LA GESTIONE DEI RIFIUTI E DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO, TARIFFAZIONE E AVVIO A RICICLO DEI RIFIUTI DA RACCOLTA DIFFFERENZIATA

Serramanna, 24 gennaio 2019

La gestione dei rifiuti

- «*la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse*»

(art.177, comma 2, D.Lgs. 152/2006).

- «*La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali*»

(art.178, D.Lgs. 152/2006).

Distinzioni

Art.184 Codice Ambiente:

- secondo l'origine:

rifiuti urbani – rifiuti speciali

- secondo le caratteristiche di pericolosità:

rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi

Rifiuti urbani

a. i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
b. i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g);
c. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;
d. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
e. i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
f. i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), e) ed e).

- rifiuti speciali

Rifiuti speciali

a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali;
b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
c) i rifiuti da lavorazioni industriali;
d) i rifiuti da lavorazioni artigianali;
e) i rifiuti da attività commerciali;
f) i rifiuti da attività di servizio;
g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acquee dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;
h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie;

La gestione dei rifiuti

- «*la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse*»

(art.177, comma 2, D.Lgs. 152/2006).

- «*l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi*» rientrano tra le «*funzioni fondamentali dei comuni*»

(art. 14, co. 27, D.L. 31.05.2010, n. 78 - conv. L. 30.07.2010, n. 122)

- la gestione dei rifiuti urbani è attività di servizio pubblico.

Il regime giuridico dei rifiuti – concorrenza (per e nel) mercato

Rifiuti urbani: attività di servizio pubblico in regime di privativa;

Rifiuti speciali: attività libera soggetta a limiti autorizzativi.

Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti

art.179

La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

a) prevenzione;
b) preparazione per il riutilizzo;
c) riciclaggio;
d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
e) smaltimento.

Nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia.

Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti

- La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale.

- Nel rispetto della gerarchia devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono, il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica.

- Con riferimento a singoli flussi di rifiuti è consentito discostarsi, in via eccezionale, dall'ordine di priorità stabilito dalla gerarchia qualora ciò sia giustificato, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse.

Prevenzione nella produzione di rifiuti

(art.180) Le iniziative che riguardano la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti sono rappresentate da:

a)promozione di strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, utilizzo delle migliori tecniche disponibili, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, l'uso di sistemi di qualità, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del prodotto medesimo;

b)previsione di clausole di bandi di gara o lettere d'invito che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti;

c)promozione di accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali finalizzati, alla prevenzione ed alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti;

Riutilizzo di prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti

- (art.180 bis) Le PP.AA. promuovono iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, che possono consistere anche in:

a) uso di strumenti economici;
b) misure logistiche, come la costituzione ed il sostegno di centri e reti accreditati di riparazione/riutilizzo;
c) adozione, nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, di idonei criteri;
d) definizione di obiettivi quantitativi;
e) misure educative;
f) promozione di accordi di programma.

Riutilizzo di prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti

- I Comuni possono individuare anche appositi spazi, presso i centri di raccolta per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo.

- Nei centri di raccolta possono altresì essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili.

- Nei centri di raccolta possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo, nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana.

Riciclaggio e recupero dei rifiuti

- (art.181) Le Autorità competenti realizzano, entro il 2015, la raccolta differenziata almeno per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno.

- Per facilitare o migliorare il recupero, i rifiuti sono raccolti separatamente, laddove ciò sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e ambientale, e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse.

- Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero.

Smaltimento dei rifiuti

- (art.182) Lo smaltimento dei rifiuti è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero.

- La predetta verifica concerne la disponibilità di tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché vi si possa accedere a condizioni ragionevoli.

- I rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume.

Principi di autosufficienza e prossimità – art.182 bis

- È vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti.

- Il divieto non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Principi di autosufficienza e prossimità

Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;

b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

Le competenze

- Stato (art. 195 del Codice) – funzione di indirizzo, coordinamento e di definizione degli obiettivi di qualità del servizio;
- Regioni (art. 196 del Codice) – predisposizione dei piani regionali, autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero, delimitazione degli ATO, riattribuzione delle competenze delle soppresse Autorità di Ambito;
- Province (art. 197 del Codice) – funzioni organizzative concernenti la programmazione, esercizio di funzioni autorizzative delegate dalle Regioni e controlli;
- Comuni (art. 198 del Codice) - concorso alla gestione per ambito, regolamentazione del servizio di raccolta e trasporto;
- ARPA: supporto tecnico alle Regioni ed alle Province nell'esercizio delle loro funzioni e attività di controllo.

La gestione per Ambiti Ottimali

La gestione dei rifiuti urbani è organizzata per ambiti territoriali ottimali, sulla base della delimitazione regionale ai sensi dell'art. 200 e ss. del Codice.

Ai sensi dell'art. 202 comma 5 del Codice in ogni ambito è raggiunta, nell'arco di 5 anni, l'autosufficienza nello smaltimento anche mediante la collaborazione con altri soggetti pubblici e privati ed è prevista la presenza di almeno un impianto a tecnologia complessa, compresa una discarica di servizio. All'interno di ciascun ambito deve essere costituita l'Autorità d'Ambito "struttura" dotata di personalità giuridica a partecipazione obbligatoria dei Comuni preposta all'organizzazione, affidamento e controllo del servizio. Valgono per il servizio di gestione rifiuti i principi generali che connotano i servizi pubblici locali (concorrenza, libertà di stabilimento e libera erogazione, garanzia per gli utenti di universalità, accessibilità e parità di trattamento).

La gestione per Ambiti Ottimali

La motivazione dell'organizzazione del servizio per ambiti risiede nella necessità di un approccio integrato che – attraverso l'esercizio associato di funzioni amministrative – persegua obiettivi di razionalizzazione e di efficienza organizzativa, gestionale ed economica.

L'art. 3 bis del D.L. n. 138/2011 (convertito con L14 settembre 2011, n. 148) prevede 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*».

Il perimetro della gestione integrata

L'art. 25 comma 4 D.L. 1/2012 (conv. con L. 27/12) prevede che: «*Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del Codice e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:*

a)la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;

b)la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO».

Il perimetro della gestione integrata

«Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.»

L'utilizzazione di impianti privati già esistenti presenta profili di opportunità, limitando, in un'ottica di sostenibilità, il consumo di risorse ambientali, ma presuppone l'attivazione di procedure di carattere regolatorio tese ad evitare lo sfruttamento di posizioni di vantaggio in considerazione del fatto che l'individuazione di detti impianti presenta il limite di non essere effettuata all'esito di procedure di evidenza pubblica, ma valorizzando elementi di fatto (la effettiva esistenza dell'impianto e la relativa utilizzabilità in un dato territorio).

Le gestioni esistenti

art. 204

«I soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d'ambito»

«Alla scadenza, ovvero alla anticipata risoluzione, delle gestioni di cui al comma 1, i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie sono trasferiti direttamente all'ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previste dalle rispettive convenzioni di affidamento».

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato all'esito del procedimento di VAS, comprende:

a)la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali;

b)l'analisi dei flussi di rifiuti e la previsione dei flussi dei rifiuti;

c)la ricognizione dei sistemi di raccolta dei rifiuti e le infrastrutture impiantistiche esistenti;

d)la valutazione dei fabbisogni in termini di sistemi di raccolta e di infrastrutture impiantistiche in attuazione di principi di autosufficienza e prossimità e degli investimenti correlati;

e)i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti;

Il Piano d' Ambito

Il Piano d'Ambito comprende:

a) l' individuazione degli obiettivi e delle modalità gestionali;

b) la ricognizione degli impianti esistenti, anche eventualmente nella titolarità di soggetti privati cui l' Autorità d' Ambito intenda avvalersi;

c) l' analisi dei fabbisogni impiantistici;

d) il piano economico finanziario con i modelli tariffari;

Competenze dei Comuni

I Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ATO e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, TUEL.

Nelle more dell'avvio della gestione sovracomunale del servizio integrato – rimane ferma l'autonomia dei singoli Comuni nell'organizzazione del servizio su base comunale e nell'individuazione delle modalità di affidamento.

Competenze dei Comuni

Tale orientamento è confermato:

- dalla giurisprudenza amministrativa che ha recentemente ribadito "*la competenza in via ordinaria nella materia della «gestione dei rifiuti urbani ed assimilati» è attribuita, nelle more dell'avvio del servizio a livello di ambito territoriale ottimale, alle amministrazioni civiche dal T.U. ambiente di cui al D.Lgs. n. 152/2006. In particolare l'art. 198 affida ai Comuni il compito di continuare «la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento» fino a che non sia avviato il servizio «del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'articolo 202», e cioè del soggetto selezionato dall'autorità d'ambito ottimale*" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 28 luglio 2015, n. 3719; cfr. anche, da ultimo, TAR Campania, Salerno, Sez. I, ordinanza 26 gennaio 2016, n. 52);

Competenze dei Comuni

- dall'ANAC che – con deliberazione n. 21 del 12 novembre 2014 – ha precisato che "*dall'analisi sistematica della normativa, emerge*" che "*il legislatore ha inteso attribuire, in primo luogo ai comuni, la funzione di organizzare e gestire i servizi di raccolta e quella di avviare allo smaltimento e al recupero i rifiuti urbani (in conformità alla ripartizione di competenze effettuata dalla Costituzione), il cui esercizio è per essi obbligatorio; in secondo luogo, ha previsto l'esercizio 'associato' di tali funzioni, da parte degli enti locali titolari delle stesse*", cosicché "*nelle more dell'adozione e attuazione delle normative regionali e dell'avvio delle nuove gestioni, le funzioni in materia sono esercitate dai comuni singolarmente*";

- dalla giurisprudenza contabile che ha chiarito che "*nelle more dell'istituzione degli ATO permane in capo ai comuni la potestà di gestione del servizi di igiene ambientale*" (cfr. Corte dei Conti Lombardia, sez. contr., 17.02.2014, n. 20; nello stesso senso, Id. 3.09.2013, n. 362 e 22.10.2013, n. 457);

La riforma del 2008 e del 2010

- L'art. 23 bis del DL 112/2008 ha disposto una riforma del settore dei SPL di rilevanza economica.
- Il principio della gara è stato posto come regola generale degli affidamenti di servizi.
- La deroga è prevista solo nel caso in cui le gare "non permettano un efficace ed utile ricorso al mercato".

- Il Referendum del 12 e 13 giugno 2011

- L'intera disciplina di settore è stata abrogata. Per colmare il conseguente vuoto normativo è intervenuto l'art. 4 DL 138/2011 e il DL 1/2012 (DL «Liberalizzazioni») che ha introdotto l'art. 3-bis che disciplina il funzionamento degli ATO e i criteri di organizzazione dei SPL a rete allo scopo di consentire economie di scala e massimizzare l'efficienza dei servizi stessi, oltre a designare gli EGA.

Regioni e Province autonome devono organizzare i SPL di rilevanza economica definendo il perimetro degli ATO tali da consentire economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli Enti di Governo degli stessi, ai quali è attribuito:

1) l'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi;

2) la scelta della forma di gestione;

3)la determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza;

4) l'affidamento della gestione ed il relativo controllo.

- E' fatta salva l'organizzazione di SPL in ambiti o bacini territoriali ottimali già esistenti purché coerenti con i criteri definiti dall'art. 3 bis del DL 138/2011 (ampiezza minima provinciale, giustificando eventuali dimensioni inferiori sulla base di criteri di popolazione ed in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza del servizio).

- È necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del Contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza su tutto il territorio.

- Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come:

  - ✓ il metodo tariffario;
  - ✓ i livelli essenziali di servizio;
  - ✓ le forme di monitoraggio.

- adozione della Carta della qualità dei servizi (obbligatoria ai sensi della Legge n. 244/2007).

- Il servizio deve essere effettuato anche in zone disagiate, in aree a forte dispersione abitativa o con scarso insediamento produttivo, nel rispetto di standard minimi di qualità ed indipendentemente dal vantaggio economico che ne deriva.

- Il comma 4 dell'art. 25 del DL 1/2012 stabilisce che il servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani comprende le attività di "raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e avvio a smaltimento e recupero" prodotti all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli Enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel Piano d'ambito.

- Può comprendere anche le attività di "gestione e realizzazione degli impianti."

- Per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, si prevedono 3 forme ritenute equivalenti:

- ✓ Esternalizzazione con ricorso al mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario ai sensi del nuovo Codice Appalti D.Lgs n. 50/2016, modificato dal D.Lgs n. 56/2017.
- ✓ Partenariato Pubblico-Privato, ossia per mezzo di una società mista pubblico-privata con una gara cd "a doppio oggetto" per la selezione congiunta del socio privato e di quello operativo chiamato alla prestazione del servizio.
- ✓ Affidamento diretto, cd "in house" (senza gara) in favore di un soggetto munito dei requisiti previsti dal Codice Appalti, del controllo sulla società affidataria cd "analogo" a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi e dell'attività prevalente in favore dell'Ente affidante.

- (Art. 34, commi 20-23 del DL 179/2012) La scelta tra queste 3 forme dev'essere motivata sulla base di apposita Relazione illustrativa redatta ed approvata dall'Ente pubblico che affida il servizio contestualmente alla scelta della forma di gestione del servizio prescelta tra i tre modelli consentiti dall'ordinamento comunitario (gara, in house, società mista):

- La Relazione darà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definirà i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste;

- Per i SPL a rete, tra i quali è compreso il servizio di gestione dei rifiuti urbani, la redazione ed approvazione della Relazione ex art.34 del DL 179/2012 spetta agli EGA, costituiti tra i Comuni per l'esercizio associato delle funzioni di organizzazione del servizio, tra cui l'affidamento del medesimo.

Legge di bilancio 2018: costituzione di ARERA e affidamento di una serie di funzioni di regolazione e controllo sul ciclo dei rifiuti. La Delibera ARERA del 4 gennaio 2018 ha stabilito tra l'altro:

- valutazione dei costi delle prestazioni per area geografica e per categorie di utenti;
- definizione di indici di valutazione dell'efficienza ed economicità delle gestioni e definizione dei livelli di qualità dei servizi e vigilanza e modalità di erogazione dei servizi;
- definizione di schemi-tipo di contratti di servizio che regolano i rapporti tra le Autorità d'ambito e di soggetti affidatari del servizio integrato dei rifiuti;
- definizione della metodologia per la determinazione delle tariffe e fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- verifica della corretta redazione dei Piani d'Ambito.

- Ulteriori provvedimenti di regolazione emanti da ARERA in materia di rifiuti:

➢deliberazione n.82 del 15 febbraio 2018: individuazione delle prime attività propedeutiche e connesse alla definizione di un sistema di tutele per la trattazione dei reclami e delle controversie degli utenti del settore dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati;

➢deliberazione n. 225 del 5aprile 2018: adozione di provvedimenti di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati;

➢deliberazione n. 226 del 5 aprile 2018: adozione di provvedimenti di regolazione della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati.

Ordinanze contingibili ed urgenti

Art.191

«*Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile,* ***qualora si verifichino situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere****, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero* ***il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente****. (…)*».

Ordinanze contingibili ed urgenti

Art.191 … segue…

«(…) ***Dette ordinanze*** *sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed* ***hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi***».

«*Le ordinanze di cui al comma 1 che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi sono comunicate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla Commissione dell'Unione europea*».

Ordinanze contingibili ed urgenti

Art.191 … segue…

«*Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali*».

«*Le ordinanze di cui al comma 1 possono essere reiterate per un periodo non superiore a 18 mesi per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può adottare, dettando specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini*».

5

L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO
ED IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il Codice dei contratti pubblici

Il recepimento delle Direttive appalti (2014/24/UE) e concessioni (2014/23/UE) ad opera del d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm., meglio noto come "Codice dei contratti pubblici" (CCP) impone l'esame degli strumenti e delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e ciò in relazione alle tre modalità di gestione dei SIEG in precedenza evocati.

Si tratta di un quadro normativo complesso, dinamico e sul quale incide anche la giurisprudenza amministrativa.

Proviamo a conoscerlo da vicino.

Il Codice dei contratti pubblici: inquadramento generale

I “perni” del Codice:

- ✓ qualificazione delle stazioni appaltanti;
- ✓ principi comuni (art. 30);
- ✓ irrigidimento delle procedure “sotto-soglia”;
- ✓ programmazione (art. 21);
- ✓ progettazione dei servizi (art. 23);
- ✓ albo dei Commissari esterni;
- ✓ OEPV;
- ✓ regime delle esclusioni dei concorrenti (art. 80);
- ✓ la nuova disciplina delle concessioni;
- ✓ le clausole sociali (artt. 50, 100 e 112).

Principio di remuneratività della gestione

Il principio di remuneratività della gestione del servizio pubblico si ricava direttamente dalla disciplina generale di cui all'art. 117 TUEL a norma del quale «*Gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione. I criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi stessi sono i seguenti:*

a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;

b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;

c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;

d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato (…)».

Principio di remuneratività della gestione

Il principio di remuneratività della gestione dei spl costituisce il punto d'arrivo del processo di evoluzione dell'intera disciplina normativa in materia di modelli di gestione dei servizi pubblici locali: è evidente che il passaggio dalla concezione della riserva esclusiva dei servizi pubblici in favore dell'ente locale ai fenomeni di esternalizzazione e privatizzazione, ha inevitabilmente inciso profondamente anche sulle regole della gestione economica. L'obiettivo da perseguire non è più solo quello del raggiungimento dell'equilibrio tra costi e ricavi, ma altresì quello della remuneratività del servizio, anche in termini di eventuale raggiungimento di utili. Il Consiglio di Stato ha chiarito che «*il concessionario di un pubblico servizio ha diritto all'adeguamento delle tariffe agli aumentati costi di gestione, affinché gli sia consentito un equo margine di utile, come vuole il dettato costituzionale di cui agli artt.41 e 42 Cost.*» (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 aprile 1980, n.449 e da ultimo Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 1999, n.484).

Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

art. 238

«*Chiunque possegga o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani, è tenuto al pagamento di una tariffa*».

«La tariffa costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e ricomprende anche i costi indicati dall'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36. *La tariffa di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, è abrogata a decorrere dall'entrata in vigore del presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 11*».

Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

art. 238 – criteri di commisurazione della tariffa

«*La tariffa per la gestione dei rifiuti è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri, determinati con il regolamento di cui al comma 6, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali*».

«*La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio*»

Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

art. 238

«*Nella determinazione della tariffa è prevista la copertura anche di costi accessori relativi alla gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade. Qualora detti costi vengano coperti con la tariffa ciò deve essere evidenziato nei piani finanziari e nei bilanci dei soggetti affidatari del servizio*»

«*Nella determinazione della tariffa possono essere previste agevolazioni per le utenze domestiche e per quelle adibite ad uso stagionale o non continuativo, debitamente documentato ed accertato, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali. In questo caso, nel piano finanziario devono essere indicate le risorse necessarie per garantire l'integrale copertura dei minori introiti derivanti dalle agevolazioni, secondo i criteri fissati dal regolamento di cui al comma 6*».

Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

art. 238

«*Alla tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi*»

Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

art. 238, comma 6 – Regolamento Ministero dell'Ambiente

«*Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentiti la Conferenza Stato regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) e i soggetti interessati, disciplina, con apposito regolamento da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto e nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa, anche con riferimento alle agevolazioni di cui al comma 7, garantendo comunque l'assenza di oneri per le autorità interessate*».

Il rispetto dei Criteri Minimi Ambientali

Quadro normativo

Normativa europea:

- Comunicazione della Commissione Europea – COM (2003) 302;
- Comunicazione della Commissione Europea – COM (2008) 397;
- Comunicazione della Commissione Europea – COM (2008) 400;
- Comunicazione della Commissione Europea – COM (2015) 615;

In ambito comunitario il rispetto e l'attuazione dei CAM non è obbligatoria e vincolante, ma è esercitata dalle Autorità Comunitarie su base volontaria.

Quadro normativo

Normativa nazionale:

- art.1, comma 1126, L.296/2006 istitutiva del Piano d'Azione Nazionale per il Green Public Procurement (PAN GPP);

- D.M. Ambiente 11 aprile 2008 – adottato di concerto con il MEF e con il MISE – contenente il «Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione»;

- Il Piano d'Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti del Ministero dell'Ambiente l'individuazione dei criteri minimi ambientali (CAM) per ciascuna delle tipologie di acquisto che ricade nelle categorie merceologiche individuate nello stesso Piano;

- D.M. Ambiente 13 febbraio 2014 – CAM per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani (Gazzetta Ufficiale 11 marzo 2014);

Quadro normativo

- art.68-bis D.Lgs. n.163/2006 (modificato con L. 28 dicembre 2015, n.221) – «Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi» – con il quale è stato introdotto l'obbligo del ricorso agli appalti pubblici verdi;

- art.34 D.Lgs. n.50/2016 «Criteri di sostenibilità energetica e ambientale»:

1. Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la Sostenibilità Ambientale attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei CAM;

2. I CAM, in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

3. Gli obblighi di cui ai commi 1 e 2 si applicano per gli affidamenti di qualunque importo;

Caratteristiche comuni dei CAM

Le varie tipologie di CAM presentano una struttura sostanzialmente analoga che si articolare nelle seguenti parti.

- PREMESSA

Viene generalmente indicata la normativa ambientale di riferimento.

Caratteristiche comuni dei CAM

- OGGETTO

Individua lo specifico ambito di applicazione di ogni singolo CAM

Viene inoltre precisato l'invito per le Stazioni Appalti di indicare – nell'oggetto della specifica procedura di acquisto espletata – i riferimenti del DM di approvazione del singolo CAM di cui viene data attuazione mediante la specifica procedura.

Individua le diverse sezioni in cui risultano articolati i CAM ovvero:

- criteri di base, che a loro volta si declinano in:

a) selezione dei candidati;
b) specifiche tecniche;
c) condizioni di esecuzione;

- criteri premianti in relazione ai criteri di aggiudicazione.

I criteri ambientali minimi

per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

di cui al DM 13 febbraio 2014

Ambito di Applicazione

Viene specificato che:

- i CAM sono definiti in modo tale da poter essere applicati da ogni stazione appaltante in Italia;

- non hanno bisogno di recepimento in ambito regionale e/o locale e recedono solo a fronte di discipline regionali e/o locali che prevedano criteri ancor meno impattanti e dunque di maggior tutela ambientale;

- possono essere utilizzati per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani «*a prescindere dalla forma scelta o definita per legge per l'affidamento stesso*»

Ambito di Applicazione

Vengono rivolte alcune indicazioni specifiche nei confronti delle Stazioni Appaltanti che attengono:

- alla prevenzione della produzione dei rifiuti;
- al compostaggio domestico;
- alla raccolta differenziata;
- all' informazione;

Indicazioni specifiche per le Stazioni Appaltanti

Prevenzione della produzione dei rifiuti

Vengono richiamati gli articoli:

- art.179 «*criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*»;
- art.180 «*prevenzione della produzione dei rifiuti*»;
- art.180 bis «*riutilizzo di prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti*»;

Le Stazioni Appaltanti vengono invitate a realizzare – anche attraverso il contratto di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti – azioni mirate a prevenire la produzione di rifiuti.

Indicazioni specifiche per le Stazioni Appaltanti

Vengono indicate come generalmente efficaci le azioni mirate a:

- ridurre lo spreco di cibo, attraverso accordi con operatori del settore della ristorazione, prevenendo che entri nel ciclo dei rifiuti ed immettendoli nei circuiti della distribuzione gratuita in favore di persone indigenti;

- riutilizzo di beni e prodotti, in relazione ad oggetti usati o invenduti, la cui vita può essere allungata, rimandandone l'ingresso nel ciclo dei rifiuti, ad esempio, attraverso accordi con enti caritatevoli o con organizzazioni attive nel settore dell'usato, attraverso i centri del riuso dove i beni possono essere oggetto di baratto, vendita o cessione gratuita;

Indicazioni specifiche per le Stazioni Appaltanti

Compostaggio domestico

Vengono suggerite azioni volte a favorire il compostaggio domestico e dunque la riduzione dei rifiuti.

Con tale obiettivo vengono suggerite:

- misure di sensibilizzazione;
- misure di promozione, ad esempio attraverso la fornitura gratuita o agevolata di compostiere domestiche;
- misure di incentivo, attraverso la riduzione della tariffa e/o del tributo;

Indicazioni specifiche per le Stazioni Appaltanti

Raccolta differenziata

Vengono suggerite azioni volte ad implementare la raccolta differenziata, sia in termini di quantità che di qualità.

Con tale obiettivo viene suggerita:

- l' implementazione di sistemi di raccolta domiciliare (porta a porta) in luogo di sistemi di raccolta di tipo stradale;
- la raccolta separata delle varie frazioni;
- l' implementazione dei centri di raccolta;
- la partecipazione degli utenti;
- la necessità di verifiche puntuali;

Indicazioni specifiche per le Stazioni Appaltanti

Informazioni

Viene indicata la necessaria implementazione di un sistema di informazioni in favore:

- dei cittadini;
- della stazione appaltante;
- delle imprese offerenti;

Informazione ai cittadini – sia in relazione alla prevenzione della produzione del rifiuto, che alle forme di riutilizzo che, infine, alle modalità di raccolta differenziata.

Informazioni alla stazione appaltante – attraverso un sistema di reportistica da parte del gestore nei confronti dell' ente committente.

Informazioni agli offerenti – maggiori elementi di conoscenza da parte dei concorrenti possono favorire la presentazioni di offerte di maggior dettaglio e maggiormente in grado di realizzare gli obiettivi posti dalla stazione appaltante.

Selezione dei candidati (criteri base)

I CAM indicano i requisiti di qualificazione soggettiva atti a dimostrare la capacità tecnica del concorrente rispetto all'oggetto dell'appalto.

Ad esempio:

- possesso di certificazioni ambientali (ISO 14001/EMAS);

Possibilità di avvalimento a condizione che l'ausiliaria metta a disposizione l'intera organizzazione aziendale – comprensiva delle risorse materiali ed umane – che le hanno consentito l'ottenimento della certificazione.

- dotazione di personale con competenze tecniche specifiche;

Specifiche tecniche (criteri base)

art. 68 D.Lgs. n.50/2016:

- «*sono inserite nei documenti di gara e definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture*» ovvero le modalità di svolgimento del servizio;

- devono essere «*collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi*»;

- devono consentire «*pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non devono comportare direttamente o indirettamente ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza*»;

- salvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto, «*non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti*»;

Specifiche tecniche (criteri base)

Vengono indicati quali CAM:

- l' utilizzo di specifici contenitori per la raccolta dei rifiuti con determinate caratteristiche:

a) di colore, in modo da essere facilmente riconoscibili;

b) conformi ai CAM per l' arredo urbano ovvero realizzati con materiale riciclato;

c) indichino la frazione di rifiuto a cui sono destinati;

- l' utilizzo di automezzi non inferiori ad Euro 5 o elettrici, o alimentati a metano o gpl;

Vengono prescritte modalità di verifica mediante la presentazione di schede tecniche da parte del concorrente.

Condizioni di esecuzione (criteri base)

Vengono indicati quali CAM:

- la realizzazione di centri di raccolta ovvero l'adeguamento normativo di quelli esistenti;

- specifiche modalità di gestione dei centri di raccolta quali:

a) giorni ed orari di apertura al pubblico in modo da favorire i conferimenti;
b) tipologie di rifiuti accettabili rispetto all'elenco previsto dal DM 8.04.2008;
c) raccolta per flussi omogenei di rifiuti;

- modalità di svolgimento del servizio di rd;
- raccolta di rifiuti prodotti in occasione di eventi pubblici;
- sistemi di rendicontazione dei servizi svolti e dei rifiuti raccolti e di reportistica in favore della stazione appaltante;
- campagne informative e di sensibilizzazione.

Vengono prescritte modalità di verifica in sede di esecuzione del contratto e la previsione, in sede di offerta – a garanzia degli impegni futuri – di dichiarazioni di impegno da parte dell'offerente.

Criteri premianti (criteri di aggiudicazione)

Previsioni di gara volte a selezionare offerte (prodotti e/o modalità di svolgimento dei servizi) che garantiscano il raggiungimento di performance ambientali superiori a quelle base e alle quali attribuire un punteggio maggiore nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La previsione di criteri premianti è strettamente connessa alla previsione – da parte della *lex specialis* – di un sistema di aggiudicazione basato sull'OEPV.

Vengono indicati quali possibili criteri premianti:

- l'offerta relativa all'utilizzo di mezzi con specifiche caratteristiche ambientali (Euro 5, elettrici, ibridi, a gas) in modo migliorativo al servizio base;
- l'offerta di giorni e/o orari di apertura dei centri di raccolta superiori a quelli minimi prescritti dal CSA;
- la raccolta separata del vetro chiaro;
- la fornitura e la distribuzione di compostiere domestiche;
- l'offerta di campagne di sensibilizzazione e informazione nei confronti degli utenti;

Criteri premianti (criteri di aggiudicazione)

Vengono prescritte modalità di verifica del rispetto del criterio mediante il progetto offerta del concorrente, ovviamente seguito dalla ulteriore verifica circa l' esecuzione del contratto.

Considerazioni conclusive

Elementi necessari ai fini dell'effettiva attuazione dei CAM:

1. centralità della fase di progettazione (tecnica ed economica) del servizio da porre in gara;

Il recepimento – da parte delle Stazioni Appaltanti – delle informazioni specifiche rese dai CAM (in punto di prevenzione della produzione dei rifiuti, di promozione del compostaggio domestico, di implementazione della rd, di incremento del livello di informazione, ma anche la previsione delle specifiche tecniche e delle condizioni di esecuzione) significa «pensare» con grande attenzione alla «progettazione» dell'appalto:

- no al copia e incolla;
- si ad una analisi del contesto sociale e territoriale di riferimento (si pensi all'implementazione del sistema del compostaggio domestico e/o del servizio di rd in genere);
- coinvolgimento delle realtà locali;

Considerazioni conclusive

2. assoluta rilevanza della costruzione degli atti di gara, ad esempio:

- il bando di gara nell'individuazione dei requisiti di selezione dei concorrenti;

- il bando di gara nella descrizione dei criteri premianti e nella determinazione delle modalità di presentazione dell'offerta tecnica;

- il contratto di servizio nella previsione di clausole che assicurino l'obbligatorietà delle specifiche tecniche, delle condizioni di esecuzione, delle proposte migliorative formulate dai concorrenti in sede di gara;

3. importanza della fase di verifica sull'esecuzione del servizio sulla base di strumenti (CSA, offerta di gara, contratto) che siano idonei ad assicurare l'efficacia e l'effettività del controllo;

Considerazioni conclusive

4. risorse economiche;

- «*tutte le prestazioni richieste dalla stazione appaltante ed esplicitate nei documenti di gara, comprese quelle relative ai criteri ambientali definiti in questo documento, debbono trovare un corrispettivo nel prezzo a base d'asta ed in quello di aggiudicazione*»;

- «*in alcuni luoghi tali misure possono anche rivestire carattere di complessità o comportare inizialmente costi non trascurabili, l'esperienza mostra che i migliori risultati in relazione alla qualità delle frazioni raccolte vengono raggiunti con la raccolta domiciliare*»

A Voi tutti

il mio sincero ringraziamento per l’ attenzione