

Per tali funzioni di recupero il progetto prevede l'impiego di numerose componenti estremamente innovative fondate sulla selezione ottica e robotica sulla base di recenti esperienze attuate a livello comunitario.

4. Piattaforma di trattamento/valorizzazione dei flussi di rifiuti ingombranti provenienti dalla raccolta differenziata ha una capacità di trattamento su base annua pari a circa 40 000 ton.

Obiettivo della piattaforma è quello di intercettare tutti i fabbisogni di trattamento dell'Ambito, sui quali effettuare una puntuale attività di recupero, sottraendoli così all'attuale processo di semplice triturazione e smaltimento in discarica. La soluzione proposta prevede il recupero dei singoli componenti presenti negli ingombranti, per il riciclo degli stessi.

Sulla base delle attuali composizioni merceologiche dei rifiuti ingombranti prodotti dai Comuni d'Ambito, il progetto si pone l'obiettivo di recuperare: Inerti; - Metalli ferrosi; - Metalli non ferrosi; - Legno; Plastiche varie; - PVC; - CSS.

Ulteriore obiettivo della piattaforma è quello di minimizzare la produzione degli scarti da avviare allo smaltimento in discarica.

Per tali funzioni di recupero, il progetto prevede l'impiego di numerose componenti estremamente innovative basate sulla selezione ottica e robotica sulla base di recenti esperienze attuate a livello comunitario.

L'intervento sarà oggetto della gara attraverso il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

B) Polo impiantistico in Catanzaro località "Alli"

Anche per il polo di Catanzaro il Consorzio ha presentato al MITE istanza di finanziamento di un impianto che mira, nell'ottica dell'economia circolare, alla trasformazione delle materie plastiche provenienti dai rifiuti, da trattare a lotti per flussi già separati o selezionati negli altri impianti di trattamento d'Ambito. La piattaforma prevede, sui flussi di rifiuti plastici, di effettuare le seguenti attività: Lavaggio; - Separazione; - Seccaggio (e Densificazione).

Le materie plastiche allo stato di rifiuto vengono lavorate per lotti, in modo da preservarne l'omogeneità fisica e strutturale di ognuna di esse, fino ad ottenere un prodotto in dimensione di FLAKES separato, lavato, non contaminato da materie estranee riutilizzabile come materia prima secondaria.

Il flake in uscita è un materiale rivendibile nel mercato ad aziende specializzate nella produzione di GRANULO ESTRUSO, la vera materia prima del settore della plasturgia.

Le plastiche processabili nell'impianto sono costituite dai seguenti polimeri: HDPE (POLIETILENE AD ALTA DENSITÀ); - PP (POLIPROPILENE); - LDPE (POLIETILENE A BASSA DENSITÀ); - LLDPE (POLIETILENE A BASSA-BASSA DENSITÀ).

Anche questo intervento sarà oggetto di gara attraverso il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Completterà il sistema la realizzazione della discarica di supporto al sistema impiantistico, da realizzarsi ai margini nell'area del polo tecnologico dotata di autorizzazione (PAUR) in corso di rilascio, su un progetto definitivo.

L'intervento è coperto di parziale copertura finanziaria.

SEZIONE A - NORMATIVA EUROPEA, NAZIONALE E REGIONALE

A.1 - NORMATIVA EUROPERA

A livello europeo, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani rientra nel “*servizio di interesse economico generale*” (SIEG), la cui disciplina fondamentale è stata inizialmente dettata relativamente ad alcuni servizi dati dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione.

Le fonti di maggiore rilievo sono rappresentate dalle seguenti:

- il Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2001, COM (2004), che, in particolare, prevede “*nell'Unione i servizi di interesse generale rimangono essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea. I cittadini e le imprese hanno il diritto di pretendere l'accesso a servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutta l'Unione europea*”;
- la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 36 (“*Accesso ai servizi d'interesse economico generale*”), che stabilisce “*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*”;
- il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 14 secondo cui “*..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. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi*”. Art. 106 “*Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 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...*”. Si richiama a tal fine la Corte di Giustizia europea, che con la sentenza “*Altmark*” del 24 luglio 2003 (Cfr. C-280/00. Sentenza della Corte del 24 luglio 2003) ha cristallizzato i requisiti in merito al rispetto della disciplina in materia di “*Aiuti di Stato*”;
- le nuove direttive europee sugli appalti pubblici e servizi in sostituzione delle due direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE e la nuova direttiva concessioni pubblicate sulla Gazzetta ufficiale della Comunità economica europea n. L. 94/IIT del 28 marzo 2014. Si tratta in particolare:
 - della Direttiva 2014/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
 - della Direttiva 2014/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE;

- della Direttiva 2004/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2004 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

La direttiva che regola l'affidamento dei contratti di concessione introduce nuovi aspetti, quale, ad esempio, la definizione sostanziale di concessione contenuta nell'art. 5, ult.cpv., che precisa *"l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi"*. Il privato concessionario assume, quindi, un rischio operativo economico, che produce effetti sulla sostenibilità del piano economico finanziario della concessione, che può essere relativo sia alla domanda che all'offerta. Il rischio sul lato della domanda si ha quando la fruizione economica di un determinato servizio può risultare ridotta, ad esempio per l'offerta competitiva di altri operatori nel medesimo settore, per la mancanza di appeal nel settore oggetto della concessione o per altri fattori esterni, come la contrazione dei consumi generata da una crisi economica. Il rischio operativo dal lato dell'offerta potrebbe configurarsi con il rischio di disponibilità, secondo la bibliografia tratta dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 *"Treatment of public private partnership"*, sebbene essa si riferisca essenzialmente alle forme di gestione in Partenariato pubblico – private (PPP).

A.2 - NORMATIVA NAZIONALE

La normativa italiana in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (SPL) ha subito, nel corso degli anni, molteplici interventi, quesiti referendari e pronunce della Corte costituzionale, che hanno influenzato anche la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani oggi individuabile in diverse fonti legislative.

Il D.Lgs. n.152/2006, "T.U. ambientale", descrive la gestione integrata dei rifiuti come il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade, volta ad ottimizzare la gestione dei rifiuti prevedendo, all'art. 203, una durata dell'affidamento comunque non inferiore a quindici anni.

L'erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani è originariamente riservata ai Comuni (c.d. "privativa" comunale) che la attuano mediante l'ente di governo dell'ambito (in tal senso anche l'art. 25, comma 4, del D.L. n. 1/2012).

Per quanto riguarda le modalità di affidamento dei servizi, a seguito dell'abrogazione dell'art. 4 del D.L. 138/2011 (*"Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"*), effettuata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20/07/2012, le tre forme di affidamento dei SPL individuate dall'ordinamento europeo (società in house; società mista (PPPI); procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio), oggi si equivalgono anche a livello statale.

In tale ottica anche l'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, nella parte in cui rinvia direttamente alle forme di affidamento concesse dall'ordinamento europeo e ai relativi requisiti.

Riguardo ai soggetti competenti in materia l'art 3 bis del D.L. n.138/2011 dispone testualmente che:

"A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012"

[...];

le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo

[...]”.

Gli enti di governo degli ambiti (EGA) devono poi, al momento dell'affidamento del servizio, redigere la relazione di cui all'articolo 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 “*Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese*”, evidenziando la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, motivando universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio.

Il Codice dei contratti pubblici, di cui al D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. (come modificato dal c.d. “correttivo” di cui al D. Lgs. n. 56/2017), che recepisce le citate direttive europee, sostituisce la disciplina in materia di cui al D. Lgs. n. 163/2006 (e ad oggi per gran parte anche quella del relativo Regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n. 207/2010). Di rilievo è la disciplina concorrenziale in tema di affidamento di concessioni, che costituisce la prima “codificazione” organica della materia nel nostro ordinamento. Prima in tema di concessioni vi era solo la Direttiva 2014/18/CE, che disciplinava le concessioni di lavori, ma non in modo specifico le concessioni di servizi e l'art. 30 del D. Lgs. n.163/2006, in cui venivano richiamati, anche per le concessioni, i principi ispiratori in materia di affidamenti dei contratti pubblici. Il legislatore nazionale, nel recepire la direttiva europea in materia e per “*garantire l'apertura delle concessioni alla concorrenza e un adeguato livello di certezza giuridica*”, si è prefissato l'obiettivo di inserire regole per coordinare le procedure di aggiudicazione ed assicurare la più ampia competitività tra gli operatori del mercato.

Di seguito le disposizioni rilevanti per l'affidamento del servizio a terzi attraverso la procedura ad evidenza pubblica:

- art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 (*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*);
- art. 164 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 più sopra richiamato, in base al quale, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 346 del TFUE, sono definite le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi indette dalle amministrazioni aggiudicatrici. Alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II del Codice, *relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione.*

Ulteriori disposizioni rilevanti per l’elaborazione della documentazione di gara sono:

- Art. 174 del D. Lgs. n. 50/2016 disciplina speciale dell’istituto del subappalto nell’ambito delle concessioni;
- Art. 89 del D. Lgs. n.50/2016 in tema di avvalimento (disposizione innovativa rispetto a quanto prescritto dal D. Lgs. n. 163/2006), in cui l'impresa ausiliaria può assumere il ruolo di subappaltatore nei limiti dei requisiti prestati al concorrente, ma è quest'ultimo competente all’esecuzione del contratto di appalto. I commi 10 e 11 dell'articolo 89 in particolare introducono limitazioni all'utilizzo dell'avvalimento tra le quali in particolare: "l'avvalimento non è ammesso per soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali", previsto dal D. Lgs. n. 152/2006.
- Art. 34 D. Lgs. n.50/2016 sui Criteri di sostenibilità energetica e ambientale ove è prescritto che le stazioni appaltanti *contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l’inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare*. I criteri ambientali minimi (CAM) definiti dal D.M. 13 febbraio 2014 – emanati in attuazione del Piano di azione nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP) – sono stati tenuti in considerazione nell’elaborazione dei criteri di aggiudicazione per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6, nella stesura dei documenti di gara. La norma inoltre impone l'obbligo di applicazione dei CAM anche nella gestione dei rifiuti urbani, per gli affidamenti di qualunque importo.
- Legge 14 giugno 2019, n. 55 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante: *“Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”*.
- Legge 11 settembre 2020, n. 120 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *«Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali»* (Decreto Semplificazioni).
- LEGGE 29 luglio 2021, n. 108 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *“governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*.
- LEGGE 29 dicembre 2021, n. 233 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante *“disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”*.

A.3 - NORMATIVA REGIONALE

Conformemente a quanto disposto dal decreto legislativo n. 138/2011 s.m.i., la Regione Calabria ha provveduto con L.R. n. 14/2014 e s.m.i., a:

- individuare i territori provinciali quale ambito territoriale ottimale;
- istituire le Comunità d’ambito, quale Ente di Governo dell’ATO, per l’esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui al d.lgs. n. 152/2006, cui partecipano obbligatoriamente tutti gli Enti Locali, secondo le forme previste dall’articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), e, successivamente, con LR n. 1 del 30.04.2021, art. 2, anche secondo le forme previste dall’articolo 31 (costituzione del Consorzio).

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), è stato approvato con deliberazione dell’Assemblea legislativa della Regione Calabria con Deliberazione n. 156 del 19 dicembre 2016.

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

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Piano d’Ambito, pubblicato sul sito del Consorzio, descrive in modo dettagliato le specifiche tecniche e dimensionali dei servizi che saranno erogati dal Gestore.

L’analisi di fattibilità del Piano d’Ambito ha sviluppato gli aspetti più importanti e dirimenti per raggiungere i migliori risultati nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti e dell’igiene urbana nell’ATO di Catanzaro. In particolare sono stati approfonditi i seguenti aspetti:

- l’aggregazione dei comuni periferici, rispetto agli impianti, per razionalizzare e rendere più efficiente la raccolta e il trasporto dei rifiuti in ogni area, considerando la dislocazione più funzionale del Centro di raccolta – Centro di trasferimento e le nuove distanze dall’impianto nella forma aggregata;
- lo sviluppo del compostaggio domestico in tutti i comuni della provincia ed in particolare nelle aree periferiche, dove dovranno essere realizzati impianti di compostaggio di comunità, per abbattere i costi di gestione della frazione più consistente e costosa del ciclo dei rifiuti;
- la realizzazione di una serie di centri di trasferimento dei rifiuti nelle zone periferiche degli ARO, rispetto agli impianti, per ridurre gli spostamenti e i costi;
- l’obiettivo della tariffazione puntuale allo scopo di rendere più equo il carico contributivo dei cittadini;

È stato infine fatto il conteggio dei costi fra i diversi sistemi di trasporto (1 - diretto al termine della raccolta, 2 – con trasbordo su mezzo madre, 3 – con travaso in cassoni scarrabili).

Le analisi prodotte, relativamente ai costi, sono state effettuate per ciascun ARO definendo ogni area aggregata intorno ad un centro di raccolta/trasferimento come “area di raccolta e trasferimento”.

Per una corretta e più aderente progettazione dei servizi sono stati valutati numerosi fattori fra i quali: il territorio, la viabilità, la distribuzione e l’eventuale stagionalità della popolazione e delle attività economiche da servire, le esperienze acquisite, i servizi effettuati e la direzione dei materiali raccolti.

La progettazione di ogni Ambito Ottimale, date le numerose realtà sociali ed economiche, l’orografia territoriale molto variabile e gli andamenti stagionali della popolazione molto differenziati, ha comportato uno studio e una analisi dei molteplici dettagli, che caratterizzano e differenziano i servizi, per perseguire il sistema di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e dei servizi complementari, più efficiente e consono ai diversi territori da servire.

In particolare, i temi di classificazione del territorio individuati per la definizione di criteri (tecnici ed economici) di progettazione sono stati i seguenti:

1. densità e distribuzione della popolazione;
2. frequenza delle raccolte;
3. presenza di condomini con raccolta di tipo condominiale;
4. stagionalità della popolazione e delle attività commerciali;
5. disponibilità di aree per attività di compostaggio e di compostaggio locale;

6. distanza dagli impianti di valorizzazione dei materiali (selezione e compostaggio) e di smaltimento finale (discariche o termovalorizzatori).

I servizi sono stati studiati per essere organizzati a livello di ARO e il gestore potrà far operare gli automezzi su più comuni, sia per quanto riguarda le operazioni di raccolta e spazzamento e, a maggior ragione, per i servizi complementari.

La gestione a livello di ambito e di aree di raccolta ottimale (ARO) ha prevalentemente lo scopo di creare economie di scala, che consentano di ridurre la frammentazione dei servizi e di pervenire ad una gestione su scala più ampia di beni e personale.

La progettazione dei servizi è stata dimensionata su scala comunale, ma alcune funzioni sono state progettate a livello di ARO. Le principali funzioni progettate su scala di Ambito di Raccolta sono le seguenti:

- raccolta delle frazioni per i comuni con ridotta produzione;
- raccolta (raggruppamento) e trasferimento agli impianti di ATO;
- centri di raccolta comunali.

L'attribuzione della gestione dei Centri di Raccolta a livello di ARO si basa sul fatto che non tutti i Comuni hanno realizzato un Centro Comunale di Raccolta, quindi, i cittadini di altri Comuni devono poter accedere liberamente al CCR più vicino o comunque ad un altro dell'ARO.

I costi di gestione dei CCR saranno attribuiti a tutti i Comuni e non soltanto a quelli che ospitano queste strutture.

I costi di gestione sono costituiti dal personale, dai contenitori e dagli automezzi impiegati.

In base agli abitanti dei comuni che orbitano intorno al CCR, sono state determinate le ore di apertura del Centro, con riferimento agli standard minimi.

I Comuni, sprovvisti di un CCR, potranno avvalersi, per determinate ore/anno, di un Centro di raccolta Mobile, costituito da un veicolo furgonato attrezzato con contenitori mobili, tenda e punto informativo con operatore.

Gli standard minimi di servizio adottati perseguono anche la determinazione di una tariffa unica di ARO, ma i singoli Comuni potranno altresì decidere di ampliare o modificare i servizi standard di base, "acquistando" ulteriori servizi, generalmente espressi in ore/anno, da un apposito "Elenco prezzi".

L'Elenco prezzi riporta quelli elementari delle attrezzature e costi orari dei servizi o dei singoli elementi, che compongono ciascun servizio (automezzi e personale).

L'Elenco prezzi, redatto fra la fine del 2019 e il mese di maggio 2020, riporta prezzi indicati per questo periodo temporale e dovrà essere annualmente aggiornato dall'ATO, considerando i prezzi di mercato e gli indici ISTAT, in particolare l'indice NIC.

Con tale operare, ciascun Comune avrà un servizio di livello paragonabile a quello di ciascun altro.

Una volta affidati i servizi sarà necessario, d'intesa con i gestori, definire piani operativi per l'attivazione della tariffazione puntuale.

Il PEF, pur essendo redatto secondo i nuovi canoni introdotti da ARERA, non può che essere un esercizio di previsione, basato su stime di progetto derivanti dal sistema dei servizi e definito dal Piano d'Ambito; esso

rappresenta il "Piano zero" dal quale partire e che dovrà essere implementato nel corso della gestione dell'ATO.

Relativamente alla raccolta dei rifiuti urbani e assimilati ed al loro trasporto, il servizio, in particolare, si compone delle seguenti attività:

- la fornitura e la collocazione su suolo pubblico delle strutture e dei contenitori per il conferimento delle diverse frazioni dei rifiuti;
- la fornitura e la distribuzione di contenitori da dedicare alle raccolte domiciliari, inclusa la distribuzione periodica dei materiali di consumo;
- la fornitura e la distribuzione delle compostiere complete dell'attrezzatura necessaria per il loro corretto utilizzo;
- l'organizzazione e l'esecuzione operativa delle attività di raccolta domiciliare e/o stradale e/o effettuate con altre modalità descritte nel Piano d'Ambito, nel Disciplinary Tecnico o nei suoi allegati;
- l'allestimento, la custodia e la gestione dei centri di raccolta per il conferimento da parte dell'utente delle tipologie di rifiuto autorizzate;
- l'organizzazione e l'esecuzione operativa delle attività di trasporto dei rifiuti verso i siti di stoccaggio, di eventuale trattamento intermedio, di preparazione per il riutilizzo, di recupero o di smaltimento definitivo, ivi compreso il conferimento a terzi, che gestiscano i relativi trattamenti di recupero e smaltimento;
- la raccolta dei rifiuti urbani abbandonati, di qualunque natura e provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico;
- l'organizzazione e l'esecuzione delle attività di pulizia e sanificazione dei contenitori per la raccolta stradale e a servizio delle strutture pubbliche e assistenziali, delle piazzole sulle quali i contenitori sono collocati, nonché di tutte le strutture per la raccolta e dei mezzi d'opera per il trasporto;
- la manutenzione ordinaria, straordinaria e il rinnovo delle attrezzature, dotazioni e strutture esistenti, nonché dei mezzi per il trasporto dei rifiuti;
- l'adozione delle misure necessarie e l'effettuazione degli investimenti per il potenziamento, la riorganizzazione e l'adeguamento dei servizi e delle attività di raccolta e trasporto;
- le attività inerenti alla rimozione di scarichi abusivi di materiali solidi da strade ed aree pubbliche o d'uso pubblico, comprese le cunette e fossi stradali, sia all'esterno che all'interno del perimetro di espletamento del servizio di spazzamento, nonché, se del caso, la pulizia dei luoghi interessati da scarichi, anche mediante l'utilizzo di mezzi idonei al di fuori del servizio di raccolta ordinario.

Per la raccolta del rifiuto residuo secco non differenziabile è prevista l'attivazione e gestione di un sistema di contabilizzazione e misurazione puntuale del conferimento dei rifiuti da parte delle utenze, per almeno la frazione indifferenziata a trattamento/smaltimento, al fine di garantire a ciascun Comune la possibilità di passaggio a TARI puntuale o a Tariffa corrispettivo puntuale.

Il servizio di spazzamento delle strade, piazze ed aree pubbliche comprende:

- l'organizzazione e l'effettuazione programmata dello spazzamento e delle operazioni di pulizia manuali, meccanizzate o miste, di strade, piazze, parcheggi pubblici non in concessione a terzi ed aree pubbliche, compresi piste ciclabili, delle aree a verde spartitraffico (incluse eventuali piste ciclabili in esse presenti), nonché delle aree private aperte all'uso pubblico;
- la raccolta dei rifiuti conferiti dagli utenti nei cestini stradali e la pulizia, la manutenzione e la sostituzione di detti contenitori quando deteriorati;
- l'organizzazione e l'esecuzione operativa delle attività di trasporto dei rifiuti raccolti nelle attività di spazzamento verso i siti di stoccaggio, di eventuale trattamento intermedio, di recupero o di smaltimento

definitivo, ivi compreso il conferimento a terzi che gestiscano i relativi trattamenti di recupero e smaltimento;

- il lavaggio del suolo pubblico, delle strade e dei marciapiedi;
- l'effettuazione di interventi di spazzamento, pulizia e lavaggio straordinari non programmabili, in relazione all'esigenza di asporto di rifiuti abbandonati;
- l'effettuazione della pulizia e raccolta differenziata dei rifiuti di mercati, fiere, sagre e manifestazioni;
- la manutenzione ordinaria, straordinaria ed il rinnovo delle attrezzature, dotazioni e strutture esistenti, nonché dei mezzi per l'effettuazione del servizio di spazzamento;
- l'adozione delle misure necessarie e l'effettuazione degli investimenti per il potenziamento, la riorganizzazione e l'adeguamento dei servizi e delle attività di igiene urbana.

I rifiuti oggetto del servizio dell'affidamento in questione sono quelli urbani e assimilati agli urbani, ai sensi dell'articolo 184 del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

Di seguito vengono indicate le principali modalità di raccolta dei rifiuti urbani nel territorio oggetto di gara:

Sistema domiciliare: consiste nel prelievo da parte del Gestore dei contenitori depositati dall'utenza (anche quale insieme delle singole utenze facenti capo ad un determinato numero civico o ad un punto di conferimento comune in area pubblica) dinnanzi al proprio domicilio od alla propria attività, secondo preciso calendario; il Gestore deve informare preventivamente gli utenti, attraverso i canali più idonei, il calendario da seguire, indicando in modo specifico le tipologie di rifiuto da separare, le giornate e gli orari di esposizione dei contenitori. I contenitori e/o i sacchi per il rifiuto secco residuo e per le frazioni differenziate (la cui contabilizzazione avverrà non all'avvio della gestione ma durante la gestione quindicennale) dovranno avere un codice di riconoscimento, identificativo per le utenze; il servizio di raccolta del rifiuto secco residuo dovrà inoltre comprendere un sistema di contabilizzazione dei conferimenti da parte di ogni singola utenza mediante lettura di transponder RFID.

Sistema stradale informatizzato: è basato sulla presenza di cassonetti per la raccolta delle diverse tipologie di rifiuto, posti su strada o luogo pubblico; essi devono avere un volume di contenimento adeguato alla frequenza di svuotamento prevista e permettere all'utente di conferire rifiuti senza vincoli di orario. I contenitori sono posizionati a vista od all'interno di strutture chiuse a ridotto impatto estetico e dotati di elementi meccanici ed elettronici, che permettono il riconoscimento dell'utenza. I contenitori del rifiuto secco residuo dovranno avere un sistema di contabilizzazione dei conferimenti da parte di ogni singola utenza.

Tra i sistemi stradali informatizzati ci sono anche i servizi di raccolta, basati su attrezzature scarrabili non stazionarie, poste su strada o luogo pubblico, secondo calendari prestabiliti, che raggruppano cassonetti per la raccolta delle diverse tipologie di rifiuto di adeguata volumetria in base alla frequenza di svuotamento prevista, dotate per ogni punto di conferimento di sportello informatizzato.

Centro di Raccolta: è "area presidiata ed allestita per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento", ex D.M. 8 aprile 2008, introdotto dall'art. 183 comma 1 lettera cc) del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. I centri di raccolta sono accessibili ai cittadini secondo un calendario indicato dal Gestore e accolgono le frazioni di rifiuto autorizzate. Nei Comuni, in cui non sarà attivo al momento dell'affidamento un Centro di Raccolta Comunale, potranno in ogni caso essere conferite le medesime tipologie di rifiuto in strutture mobili, che sono operative in virtù di calendari e orari prefissati.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Definizione degli obblighi di servizio pubblico

Il servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani è un servizio pubblico essenziale, ai sensi dell’art. 1, c. 2, lett. a), della L. n. 146/1990, per quanto attiene alla tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell’ambiente e del patrimonio storico-artistico. Per tale motivo esso non potrà essere sospeso o abbandonato, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili al Gestore.

Poiché è servizio pubblico in senso anche “soggettivo” del termine, i relativi obblighi (misure regolatorie specifiche imposte al fornitore del servizio attraverso adeguati provvedimenti, in merito ai differenti “servizi di pubblica utilità”) sono indicati nella Convenzione di servizio, che disciplina i rapporti tra il Consorzio e il concessionario affidatario, nel Piano d’ambito, nel Regolamento di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, nel Disciplinare tecnico specificativo dei contenuti del servizio e dei connessi adempimenti, nel Piano annuale delle attività, attraverso il quale vengono precisamente indicati i parametri quantitativi e gli standard qualitativi del servizio, i relativi adempimenti e le previsioni di costo su base annua, nel rispetto della pianificazione d’ambito.

I principi giuridici generali in materia di servizi pubblici sono attuati nella Carta del servizio, adottata dal Gestore in base dello schema tipo deliberato dal Consorzio.

La società affidataria deve quindi adeguare l’erogazione del servizio ai principi di universalità di seguito indicati, per garantire a tutti gli utenti, su tutto il territorio interessato, il rispetto degli standard delle prestazioni e le condizioni di tutela degli utenti indicati nella Carta.

1. Eguaglianza

Il gestore, nell’erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, rispetta il principio di eguaglianza e di non discriminazione dei diritti degli utenti, non facendo alcuna distinzione per motivi di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica e condizioni socio-economiche.

E’, inoltre, garantita la parità di trattamento nello svolgimento del servizio prestato fra le diverse aree geografiche e fra le diverse categorie o fasce di utenti, nei limiti delle caratteristiche tecniche e funzionali del sistema infrastrutturale gestito.

Il gestore si impegna a raggiungere, previa adeguata programmazione, lo stesso livello di servizio reso agli utenti in tutto il territorio di competenza, compatibilmente con le differenti caratteristiche territoriali e nel rispetto delle indicazioni del Piano d’ambito.

Il gestore si impegna a prestare una particolare attenzione, nell’erogazione del servizio, nei confronti dei soggetti diversamente abili, anziani ed appartenenti a fasce sociali deboli, anche individuando speciali modalità per lo svolgimento del servizio di raccolta in presenza di richieste motivate comprovanti peculiari situazioni di disabilità.

2. Imparzialità

Il gestore, nell’erogazione del servizio, deve operare nei confronti degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia e imparzialità.

3. Continuità

Il gestore fornisce un servizio continuo, regolare e privo di interruzioni in base alle modalità previste nel Contratto di servizio.

Nell'ipotesi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, il gestore deve risolvere nel più breve tempo possibile il problema, adottare misure che arrechino agli utenti il minor disagio possibile, informare gli stessi sulle ragioni e sulla durata del disservizio, garantendo le prestazioni necessarie per la tutela della salute e della sicurezza dell'utente.

La mancata erogazione del servizio può essere imputabile solo a cause di forza maggiore, guasti o manutenzioni necessarie a garantire qualità e sicurezza dello stesso.

4. Partecipazione

Il servizio di igiene urbana presenta alcune peculiarità: innanzitutto deve essere continuo, per tutelare l'igiene e la salute pubblica a prescindere dalla fruizione da parte dei singoli cittadini, quindi accessibile, disponibile a tutti nella stessa misura con divieto di interruzione anche in caso di inadempienza del cliente (ad esempio nell'ipotesi di mancato pagamento della tassa o della tariffa).

Il gestore garantisce sempre la partecipazione dell'utente alla prestazione del servizio, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, che per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori.

L'utente può presentare reclami, memorie e documenti, osservazioni e suggerimenti per il miglioramento del servizio. Il gestore fornisce immediato riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate ed acquisisce periodicamente la valutazione dello stesso circa la qualità del servizio reso.

L'utente ha diritto di accedere alle informazioni ambientali secondo le previsioni del D. Lgs. n. 195/2005 nonché, più in generale, ai documenti ed alle informazioni detenuti dal gestore, rispetto ai quali vanta un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, ai sensi di quanto stabilito dagli artt. 22 e ss. della Legge 7 agosto 1990 n. 241 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e s.m.i.

5. Efficienza ed efficacia

Il servizio è erogato in modo da garantirne l'efficienza e l'efficacia nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

6. Cortesia

Il gestore garantisce all'utente un rapporto basato sulla cortesia e sul rispetto, adottando comportamenti, modi e linguaggi adeguati allo scopo. A tal fine i dipendenti devono favorire l'utente nell'esercizio dei propri diritti e nell'adempimento degli obblighi, soddisfare le sue richieste, indicare le proprie generalità (sia nel rapporto personale che nelle comunicazioni telefoniche) e munirsi di tesserino di riconoscimento.

7. Chiarezza e comprensibilità dei messaggi

Il gestore formula messaggi nei confronti degli utenti, utilizzando un linguaggio semplice e di immediata comprensione per gli stessi, verificandone l’efficacia.

8. Sicurezza e rispetto dell’ambiente e della salute

Il gestore garantisce la qualità del servizio, tendendo al miglioramento continuo delle prestazioni, in conformità alle disposizioni vigenti, prevenendo e riducendo l’inquinamento, per la soddisfazione delle legittime esigenze ed aspettative degli utenti.

Il gestore, nello svolgimento del servizio e di ogni attività, garantisce, nei limiti delle proprie competenze, la tutela della salute e della sicurezza dei cittadini e dei lavoratori, nonché la salvaguardia dell’ambiente.

Il gestore deve rispettare, anche per quanto attiene gli appalti, le leggi che disciplinano le attività in tali settori, con particolare riguardo al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Gli utenti dovranno contribuire alla qualità del servizio, rispettando l’ambiente ed il pubblico decoro.

La verifica della soddisfazione degli utenti potrà essere rilevata secondo la norma di buona tecnica UNI 11098:2003, che fornisce le linee guida per la rilevazione della soddisfazione del cliente.

Il gestore si impegna ad intraprendere con la massima celerità un dialogo con le Associazioni di tutela del consumo per strutturare un sistema di monitoraggio sulla soddisfazione dell’utenza, che riguardi anche l’operato delle riferite Associazioni.

9. Privacy

Il gestore si impegna a garantire che il trattamento dei dati personali degli utenti avvenga nel rispetto del D.Lgs. n. 196/2003 “Codice in materia di protezione dei dati personali”.

La gestione dei rifiuti sarà assicurata in conformità al dispositivo dell’art. 178 del D.Lgs. n. 152/2006 secondo i principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano rifiuti, nonché del principio “chi inquina paga”.

Finanziamento degli oneri di servizio universale

I costi del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani saranno integralmente coperti, ai sensi delle disposizioni vigenti, dalla tassa rifiuti, come istituita dalla Legge n. 147/2013, quale corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani svolto dal Gestore affidatario nel territorio interessato, o dalla tariffazione puntuale “a corrispettivo” secondo quanto disposto dal Regolamento ministeriale D.M. 20 aprile 2017 “*Criteria per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall’utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati*”.

Non sono quindi previste compensazioni economiche ovvero finanziamenti addizionali da parte degli EE.LL. partecipanti a favore del soggetto affidatario.

Circa gli importi da corrispondere al Gestore a copertura dei costi nel piano economico finanziario, approvato dal Consorzio e predisposto secondo lo schema di cui al D.P.R. n. 158/1999, occorre distinguere due fasi:

- nella fase transitoria essi saranno versati dal Consorzio per il segmento di trattamento e smaltimento degli scarti e dai comuni per il segmento di raccolta e trasporto,
- a regime il pagamento degli oneri sui rifiuti verranno effettuato dagli utenti, previa emissione della bollettazione da parte del Concessionario.

Nessun altro corrispettivo potrà essere richiesto per la fornitura del servizio, salve le variazioni tariffarie in virtù di aggiornamento e/o variazione del Piano d'ambito e/o del Piano annuale delle attività.

SEZIONE C - MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Specificazione della scelta in merito alla modalità di affidamento prescelta, nonché all'osservanza dei requisiti europei, e descrizione dei relativi adempimenti.

Per le condizioni descritte nella sezione relativa al "modello di gestione rifiuti in ambito territoriale", il modello gestionale prescelto, con durata di 15 anni, per l'erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti è l'**affidamento a terzi**. Tale scelta si è resa necessaria per sopperire in particolare alle seguenti criticità dell'ultimo ventennio nella gestione dei rifiuti dell'intera Calabria, prima con il Commissario delegato dal Governo Centrale (1997-2013) dopo dalla Regione Calabria (2013-2019):

- assenza di un effettivo catasto delle utenze presso gli Enti locali;
- difficoltà dei Comuni ad incassare la reale tassa sui rifiuti dai cittadini;
- carenza di personale nell'Ente di Governo d'ambito per la gestione di più contratti pubblici, sia nella fase di appalto che nella fase gestionale;
- complessità amministrative in particolare per l'acquisizione delle autorizzazioni regionali;
- attuazione dei finanziamenti pubblici nel rispetto del vincolo temporale.

Nell'esercizio della propria autonomia, garantita dal sistema istituzionale delineato dalla L.R. n. 14/2014 e delle prerogative che ne derivano, si ritiene, per il bacino territoriale di riferimento, che "l'*affidamento a terzi*" rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, in relazione all'efficienza, all'efficacia ed all'economicità della stessa.

Per quanto rappresentato, nello specifico l'affidamento riguarderà:

- realizzazione del catasto delle utenze per l'intero ambito ottimale e riscossione (a regime) dei ruoli direttamente dagli utenti;
- realizzazione delle infrastrutture per il completamento del sistema impiantistico (piattaforma tecnologica per la valorizzazione dei rifiuti in Lamezia (località San Pietro Lametino), della discarica di supporto al sistema impiantistico e l'impianto di lavaggio delle plastiche in Catanzaro (località Allì);
- gestione integrata del sistema di trattamento, valorizzazione, commercializzazione e smaltimento degli scarti;
- individuazione a mezzo gara in evidenza pubblica degli operatori dei tre ARO per la raccolta e trasporto dei rifiuti nelle piattaforme pubbliche dell'ATO Catanzaro, per l'intero periodo della Concessione;

- pagamento mensile delle risorse, a favore degli operatori per la gestione dei tre ARO, necessarie al funzionamento della raccolta e trasporto dei rifiuti nelle piattaforme pubbliche dell’ATO Catanzaro.

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

L’art. 34 comma 20 del D.Lgs. n. 179/2012 dispone che *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l’affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, che 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 presente sezione della relazione permette di evidenziare le motivazioni della scelta effettuata, per pervenire all’*“economicità della gestione”*, precisandone la *“motivazione economica – finanziaria”*.

È orientamento consolidato nella teoria economica e giuridica che la procedura di gara ad evidenza pubblica consenta di conciliare le esigenze di legalità ed autonomia della pubblica amministrazione nel perseguimento del pubblico interesse con quelle di trasparenza, tutela della concorrenza e garanzia del corretto reperimento delle risorse sul libero mercato, nell’ottica dei principi di efficienza, efficacia ed economicità. Un sistema concorrenziale per l’affidamento di un servizio pubblico, come è la procedura ad evidenza pubblica, costituisce di per sé garanzia di massima efficienza allocativa dei mercati.

Al servizio posto a base di gara dalla stazione appaltante l’offerente potrà, infatti:

- offrire solamente un ribasso in termini economici e un miglioramento degli standard qualitativi di erogazione del servizio;
- offrire un ribasso in termini economici e un miglioramento nella soluzione per la realizzazione delle opere pubbliche, con la redazione dei relativi progetti definitivi;
- offrire un ribasso in termini economici e un miglioramento nella soluzione al progetto definitivo già approvato, per la realizzazione della discarica di supporto agli impianti in località Alli.

Il prezzo a base di gara è determinato sulla base di un progetto di dimensionamento ottimale del servizio, sia da un punto di vista economico che qualitativo. Tale progettazione poggia su parametri dimensionali economici adottati nel Piano d’Ambito, approvato dai competenti organi del Consorzio, che individua le risorse necessarie (umane e strumentali) per lo svolgimento del servizio oggetto di gara.

Il Piano Economico e Finanziario, come risulta dall’art. 8 del DPR n. 158/1999, è un documento sulla base del quale l’ente locale ovvero il gestore del servizio riporta, in modo analitico e con le specifiche necessarie, le modalità di effettuazione dei servizi, gli obiettivi economici e i dati sui rifiuti raccolti e trattati; inoltre rileva informazioni per poter elaborare la tariffa.

Il nuovo metodo tariffario del servizio integrato di gestione dei rifiuti approvato da ARERA con la deliberazione n. 443/2019 stabilisce le componenti tariffarie ai fini della determinazione delle entrate di riferimento.

Con il metodo tariffario viene perseguito l’obiettivo di quantificare il totale delle entrate partendo dalla identificazione dei cosiddetti costi efficienti ammessi al riconoscimento tariffario.

La determinazione dei costi deve avvenire sulla base di dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie derivanti dalle registrazioni storiche, quindi, il PEF pur essendo redatto secondo i nuovi canoni introdotti da ARERA, non può che essere un esercizio di previsione basato su stime di progetto derivanti dal sistema dei servizi definito da Piano d'Ambito. Esso rappresenta il "Piano zero" dal quel partire e che dovrà essere implementato nel corso della gestione dell'ATO.

Il Piano Economico e Finanziario, redatto secondo lo schema del DPR n. 158/1999, è stato suddiviso per:

- AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE - ATO di Catanzaro.
- AREA di RACCOLTA OTTIMALE n.1 "Catanzaro";
- AREA di RACCOLTA OTTIMALE n.2 "Lamezia Terme";
- AREA di RACCOLTA OTTIMALE n.3 "Soverato";

All'interno della tabella seguente sono riportate in modo sintetico le principali voci di costo, che contribuiranno alla determinazione dell'importo a base d'asta. Il riferimento è all'anno a regime, inteso come l'anno in cui sono stati attivati tutti i servizi nelle modalità previste dai documenti di gara:

Importo in Milioni di euro (M€)	ATO	ARO 1	ARO 2	ARO 3
Costi Operativi di Gestione		15,74	12,99	7,43
Costi Comuni		2,50	2,14	1,43
Totale costi di Gestione (al netto dei rimborsi)	10,32	18,24	15,14	8,86
Investimenti programmati	100,00	19,89	16,77	10,12
Costo complessivo 15 anni (gestione ed investimenti)	935,09 M€			

Alla determinazione del valore che sarà posto a base di gara concorreranno anche le spese generali di gestione (comprendenti costi indiretti), quelle connesse alla gestione delle discariche post-mortem, al pretrattamento del materiale recuperabile, alla realizzazione della piattaforma in Lamezia Terme, all'implementazione dell'impianto in Alli, con le articolazioni descritte nel quadro economico.

Il valore complessivo, al netto dell'adeguamento che verrà definito nel bando di gara, determinato a partire dall'anno a regime, risulta pari a 935,09 M€.

Accertata la presenza di diversi potenziali concorrenti, la scelta di rivolgersi al mercato attraverso procedura aperta da aggiudicarsi in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, assicurando la partecipazione a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti di partecipazione indicati nel bando, permette alla stazione appaltante di massimizzare il rapporto prezzo / qualità del servizio, prevedendo l'attribuzione di punteggi non solo per la riduzione del prezzo, ma anche e soprattutto per l'aumento degli standard qualitativi.

Ad oggi non si può considerare uno specifico piano economico finanziario, poiché lo stesso sarà presentato dal futuro aggiudicatario in sede di gara. La procedura stabilisce che l'offerente presenti in sede di offerta, tra l'altro, un Piano Economico Industriale e un Piano Economico Finanziario, che forniscano dimostrazione circa la fattibilità economica del prezzo offerto, in merito agli standard qualitativi offerti. In questa fase la stazione appaltante potrà stabilire la coerenza economica del prezzo offerto, in relazione al servizio progettato e la scelta fatta dal futuro aggiudicatario per l'allocazione delle voci di costo.

AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE (ATO) CATANZARO
RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO
PUBBLICO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI

Per quanto rappresentato, si è in presenza delle condizioni economiche della scelta operata di rivolgersi al mercato attraverso procedura ad evidenza pubblica, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'affidamento del servizio di gestione rifiuti nel territorio della provincia di Catanzaro.