

Interrogazione urgente a risposta scritta al signor sindaco, per sapere

PREMESSO CHE

A seguito della messa in liquidazione della società partecipata "Fatamorgana spa", che in precedenza gestiva il servizio rifiuti, il Comune di Villa San Giovanni (insieme ad altri comuni), attraverso la stazione Unica Appaltante della Provincia di Reggio Calabria, in data 09/05/2012 indiceva l'appalto per il **"servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani"**.

Con atto della stessa Stazione Unica Appaltante, in data 23/10/2012 veniva redatto atto di "affidamento definitivo" del **"Servizio di Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani"** in favore della società "AVR spa", con sede legale in Roma, in ragione della "offerta economica più vantaggiosa", ai sensi dell'art. 79, comma 5, del D.Lgs. 163/2006, con un ribasso dello 0,10 per cento sull'importo a base d'asta.

A norma dell'art. 1 - Capo I - Disposizioni Generali, del Capitolato, oggetto dell'appalto era il **servizio integrato di raccolta, trasporto, avvio a recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, nel territorio comunale di Villa San Giovanni** (capofila), Calanna, Cardeto, Fiumara, Laganadi, San Roberto, Sant'Alessio in Aspromonte, Santo Stefano d'Aspromonte, Scilla e altri servizi accessori.

Più in particolare, al soggetto affidatario dell'appalto veniva richiesto **di organizzare** il servizio **con propri automezzi attrezzati e con proprio personale specializzato**, nel rispetto delle norme generali che regolano la materia e quelle dettate dal capitolato d'oneri, **al fine di permettere all'utenza di conferire i rifiuti in maniera selezionata secondo criteri che** privilegiassero l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio.

E' noto che a norma dell'art. 183, del D.Lgs. 152/2006, per «gestione integrata dei rifiuti» deve intendersi **la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario e cioè, il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti;**

Dall'esame del "capitolato d'oneri" e dalle norme che regolano l'intera materia dei rifiuti, deve dedursi che l'aspetto fondamentale della "gestione integrata dei rifiuti" riguarda la prevenzione, il riutilizzo, il riciclo, il recupero e lo smaltimento, nelle esatte priorità stabilite dall'art. 179 del D.Lgs. 152/2006.

Tutte attività, queste, il cui presupposto principale rimane la raccolta differenziata che non solo lo stesso capitolato pone come elemento fondamentale del servizio (conferire i rifiuti in maniera selezionata) ma a cui lo stesso bando attribuiva valore fondamentale, **tanto da prevedere una valutazione premiale ai partecipanti che avessero migliorato l'offerta sotto questo profilo.**

Secondo i dati della Regione Calabria, raccolti dall'ARPACAL seguendo i criteri CER e riferiti all'anno 2011 (ultimo dato ufficiale disponibile) **il Comune di Villa San Giovanni avrebbe raggiunto una quota di "raccolta differenziata" pari al 5,49 %**, ben al di sotto della soglia minima stabilita dall'art. 205 del D.Lgs. 152/2006 e determinata nel 65% entro il 31/12/2012.

In materia di rifiuti, oltretutto, le Direttive Europee hanno imposto agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie ad assicurare il recupero, lo smaltimento dei rifiuti, garantendo la sicurezza e la salute dell'uomo e dell'ambiente.

Va, pertanto, inteso che l'oggetto dell'affidamento alla ditta "AVR spa" deve essere considerato nella sua inscindibile unitarietà, sia per gli obblighi derivanti dalle norme di legge, sia per quelli contrattuali, **sia perché uno "spacchettamento" dell'oggetto della gara finirebbe per vanificare la "competizione", danneggiando altri concorrenti** la cui offerta non risultava "migliorativa" nella materia della "raccolta differenziata".

Tanto, peraltro, è confermato dall'art. 7 del capitolato, il quale specifica che **"con l'accettazione dell'appalto il gestore del servizio si impegna a svolgere tutte le prestazioni previste"** nel capitolato.

Orbene, ai sensi del combinato disposto dagli artt. 1, 7 e 43 del Capitolato d'Oneri, l'AVR spa, affidataria dell'appalto, per colmare il GAP esistente, avrebbe dovuto raggiungere l'obiettivo minimo di raccolta differenziata pari al 35% al 31/12/2013; 40% al 31/12/2014; 45% al 31/12/2015 e 50% al 31/12/2016.

Il raggiungimento della quota di raccolta differenziata, stabilita dall'amministrazione comunale, **assume rilevanza estrema** non solo per la finalità stessa dell'appalto ma, anche, **per il corrispettivo mensile da versarsi per la prestazione e per l'eventuale applicazione delle penali previste.**

Lo stesso citato art. 7, infatti, stabilisce che, mensilmente, l'Ufficio comunale preposto avrebbe dovuto verificare **la quota percentuale di "raccolta differenziata" raggiunta prima del pagamento del corrispettivo** ed in caso di mancato raggiungimento, applicata una

tolleranza del 3%, avrebbe dovuto attivare una penale come determinata dallo stesso articolo.

**Ad oggi non solo non risulta raggiunto l'obiettivo fissato per il 31 dicembre 2013 ma nemmeno risulta che sia mai partita la raccolta differenziata, senza che alcuna contestazione sia mai stata formalizzata.**

Vale anche la pena, in questa sede, a dimostrazione della rilevanza attribuita in sede d'appalto alla raccolta differenziata, segnalare che il capitolato d'oneri, all'art. 36, riserva un ampio spazio alle modalità descrittive con le quali l'affidatario del servizio avrebbe dovuto provvedere, per le diverse utenze, alla raccolta differenziata, **sebbene nulla di quanto descritto sia mai stato attivato.**

**Ancora più grave è che, di fatto, la gestione "integrata e unitaria" dell'oggetto dell'appalto non sia mai stata avviata, avendo proceduto, sin dall'assunzione dell'appalto, ad una semplice e generica raccolta del rifiuto "tal quale", conferito dagli utenti nei cassonetti e finito in discarica senza alcun trattamento.**

Fatte salve le considerazioni che più avanti verranno espresse, ci si deve ulteriormente soffermare **sulla mancata vigilanza e sugli omessi controlli** che, qualora attivati, avrebbero dovuto – quanto meno – portare all'avvio di procedure contestative e conseguenti applicazioni di penali **fino, probabilmente, alla rescissione del contratto.**

Tra tutte, probabilmente, spicca il **divieto di subappalto del servizio, previsto dall'art. 10 del Capitolato d'Oneri ma, ancora di più, dall'art. 118 del Codice degli Appalti, di cui al D.Lgs. 163/2006.**

L'esame degli atti forniti dagli stessi uffici comunali, infatti, dimostra come l'AVR spa, affidataria del servizio di "gestione integrata dei rifiuti urbani", **abbia affidato a terzi il servizio di trasporto dei rifiuti nei mesi di dicembre 2012, gennaio, giugno e luglio 2013.**

Tale violazione delle norme antimafia, del Codice dei Contratti e del Capitolato d'Oneri è senz'altro preceduta da una **colpevole mancanza di controlli obbligatori che, a cascata, investono tutta la struttura dell'Ente sino all'amministrazione comunale.**

Dopo l'affidamento definitivo da parte della stazione unica appaltante, infatti e come previsto dal Codice dei Contratti e dallo stesso capitolato, l'Ente si avvaleva della facoltà dell'anticipata esecuzione della prestazione, prima della stipula del contratto avvenuta in data 10/01/2013.

L'affidatario, tuttavia, deve riunire i requisiti professionali, tecnici ed economici sin dall'ammissione alla gara e, in caso di richiesta di anticipata esecuzione della prestazione, **ha l'obbligo di rispettare tutte le norme di legge e di capitolato.**

L'aver affidato a terzi, in subappalto, il trasporto dei rifiuti (senza voler aprire a ben altre e più gravi ipotesi), **presuppone la carenza dei requisiti tecnici, cioè la carenza di mezzi per l'espletamento del servizio affidato**, a nulla rilevando la mancanza di contestuali controlli da parte dell'Ente, dal momento che detti controlli avrebbero potuto, e dovuto, essere espletati in fase successiva. Cioè nel momento in cui gli Uffici comunali preposti hanno ricevuto quei "report" successivamente – e solo parzialmente – consegnati su richiesta all'interrogante.

Vale anche la pena sottolineare che alla luce anche delle più recenti direttive del Consiglio e della Commissione Europea, recepite dallo Stato italiano con successive modifiche del D.Lgs. 152/2006, la riorganizzazione del sistema dei rifiuti **ha introdotto l'obbligo di adozione di un sistema di raccolta differenziata idoneo a consentire la drastica diminuzione dei rifiuti avviati in discarica.**

Essendo obbligatoria la "raccolta differenziata", quale elemento indefettibile dell'intero ciclo dei rifiuti, il quadro che sin qui emerge porta a ritenere che la società affidataria del servizio, ad oggi, non abbia onorato l'obbligazione assunta con l'accettazione dell'appalto, **con la conseguenza dell'inevitabile avvio delle procedure di rescissione del contratto.**

Rileva, oltretutto, ai sensi dell'art. 4 del Capitolato d'Oneri, che il ritardo da parte del gestore **"nell'avvio del servizio"** avrebbe dovuto comportare l'applicazione di una penale pari a 750,00 euro per ogni giorno di ritardo.

Non è per nulla superfluo ricordare che **"il servizio"** oggetto di prestazione appaltata, non è la "raccolta dei rifiuti" ma la **"Gestione integrata dei rifiuti"**, ovverosia la configurazione unitaria e indivisibile come descritta dall'art. 183 del D.Lgs. 152/2006.

Sotto un profilo economico (e politico), oltretutto, emerge l'incomprensibilità della strutturazione del "Capitolato d'Oneri", laddove sembrerebbe potersi dedurre che l'onere finanziario a carico dell'Ente sia stato costruito ritenendo "inverosimile" che il soggetto aggiudicatario dell'appalto potesse raggiungere gli obiettivi fissati dall'Amministrazione Comunale.

Vero è, infatti, che, ove l'affidatario, nel primo anno, avesse raggiunto la quota minima del 35 per cento di raccolta differenziata, l'anno

successivo, ai costi di raccolta, trasporto e conferimento in discarica avrebbe dovuto detrarsi sia la quota derivante dalla minore quantità di rifiuto conferito, sia la quota derivante dai ricavi prodotti dagli “accordi di filiera” ma in ogni caso, certamente, l’onere finanziario non avrebbe potuto mantenersi costante.

Ciò tenderebbe a dimostrare come sin dall’origine si ritenessero inattendibili gli obiettivi, dalla stessa Amministrazione Comunale fissati, con l’aggravante di avere predeterminato un danno all’Ente, dovuto ad una **“...maggiore quantità di rifiuti versati in discarica...”** e conseguenti **“...maggiori costi affrontati dal Comune per il conferimento di una maggiore quantità di rifiuti indifferenziati”**.  
(Cfr. Corte dei Conti, Liguria, nr.83/2013)

Tuttavia il tema delle violazioni è ben lungi dall’essersi esaurito e, con esse, ben lungi dall’essersi esaurite sono le responsabilità che hanno determinato la colpevole omissione di ogni controllo. Violazioni che a titolo esemplificativo ma non esaustivo vengono di seguito segnalate:

1. Non essendo mai stato attivato il servizio nella sua integrità ed unitarietà, andava contestato il ritardo previsto dall’art. 4 del Capitolato d’Oneri e la conseguente penale;
2. La mancata attivazione del servizio di “raccolta differenziata” ha comportato per l’Ente una minore entrata e, dunque, un danno per le finanze comunali a causa di minori ricavi provenienti dal conferimento ai Consorzi di filiera dei materiali, a norma dell’art. 6 del Capitolato;
3. Grave, poi, che l’Ente abbia provveduto al pagamento mensile delle rate presentate dall’affidatario del servizio, senza accertare e verificare che le attestazioni del gestore presentassero difformità rispetto alle prestazioni previste da capitolato, come indicato dall’art. 7 del Capitolato, con particolare riferimento alla verifica delle percentuali di raccolta differenziata il cui mancato raggiungimento degli obiettivi avrebbe dovuto comportare l’applicazione della penale prevista, quanto meno dopo i primi sei mesi di attività;
4. Quanto al divieto di subappalto, in tutto o in parte, del servizio, previsto dall’art. 10 del Capitolato ed a conferma di quanto precedentemente specificato, l’inoperosità dei controlli e delle verifiche assume grave rilievo sotto diversi profili che vanno immediatamente accertati.
5. Persino per quanto riguarda l’obbligo di comunicazione degli indirizzi e dei recapiti telefonici, che andavano comunicati all’atto dell’assunzione dell’appalto, come previsto dall’art. 13.3 del Capitolato, l’Ente ha provveduto solo su sollecitazione dell’interrogante, a persistente e continua conferma di una gestione amministrativa superficiale ed approssimativa ed un

potere/dovere di indirizzo e controllo mai esercitato dalla Giunta e dal Sindaco ed Assessore di riferimento in particolare;

A tale elencazione, già di per sé grave ma meramente indicativa, deve aggiungersi una valutazione politico-amministrativa, dal momento che talune inadempienze, alla luce di quanto disposto con la L. 214/2011 e 147/2013, confermerebbe una “gestione del servizio integrato dei rifiuti” in violazione della normativa di riferimento, col risultato che stia per prospettarsi, nei confronti dell’Ente, un danno economico di dimensioni imprevedibili.

**con preghiera di voler provvedere sul presente atto in tempi ragionevolmente brevi e comunque non superiori a quelli previsti dalle norme regolamentari, la S.V. voglia far conoscere:**

- a) Quali provvedimenti ha adottato, sin dall’avvio anticipato del servizio, per garantire i dovuti controlli in merito al pedissequo rispetto delle norme di capitolato;
- b) Quali iniziative ha formalmente assunto in ordine al mancato avvio del servizio di raccolta differenziata;
- c) Quali attività formali di contestazione sono state avviate dagli uffici comunali in ordine alle inadempienze operate dal “gestore” del servizio;
- d) Quali attività intende assumere rispetto alla documentata violazione dell’art. 10 del capitolato d’oneri, delle norme antimafia e del codice degli appalti;
- e) Se non ritenga, alla luce delle gravi e documentate violazioni, avviare le procedure di rescissione anticipata del contratto con il soggetto affidatario del servizio.

Villa San Giovanni, 27/03/2013

Il Consigliere Comunale

Massimo Morgante