



UNIONE EUROPEA



REGIONE CALABRIA



REPUBBLICA ITALIANA

## REGIONE CALABRIA

PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE 2014-2020

FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE  
FONDO SOCIALE EUROPEO

PROGRAMMA DI AZIONE E COESIONE COMPLEMENTARE  
2014-2020

Piano di Azione

“Interventi per il miglioramento del servizio di Raccolta  
Differenziata in Calabria”

ALLEGATO TECNICO n. 8

Linee guida per redazione della documentazione di gara per  
l'affidamento del servizio

1. Documenti necessari per la costruzione di un capitolato.....	3
Storico della produzione rifiuti .....	3
Storico dell'andamento della popolazione.....	3
Analisi del servizio in essere .....	4
Definizione degli obiettivi.....	5
2. Indicazioni per un "contratto di performance" .....	7
3. Bando: elementi per la definizione dei criteri per la valutazione tecnica .....	8

## **1. Documenti necessari per la costruzione di un capitolato**

Gli elementi di seguito indicati, fungono da indicazioni operative per la redazione dei capitolati per i nuovi affidamenti del servizio di gestione dei rifiuti a livello comunale.

Gran parte di quanto sotto riportato sono elementi già contenuti nel Piano comunale dei servizi.

### **Storico della produzione rifiuti**

La ricostruzione della produzione delle varie tipologie di rifiuti in ambito comunale, in un arco temporale di almeno 5 anni, è utile ad individuare quali sono i punti di forza e debolezza del sistema attualmente adottato e quindi individuare quali sono le azioni che devono meglio essere dettagliate nel nuovo affidamento.

Dalla ricostruzione storica emergono anche importanti elementi da analizzare per calibrare le attività di prevenzione della produzione, di riduzione della pericolosità, nonché per indirizzare le azioni di comunicazione, informazione e sensibilizzazione.

È importante anche riuscire a differenziare i flussi di rifiuti prodotti e già raccolti in forma selettiva, in relazione alla tipologia di utenza: tra le utenze domestiche sarebbe utile analizzare la produzione in relazione a tipologie edilizie omogenee o ad aree specifiche del territorio (urbane, sub-urbane, periferiche, case sparse, zone rurali); tra le utenze non domestiche ed assimilate è utile analizzare la produzione in relazione alla tipologia di utenza assimilata (attività commerciale, artigianale, attività ricreativa, etc..). Analoga analisi andrebbe condotta, per ciascuna tipologia di utenza, in relazione ai diversi modelli di raccolta adottati.

Molto utile è anche avere qualche analisi merceologica per singole frazioni di rifiuto per capire sia la qualità delle raccolte differenziate sia la quota di rifiuti ancora recuperabili che finisce nel rifiuto urbano residuo (cosiddetto indifferenziato).

Poiché i materiali conferiti a recupero tramite il Conai vengono sottoposti almeno annualmente ad analisi merceologiche, esse possono essere richieste, anche tramite il gestore del servizio, qualora il Comune lo abbia delegato alla stipula delle relative convenzioni, fornendo così uno storico di analisi almeno per alcune frazioni.

### **Storico dell'andamento della popolazione**

L'andamento della popolazione consente di correlare la produzioni dei rifiuti alle utenze servite, in modo che si possa definire la quota media di rifiuti che deve essere raccolta per giorno.

Particolare attenzione deve essere posta alla definizione delle utenze non domestiche. Attraverso il Regolamento di Assimilazione vanno individuate le utenze non domestiche assimilabili e quelle effettivamente assimilate al rifiuto urbano.

Una mancata analisi delle utenze non domestiche spesso conduce a raccolte di molto superiori a quelle stimate e calcolate in fase di progettazione del servizio: il rischio è quello di avere un servizio pubblico che non rispetti gli standard di efficienza e con maggiori oneri a carico della casse comunali. Una mancata regolamentazione dell'assimilazione, così come un eccesso di assimilazione, conduce inoltre a falsare le regole del mercato, poiché i rifiuti speciali non sono soggetti all'obbligo di privativa e possono liberamente essere collocati nel mercato.

Come per le produzioni dei rifiuti, anche in questo caso più i dati a disposizione sono dettagliati maggiore sarà la possibilità di definire meglio gli obiettivi e di contenere i costi del servizio.

Possibilmente, la distribuzione degli abitanti andrebbe puntualmente analizzata per via e numero civico: questo consente di calcolare il numero di punti raccolta per un sistema di raccolta domiciliare e il numero di abitanti per cassonetto nel caso di raccolte stradali. Inoltre, se il territorio è suddiviso in zone omogenee di raccolta, è necessario ripartire correttamente le strade in modo d'avere la distribuzione di punti raccolta per singola zona. Analogamente, anche le utenze non domestiche assimilate devono essere ripartite per vie ed aree.

## **Analisi del servizio in essere**

Prima di definire il nuovo capitolato d'appalto, il Comune deve richiedere al gestore che svolge attualmente il servizio:

- l'elenco non nominativo del personale che la stessa ha continuativamente in servizio per i servizi in essere da almeno 240 giorni antecedenti alla pubblicazione del bando. Nell'elenco devono essere riportati: l'inquadramento, mansioni e qualifica, eventuali accordi collettivi aziendali a carattere economico goduti, anzianità maturata nella posizione, ente previdenziale di appartenenza. Questa richiesta è determinata dal fatto che chi vincerà il nuovo appalto è tenuta a rispettare le leggi vigenti in materia di assunzione del personale, di assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni ed in materia assistenziale e previdenziale; essa è tenuta, a termini di legge e nel rispetto dell'art. 6 del CCNL FISE 05.04.2008, per come rinnovato nella data del 12.04.2013, e dell'art. 6 del CCNL FEDERAMBIENTE 30.06.2008, a prendere in carico il personale delle Società cessanti che ne ha maturato i requisiti.

- L'elenco delle attrezzature in utilizzo che sono di proprietà del gestore e che quindi dovranno essere messe in gara nel nuovo appalto (es. Container centro raccolta, cassonetti distribuiti sul territorio ecc...)
- Qualora i rapporti con gli impianti di trattamento (smaltimento e/o recupero) sono stati demandati al gestore, occorre avere i riferimenti dell'impianto utilizzato per ogni frazione di rifiuto. Tali dati dovrebbero comunque essere già in possesso del Comune. Nella pratica si riscontra una generale non conoscenza della tracciabilità del rifiuto, per cui il Comune quasi sempre ha solo contezza dei quantitativi delle raccolte avviate a recupero (comunicate dallo stesso gestore) e quasi mai delle effettive quantità di materia di rifiuto recuperata e della destinazione finale del rifiuto.

Andranno quindi analizzate le principali problematiche emerse nel periodo precedente quali ad esempio: sanzioni emesse, discariche abusive, fenomeni di littering, servizi aggiunti o servizi straordinari che si sono ripetuti negli anni, etc...

Quando devono essere messi a gara anche i servizi di pulizia manuale e meccanizzata del territorio dovranno essere raccolti:

- dati relativi ai km di strade presenti sul territorio - strade con marciapiede, strade senza marciapiede, piazze, parcheggi, ecc.;
- numero cestini getta rifiuti divisi per volumetria e collocazione sul territorio;
- numero di giardini e parchi;
- punti fermata mezzi pubblici;
- tipologia di mezzi utilizzati ed eventuale previsione di acquisto di mezzi con livello tecnologico tale da consentire la separazione delle frazioni raccolte durante lo spazzamento (da inviare a successivo recupero: è una buona pratica utilizzata in alcune realtà territoriali italiane);

Occorre infine raccogliere anche tutte le informazioni relative a mercati settimanali, con numero di banchi e orari, sagre e manifestazioni che si ripetono negli anni.

## Definizione degli obiettivi

Gli obiettivi da stabilire dovranno prevedere il raggiungimento degli obiettivi di legge della raccolta differenziata. Ulteriori obiettivi possono essere stabiliti in ordine a:

- riduzione della produzione dei rifiuti;

- riduzione della pericolosità dei rifiuti prodotti;
- riduzione del rifiuto urbano residuo;
- riduzione della frazione biodegradabile da conferire in discarica;
- miglioramento della qualità delle singole frazioni merceologiche intercettate dalla raccolta differenziata;
- diffusione di buone pratiche e di comportamenti virtuosi per il consumatore;
- incentivazioni in termini di riduzioni tariffarie e/o eco-bonus per i cittadini virtuosi;
- riduzione dello spreco alimentare nelle mense e nella distribuzione commerciale;
- attivazione di sportelli di informazione e comunicazione con i cittadini;
- campagne di informazione e sensibilizzazione;
- monitoraggio e controllo del territorio e applicazione di sanzioni;
- monitoraggio del servizio in termini di soddisfacimento degli obblighi di servizio universale, di efficacia ed efficienza;
- coinvolgimento di cooperative sociali finalizzate al contrasto alla povertà;
- azioni di sensibilizzazione per utenze non domestiche;
- obiettivi di sostenibilità ambientale in termini di mezzi impiegati (bassa emissione di CO<sub>2</sub>; impiego di fonti di energia alternativa; applicazione del principio di prossimità agli impianti; livello di performance ambientali per gli impianti di conferimento);
- creazioni di centri del riuso, di riparazione e di preparazione per il riutilizzo;
- sviluppo di filiere connesse alla gestione del rifiuto, con particolare riferimento alla attività di riciclo finalizzate alla end-of-waste;

Questi obiettivi devono essere dettagliatamente definiti. Molti di essi possono essere considerati elementi di valutazione del progetto in sede di gara.

A tal proposito dovranno essere presi in considerazione i Criteri Minimi Ambientali emanati con Decreto del MATTM e specificati nell'allegato tecnico n. 7.

## 2. Indicazioni per un "contratto di performance"

Si ritiene fornire alcuni elementi utili per l'inserimento nel capitolato di alcuni "performance bond", ovvero la definizione di alcuni obiettivi contrattuali il cui mancato raggiungimento si traduce in penalità a carico del gestore. Le clausole di penalità devono comunque sottostare ad alcuni elementi tra cui:

- ammontare massimo delle penalità non superiore all'utile di impresa;
- fondarsi su elementi certi e sui quali non vi sia rischio di contenzioso;
- definire esattamente le modalità di verifica, contestazione al gestore e possibilità di presentare controdeduzioni.

Ad esempio, il mancato raggiungimento di un certo livello di raccolta differenziata potrebbe non essere imputabile totalmente al gestore, ma anche ad una scarsa collaborazione da parte del cittadino.

Pertanto, questo strumento è applicabile solo qualora si inserisca in capitolato d'appalto un modello di raccolta che, sulla base di ampia letteratura e casi studio, permetta senza dubbio il raggiungimento degli obiettivi posti.

Una possibile versione del sistema penalizzante potrebbe prevedere un periodo di verifica iniziale (primo anno di durata dell'appalto) e l'applicazione delle penalizzazioni solo dall'anno successivo, una volta verificate le responsabilità oggettive del gestore.

Si ritiene infatti che, avendo definito un modello standard di raccolta che permette di raggiungere il 65%, ed inserirlo nei nuovi capitolati d'appalto, unitamente ad alcune attività da svolgere a cura dello stesso Gestore (es. consegna kit annuale di sacchi e calendari, educazione e sensibilizzazione, controllo), è pacifico inserire elementi di penalità per il gestore se non si raggiungono gli obiettivi previsti.

Sarebbe utile all'uopo citare esempi concreti di realtà territoriali, anche limitrofe che, con analoghi modelli di raccolta, hanno raggiunto i livelli chiesti.

La penalità può essere applicata decurtando il canone annuo di una percentuale modulata sullo scostamento dagli obiettivi previsti, stabilendo comunque un tetto massimo rispetto allo stesso canone.

Particolare importanza deve inoltre essere rivolta nel migliorare la qualità delle raccolte.

Per le frazioni oggetto degli accordi ANCI-CONAI, poiché negli anni si è ormai registrato un elevato livello qualitativo delle raccolte, per le frazioni merceologiche oggetto di convenzioni ed accordi con i consorzi di

filiera si potrà imporre un livello mediamente non inferiori ad una determinata fascia qualitativa, che sarà inserita nel capitolato. Ciò sulla base di ritenere tali livelli come standard ormai raggiunti e consolidati.

Pertanto, qualora tali livelli dovessero variare di potrà imporre:

- in caso di raggiungimento di fasce qualitativamente maggiori, per singola tipologia, si provvederà, a riconoscere al gestore un incentivo (sotto forma percentuale) della differenza fra la fascia abituale (stabilita nel capitolato) e la nuova fascia migliorativa.

Tale casistica è valida unicamente mantenendo invariate le modalità di raccolta in essere al momento della sottoscrizione del presente capitolato;

- in caso di declassamento a fasce qualitativamente peggiori, per singola tipologia, il gestore dovrà integrare il 100% della differenza fra la fascia abituale e la nuova fascia peggiorativa: ciò si tradurrà in una decurtazione del canone fissato.

Si raccomanda di prevedere che i ricavi provenienti dalla vendita ai Consorzi CONAI, al centro di coordinamento RAEE e sul libero mercato dei materiali raccolti siano di esclusiva competenza dell'Amministrazione Comunale.

Pertanto in caso di delega al soggetto gestore dei rapporti con i Consorzi di filiera, i ricavi stimati sulla base degli obiettivi di qualità previsti nel capitolato andranno decurtati dal costo complessivo del servizio da porre a base d'asta.

### **3. Bando: elementi per la definizione dei criteri per la valutazione tecnica**

In caso di nuovi affidamenti, posto che il criterio di aggiudicazione è esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 202 comma 2 del D.lgs. 152/2006 e art. 95 del D.lgs. 50/2016), si forniscono alcuni elementi per la definizione dei criteri per la valutazione tecnica, da inserire nel bando, che ovviamente dovranno essere strettamente collegati alla stesura del capitolato specifico.

Si fa presente che sono stati presi in considerazione anche i criteri ambientali minimi definiti dal DM 13 febbraio 2014, finalizzati alla realizzazione di appalti sostenibili.

Di seguito, a titolo esplicativo, riportiamo una elencazione di possibili criteri che possono essere adottati per la valutazione di una offerta tecnica.



**A. Progetto tecnico gestionale servizi di raccolta:** una relazione, precisa e dettagliata che indichi in modo chiaro e sintetico gli elementi da valutare e le relative indicazioni per la loro messa in atto, con specifico riferimento a:

1. Piano Tecnico gestionale di organizzazione dei servizi di raccolta per ogni servizio con la descrizione e numero di mezzi che si garantisce per il servizio:
  - Personale impiegato e relative competenze professionali per singolo servizio;
  - Mezzi impiegati per singolo servizio;
  - Logistica dei turni ore impiegate per squadra per servizio;
  - Organizzazione degli itinerari di raccolta al fine di ottenere la massima efficienza del servizio e ridurre al minimo i disagi al traffico
2. Proposte di miglioramento dei servizi previsti in capitolato:
  - Riduzione delle frequenze raccolta frazione secca residua
  - Potenziamento delle raccolte differenziate
  - Fornitura attrezzature e sacchi
3. Proposte di miglioramento e/o iniziative del servizio, autonomamente progettate dal concorrente finalizzate alla riduzione dei rifiuti e all'incremento della quantità e qualità delle frazioni raccolte:
  - Introduzione azioni di riduzione rifiuti
  - Organizzazione raccolte per utenze specifiche
  - Analisi merceologiche
4. percentuale di RD proposta e quantità di raccolte differenziate (RD) effettivamente avviate a impianti finali di recupero di materia (% RD):
  - individuazione di azioni e sistemi di raccolta che consentano la riduzione della frazione indifferenziata o secco residuo (CER 200301) in valore assoluto (kg/abitante/anno)
  - individuazione di azioni, complete di progettazione di massima, per l'attivazione di strumenti incentivanti al conferimento di frazioni valorizzabili selezionate con elevato grado di purezza

**B. Progetto tecnico gestionale servizi igiene urbana:** la relazione, precisa e dettagliata che indichi in modo chiaro e sintetico gli elementi da valutare e le relative indicazioni per la loro messa in atto, con specifico riferimento a:

1. Metodologia spazzamento meccanico:
  - Personale impiegato e relative competenze professionali per singolo servizio
  - Mezzi impiegati per singolo servizio
  - Logistica dei turni ore impiegate per squadra
  - Frequenze d'intervento settimanale per via e/o piazza

- Organizzazione degli itinerari di spazzamento al fine di ottenere la massima efficienza del servizio e ridurre al minimo i disagi al traffico
  - Modalità di rilevamento dei mezzi mediante GPS
2. Metodologia spazzamento manuale:
- Personale impiegato e relative competenze professionali;
  - Mezzi impiegati;
  - Logistica dei turni ore impiegate per squadra;
  - Frequenze d'intervento settimanale per via e/o piazza
3. Pulizia delle aree oggetto di manifestazioni periodiche od occasionali per mercati, sagre, feste e simili:
- Azioni attuate per il potenziamento per ridurre la quota di materiale d'avviare a smaltimento;
  - Organizzazione degli interventi al fine di ottenere la massima efficienza del servizio e ridurre al minimo i disagi al traffico;
4. Modalità di pulizia e svuotamento dei cestini portarifiuti ed altri raccoglitori a disposizione del pubblico per raccolta differenziata:
- Periodicità di svuotamento
  - Attività di manutenzione e pulizia
  - Azioni attuate per il potenziamento per ridurre la quota di materiale d'avviare a smaltimento

**C. Qualità ambientale dei mezzi e delle attrezzature:** nella relazione, precisa e dettagliata che indichi in modo chiaro e sintetico gli elementi da valutare:

1. Utilizzo di mezzi a basso impatto ambientale:
- utilizzo dal 30% al 40% di mezzi alimentati a GPL, metano o elettrici
  - utilizzo dal 41% al 60% di mezzi alimentati a GPL, metano o elettrici
  - utilizzo dal 61% al 80% di mezzi alimentati a GPL, metano o elettrici
  - utilizzo dal 81% al 100% di mezzi alimentati a GPL, metano o elettrici
- (Per l'utilizzo di meno del 30% di mezzi alimentati a GPL, metano o elettrici non verrà riconosciuto alcun punteggio).*
2. fornitura attrezzature:
- Fornitura di contenitori realizzati con almeno 30% di materiale riciclato certificato
  - Fornitura di sacchi compostabili per raccolta organico che contenga almeno il 40% di carbonio organico certificato
  - Fornitura di contenitori aggiuntivi rispetto a quanto previsto in capitolato per singolo servizio.

## **D. Campagna di comunicazione e rapporti con l'utenza**

1. Tecniche e metodiche di coinvolgimento utenza per lo start-up:
  - punti informativi/abitanti attivati nel primo trimestre di avvio del nuovo contratto (N° punti informativi);
  - assemblee ed incontri pubblici (numero eventi/abitanti con un minimo di un evento per quartiere) previsti nel primo semestre di avvio del nuovo contratto
  - classi scolastiche coinvolte nella conoscenza delle tematiche di riduzione dei rifiuti e compostaggio domestico (N° classi coinvolte per anno e metodologie di coinvolgimento).
2. Copertura degli anni di durata dell'appalto:
  - numero e tipologia dei materiali informativi distribuiti agli utenti nel primo semestre di decorrenza del contratto e annuali anni successivi;
  - numero (N. inserti anno) e metodologie di inserti su giornali locali ed altri media a larga diffusione primo semestre di decorrenza del contratto e annuali anni successivi;
  - metodologie affissioni (numero e tipologia) per ogni annualità di servizio.
  - Modalità di comunicazione con strumenti diversi (web, radio, sito web specifico, altro)
3. Sistemi adottati dall'Impresa per la verifica del livello di soddisfazione dell'utenza:
  - tipologia del campione indagato e metodi di indagine;
  - periodicità del rilevamento;
  - metodo e modello di indagine adottato (caratteristiche sistemi adottati) completezza della descrizione del sistema adottato;

## **E. Qualità del sistema informativo ed interscambio con la stazione appaltante**

1. Attività di interfaccia con la Stazione Appaltante:
  - caratteristiche operative e funzionamento dei sistemi di geolocalizzazione GPS, di identificazione dei conferimenti, di trasmissione dei dati, delle modalità di archiviazione dei dati,
  - modelli del sistema di reportistica specifica per singolo servizio e periodo (caratteristiche sistemi adottati) completezza della descrizione sistemi adottati;
  - software di gestione delle informazioni relative a utenti e qualità e quantità dei conferimenti sotto il profilo della possibile integrazione in un sistema di tariffazione puntuale agli utenti del servizio
2. Sistema di verifica e controllo delle attività:
  - efficacia nella individuazione delle criticità
  - metodologia;
  - frequenza;
  - raccolta, gestione dei dati e reportistica

- modalità e frequenza di trasmissione dei dati raccolti in favore del Comune
- grado di disponibilità alla soluzione delle criticità eseguendo azioni concrete di miglioramento nell'ambito del corrispettivo offerto

**F. Organizzazione servizio gestione centro di raccolta**

- modalità di identificazione e di registrazione degli utenti che consentano la costituzione di un archivio elettronico dei conferenti;
- organizzazione dell'accoglienza per l'informazione alla corretta differenziazione dei rifiuti e per l'assistenza agli utenti ;
- accuratezza della registrazione qualitativa e quantitativa dei conferimenti e dell'abbinamento ai relativi utenti conferenti;
- qualità estetica, chiarezza e visibilità della segnaletica

**G. Valutazione del modello organizzativo Aziendale in materia di Qualità, Ambiente, Sicurezza (non richieste quale requisito di partecipazione):**

- marchio di qualità ecologica in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso;
- possesso delle certificazione volontaria OHSAS 18001