

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione integrata del servizio di igiene ambientale e della connessa tariffa corrispettiva puntuale di bacino
Ente affidante	Comune di Daverio
Tipo di affidamento	Affidamento diretto
Modalità di affidamento	<i>in house providing</i>
Durata dell'affidamento	DATA COINCIDENTE CON CONTRATTO DI SERVIZIO IN ESSERE
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Adeguamento del servizio di igiene ambientale già attivo e affidamento <i>ex lege</i> della gestione tariffaria corrispettiva ex art. 1, comma 668 e 691, L. 147/2013; il servizio da adeguare è stato affidato con delibera di C.C. n. 29 del 23.07.2013, a seguito di trasformazione del Consorzio Intercomunale di Gestione dei Rifiuti COINGER nella società di capitali a responsabilità limitata COINGER S.R.L., disposto con delibera dell'Assemblea Soci del 15.11.2013
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Intero territorio comunale, con organizzazione in forma associata del servizio a livello del bacino sovracomunale servito (Comuni di: Albizzate, Azzate, Besnate, Bodio Lomnago, Brunello, Buguggiate, Carnago, Casale Litta, Castiglione Olona, Castronno, Cavaria con Premezzo, Cazzago Brabbia, Crosio della Valle, Daverio, Galliate Lombardo, Gazzada Schianno, Inarzo, Jerago con Orago, Lozza – in fase di uscita dalla compagine societaria, Morazzone, Mornago, Oggiona con S. Stefano, Solbiate Arno, Sumirago, Vedano Olona, Daverio)

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Franco Martino
Ente di riferimento	Comune di Daverio
Area/servizio	Affari Generali
Telefono	
Email	sindaco@comune.daverio.va.it
	19/09/2019

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

SEZIONE A - NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- art. 52 D.Lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 e s.m.i.;
- art. 1, commi 639-703, L. 27 dicembre 2013 n. 147 e s.m.i.;
- D.P.R. 27 aprile 1999 n. 158 e s.m.i.;
- direttiva 2008/98/CE;
- D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e s.m.i.;
- D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011 e s.m.i.;
- L.R. n. 26/2003 e s.m.i.;
- D.G.R. 20.06.2014 n. 1990;
- D.M. del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 20.04.2017;
- artt. 5 e 192 D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.;
- D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i.;
- art. 34, comma 20-21, D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012 e s.m.i.;
- art. 42, comma 1, 2 lett. b), e), f), g), D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il modello organizzativo preso in esame dalla presente relazione si ascrive alle specifiche competenze comunali ai sensi delle seguenti disposizioni normative: articolo 198 d.lgs. 152/2006 e s.m.i.; articolo 52 d.lgs. 446/1997; articolo 1, comma 667-668 e 691, L. 147/2013 e s.m.i..

La vigente normativa euro-unitaria in materia di servizi di interesse economico generale individua nel servizio di gestione dei rifiuti un'attività essenziale la cui prestazione non può essere garantita dalle mere regole della concorrenza e dal semplice funzionamento del mercato, ai sensi dell'art. 106 TFUE (ex articolo 86 TCE). Da tale disciplina è possibile ricavare alcuni principi comuni, da individuarsi nella universalità, continuità, qualità, economicità/accessibilità del servizio e nella protezione dell'utente consumatore.

Nello specifico, il Comune di Daverio ha individuato i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che COINGER dovrà assumere e assicurare, anche per il tramite degli eventuali operatori individuati mediante procedure di gara.

- Universalità: il servizio è prestato a favore di tutte le utenze domestiche e non domestiche dell'intero territorio comunale e sovracomunale facente parte del bacino COINGER, indipendentemente dall'ubicazione geografica delle medesime. Gli Enti Soci hanno optato per una forma associata di gestione del servizio entro un ambito (definito 'bacino') sovracomunale e omogeneo della Provincia di Varese tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Tale obbligo garantisce il diritto di ciascuna utenza di accedere al servizio di gestione dei rifiuti, considerato attività di pubblico interesse ai sensi dell'art. 177 D.Lgs. 152/2006 e s.m.i..

- Continuità: il gestore è tenuto a prestare il servizio affidato in via continuativa, permanente e senza interruzione, avuto riguardo agli impatti sull'ambiente e sulla salute umana della produzione e della gestione dei rifiuti.

- Qualità del servizio e protezione degli utenti: la gestione dei rifiuti richiede di essere effettuata conformemente ai principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e 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. I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a. senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
- b. senza causare inconvenienti da rumori o odori;
- c. senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.
- d. La gestione dei rifiuti avviene, inoltre, nel rispetto della seguente gerarchia, che stabilisce un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale:

- e. prevenzione;
- f. preparazione per il riutilizzo;
- g. riciclaggio;
- h. recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- i. smaltimento.

Conformemente agli articoli 179, comma 5, e 180 D.Lgs. 152/2006, è ritenuto compito dell'Amministrazione perseguire, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti, in particolare mediante incentivo dello sviluppo e dell'utilizzo di metodi di misurazione e tariffazione, di tecnologie e attrezzature che contribuiscano alla riduzione della produzione dei rifiuti, all'incremento quali-quantitativo della raccolta differenziata delle frazioni di rifiuto da avviare a riciclo e alla promozione di forme di autosmaltimento come il compostaggio domestico, nonché tramite campagne di comunicazione e giornate ecologiche di sensibilizzazione delle utenze comunali servite, al cui assolvimento è chiamato il gestore del servizio.

Economicità: la gestione 'integrata' dei rifiuti si accompagnerà alla determinazione, applicazione e riscossione di una tariffa di tipo corrispettivo, identica in tutto il territorio servito, e basata sulla rilevazione puntuale dei rifiuti conferiti e sulla fatturazione dei servizi resi. Conformemente alle disposizioni di legge vigenti, la tariffa dovrà essere equa, proporzionata e commisurata al costo effettivo del servizio sostenuto dal gestore e destinata esclusivamente a copertura integrale dello stesso.

Partecipazione e pianificazione, monitoraggio, controllo strategico, trasparenza e flussi informativi: l'Amministrazione eserciterà le funzioni di propria competenza in sede istituzionale e societaria, compatibilmente con la veste in house assunta da COINGER e la modalità di affidamento prescelta, nelle fasi della programmazione dell'attività sociale e della designazione dei rappresentanti degli Enti, con facoltà di sopralluogo e monitoraggio delle modalità di prestazione del servizio e verifica degli eventuali disservizi, tramite accessibilità ai libri sociali e alle informazioni sulla gestione societaria, nonché scambio periodico di relazioni sull'andamento della società.

Gli obblighi di servizio pubblico e universale più sopra enunciati ulteriormente specificano le caratteristiche qualitative e di esecuzione del servizio di igiene ambientale già affidato, come definite dal Capitolato tecnico allegato sub A al contratto di servizio

La società adotterà all'uopo un Regolamento unitario di gestione del servizio di igiene ambientale e un Regolamento unitario di determinazione, applicazione e misurazione della tariffa corrispettiva, che sottoporrà all'approvazione dei Consigli comunali degli Enti Soci nel secondo semestre del corrente anno, ai fini dell'avvio del Progetto tariffario a far data dal 1° gennaio 2020. L'approvazione da parte dei Comuni di un Regolamento unitario di gestione del servizio di igiene ambientale costituisce un atto fondamentale per l'introduzione della TARI corrispettiva, sulla base di quanto disposto dall'art. 1, comma 668 L. 147/2013 e rappresenta l'atto con cui i Comuni sanciranno definitivamente il passaggio a tariffa corrispettiva. A seguito di tale atto, che demanderà a Coinger S.r.l. tutte le successive attività di determinazione e applicazione della tariffa, ai Comuni sarà richiesto di prendere atto, in ciascun anno di applicazione della TARI

corrispettiva, del PEF e della Tariffa unica, che dovranno essere approvati da Coinger S.r.l. in conformità alle norme regolamentari.

Il Regolamento si occuperà, in particolare, di:

- a. le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
- b. le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati;
- c. le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani e assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi, e garantendo una distinta e adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi;
- d. le misure necessarie a ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- e. le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- f. l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri stabiliti dalla normativa vigente.

Il Regolamento di determinazione, applicazione e misurazione della tariffa corrispettiva conterrà invece tutte le disposizioni necessarie per garantire l'applicazione della tariffa corrispettiva, a copertura dei costi del servizio di igiene ambientale, disciplinando in modo unitario le modalità con cui verrà determinata e riscossa la tariffa corrispettiva, nonché le modalità con cui verranno accertate le eventuali violazioni alla normativa regolamentare di riferimento.

Trattandosi di un Regolamento relativo a un'entrata patrimoniale, lo stesso dovrà contenere le indicazioni relative alla definizione e riscossione dell'entrata, nonché delle eventuali sanzioni applicabili in caso di violazioni del regolamento da parte degli utenti del servizio.

B.2 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di igiene ambientale, come definito dall'art. 177 D.Lgs. 152/2006, rappresenta servizio di pubblica utilità e di interesse generale e risulta attualmente affidato a COINGER per l'espletamento delle seguenti specifiche attività: la raccolta differenziata, il trasporto e il conferimento agli impianti di riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati, la distribuzione di sacchi e contenitori, lo svuotamento dei cestini stradali, la pulizia delle caditoie, lo spazzamento, anche meccanizzato, delle strade, conformemente all'oggetto sociale di COINGER, il cui Statuto, in linea con il previgente e da ultimo revisionato con delibera assembleare 10.05.2018 iscritta nel Registro delle Imprese in data 22/05/2018, attribuisce alla società l'espletamento delle seguenti attività:

Art. 4 - Oggetto sociale

La società, in conformità all'art. 9 della l.r. 26/2003, costituisce aggregazione per lo svolgimento associato dei servizi affidati al fine dell'ottenimento di livelli ottimali di servizio ed economie di scala, e ha per oggetto le seguenti attività:

1) la gestione dei servizi ambientali e di igiene urbana, ivi compresi la raccolta e la raccolta differenziata, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti di qualsiasi specie e ogni altra attività connessa alla gestione integrata dei rifiuti conferiti, nel territorio degli Enti pubblici soci e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dei servizi erogati e delle tariffe applicate, al fine di:

a. assicurare un'efficace protezione della salute e dell'ambiente, il risparmio di risorse naturali e un uso più razionale delle stesse;

b. promuovere iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti, prioritariamente ordinata alla prevenzione della produzione di rifiuti e alla riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti e i rischi di inquinamento, da attuare anche con azioni positive a carattere preventivo;

c. incentivare, ottimizzare e integrare le operazioni di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero di altro tipo dei rifiuti urbani e assimilati provenienti dalla raccolta differenziata e dei rifiuti speciali, nonché promuovere l'utilizzo dei materiali recuperati e delle energie prodotte;

d. incentivare l'adozione di forme di autosmaltimento;

e. promuovere lo studio, la pianificazione e realizzazione di impianti di produzione di energia derivanti dal recupero dei rifiuti, l'impiego dei rifiuti per la produzione di combustibili e il successivo utilizzo e, più in generale, l'impiego dei rifiuti come altro mezzo per produrre energia;

2) l'assunzione e il mantenimento in proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali (già di titolarità del CONSORZIO INTERCOMUNALE GESTIONE RIFIUTI COINGER), nonché degli eventuali successivi incrementi ed estensioni funzionali ai servizi affidati, ancorché esercitati da terzi gestori individuati tramite gara, quali, a titolo esemplificativo, gli impianti del servizio di gestione dei rifiuti, i lastrici solari degli edifici pubblici per l'installazione di impianti fotovoltaici, i beni utili al miglior esercizio dei servizi e le tecnologie di informazione e comunicazione;

3) l'autoproduzione di beni o servizi strumentali agli Enti pubblici soci o allo svolgimento delle loro funzioni;

4) in relazione ai servizi affidati la società può altresì:

a. promuovere l'impiego di metodi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti, al fine di garantire la commisurazione della tariffa al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati reso e la copertura integrale dei costi a esso relativi;

b. determinare per l'intero bacino societario e secondo criteri di convenienza economico finanziaria complessiva, il piano economico finanziario relativo al servizio di gestione dei rifiuti e le tariffe per lo svolgimento dei servizi affidati, cui gli Enti pubblici soci si conformano;

c. esercitare le attività di applicazione e riscossione della tariffa commisurata al servizio reso ed effettuare ogni attività a esse preordinata, conseguente, complementare, connessa, collegata, strumentale e accessoria, ivi compresa la possibilità di agire in nome e per conto degli Enti pubblici soci, tramite delega all'esercizio di funzioni istituzionali, anche per l'accesso, la consultazione, il salvataggio e il trattamento delle informazioni contenute nelle banche dati dagli stessi impiegate;

5) la società può svolgere le attività amministrative relative ai servizi di cui al presente articolo e, in particolare:

a. elaborare gli atti di gara, espletare le procedure a evidenza pubblica e aggiudicare le gare per l'affidamento dei servizi, singole fasi o porzioni di servizio; curare le procedure di affidamento senza gara di servizi, singole fasi o porzioni di servizio, nel rispetto delle disposizioni di legge vigenti;

b. controllare l'osservanza degli obblighi di servizio pubblico posti a carico degli affidatari.

La società può espletare, direttamente o indirettamente, tutte le attività rientranti nell'oggetto sociale e tutte le attività a esse complementari, connesse, collegate, strumentali, collaterali ed accessorie.

La società può assumere, con le limitazioni previste dalla legge, partecipazioni ed interessenze in società, imprese, consorzi, associazioni e comunque in altri soggetti giuridici aventi oggetto o finalità eguali, simili, complementari, accessorie, strumentali o affini ai propri.

La società può compiere tutte le operazioni commerciali, industriali, mobiliari, immobiliari e finanziarie aventi pertinenza con l'oggetto sociale, ivi compresa la facoltà di concedere garanzie.

La società può effettuare interventi di progettazione, costruzione, acquisto, alienazione o permuta, affitto, locazione di beni immobili e di beni mobili e, in genere, di tutti i beni, anche immateriali, comunque funzionali e/o destinati all'erogazione di servizi pubblici di cui al presente articolo.

La società può ricevere gratuitamente contributi in conto esercizio e in conto impianti da parte di soggetti pubblici o privati, anche tramite procedure a evidenza pubblica.

Nel rispetto delle disposizioni di legge vigenti, la società può realizzare e gestire le attività di cui al presente articolo, direttamente o tramite operatori terzi, in concessione o in appalto.

In ogni caso, oltre l'ottanta per cento del fatturato della società è effettuato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dagli Enti pubblici soci.

La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite può essere rivolta anche a finalità diverse ed è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Rientrano tra le attività disciplinate dal contratto di servizio:

Articolo 2 – Oggetto del contratto

Il presente contratto ha per oggetto la gestione del ciclo integrato dei rifiuti inteso come:

raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati compresi il controllo di tali operazioni, in tutto il territorio del Comune, sulla base delle definizioni e delle disposizioni di cui al D.lgs. n° 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni e della normativa regionale in materia al "Regolamento dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati e le raccolte differenziate", adottato o ratificato con atto di C.C. e successive modificazioni (di seguito "Regolamento comunale") nonché al Regolamento C.C. per l'applicazione della Tares/TARI o altra entrata relativa alla gestione dei rifiuti Urbani adottato e successive modifiche ed integrazioni (di seguito "Regolamento Tariffa"). Il presente contratto sarà modificato per recepire eventuali modifiche normative relative alla gestione del ciclo integrale dei rifiuti e della tariffa per la gestione del servizio, tra cui in particolare le modifiche che saranno apportate in applicazione dell'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011 e s.m.i..

Ai fini del presente contratto si specificano le seguenti definizioni:

A. RIFIUTI URBANI

Sono considerati 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, piazze e spazi pubblici;
- 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 e sulle rive dei corsi d'acqua superficiale;
- e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali parchi e giardini 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), c) ed e).

B. RIFIUTI URBANI ASSIMILATI

Sono considerati rifiuti urbani assimilati: i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla precedente lettera A, dichiarati assimilati ai rifiuti urbani per quantità e qualità, ai sensi degli articoli 184, comma 2, lettera b) e 198 del Decreto Legislativo n° 152/2006, secondo le disposizioni di cui al "Regolamento comunale" fino a nuove o differenti disposizioni normative ex art. 195 comma 2 lettera e) del D.L.vo 152/2006.

C. AREE RIENTRANTI NEL SERVIZIO

L'ambito territoriale di valenza del contratto coincide con l'intero territorio comunale ed inteso come:

- a) le strade e le piazze classificate comunali ricadenti sul territorio comunale;
- b) le strade vicinali classificate di uso pubblico;
- c) le strade private comunque soggette ad uso pubblico che siano aperte permanentemente senza limiti di sorta;
- d) le aree adibite a verde pubblico e private ad uso pubblico (salvo diversa convenzione) e le rive dei corsi d'acqua superficiali;
- e) parcheggi pubblici o ad uso pubblico (salvo diversa convenzione).

D. GESTIONE DELLA TARIFFA

Salvo che il Comune non vi provveda direttamente con il proprio personale o mediante affidamento a terzi, rientra nell'oggetto dell'affidamento lo svolgimento di tutte le attività necessarie alla riscossione della parte della TARES concernente il servizio di Igiene Ambientale, fermo restando l'obbligo del versamento direttamente in favore del Comune. In caso di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti, la riscossione del corrispettivo per lo svolgimento del servizio e ogni altra attività utile a tal fine saranno effettuate direttamente da Coinger S.r.l.

E. GESTIONE DEI CENTRI DI RACCOLTA E/O PIATTAFORME ECOLOGICHE COMUNALI

Il presente contratto ha inoltre per oggetto l'attività di gestione e manutenzione (ai sensi del successivo art. 6) dei centri di raccolta e/o delle piattaforme ecologiche per la raccolta differenziata, se presenti. Coinger SRL mette a disposizione dell'utenza dei Comuni soci, salvo differente accordo, la possibilità di utilizzare tutte le strutture secondo le previsioni di legge.

F. ALTRI SERVIZI FACOLTATIVI

COINGER SRL potrà procedere allo svolgimento di servizi ulteriori oltre a quelli innanzi elencati, su richiesta del Comune interessato, quali, a titolo non esaustivo:

- I. spazzamento e pulizia delle strade, compresa la raccolta dei rifiuti urbani abbandonati e non conformi al regolamento di servizio;
- II. lo svuotamento dei cestini;
- III. la manutenzione verde strade;
- IV. lo spazzamento neve;
- V. la pulizia delle caditoie stradali;
- VI. fornitura sacchi;
- VII. la bollettazione e rendicontazione della TARES/tariffa;
- VIII. servizi di rimozione amianto e lana di roccia."

L'attivazione ed erogazione del servizio possono prevedere dei costi aggiuntivi che verranno concordati fra COINGER SRL ed il Comune.”

Articolo 5 – Obblighi delle Società

Fermi restando gli obblighi attinenti al servizio di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati, nonché alla gestione delle piattaforme ecologiche per la raccolta differenziata site nel territorio del Comune, di cui al Regolamento comunale, la società si obbliga ad espletare le attività oggetto del presente contratto, secondo le modalità e le specifiche contenute nell'allegato Capitolato Tecnico (Allegato A).

L'adozione delle soluzioni tecniche più idonee per lo svolgimento del servizio spettano alla società.

La società si obbliga inoltre:

a) a richiesta del Comune, ad effettuare eventuali servizi aggiuntivi di tipo occasionale o di tipo continuativo attinenti, strumentali e/o collegati all'oggetto del presente contratto, concordando con l'Amministrazione le modalità di esecuzione ed il relativo corrispettivo;

....

B.2.1 SERVIZI ATTIVABILI AI SENSI DELL'ART. 2, LETTERE D) e F), DEL CONTRATTO DI SERVIZIO

a. Determinazione, applicazione e riscossione della TARI

b. Il servizio di spazzamento strade manuale e meccanizzato in funzione della tipologia di strada, piazza o parcheggio, nonché della collocazione all'interno del territorio e del numero di pedoni e veicoli che vi transitano.

c. Lo svuotamento dei cestini, attualmente effettuato da COINGER, è stato attivato con decorrenza dal 01/04/2017. Il servizio prevede lo svuotamento almeno settimanale di tutti i cestini comunali con ulteriori passaggi in caso di necessità.

B.2.2 ANALISI DEL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE

Allo stato, COINGER svolge il servizio di raccolta dei rifiuti urbani in 26 Comuni della Provincia di Varese per una popolazione complessivamente servita di circa 105.030 abitanti.

Nel maggio 2014 COINGER ha indetto la gara per l'affidamento del servizio raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani per gli anni 2014-2019 CIG_57559811C9, aggiudicata all'ATI Iseda Srl - Econord Spa, secondo le specifiche di seguito riportate, che contemplano sperimentazioni di misurazione del quantitativo di rifiuti prodotti dalle utenze.

Capitolato Speciale d'appalto

Articolo 12 - "TASSA/TARIFFA RIFIUTI"

I proventi derivanti dall'applicazione della tassa rifiuti o tariffa rifiuti, anche per servizi accessori, sono di esclusiva competenza dei comuni o se da questi delegati, di COINGER.

COINGER sta valutando la possibilità di adottare coefficienti di produzione di rifiuti calibrati in base alla reale produzione che avviene sul territorio servito, superando quindi i coefficienti di produzione di cui al DPR 158/1999; anche per tale scopo, L'Appaltatore, anche secondo quanto previsto al successivo art. 18, si adopererà per procedere alla quantificazione di tutte le tipologie di rifiuto prodotte sul territorio secondo le disposizioni di COINGER. Tale attività non potrà riguardare più del 10% dell'utenza e per non più di due settimane complessive all'anno.

Articolo 18 - CONTROLLO QUALITA' E QUANTITA' DEI RIFIUTI RACCOLTI, CORRETTO CONFERIMENTO e DECORO STRADE

In merito alla quantità di rifiuti raccolti è obbligo dell'appaltatore:

- documentare le pesate dei rifiuti inviati agli impianti di recupero/smaltimento/trattamento. Per i rifiuti in partenza dalle strutture COINGER dotate di pesa, l'Appaltatore è tenuto ad effettuare la pesatura, concordando con COINGER se utilizzare tale dato anche solo per fini statistici o informativi;
- identificare i rifiuti raccolti per comune o parte di comune con sistemi di controllo reali o, solo in caso di consenso da parte di COINGER, utilizzando formule di ripartizione matematica, qualora al fine di ottimizzare il ciclo di raccolta, vengano serviti contemporaneamente più comuni. A tale scopo l'appaltatore dovrà mettere a disposizione di COINGER, automezzi dotati di celle di carico o fornire attrezzatura analoga o prevedere che eventuali operazioni propedeutiche al trasferimento dei rifiuti in impianto avvengano in aree dotate di pese (in questo caso eventuali noli sono a carico dell'appaltatore). Scopo dell'operazione è quello di verificare la produzione, per comune, di rifiuto indifferenziato e differenziato proveniente dalla raccolta effettuata;
- segnalare, settimanalmente, le zone e possibilmente le utenze ove vengono prodotti rifiuti quantitativamente ed evidentemente superiori alla produzione mediamente raccolta;
- provvedere alla pesatura di tutte le tipologie di rifiuto prodotte dalle utenze, secondo le indicazioni di cui all'art. 12 del presente capitolato.

(...)

In merito al corretto conferimento, in caso di introduzione di sistema tariffario per quantità o simile, l'Appaltatore è obbligato a ritirare esclusivamente i sacchi/contenitori indicati da COINGER che potrebbero riportare particolari diciture o loghi identificativi, nei quantitativi sempre indicati da COINGER.

B.2.3 IL SERVIZIO DI RACCOLTA

Il servizio di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati è effettuato mediante un sistema integrato di modalità, di seguito riportato:

1. Raccolta domiciliare porta a porta da utenze domestiche e non domestiche delle frazioni
 - a. Umido con frequenza bisettimanale;
 - b. Carta con frequenza quindicinale;

- c. Plastica con frequenza quindicinale;
 - d. Vetro e Metalli con frequenza quindicinale;
 - e. Secco Residuo (indifferenziato) con frequenza settimanale;
 - f. Verde (servizio su richiesta a pagamento).
2. Raccolta stradale delle frazioni:
- a. Indumenti usati
 - b. pile esauste
 - c. farmaci scaduti
3. Raccolta presso i n. 13 Centri di Raccolta dislocati sul territorio servito di tutte le frazioni dei rifiuti urbani sia per utenze domestiche che non domestiche.
4. Raccolta a chiamata con il servizio a pagamento di ritiro domiciliare degli ingombranti e dei RAEE solo per utenze domestiche.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

ANALISI DEI PRESUPPOSTI DELL’AFFIDAMENTO IN ESSERE E SUO ADEGUAMENTO

I servizi attivabili entro l’affidamento disposto si pongono in continuità con l’organizzazione in forma associata del servizio adottata sin dalla costituzione, con decreto prefettizio n. 55025 del 02.02.1965, del Consorzio Intercomunale di Gestione dei Rifiuti e successiva convenzione ex art. 25 L. 142/1990, e confermata a seguito della trasformazione in società di capitali in house, con delibera assembleare del 15.11.2013 e successive delibere consiliari degli Enti soci.

Come dettagliatamente ricostruito nelle sezioni sub B.2 e B.2.1, il complesso dei singoli servizi attivabili rientra nella più ampia categoria del servizio di igiene ambientale per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati affidato in via diretta, dapprima, al Consorzio Intercomunale e, a seguito della trasformazione, all’in house provider COINGER S.r.l..

La delibera di trasformazione assunta ai sensi dell’art. 34, comma 20, D.L. 179/2012, dell’art. 115 D.Lgs. 267/2000, dell’art. 2, comma 186, lettera e), L. 191/2009 e della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011, ha espresso infatti la volontà di costituire una società di capitali a responsabilità limitata pluripartecipata, con capitale interamente riservato alle Amministrazioni pubbliche locali, e attribuendo loro prerogative di controllo sulla società, analogo a quello esercitato sui propri servizi, secondo il modello dell’in house providing come accordato dallo Statuto societario di COINGER.

A seguito dell'entrata in vigore del Testo Unico in materia di Società a partecipazione pubblica, D.Lgs. 175/2016 e s.m.i., con delibera assembleare in data 10.05.2018 iscritta al R.I. del 22/05/2018 lo Statuto societario di COINGER è stato ulteriormente allineato alle prescritte condizioni di partecipazione e di organizzazione delle società in house.

Il testo statutario dettaglia ora gli obblighi dell'Amministratore Unico e le prassi già in essere in seno al Comitato, evidenziandone la pregnante attività orientativa e di controllo sull'organo di amministrazione e sull'andamento strategico e gestionale della società, che garantiscono l'effettivo ed efficace svolgimento del controllo analogo congiunto (nella sua triplice declinazione: preventivo, concomitante e successivo) in capo agli Enti soci. È stata inoltre confermata la previsione di quorum costitutivi e deliberativi rafforzati, l'attività di co-programmazione e monitoraggio, i flussi informativi e di rendicontazione tra Amministratore Unico ed Enti soci.

Il vincolo di scopo cui è assoggettata la società ne conferma la rispondenza alle specifiche finalità perseguibili dalle Amministrazioni mediante l'acquisizione, il mantenimento e la gestione di partecipazioni pubbliche ai sensi dell'art. 4 D.Lgs. 175/16 e s.m.i.. In linea con tale disposizione legislativa, l'oggetto sociale di COINGER (art. 4 dello Statuto) risulta infatti articolato e caratterizzato sia da attività di "produzione di un servizio di interesse generale" (art. 4, comma 2, lettera a D.Lgs. 175/16), che di "autoproduzione di ... servizi strumentali ... agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni" (art. 4, comma 2, lettera d D.Lgs. 175/16).

Si riporta di seguito l'art. 3 dello Statuto COINGER che riepiloga i diritti spettanti agli Enti soci nell'esercizio del c.d. controllo analogo congiunto.

Art. 3 - Controllo degli Enti pubblici soci e diritti particolari dei soci

Gli Enti pubblici soci esercitano congiuntamente un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante azioni di orientamento sugli organi e sugli atti della società.

L'esercizio del controllo da parte degli Enti pubblici soci è di tipo preventivo, contestuale e successivo, espletandosi nella fase della programmazione, dell'andamento e della rendicontazione della gestione della società.

Nel rispetto di tale previsione, le strategie e gli obiettivi gestionali della società vengono definiti dagli Enti pubblici soci, i quali approvano preventivamente gli atti programmatici e quelli fondamentali della gestione.

L'Amministratore Unico relaziona agli Enti pubblici soci sulla pianificazione delle attività e rendiconta sull'attività svolta. Nel dettaglio l'Amministratore Unico:

- a) entro il mese di dicembre di ciascun anno, trasmette agli Enti pubblici soci il Piano Operativo Annuale di sviluppo della società per l'anno successivo (budget), preventivamente concertato con il Comitato per il controllo analogo congiunto. Il Piano Operativo è costruito sulla base degli indirizzi e obiettivi forniti dagli Enti pubblici soci. Il Piano Operativo è sottoposto agli Enti pubblici soci che, relativamente alla porzione di servizi affidati, possono avanzare eventuali motivate richieste di variazione o emendamenti sottoposti a deliberazione assembleare ai sensi dell'art. 9 del presente Statuto;
- b) entro il 15 settembre di ciascun anno, trasmette agli Enti pubblici soci la situazione patrimoniale ed economica della società relativa al primo semestre d'esercizio, per un raffronto con i dati previsionali, unitamente alla relazione sullo stato di attuazione del Piano Operativo Annuale di sviluppo della società; gli

Enti pubblici soci potranno richiedere azioni correttive in caso di scostamenti significativi o di squilibrio finanziario;

c) invia una relazione ulteriore agli Enti pubblici soci circa l'andamento della società.

Gli Enti pubblici soci possono richiedere all'Assemblea dei soci di autorizzare la redazione e trasmissione di relazioni ulteriori su argomenti specifici.

Entro i termini di legge, l'Amministratore Unico presenta, per l'approvazione, il bilancio finale dell'esercizio precedente, unitamente a un documento di rendicontazione delle attività svolte rispetto al Piano Operativo Annuale di sviluppo della società.

Al fine di consentire agli Enti pubblici soci di esercitare congiuntamente un controllo sulla società analogo a quello esercitato sui propri servizi, sono altresì predisposti e sottoscritti contratti di servizio che indicano le modalità di erogazione dei servizi, resi anche in forma associata, le tariffe praticate e loro modalità di aggiornamento, gli strumenti di verifica degli standard qualitativi e quantitativi applicati.

Il contratto di servizio disciplina inoltre le modalità con cui la società fornisce agli Enti pubblici soci tutte le informazioni da essi richieste in ordine al servizio prestato.

Ai fini dell'esercizio dell'attività informativa da parte dei soggetti aventi titolo secondo le pertinenti disposizioni di legge, per rendere efficiente lo svolgimento delle funzioni sociali, le richieste di singoli documenti e di consultazione dei libri sociali devono essere presentate per iscritto e con sottoscrizione di impegno di riservatezza presso gli Enti pubblici soci che provvederanno a inviare la richiesta alla società.

L'articolo 5 dello Statuto conferma la volontà di mantenere esclusivamente in capo a Enti pubblici la proprietà della società e contiene previsione di gradimento da esprimersi in Assemblea in ipotesi di ingresso di nuovi soci per dimissione o acquisizione di quota a seguito di aumento del capitale sociale. È stabilito in tutti i casi il limite del 10% del capitale sociale quale quota massima detenibile da ciascun Ente pubblico socio, onde garantire una composizione societaria omogenea, tenuto conto della struttura pluripartecipata.

L'articolo 8 dello Statuto societario riporta le materie riservate alla competenza deliberativa dell'Assemblea Soci e per le quali è applicato il quorum costitutivo e deliberativo rafforzato di previsione civilistica ex art. 2479 bis, comma 3, c.c..

Sono riservate alla competenza esclusiva dell'Assemblea dei soci, al fine di consolidare a favore degli Enti pubblici soci un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi:

- 1) l'approvazione del bilancio di esercizio e la destinazione del risultato d'esercizio;
- 2) la nomina e la revoca dell'Amministratore Unico;
- 3) la determinazione del trattamento economico fisso e variabile dell'Amministratore Unico;
- 4) l'approvazione degli atti di indirizzo annuali per la gestione della società e la definizione degli indirizzi di programmazione;
- 5) le decisioni in ordine agli emendamenti da apportare alla proposta di Piano Operativo Annuale di sviluppo della società, l'approvazione del piano strategico e del Piano Operativo Annuale di sviluppo della società (budget);

- 6) l'approvazione del piano economico finanziario relativo al servizio di gestione dei rifiuti e delle tariffe unitarie per l'intero bacino in cui viene svolto il servizio;
- 7) la programmazione del costo del personale;
- 8) la nomina del Revisore Unico o dei sindaci e del Presidente del Collegio Sindacale e la determinazione del relativo trattamento economico;
- 9) la nomina dei componenti del Comitato per il controllo analogo congiunto;
- 10) la nomina e la revoca del Direttore Generale, la determinazione della parte fissa della relativa remunerazione;
- 11) la nomina del Perito ai fini degli articoli 21 e 22 del presente Statuto;
- 12) le decisioni in merito alla assunzione di finanziamenti il cui importo sia superiore al 20% dell'importo totale dei finanziamenti autorizzati dal Piano Operativo Annuale di sviluppo della società;
- 13) le decisioni relative a operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o una rilevante modificazione dei diritti degli Enti pubblici soci;
- 14) la trasformazione societaria;
- 15) le decisioni in ordine allo scioglimento anticipato della società e alla sua revoca; la nomina, la revoca e la sostituzione dei liquidatori e i criteri di svolgimento della liquidazione, le decisioni che modificano le deliberazioni assunte ai sensi dell'art. 2487, comma 1, c.c.;
- 16) l'aumento o la diminuzione del capitale sociale;
- 17) l'alienazione di beni immobili disponibili di proprietà della società;
- 18) l'acquisizione/dismissione di partecipazioni in altre società, nonché la costituzione e la partecipazione a società e consorzi e la loro successiva dismissione, qualora ammesse dalla legislazione vigente;
- 19) l'istituzione e la nomina di gruppi di studio o approfondimento di cui all'art. 16 del presente Statuto;
- 20) l'approvazione degli schemi di convenzione, di contratto di servizio e degli accordi con gli Enti pubblici soci o loro associazioni per l'erogazione dei servizi rientranti nell'oggetto sociale.

Il successivo articolo 10 elenca le particolari materie per cui è richiesto uno speciale quorum costitutivo e deliberativo rafforzato, pari al 70% del capitale sociale.

Art. 10 - Particolari materie di competenza dell'Assemblea dei soci

L'Assemblea dei soci sia in prima che per le successive convocazioni, delibera con la presenza e con il voto favorevole di tanti Enti pubblici soci che rappresentino almeno il 70% del capitale sociale, per le seguenti materie:

- a) le modifiche dell'Atto costitutivo e dello Statuto;

- b) la nomina, la sostituzione e la revoca dei liquidatori e la determinazione dei loro poteri;
- c) l'ammissione di nuovi soci;
- d) qualora ammesse dalla legislazione vigente, le sottoscrizioni di partecipazioni in società di capitali per la realizzazione dell'oggetto sociale, nonché la partecipazione a consorzi e ad altri enti, associazioni e società per lo svolgimento di attività strumentali e/o complementari, ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale;
- e) eventuali deliberazioni su aumenti di capitale;
- f) l'esclusione dell'Ente pubblico socio per le cause di cui all'art. 22, primo capoverso, del presente Statuto.

In linea con la veste assunta da COINGER e con l'attività dalla medesima già espletata a favore delle utenze e del territorio comunale servito, il Comune ha pertanto ritenuto di adeguare l'affidamento diretto del servizio di igiene ambientale in itinere con estensione ai connessi servizi facoltativi attivabili contrattualmente.

La scelta operata conferma inoltre l'obiettivo di aggregazione degli Enti per la prestazione in forma associata dei servizi di interesse economico generale al fine di raggiungere livelli ottimali di erogazione del servizio, espressamente individuato dall'art. 9 della legge regionale n. 26/2003 e s.m.i. e dalle più recenti evoluzioni normative in materia di organizzazione per ambiti territoriali dei servizi pubblici locali.

C.1 DETERMINAZIONE, APPLICAZIONE E RISCOSSIONE DELLA TARIFFA CORRISPETTIVA PUNTUALE DI BACINO

Lo Statuto COINGER approvato con delibera assembleare del 15.11.2013 e iscritto nel Registro delle Imprese ricomprende nell'oggetto sociale di COINGER:

Art. 4 - Oggetto sociale

...

La società può svolgere le attività di gestione amministrativa relative ai servizi di cui al presente art. 4 e, in particolare:

...

- c) attività di accertamento, liquidazione, riscossione degli importi dovuti in relazione ai servizi erogati, nonché effettuazione di ogni attività utile ad assicurare il versamento della tassa/tariffa/corrispettivo per i servizi agli Enti locali soci.

Lo Statuto vigente approvato con delibera assembleare 10.05.2018 e iscritta nel Registro delle Imprese in data 22/05/2018 specifica e conferma che tra le attività di competenza della società rientrano:

Art. 4 - Oggetto sociale

....

4) in relazione ai servizi affidati la società può altresì:

...

c. esercitare le attività di applicazione e riscossione della tariffa commisurata al servizio reso ed effettuare ogni attività a esse preordinata, conseguente, complementare, connessa, collegata, strumentale e accessoria, ivi compresa la possibilità di agire in nome e per conto degli Enti pubblici soci, tramite delega all'esercizio di funzioni istituzionali, anche per l'accesso, la consultazione, il salvataggio e il trattamento delle informazioni contenute nelle banche dati dagli stessi impiegate;

L'attuale contratto di servizio ha già previsto espressamente la possibilità di trasferire alla società la 'totale' gestione dell'entrata relativa al servizio rifiuti, in presenza dei presupposti di legge:

Articolo 2 – Oggetto del contratto

...

D. GESTIONE DELLA TARIFFA

Salvo che il Comune non vi provveda direttamente con il proprio personale o mediante affidamento a terzi, rientra nell'oggetto dell'affidamento lo svolgimento di tutte le attività necessarie alla riscossione della parte della TARES concernente il servizio di Igiene Ambientale, fermo restando l'obbligo del versamento direttamente in favore del Comune. In caso di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti, la riscossione del corrispettivo per lo svolgimento del servizio e ogni altra attività utile a tal fine saranno effettuate direttamente da Coinger S.r.l.

Articolo 11 – Determinazione del corrispettivo

Il corrispettivo del servizio è determinato annualmente sulla base del Piano finanziario ed è composto dall'ammontare dei costi al netto di tutte quelle voci che derivano dalle parti o componenti del servizio ancora di diretta gestione comunale, fatta salva la possibilità di trasferire alla società la totale gestione e riscossione della TARES/TARI o di altra entrata relativa al servizio rifiuti, in presenza dei presupposti di legge.

Secondo l'art. 52, comma 5, lettera b), num. 3 d.lgs. 446/1997, qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività possono essere affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c) d.lgs. 18.08.2000 n. 267 e s.m.i., mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla.

Ai sensi dell'art. 1, comma 667 L. 147/2013 e s.m.i. (in base al quale «con regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge

23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea»), è stato approvato il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 20.04.2017, con cui sono stati stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico e sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati a dare attuazione al principio "chi inquina paga", sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE, secondo un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati reso e a copertura integrale dei costi relativi.

L'art. 1, comma 668, L. 147/2013 ha previsto che i Comuni i quali hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il Comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Tale ultima disposizione appare in linea con l'art. 238 D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., che aveva introdotto la c.d. T.I.A.2, vale a dire una tariffa costituente il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, relativi investimenti e ammortamenti, oltre a costi accessori, quali ad esempio le spese di spazzamento, e ricomprensive anche i costi indicati dall'art. 15 D.Lgs. 36/2003 e s.m.i., 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 regolamento, applicata e riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata, in modo che fosse assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

L'art. 1, comma 691, L. 147/2013 dispone che "I comuni possono, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, affidare, fino alla scadenza del relativo contratto, la gestione dell'accertamento e della riscossione della TARI e della TARES, anche nel caso di adozione della tariffa di cui ai commi 667 e 668, ai soggetti ai quali, alla data del 31 dicembre 2013, risulta affidato il servizio di gestione dei rifiuti o di accertamento e riscossione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi di cui all'articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214."

Discende pertanto dalla citata previsione normativa la facoltà per i Comuni soci di affidare, entro il periodo di durata dell'affidamento, la gestione della tariffa corrispettiva di cui ai commi 667 e 668 dell'art. 1, L. 147/2013, a COINGER S.r.l. in quanto soggetto al quale, alla data del 31 dicembre 2013, risultava affidato il servizio di gestione dei rifiuti.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Deve premettersi che il passaggio al nuovo sistema di gestione integrata del servizio di igiene ambientale, di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti e di tariffazione corrispettiva dei servizi resi non avrà ricadute dirette sul Comune in termini di maggiori/minori uscite a carico del bilancio comunale, ma determinerà il venir meno di un'entrata comunale che, per legge, è comunque destinata alla sola copertura integrale dei costi del servizio (cfr. art. 1, comma 654, L. 147/2013 e s.m.i.).

La devoluzione a COINGER della gestione 'integrata' del servizio e della tariffa corrispettiva puntuale di bacino comporterà inoltre trasferimento dei rischi, anche finanziari, e delle responsabilità operative in capo a soggetto giuridico distinto e dotato di propria autonomia patrimoniale, al contempo mantenendo a favore dell'Ente l'esercizio dei diritti di socio e, indi, uno stretto controllo su servizio essenziale e strategico, quale quello di igiene ambientale, con possibilità di valutare economicità e correzioni del servizio reso alle utenze.

COINGER presenta, inoltre, una struttura economico-patrimoniale e finanziaria solida, come emerge dai bilanci sociali e dalla più recente relazione del Collegio Sindacale relativa al bilancio consuntivo 2017, prot. COINGER 899/2018.

Premesso ciò, circa i profili di convenienza economica e compatibilità finanziaria della scelta gestionale operata rispetto alle restanti opzioni, si può evidenziare, in ragione della disposizione di cui all'art. 1, comma 668 e 691 L. 147/2013, il servizio complessivamente proposto da COINGER risulta essere unico nel suo genere, avuto riguardo sia al dimensionamento delle utenze e del territorio servito, sia all'adozione di modello di misurazione puntuale e tariffario corrispettivo, entro la realtà provinciale e regionale di riferimento.

Per quanto concerne la verifica di congruità, il Comune di Daverio ha conferito Alla soc. Sintesi l'incarico di valutazione tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria della congruità economica dell'offerta del Gestore e della sua convenienza per la collettività secondo i criteri per l'affidamento in house previsti dall'art. 192, comma 2 del D.lgs.50/2016, anche attraverso la comparazione con un campione rappresentativo di Comuni simili, articolato su una pluralità di Gestori, a partire dall'offerta presentata a fine 2018 da COINGER Srl con cui propone ai propri Comuni l'attivazione del servizio di applicazione e riscossione della tariffa corrispettiva, sulla base del quale rinnovare l'affidamento in house.

L'analisi condotta si è pertanto basata sul disposto dell'art. 192 c. 2 del D.lgs. 50/2016 e quindi prendendo in esame sia il profilo della convenienza economica sia gli altri profili valutativi previsti dalla norma.

Dopo aver analizzato il modello tecnico-organizzativo del servizio rifiuti proposto da COINGER e i dati demografici, territoriali e di raccolta dei rifiuti nel Comune di Daverio (capitolo 2), è stato rappresentato il costo totale del servizio quale risultante per l'esercizio 2020 (anno di passaggio al regime di tariffazione puntuale) e 2025 (anno a regime).

Sono state poi illustrate le analisi comparative condotte tra il costo totale del servizio e i bench-mark territoriali di confronto rappresentati dai Comuni omogenei a livello nazionale (capitolo 3), a livello di Regione Lombardia (capitolo 4) e di casi specifici di Gestori sovracomunali Lombardi e Veneti (capitolo 5), prendendo a riferimento i due indicatori più comunemente utilizzati dalla letteratura specialistica: il costo per abitante (€/ab) e il costo per tonnellata conferita (€/ton).

Come espresso nelle conclusioni dell'analisi economica (capitolo 8), ad esito della comparazione condotta si può affermare che, per entrambi gli indicatori utilizzati, i costi unitari risultanti dal piano economico-finanziario per il 2020 e il 2025 risultano nella quasi totalità dei casi più convenienti rispetto ai benchmark omogenei di confronto.

È pertanto possibile attestare la congruità economica dei costi complessivi del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani esposti nel piano economico-finanziario proposto da COINGER.

È altresì positiva la valutazione dell'economicità del servizio affidato al Gestore in house COINGER Srl ai sensi dell'ultima parte II comma dell' art. 192 del D.lgs.50/2016.

Di seguito, invece, le proiezioni economiche dei due scenari di frequenze di raccolta contenuti nel Piano economico finanziario relativo al Progetto (quadro G del Progetto di tariffa trasmesso da COINGER in data 04/07/2018 con prot. 1577/2018), sottoposti a valutazione dei Comuni.

Servizio con numero di frequenze attuali

	ANNO 2020	ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025
Parte fissa	52,00%	52,00%	50,80%	50,55%	50,55%	49,53%
CSL	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €
AC	292.199,31 €	292.199,31 €	292.199,31 €	292.199,31 €	292.199,31 €	292.199,31 €
CRD	40.827,94 €	40.827,94 €	40.827,94 €	40.827,94 €	40.827,94 €	40.827,94 €
CARC	536.503,04 €	536.503,04 €	536.503,04 €	536.503,04 €	536.503,04 €	536.503,04 €
CGG	1.043.611,75 €	1.043.611,75 €	1.043.611,75 €	1.043.611,75 €	1.043.611,75 €	1.043.611,75 €
CCD	1.298.627,97 €	1.298.627,97 €	1.048.627,97 €	998.627,97 €	998.627,97 €	998.627,97 €
CK - ACC	962.465,02 €	962.465,02 €	962.465,02 €	962.465,02 €	962.465,02 €	962.465,02 €
CK - AMM	510.180,58 €	510.180,58 €	510.180,58 €	510.180,58 €	510.180,58 €	310.180,58 €
Totale FISSO	5.322.415,61 €	5.322.415,61 €	5.072.415,61 €	5.022.415,61 €	5.022.415,61 €	4.822.415,61 €
Parte variabile	48,00%	48,00%	49,20%	49,45%	49,45%	50,47%
CRT	678.459,90 €	678.459,90 €	678.459,90 €	678.459,90 €	678.459,90 €	678.459,90 €
CTS	1.163.440,78 €	1.163.440,78 €	1.163.440,78 €	1.163.440,78 €	1.163.440,78 €	1.163.440,78 €
CGG	97.223,46 €	97.223,46 €	97.223,46 €	97.223,46 €	97.223,46 €	97.223,46 €
CRD	3.117.135,81 €	3.117.135,81 €	3.117.135,81 €	3.117.135,81 €	3.117.135,81 €	3.117.135,81 €
CRD	- 937.666,30 €	- 937.666,30 €	- 937.666,30 €	- 937.666,30 €	- 937.666,30 €	- 937.666,30 €
CTR	794.405,36 €	794.405,36 €	794.405,36 €	794.405,36 €	794.405,36 €	794.405,36 €
Totale VARIABILE	4.912.999,02 €	4.912.999,02 €	4.912.999,02 €	4.912.999,02 €	4.912.999,02 €	4.912.999,02 €
TOTALE	10.235.414,63 €	10.235.414,63 €	9.985.414,63 €	9.935.414,63 €	9.935.414,63 €	9.735.414,63 €

Servizio con aumento frequenze						
	ANNO 2020	ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023	ANNO 2024	ANNO 2025
Parte fissa	49,17%	49,17%	47,95%	47,70%	47,70%	46,67%
CSL	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €	638.000,00 €
AC	286.599,50 €	286.599,50 €	286.599,50 €	286.599,50 €	286.599,50 €	286.599,50 €
CRD	40.045,50 €	40.045,50 €	40.045,50 €	40.045,50 €	40.045,50 €	40.045,50 €
CARC	526.221,30 €	526.221,30 €	526.221,30 €	526.221,30 €	526.221,30 €	526.221,30 €
CGG	1.023.611,60 €	1.023.611,60 €	1.023.611,60 €	1.023.611,60 €	1.023.611,60 €	1.023.611,60 €
CCD	1.273.740,60 €	1.273.740,60 €	1.023.740,60 €	973.740,60 €	973.740,60 €	973.740,60 €
CK - ACC	944.020,00 €	944.020,00 €	944.020,00 €	944.020,00 €	944.020,00 €	944.020,00 €
CK - AMM	500.403,30 €	500.403,30 €	500.403,30 €	500.403,30 €	500.403,30 €	300.403,30 €
Totale FISSO	5.232.641,80 €	5.232.641,80 €	4.982.641,80 €	4.932.641,80 €	4.932.641,80 €	4.732.641,80 €
Parte variabile	50,83%	50,83%	52,05%	52,30%	52,30%	53,33%
CRT	360.952,59 €	360.952,59 €	360.952,59 €	360.952,59 €	360.952,59 €	360.952,59 €
CTS	1.184.700,00 €	1.184.700,00 €	1.184.700,00 €	1.184.700,00 €	1.184.700,00 €	1.184.700,00 €
CGG	99.000,00 €	99.000,00 €	99.000,00 €	99.000,00 €	99.000,00 €	99.000,00 €
CRD	3.909.898,94 €	3.909.898,94 €	3.909.898,94 €	3.909.898,94 €	3.909.898,94 €	3.909.898,94 €
CRD	- 954.800,00 €	- 954.800,00 €	- 954.800,00 €	- 954.800,00 €	- 954.800,00 €	- 954.800,00 €
CTR	808.921,30 €	808.921,30 €	808.921,30 €	808.921,30 €	808.921,30 €	808.921,30 €
Totale VARIABILE	5.408.672,83 €					
TOTALE	10.641.314,63 €	10.641.314,63 €	10.391.314,63 €	10.341.314,63 €	10.341.314,63 €	10.141.314,63 €

L'importo complessivo della tariffa, così stimato, tenderà a ridursi a decorrere dal terzo anno di entrata a regime per effetto dell'esaurimento delle politiche perequative previste per i primi due anni di applicazione della tariffa corrispettiva.

Si tratta del fondo di salvaguardia, imputato alla componente 'CCD', istituito per tutelare le utenze fortemente penalizzate in fase di prima applicazione del nuovo metodo tariffario a causa dell'impiego di pregressi metodi di quantificazione del tributo, e della componente transitoria, imputata anch'essa alla componente 'CCD', a copertura dei servizi resi dai Comuni per l'avviamento del Progetto, la bonifica dei dati relativi alle utenze e il supporto all'attività di controllo del territorio.

Con l'entrata a regime del sistema di misurazione e tariffazione, si stima inoltre una riduzione dei costi imputati nella quota 'CK-AMM' per il completo ammortamento delle attrezzature impiegate che si considera abbiano una vita utile di almeno sette anni, superiore alla durata fiscale, pari a cinque anni.

Anche il dimensionamento e l'organizzazione del servizio potranno consentire, nel pieno regime della tariffazione puntuale corrispettiva di bacino, ulteriori progressive riduzioni della tariffa in considerazione delle peculiari modalità di quantificazione del costo del servizio che hanno lo scopo primario di responsabilizzare l'utenza a produrre meno rifiuti utilizzando la leva economica.

La tariffa che COINGER prevede di applicare si basa, infatti, sull'abbandono dei parametri dettati dal metodo normalizzato di cui al D.P.R. 158/1999, così superando le criticità sollevate dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 24 luglio 2009 n. 238 e dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, nell'ordinanza dell'11 luglio 2017 n. 17113. La recente sentenza 21 giugno 2018 n. 16332 della Sezione III della Corte di Cassazione ha, peraltro, evidenziato aperture verso l'applicazione di una tariffa corrispettiva assoggettabile a I.V.A..

La tariffa si articola infatti in più componenti (di 'gestione' del servizio e fornitura di sacchi, contenitori e attrezzature tecnologiche; di raccolta delle frazioni di rifiuto; di avvio a riciclo/smaltimento dei rifiuti; di servizi a domanda individuale e, a regime, di conferimenti ai centri di raccolta), che ne consentono la

commisurazione proporzionale alla quantità e tipologia di rifiuti prodotti e ai servizi domandati dall'utenza. Per tali ragioni non saranno previste riduzioni a fronte di particolari tipologie di utenze e delle modalità di smaltimento dei rifiuti, in quanto ogni utenza che genererà rifiuti si vedrà applicata una tariffa proporzionale ai rifiuti effettivamente prodotti (per quantità e tipologia), oltre a usufruire della redistribuzione dei contributi CONAI ottenuti dall'avvio a riciclo delle frazioni di rifiuti differenziati, quale componente tariffaria di segno negativo. Il nuovo sistema adottato, basandosi sull'effettiva produzione di rifiuti, non prevederà utenze esentate, se non quelle domestiche abitative che non siano dotate di utenze (gas, acqua, energia elettrica) e che risultino quindi inutilizzabili. Può, infine, evidenziarsi la previsione (avente anche copertura statutaria ex art. 20) di reinvestimento degli utili nella società, anche a riduzione della tariffa, a garanzia dell'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi resi e delle tariffe applicate.

La tariffa corrispettiva che COINGER propone di applicare, indistintamente, a tutte le utenze domestiche e non domestiche servite, si caratterizza quindi per equità, proporzionalità, corrispettività ed è orientata a un riparto basato sul principio del "chi inquina paga" a livello di bacino, in considerazione della tipologia di servizio a "rete" prestato all'interno della dimensione sovracomunale servita, con conseguente esposizione in fattura dei costi effettivi sostenuti dalla società nei confronti della singola utenza.

Si segnala, infine, che, avuto riguardo al quadro giuridico in materia, in costante evoluzione, si è ritenuto opportuno allineare anticipatamente il sistema tariffario all'emanando decreto ministeriale in materia di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani per le utenze non domestiche che, pur producendo rifiuti conferibili, non utilizzeranno il servizio pubblico e per quelle che producono rifiuti non assimilabili e provvedono in proprio al loro smaltimento, in osservanza alle disposizioni di legge, alle quali non verrà applicato prelievo alcuno.

Parallelamente, è previsto il costante aggiornamento dei dati metrici di superficie degli immobili e relativi al numero degli occupanti per fare fronte a possibili modifiche normative di tariffazione del servizio. Sotto questo profilo, la costituzione di una banca dati unitaria delle utenze domestiche e non domestiche consentirà anche analisi statistiche, per tener conto nei primi anni di regime tariffario degli eventuali correttivi che dovessero rendersi necessari per effetto dell'applicazione di un metodo completamente diverso da quello precedente.

D.2 ULTERIORI RAGIONI DI OPPORTUNITA' ECONOMICA DELLA SCELTA

Perduranti ragioni di opportunità riconosciute al modello gestionale dell'in house providing altrettanto giustificano la scelta anche in considerazione della struttura organizzativa non replicabile mediante un ordinario ricorso al mercato.

Vengono in considerazione, segnatamente: la non alterità del soggetto gestore rispetto alle Amministrazioni partecipanti, avuto riguardo alla composizione e alle competenze dell'Assemblea Soci e del Comitato per il controllo analogo congiunto, nonché alle modalità di selezione e nomina dell'Amministratore Unico, relativi compiti e obblighi; il diritto di esercitare un controllo penetrante di tipo preventivo, concomitante e successivo sulla gestione societaria e sugli obiettivi attesi, con possibilità di condizionare l'attività programmatica; maggiori garanzie di qualità del servizio e di conseguimento di posizioni virtuose nella riduzione della produzione dei rifiuti e nell'incremento quali-quantitativo della raccolta differenziata, quale conseguenza anche della campagna di sensibilizzazione e di educazione ambientale che i Comuni promuovono per il tramite dell'in house provider.

Sotto questo profilo, si deve osservare come in effetti l'attuale organizzazione del servizio reso da COINGER ha permesso il raggiungimento di elevati standard, sia in termini qualitativi che economici, evidenziati da organismi esterni come Legambiente e l'Osservatorio provinciale rifiuti, di cui si riporta un estratto del 'Rapporto sulla Gestione dei rifiuti urbani' – anno 2016 (ultima versione disponibile), dove emerge che:

- I. la produzione pro/capite di rifiuti per abitante è stata di 1,09 Kg/ab/giorno, contro una produzione provinciale di oltre 1,22 Kg/ab/giorno;
- II. la percentuale di raccolta differenziata ha raggiunto il 74,8%, superiore al valore dell'intera Provincia di Varese, pari a 70,1%.

In tale direzione, il Progetto proposto fa confluire in capo a un unico soggetto, controllato dagli attuali 26 Comuni soci, l'organizzazione e gestione 'integrata' del servizio di igiene ambientale con un metodo di misurazione dei rifiuti prodotti e di tariffazione dei servizi resi, che si presta, secondo le previsioni effettuate, a incrementare i risultati conseguibili entro il bacino COINGER, come dimostrato dalla sperimentazione avviata nel Comune di Morazzone nel corso del 2018 per le frazioni residua e organica (si veda l'informativa COINGER 16/02/2018 prot. 365/2018, da cui risulta una riduzione della produzione di rifiuti indifferenziati per oltre il 40% rispetto ai Comuni Soci con raccolta tradizionale).

In questo senso, ci si attende che il Progetto, proponendo di estendere in via trasversale la misurazione a tutte le frazioni di rifiuti raccolte porta a porta, oltre ai servizi di domanda individuale e, a regime del sistema tariffario, anche ai conferimenti ai centri di raccolta, amplierà le frazioni sulle quali, attraverso la leva economica, sarà possibile influenzare le abitudini di acquisto e di consumo delle utenze, che, nella prospettiva del risparmio, dovrebbero direzionarsi verso beni durevoli, a ridotto/assente impiego di imballaggi o con packaging totalmente riciclabile, inducendo le utenze a una maggiore attenzione alla riduzione dei rifiuti prodotti e alla loro differenziazione quali-quantitativa per massimizzarne il riciclo (cfr. pagg. 7-8 Relazione TUB trasmessa con nota prot. COINGER 1641/2018 del 13.07.2018).

Ci si attende, quindi, che l'utenza servita sia maggiormente responsabilizzata e, attraverso la leva economica della modalità di calcolo della tariffa, incoraggiata ad attuare comportamenti virtuosi che consentiranno di immettere nel circuito della raccolta sempre meno rifiuti, contenendo nel complesso i costi di gestione.

La tariffa puntuale corrispettiva potrà quindi costituire, sotto questo profilo, anche un importante strumento propulsivo di comportamenti maggiormente rispettosi dell'ambiente, quali la riduzione dei rifiuti, l'incremento ed efficientamento della raccolta differenziata, forme di auto smaltimento come il compostaggio domestico e l'abbattimento del quantitativo di rifiuti indifferenziati avviati agli impianti di destino.

L'evoluzione comportamentale delle utenze nei termini più sopra delineati, cui volge il sistema di misurazione e fatturazione proposto, rappresenta peraltro obiettivo prioritario della disciplina euro-unitaria in materia di rifiuti, sintetizzato nel principio della "gerarchia nella gestione dei rifiuti" di cui all'art. 179 D.Lgs. 152/2006 e s.m.i..

L'adesione al Progetto proposto appare, pertanto, in grado di consentire l'assunzione, per il tramite di COINGER, di iniziative e misure volte a incoraggiare le migliori opzioni ambientali e, indi, favorire il rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti.