



COMUNE DI UTA

CITTA' METROPOLITANA DI CAGLIARI

SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE URBANA

RELAZIONE SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

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)

Novembre 2019

Il Responsabile dell'Area LLPP e tutela del territorio

Dott. Ing. Marcello Figus

Area Tecnica - LAVORI PUBBLICI E TUTELA DEL TERRITORIO

Tel. 070 96660 226/230 - email: gestione.territorio@comune.uta.ca.it - PEC: comune.uta@legalmail.it

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	SERVIZIO INTEGRATO DI IGIENE URBANA
Ente affidante	Comune di Uta
Tipo di affidamento	Appalto di servizi
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara - Procedura aperta
Durata del contratto	7 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento a seguito di servizio già attivo.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Territorio comunale di Uta

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Ing. Marcello Figus
Ente di riferimento	Comune di Uta
Area/servizio	Lavori pubblici e tutela del territorio
Telefono	070 96660230
Email	gestione.territorio@comune.uta.ca.it
Data di redazione	18/11/2019

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La presente relazione è finalizzata ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene urbana dal quale discende la scelta fatta nel progetto che prevede che tale gestione venga affidata mediante gara ad evidenza pubblica

La natura del servizio di igiene ambientale.

La nozione di “servizio di igiene ambientale” è desumibile dall'art. 183, c. 1, lett. n), d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell'ambiente), venendo ivi definita come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

Al riguardo, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; conf. Id., parere del 17 gennaio 2014, n. 20).

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (ex multis: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

In ogni caso, proprio con riguardo all'attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione del fatto che oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-bis dell'art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall'art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, su cui v. infra – a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete”.

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale stabilisce l'applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica. Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio di igiene urbana, attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;

- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Fermo restando quanto sopra, l'affidamento in house costituisce un'eccezione all'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica. Procedura, quest'ultima, imposta alla P.A. al fine di rispettare i principi di trasparenza e di imparzialità derivanti da una ampia serie di disposizioni normative. Si richiama, a tal fine, la Sentenza del Consiglio di Stato N.02291/2015 del 26 marzo 2015.

Il soggetto che affida il servizio deve pubblicare sul proprio sito una relazione che motivi la scelta che dimostri la sussistenza dei requisiti dettati dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta. La relazione deve contenere gli obblighi di servizio pubblico e, se previste, le compensazioni economiche (D.L. 179/2012, art. 34). Da tali previsioni nasce la presente relazione che è quindi finalizzata ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene urbana dal quale discende la scelta fatta dall'amministrazione del Comune di Uta che prevede che tale gestione venga affidata mediante gara ad evidenza pubblica.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Oggetto dell'appalto in oggetto è l'affidamento di un servizio evoluto per la gestione integrata dell'igiene urbana, con ridotto impatto ambientale, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014), Allegato 1, recante "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (CAM).

Il servizio da svolgersi è stato progettato secondo un principio di continuità rispetto alla precedente gestione, con previsione però delle opportune modifiche e migliorie che l'Amministrazione ha ritenuto necessarie; il nuovo servizio quindi:

- è inserito nel contesto costituito da tutto il territorio comunale di Uta
- è basato sul sistema Porta a Porta;
- prevede l'utilizzo di un Centro comunale di raccolta - o Ecocentro - e di un Cantiere operativo;
- prevede l'introduzione progressiva dell'informatizzazione e della tariffazione puntuale per raggiungere un nuovo Sistema evoluto di igiene urbana;
- è aperto a progressive ottimizzazioni della gestione, tipicamente a cadenza annuale, e mira - ove possibile - a conseguenti abbattimenti dei costi;
- è aperto alle possibili migliorie che i partecipanti alla gara d'appalto vorranno proporre con la loro Offerta tecnica.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Il Comune di Uta per il servizio di Igiene Urbana relativo all'avvio al trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati nonché della gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili nel Comune di Uta individuerà i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che la società aggiudicataria dell'appalto dovrà assicurare attraverso alti standard quanti-qualitativi:

- Universalità : il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato territorio extraurbano) e ai medesimi standard qualitativi;
- Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del nuovo appalto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di consegna dello stesso;
- continuità del servizio durante tutto l'anno con recupero dei giorni di festività nazionale;
- continuità e regolarità dei servizi avvalendosi di una struttura organizzativa che consenta di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate. Il conseguimento di questo obiettivo è favorito dai collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e la sede aziendale, e dalla regolare presenza di assistenti addetti alla verifica del servizio ed alla risoluzione di problematiche impreviste, dislocati in tutto il territorio servito. Per far fronte in modo tempestivo a possibili situazioni dovrà essere attivato un numero verde. Anche in caso di

sciopero del proprio personale dovranno essere rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.

- Qualità: più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze degli utenti. La società aggiudicatrice dell'appalto dovrà perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- Economicità: maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti l'affidamento; in merito alla cessione dei materiali valorizzabili la società affidataria reperirà di volta in volta l'interlocutore che consenta di ottenere la remunerazione più conveniente in funzione delle condizioni di mercato e pertanto potranno essere stipulati contratti e convenzioni anche con soggetti diversi dai consorzi obbligatori.
- Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dall'Ente effettueranno un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi.
- Trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove saranno specificate tutte le attività in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare quelle di carattere economico; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantire l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.
- Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, con la ricerca continua di soluzioni tecnologiche e gestionali innovative, l'incentivazione delle raccolte differenziate e la riduzione della produzione di rifiuti.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il sistema di affidamento del servizio di igiene urbana mediante gara ad evidenza pubblica pur essendo quello che più riflette le indicazioni comunitarie, presenta alcune criticità così sintetizzabili:

- Contiene una voce di costo "spese generali e utile di impresa", che oscilla tra il 15 % e il 25 %, che nel caso di gestione in house non esiste;
- Costringe l'ente affidatario a tenere in vita un rapporto con un esecutore per ben sette anni e soprattutto mantiene per tale periodo le condizioni firmate nell'appalto anche in caso le condizioni createsi consigliano una modifica delle condizioni contrattuali;
- Comporta per l'Ente un'attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti anche di carattere morale degli affidatari;

Pur avendo ben chiaro tali aspetti l'ufficio scrivente, in sinergia con l'Amministrazione Comunale, hanno optato per tale tipo di affidamento come del resto già fatto in precedenza con l'appalto pubblico di servizi attualmente in essere, che presenta criticità di gran lunga superabili rispetto a quella del sistema di gestione in "house" che risulta impraticabile per l'amministrazione comunale di Uta perchè dovrebbe inoltre costituirne ad hoc. In particolare il capitolato d'appalto prevede che possono esserci modifiche al sistema di gestione del servizio che apporti migliorie secondo eventuali nuove esigenze da valutare anno per anno.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge e la convenienza economica dell'affidamento in appalto del servizio d'igiene urbana, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani del Comune di Uta (come del resto risulta la situazione in essere con l'appalto in scadenza) in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico-amministrativo di affidare a terzi la gestione del servizio, il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene, pertanto, che la modalità di gestione con affidamento ad operatore economico esterno rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche espresse. La scelta di affidare il servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica in alternativa alla gestione "in house" scaturisce sostanzialmente dalle seguenti considerazioni:

- Convenienza economica determinata da fattori quali il ribasso d'asta, l'accorpamento di servizi accessori attualmente gestiti in economia o non garantiti, le migliorie proposte dalle ditte partecipanti, etc.;
- Necessità di giustificare il ricorso a una forma di gestione in house che va contro il principio (comunitario) della libera concorrenza, stante che allo stato attuale non sussistono ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica;
- Difficoltà di conseguire un effettivo "controllo analogo", nel caso di affidamento in house, stante l'attuale esigua disponibilità di risorse umane;
- Difficoltà economico/amministrativa, nel caso di gestione in house, per l'organizzazione di una società di scopo avente il Comune come unico socio;
- l'eventuale affidamento in house, ai sensi di legge, costituisce "eccezione" da motivare adeguatamente, con il rischio di incorrere in eventuali inconvenienti di carattere amministrativo, legale ed economico;
- la scelta dell'affidamento in house, è stato dimostrato, risulta tanto più conveniente quanto minore è la dimensione del servizio;
- la scelta dell'affidamento esterno è giustificata invece per le dimensioni della commessa in argomento ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità;
- il ricorso alla società mista è da escludere in quanto l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario richiedono procedure e requisiti che oggi non si ritiene conveniente percorrere;
- non si rileva ad oggi la possibilità di derogare alle regole di concorrenza in quanto non sussistono condizioni che possano motivare criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità;
- la scelta del modello in house comporterebbe sicuri appesantimenti amministrativi, oggi non sostenibili da parte dell'ente, quali ad esempio gli aspetti legati all'accesso ai finanziamenti statali, di modalità di acquisto di beni e servizi e di gestione del personale e dei mezzi;
- rischi finanziari per il Comune legati alla prestazione della società di scopo (nel caso di gestione in house);
- difficoltà di gestire in proprio in considerazione della reale disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie;

- possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere miglie al servizio rispetto a quelle previste nel progetto e la possibilità di risarcimenti in caso di mancato raggiungimento delle percentuali di Raccolta Differenziata.

La presente relazione è resa ai sensi dell'art.34 del D.L.197/2012.

Uta, 21 novembre 2019

Il Responsabile dell'Area LLPP e tutela del territorio
Dott. Ing. Marcello Figus