

I costi della gestione dei rifiuti urbani e spending review

⇒ Roberto Cavallo (✉ roberto.cavallo@cooperica.it) - Umberto Gianolio (✉ umberto.gianolio@cooperica.it) - Luigi Bosio (✉ luigi.bosio@cooperica.it) - Andrea Pavan (✉ andrea.pavan@cooperica.it)

Per valutare gli effetti delle diverse modalità di gestione dei rifiuti urbani sotto il profilo economico, occorre tenere una contabilità analitica dei costi. Il D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, "Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani", offre una ordinata identificazione delle voci di spesa che di seguito brevemente descriveremo.

I costi della gestione dei rifiuti urbani possono essere classificati in tre categorie: costi di gestione (CG); costi comuni (CC); costi d'uso del capitale (CK).

La raccolta differenziata è un obbligo che grava sui comuni e sui cittadini e consiste nella separazione in origine dei rifiuti aventi caratteristiche chimiche e fisiche simili per poterli avviare a specifiche e adeguate forme di trattamento. L'attuazione della raccolta differenziata implica che i costi di gestione siano influenzati da due cicli, quello dei rifiuti indifferenziati e quello dei rifiuti differenziati a cui corrispondono due sottocategorie di spese, rispettivamente i CGIND (costi di gestione dei rifiuti indifferenziati) e i CGRD (costi di gestione dei rifiuti differenziati).

Il ciclo dei rifiuti indifferenziati comporta costi di raccolta e di trasporto (CRT), di spazzamento e pulizia del suolo pubblico o soggetto a uso pubblico (CSL), di smaltimento e trattamento (CTS), e eventuali altri identificabili di caso in caso (AC). Il ciclo dei rifiuti differenziati determina a sua volta costi di raccolta e trasporto (CRD) e di trattamento e riciclo (CTR). Tali costi devono essere registrati al netto dei rientri che possono conseguire dalla vendita di materiali recuperabili.

Oltre ai costi direttamente ascrivibili ai predetti due distinti cicli operativi, esistono costi che interessano tutta la gestione, i costi comuni.

Si tratta dei costi amministrativi dell'accertamento delle entrate nonché di quelli per la riscossione e il contenzioso (CARC), generali di gestione (CGG) e comuni diversi (CCD). Completano il quadro i costi d'uso del capitale (CK) che corrispondono agli investimenti presenti e futuri e comprendono gli ammortamenti, gli accantonamenti e la remunerazione del capitale investito.

Le forme di prelievo tributario attualmente vigenti per la copertura dei costi sono la tariffa istituita dall'art. 49 del D.lgs. 05 febbraio 1997, n. 22 (noto anche come decreto Ronchi), la successiva tariffa introdotta dall'art. 238 del D.lgs. 03 aprile 2006, n. 152 (noto anche come testo unico ambientale) e la tassa disciplinata dal D.lgs. 17 novembre 1993, n. 507.

I costi di raccolta, trattamento e smaltimento

La gestione dei costi e la ripartizione tra i costi di raccolta e di smaltimento è certamente uno degli aspetti più importanti in un piano di

progettazione di un servizio efficiente: a seconda dei diversi sistemi di servizio possiamo trovare differenze notevoli di costo, ma in fase di pianificazione è necessario tenere conto di diversi dati in un'ottica di programmazione pluriennale.

Le voci di costo di cui bisogna tenere conto nell'analisi economica finale sono sostanzialmente due: raccolta e trasporto, trattamento e smaltimento.

I costi di raccolta e trasporto racchiudono le seguenti voci:

- ammortamento e manutenzione attrezzature;
- ammortamento, utilizzo e manutenzione automezzi;
- personale; spese generali (materiali di consumo, spese relative alla gestione del cantiere, ecc.).

I costi di trattamento e smaltimento riguardano invece il conferimento dei rifiuti agli impianti e dipendono dalle relative tariffe e dai quantitativi raccolti. Questa voce dev'essere al netto degli introiti derivanti dalla cessione dei materiali e dai contributi elargiti dal CONAI.

Ma come sono ripartiti e che peso hanno queste due voci in una gestione dei rifiuti efficiente ed economicamente sostenibile?

La tipologia di raccolta che negli ultimi anni ha dimostrato di permettere il raggiungimento dei migliori risultati dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, è senza dubbio quella domiciliare. Infatti la combinazione tra la comodità di avere tutti i contenitori a portata di mano e la possibilità di effettuare controlli puntuali sui conferimenti, rende il porta a porta il sistema di raccolta migliore. Nei casi in cui questo sistema è tecnicamente applicabile bisogna procedere con un'analisi economica soprattutto nel passaggio ad un porta a porta da un sistema stradale: in questo caso infatti è necessario bilanciare lo spostamento dei costi dallo smaltimento alla raccolta per programmare una stabilità pluriennale.

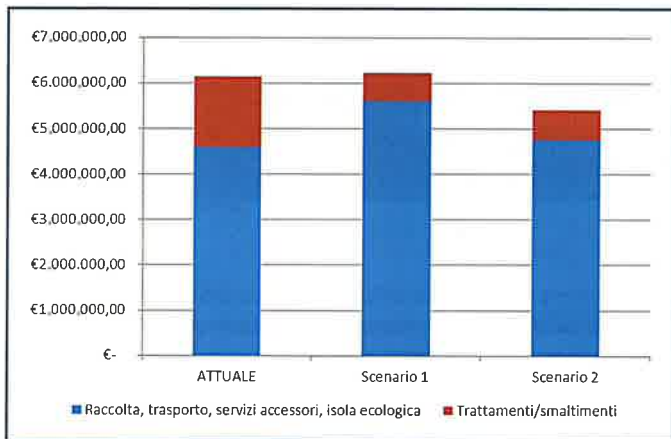
Passando ad un sistema porta a porta infatti i costi di raccolta aumentano in virtù della maggiori frequenze e del personale impiegato, ma sono bilanciati adeguatamente dai minori costi di smaltimento. Infatti questa voce di costo ha degli aumenti progressivamente più rilevanti dovuti ai diversi fattori tra i quali i costi dei suoli, delle tecnologie, degli investimenti e di capitale, mentre la gestione delle raccolte risulta economicamente più stabile e con costi minori per il personale e mezzi, senza dimenticare il costante aumento del valore e rientri delle materie prime e seconde raccolte⁽¹⁾.

Se consideriamo che la seconda voce del bilancio di ogni comune è da imputare alla gestione dei rifiuti, possiamo facilmente comprendere come un contenimento dei costi sia particolarmente importante per la spesa pubblica: nel caso della progettazione commissionata ad ERICA dalla S.E.A. S.p.A., società del Comune di Campobasso, l'analisi



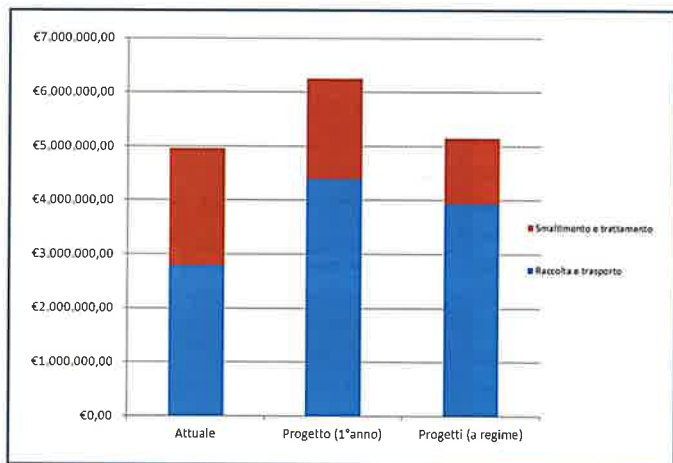
economica finale individua due scenari, per un obiettivo tra il 65% e il 70% di raccolta differenziata partendo da circa un 10% iniziale di RD.

Il grafico seguente evidenzia come la spesa iniziale, destinata a crescere in proporzione all'aumento dei costi di smaltimento, può essere sostituita da due scenari che, se da un lato spostano la spesa dallo smaltimento alla raccolta, individuando un sistema domiciliare basato su minori costi di smaltimento in discarica e maggiori ritorni dagli incentivi CONAI, dall'altro permettono di raggiungere gli obiettivi minimi di RD fissati per legge⁽²⁾.



In questo quadro si inseriscono anche i costi da sostenere per permettere al nuovo sistema di raccolta di funzionare: non possiamo dimenticare, infatti, che la collaborazione dei cittadini è fondamentale per la buona riuscita del progetto e, dal punto di vista economico, per non vanificare gli investimenti e permettere di raggiungere un'adeguata purezza dei materiali raccolti e conseguenti contributi dal sistema CONAI.

Nel caso della progettazione per il comune di Manfredonia (FG)⁽³⁾ lo scenario individuato propone un passaggio da un sistema stradale ad una raccolta domiciliare, con conseguente risultato atteso del 70% di RD.



Nel costo iniziale del 1° anno sono compresi i costi di comunicazione e start up del nuovo servizio, che negli anni successivi scendono di oltre il 90%. Il dato di spesa del servizio a regime, se confrontato con il dato iniziale, propone un costo stabile di poco superiore al primo anno per un servizio efficiente e che consente al comune di superare la soglia del 65% di RD.

Lo spostamento dei costi dallo smaltimento alla raccolta ha inoltre un ulteriore vantaggio: si stima infatti che il maggior investimento nella raccolta e nella filiera del riciclo possa portare a 60mila nuovi posti di

Voce	Costo annuo (1° anno)	Costo annuo (anni successivi)
Comunicazione	€ 120.000,00	€ 30.000,00
Indagini	€ 80.000,00	/
Consegne	€ 250.000,00	/
Totale	€ 450.000,00	€ 30.000,00

lavoro su base nazionale⁽⁴⁾ con conseguente ampia ricaduta occupazionale. Un esempio arriva dal primo della classe, il comune di Ponte nelle Alpi, che anche nel 2012 è stato premiato da Legambiente come primo Comune Riciclone d'Italia, attestandosi all'87% di RD.

Secondo i dati della Ponte servizi srl, l'azienda al 100% pubblica che gestisce i rifiuti del Comune, nel 2007 smaltire i rifiuti in discarica costava circa 192 euro a tonnellata per un totale di oltre 450mila euro l'anno: attualmente per conferire in discarica i rifiuti non riciclabili il Comune spende meno di 40mila euro all'anno, e con i soldi risparmiati l'amministrazione di Ponte ha deciso di raddoppiare il personale addetto alla differenziata. Oggi sono 11 le persone assunte dal Comune a tempo pieno, un dato che permette comunque un risparmio. Dai 950 mila euro di un tempo, infatti, oggi l'intera gestione costa al Comune di ponte nelle Alpi circa 810 mila euro, il 14% in meno⁽⁵⁾.

Le forme di prelievo tributario

LA TASSA

La tassa per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è disciplinata al Capo III del D.lgs. 15 novembre 1993, n. 507. Essa è stata soppressa, con l'introduzione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani di cui all'art. 49 del D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (a sua volta poi sostituita da una nuova tariffa per la gestione dei rifiuti urbani dall'art. 238 del D.lgs. 03 aprile 2006, n. 152 e s. m. e i., come si vedrà meglio in seguito).

La transizione dal sistema della tassa a quello tariffa è in atto, ma non ancora obbligatoria. La scadenza per il completo avvio della tariffa non è ancora stata stabilita e dovrà essere indicata dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, ai sensi dell'art. 238, comma 5, del D.lgs. 152/2006 e s. m. e i.

Ai sensi dell'art. 65, comma 1, del D.lgs. 507/1993, la tassa può essere commisurata: in base alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani interni e equiparati producibili nei locali e aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, e al costo dello smaltimento; oppure, per i comuni aventi popolazione inferiore a 35.000 abitanti, in base alla qualità, alla quantità effettivamente prodotta, dei rifiuti solidi urbani e al costo dello smaltimento.

I Comuni con popolazione inferiore a 35.000 abitanti possono, quindi, calcolare la tassa sulla base della quantità di rifiuto realmente conferita dall'utente al servizio pubblico, istituendo un sistema di calibrazione individuale dei conferimenti attraverso appropriate soluzioni organizzative tecniche (per esempio, avviando il sistema della raccolta domiciliare e la quantificazione puntuale, ponderale o volumetrica, dei rifiuti con sacchi o altri tipi di contenitori dotati di *transponder* per conteggiarne gli svuotamenti). Ciò può rappresentare un intervento fortemente innovativo e incentivante per i cittadini alla corretta differenziazione dei rifiuti e alla conseguente riduzione dei rifiuti residuali indifferenziati.

Va osservato, poi, che il sistema di calcolo della tassa può essere avvicinato, in questa fase di transizione alla tariffa, a quello previsto per la nuova forma di prelievo, utilizzando i coefficienti di produttività potenziale dei rifiuti individuati proprio per la tariffa dal D.P.R. 27 aprile

1999, n. 158. In tal senso, si sono pronunciate la giurisprudenza amministrativa e quella civile (T.A.R. Bologna Emilia Romagna sezione I, 15 novembre 2001, n. 934, Cassazione civile, sezione tributaria, 23 ottobre 2006, n. 22804). Come vedremo meglio in seguito, questo sistema di calcolo consente una distribuzione più equa dei costi della gestione dei rifiuti perché tiene conto, attraverso indici di produttività potenziale dei rifiuti, della consistenza dei nuclei familiari e della diversità di attività esercitata dalle utenze non domestiche a cui si ricollegano diversificate attitudini produttive di rifiuti.

In questo modo si può superare il limite della tassa, spesso lamentato dai cittadini, di basarsi esclusivamente sulla superficie dell'immobile occupato senza considerare il concorso che differenti consistenze dei nuclei familiari hanno nella produzione di rifiuti.

LA TARIFFA

Com'è noto, la tariffa per la gestione dei rifiuti è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 49 del D.lgs. 05 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi), in sostituzione della Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani disciplinata al Capo III del D.lgs. 15 novembre 1993, n. 507.

Il D.lgs. 22/1997 è stato abrogato dal D.lgs. 03 aprile 2006, n. 152, art. 264, comma 1, lett. i), (c.d. Codice dell'Ambiente), recante "Norme in materia ambientale", che nella Parte IV disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati.

Il D.lgs. 152/2006, entrato in vigore il 29 aprile 2006, ha confermato l'istituto della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani nell'art. 238, disponendo che la medesima tariffa costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, corrispettivo che comprende anche i costi indicati dall'art. 15 del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 (costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche). L'art. 238 citato, inoltre, prevede che, con apposito Regolamento, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio:

- determina i parametri, che tengono anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali, sulla base dei quali la tariffa 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 dagli utenti del servizio di gestione integrata dei rifiuti (comma 2);
- fissa i criteri sulla base dei quali la tariffa è applicata e riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata dei rifiuti (comma 3);
- disciplina i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa (comma 6);
- fissa i criteri sulla base dei quali nel Piano finanziario sono indicate le risorse necessarie per garantire l'integrale copertura dei minori introiti derivanti dalle agevolazioni previste per le utenze domestiche e per quelle adibite a uso stagionale e non continuativo, debitamente documentato e accertato, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali (comma 7).

Entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del suddetto Regolamento, dovrà gradualmente essere assicurata l'integrale copertura dei costi (art. 238, comma 5).

Ai sensi dell'art. 238, comma 11, del citato D.lgs. 152/2006, sino all'emanazione del Regolamento ministeriale sopra richiamato, e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa, continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti. Secondo l'interpretazione prevalente, il richiamo alle discipline regolamentari vigenti è da riferire ai Regolamenti degli Enti - soggetti gestori - che hanno istituito la tariffa prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 152/2006, avvenuta, come detto, il 29 aprile 2006 (per un approfondimento al riguardo, si veda, ad esempio, "Rifiuti quesiti risol-

ti", a cura di Paola Ficco, Edizioni Ambiente, Milano 2007, pp. 178-179). Tali Regolamenti, approvati anteriormente all'entrata in vigore del D.lgs. 152/2006, sono conformi, quindi, all'art. 49 del D.lgs. 22/1997 e al relativo regolamento di attuazione, contenuto nel D.P.R. 158/1999.

Tale interpretazione pare in sintonia con il divieto di variare, nell'anno 2007, il regime di prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti adottato in ciascun Comune per l'anno 2006, posto dall'art. 1, comma 184, lett. a), della L. 296/2006 (Finanziaria 2007) e reiterato, per l'anno 2008, dall'art. 1, comma 167, della L. 244/2007 (Finanziaria 2008) e, per l'anno 2009, dall'art. 5, comma 1, lett. a), del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13. Tuttavia il citato D.L. 30 dicembre 2008, n. 208 e s. m. e i., all'art. 5, comma 2-quater, ha anche introdotto un'importante novità disponendo che "Ove il regolamento di cui al comma 6 dell'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sia adottato dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare entro il 30 giugno 2010, i Comuni che intendano adottare la tariffa integrata ambientale (TIA) possono farlo ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti". Tale norma pare del tutto coerente con quanto previsto dall'art. 264, comma 1, lett. i), del D.lgs. 152/2006, che nell'abrogare il Decreto Ronchi (D.lgs. 22/1997), stabilisce anche che, al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del D.lgs. 152/2006, i provvedimenti attuativi del citato Decreto Ronchi (D.lgs. 22/1997), continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla Parte IV del D.lgs. 152/2006.

L'attuale disciplina regolamentare vigente, dante attuazione all'art. 49 del D.lgs. 22/1997, è il D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 "Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani". Conseguentemente, poiché non è stato emanato il Regolamento previsto dall'art. 238, comma 6, del D.lgs. 152/2006, entro il 30 giugno 2010, i Comuni hanno avuto la facoltà istituire la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani applicando il predetto D.P.R. 158/1999.

Il D.P.R. 158/1999, nel dettare le norme per la determinazione della tariffa secondo un metodo normalizzato presuntivo (basato su coefficienti che esprimono la produzione potenziale di rifiuti delle utenze), stabilisce che tale sistema sia da considerarsi transitorio e non definitivo (si confronti, a tal proposito, ad esempio, l'art. 5, comma 2, nella parte che recita: "Gli Enti locali che non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti possono applicare un sistema presuntivo, prendendo a riferimento la produzione media comunale *pro capite*, desumibile da tabelle che saranno predisposte annualmente sulla base dei dati elaborati dalla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti" oppure l'art. 6, comma 2: "Per l'attribuzione della parte variabile della tariffa gli Enti locali organizzano e strutturano sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle singole utenze. Gli enti locali non ancora organizzati applicano un sistema presuntivo, prendendo a riferimento per singola tipologia di attività la produzione annua per mq ritenuta congrua nell'ambito degli intervalli indicati nel punto 4.4 dell'allegato 1.>").

L'istituzione della tariffa puntuale, pertanto, costituisce un elemento altamente qualificante della gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché un traguardo da raggiungere in ottemperanza al principio comunitario "chi inquina, paga".

IL TRIBUTO SUI RIFIUTI E SUI SERVIZI

Ai sensi dell'art. 14 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, in Legge 22 dicembre 2011, n. 214, a decorrere dal 1° gennaio 2013 è istituito in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi re-



lativi: al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto mediante l'attribuzione di diritti di esclusiva nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 settembre 2011, n. 148; ai servizi indivisibili dei comuni.

La tariffa è composta da:

- una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti;
- 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.

La tariffa è determinata ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (costi di gestione delle discariche nella fase di post chiusura).

Con regolamento da emanarsi entro il 31 ottobre 2012, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono stabiliti i criteri per l'individuazione del costo del servizio di gestione dei rifiuti e per la determinazione della tariffa. Il predetto regolamento si applica a decorrere dall'anno successivo alla data della sua entrata in vigore.

Si applicano comunque in via transitoria, a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino alla data da cui decorre l'applicazione del suddetto regolamento, le disposizioni di cui al D.P.R. 158/1999. Si tratta del regolamento attuativo della "tariffa Ronchi" di cui all'art. 49 del D.lgs. 22/1997.

Alla tariffa determinata come indicato sopra, si applica una maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, i quali possono, con deliberazione del consiglio comunale, modificare in aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove è ubicato.

I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo. Il costo del servizio da coprire con la tariffa di natura corrispettiva è determinato sulla base dei criteri stabiliti nel regolamento che dovrà essere emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare previsto dall'art. 14, comma 12, del D.L. 201/2011.

Le forme di affidamento del servizio

La sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, accogliendo i ricorsi di alcune Regioni, ha sancito l'illegittimità dell'articolo 4 del dl 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 – sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni – in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. In sostanza la Consulta ha ritenuto che tale norma viola il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 della Costituzione, riproponendo le disposizioni già previste nell'ex art. 23 bis, in taluni casi accentuandone la portata restrittiva. La sentenza n. 199/2012, dunque, "resetta" tutta la recente disciplina dei servizi pubblici locali, in quanto riproduttiva delle disposizioni abrogate con il referendum del 2011⁽⁴⁾.

La pronuncia della Corte Costituzionale determina l'applicazione immediata nell'ordinamento nazionale della normativa comunitaria (assolutamente meno restrittiva rispetto alla precedente) sulle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Quest'ultima consente agli Stati membri, a differenza dell'impostazione data precedentemente dalla normativa nazionale, di mantenere la gestione pubblica e non prevede una soglia minima di partecipazione dei privati nelle società miste.

Con la sentenza della Corte si ritorna dunque alle tre forme di gestione precedenti al decreto Ronchi, bocciando la privatizzazione fortemente accelerata dal decreto "Cresci Italia" voluto dal governo Monti. In questo momento, quindi, gli enti locali possono affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio idrico integrato, mediante:

- gara ad evidenza pubblica, in questo caso in base alle normative inerenti gli appalti o le concessioni di servizi;
- società mista mediante selezione con gara a doppio oggetto del socio privato non generalista (quindi operativo) che collabora con il soggetto pubblico, in applicazione delle disposizioni inerenti il Partenariato Pubblico Privato, senza dunque vincoli relativi alla percentuale di capitale detenuta dal privato stesso;
- gestione in *house providing* purché in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, soggette però ai vincoli di spesa, ecc. ai sensi delle vigenti normative (ovvero in economia o mediante Azienda speciale secondo limiti e vincoli di spesa previsti dalle vigenti disposizioni normative, nei termini precedentemente indicati).

L'IN HOUSE PROVIDING

Allo stato attuale gli affidamenti legittimi a società *in house* o miste, con socio operativo selezionato mediante gara a c.d. doppio oggetto con almeno il 40% di capitale, possono proseguire fino alla scadenza senza necessità di alcun adempimento da parte dei Comuni.

Scompare anche la controversa deroga che prevedeva, per poter continuare la gestione del servizio a decorrere dal 1/1/2013 e fino al 31/12/2015, una fusione entro il 31 dicembre 2012 fra le preesistenti gestioni dirette o in economia, tale da delimitare un unico gestore d'ambito ai sensi dell'art. 3 bis del dl 138/2011 s.m.i.

L'affidamento a società interamente pubbliche *in house* ritorna, dunque, di prepotenza nel panorama legislativo italiano, riproponendo una soluzione fortemente ridimensionata dal governo: come osservato da alcune Associazioni⁽⁵⁾ non è possibile imporre la concorrenza per legge, ma vanno previsti meccanismi gradualistici che, considerando le disposizioni legislative nazionali di settore e quelle comunitarie in essere possano aprire la strada alla concorrenza "per il mercato" prima, e poi gradualmente "nel mercato", in quei settori dove è più semplice ed immediata.

Secondo alcuni operatori⁽⁶⁾ la sentenza è un'occasione per cambiare rotta e ripensare a serie normative di settore, ponendo finalmente fine a questi "tira e molla" normativi.

ASPETTI DELL'AFFIDAMENTO CON GARA

Per quanto attiene alle gare, le procedure di affidamento in appalto e in concessione sono disciplinate principalmente dal D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e s. m. e i.

Tra i requisiti di partecipazione, oltre a quelli di carattere generale di cui all'art. 38 del D.lgs. 163/2006 e s. m. e i., devono essere stabiliti, secondo il principio generale di proporzionalità rispetto all'oggetto dell'appalto, quelli:

- di capacità tecnica professionale, riferiti alle categorie di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali di cui all'art. 212 del D.lgs. 152/2006 e s. m. e i. e alla precedente esecuzione di servizi analoghi e, comunque, a quanto previsto dalla Legge; di capacità economica finanziaria.

Nell'esperire le gare di evidenza pubblica per l'affidamento di tali servizi, occorre porre particolare attenzione al criterio di aggiudicazione.

Ai sensi dell'art. 81 del D.lgs. 163/2006 e s. m. e i., la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le stazioni appaltanti scelgono, tra i predetti criteri, quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, e indicano nel bando di gara quale dei due criteri è applicato per selezionare la migliore offerta.

Data la complessità del servizio e la necessità di garantire elevati livelli di qualità, è opportuno riservare il criterio del prezzo più basso ai soli casi in cui la stazione appaltante sia riuscita a predeterminare con esattezza e precisione tutte le prestazioni di cui necessita e la loro entità a tal punto che non sia più ragionevole attendersi un apporto progettuale originale del concorrente. È consigliabile, in generale, utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale criterio è disciplinato dall'art. 83 del D.lgs. 163/2006 e s. m. e i. A tal proposito, la norma dispone che il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, a titolo esemplificativo: il prezzo; la qualità; il pregio tecnico; le caratteristiche estetiche e funzionali; le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto; il costo di utilizzazione e manutenzione; la redditività; il servizio successivo alla vendita; l'assistenza tecnica; la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione; l'impegno in materia di pezzi di ricambio; la sicurezza di approvvigionamento; in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti.

Occorre, quindi, stabilire di volta in volta quali siano gli elementi da considerare, tenuto conto che il punteggio complessivo dell'offerta tecnica e dell'offerta economica deve essere pari a cento, ai sensi dell'art. 283, comma 1, del D.P.R. 207/2010.

A titolo esemplificativo, possono essere valutati oltre al prezzo: le caratteristiche chimiche e chimico fisiche dei contenitori sotto i profili della robustezza e della resistenza agli agenti atmosferici e all'usura; l'entità dei contenitori e di altri strumenti e attrezzature realizzati in materiale riciclato che saranno messi a disposizione dell'appaltatore; l'entità delle frequenze di prelievo dei rifiuti; l'orario di apertura dell'ecocentro; le caratteristiche ambientali dei veicoli sotto i profili delle minori emissioni di sostanze inquinanti e di rumore; la produttività dell'organizzazione di mezzi, personale e attrezzature espressa dal rapporto prese/turno/squadra; le campagne di comunicazione e di educazione ambientale sotto diversi profili (qualità estetica dell'immagine coordinata, articolazione del *media planning*, grado di copertura dei diversi target, chiarezza e attrattività dello slogan, chiarezza e esaustività dei messaggi e dei contenuti, cronoprogramma delle azioni); il tipo di coinvolgimento dei vari portatori di interessi; il sistema di reportistica in merito all'esecuzione dei servizi; l'organizzazione di un sistema informativo telefonico; l'estensione territoriale dei servizi di pulizia del suolo; le varianti migliorative; le varianti integrative.

Nel caso della scelta del socio privato operativo di una società mista, la gara deve avere per oggetto sia la cessione di quote del capitale sociale sia l'affidamento di specifici compiti operativi al socio privato. Al prezzo offerto per le quote dovrà essere attribuito un punteggio marginale mentre la parte preponderante andrà adeguatamente suddivisa tra la qualità tecnica della proposta di organizzazione e svolgimento dei compiti operativi e al corrispettivo richiesto per gli stessi. I documenti minimi da produrre sono:

- bando;
- disciplinare e moduli per la domanda di partecipazione e per l'offerta economica;
- Capitolato Speciale d'Appalto e allegati (quali a titolo esemplificativo l'elenco delle famiglie raggruppate per via e numero civico con l'indicazione della consistenza del nucleo familiare, l'elen-

co delle utenze non domestiche suddivisi nelle categorie di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 e le relative superfici soggette alla tassa o alla tariffa rifiuti, la cartografia del territorio da servire, l'elenco delle vie e delle piazze per le quali è richiesto il servizio di spazzamento e lavaggio, l'elenco dei mercati, delle fiere, delle sagre e delle manifestazioni, lo schema riepilogativo dei servizi richiesti e delle relative frequenze di prelievo dei rifiuti e di lavaggio dei contenitori, la planimetria del Centro Comunale di Raccolta, le caratteristiche tecniche delle attrezzature richieste, e così via);

- lo schema del contratto di servizio.

Conclusioni

Per quanto riguarda la variazione dei costi conseguente ad un cambio di servizio, l'introduzione del porta a porta ha certamente una ricaduta sui costi di gestione dei rifiuti urbani: queste variazioni, come visto nei paragrafi precedenti, comportano un incremento dei costi di raccolta, determinato dal servizio porta a porta, ma una diminuzione dei costi di smaltimento e un incremento dei contributi CO2 per il maggior conferimento di materiale differenziato agli impianti. Il bilancio totale, se non nel breve periodo, porta certamente ad un indicatore positivo considerando anche la sensibile riduzione del quantitativo dei rifiuti che è conseguenza diretta di questa attività. Le migliori *performances* sono quindi il frutto di diversi approcci che possiamo sintetizzare come:

- l'introduzione della tariffa puntuale basata sull'effettiva produzione dei rifiuti;
- raccolta porta a porta;
- campagne di comunicazione mirate, da ripetere nel tempo differenziandole per settori e temi;
- attività di riduzione e prevenzione come promozione del compostaggio domestico individuale e collettivo, la riduzione degli imballaggi, la promozione del riutilizzo.

NOTE

- (1) www.robertocavallo.it.
- (2) Il 65% entro il 31.12.2012 come da D.lgs 152/2006.
- (3) Progetto a cura di E.R.I.C.A. soc. coop. 2011.
- (4) www.robertocavallo.it.
- (5) www.ezioorzes.it.
- (6) Confermando che il referendum riguarda non i soli servizi idrici, ma tutto il settore dei servizi pubblici locali, ad eccezione di quelli espressamente esclusi e già oggetto di disciplina speciale.
- (7) Nota ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani del 24.07.2011.
- (8) Dichiarazione Adolfo Spaziani, d.g. FederUtility, Il Sole 24ore 21 luglio 2012.



La società, in forma cooperativa, nasce nel 1996 a seguito della tragica alluvione che due anni prima ha colpito il Sud Piemonte, con l'obiettivo di occuparsi di ambiente, sia in termini di comunicazione che di supporto tecnico a enti pubblici e organismi privati. I temi su cui lavora, principalmente, sono la gestione dei rifiuti, la prevenzione dei rischi, il ciclo delle acque, l'energia, l'agricoltura biologica e la sostenibilità ambientale. Presidente dell'azienda è Roberto Cavallo, ex assessore all'ambiente della Città di Alba (CN). Al momento lavorano per E.R.I.C.A. circa 30 persone, supportate da svariati collaboratori territoriali.