UNIONE MONTANA ALPAGO
Provincia di Belluno

"Allegato alla deliberazione di Consiglio dell'Unione Montana n. __ del_____"

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 comma 20, convertito in Legge 17.12.2012 n. 221)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	*Servizi di igiene ambientale*
Ente affidante	Unione Montana Alpago
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	5 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	*Nuovo affidamento*
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	*Unione Montana Alpago*

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	SEGRETARIO COMUNALE
Ente di riferimento	UNIONE MONTANA ALPAGO
Area/servizio	
Telefono	0437.454358
Email	E mail:cma.affarigenerali@alpago.bl.it
Data di redazione	20.12.2022

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La presente relazione è redatta nel rispetto di quanto previsto dal D.L. 18/10/2012, n. 179 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221). L'Art. 34, comma 20 del citato Decreto prevede quanto segue:
*"**Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica,** al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, **l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante**, che **dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta** e **che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste**."*

Per dare seguito al disposto normativo sopra richiamato, è necessario soffermarsi sul quadro normativo e giurisprudenziale che inserisce il "*Servizio di Igiene Ambientale*" tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica.

A tale proposito giova ricordare che l'art. 183, comma 1, lett. n) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito anche il "***Codice dell'Ambiente***") definisce il **servizio di "*gestione*" dei rifiuti** come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.
Il combinato disposto dell'art. 25, comma 4 del D.L. 1/2012 e dell'art. 202 del Codice dell'Ambiente consente di qualificare il ciclo dei rifiuti come un **servizio pubblico locale**.

L'art. 198 elenca le competenze in capo ai Comuni in materia di gestione dei rifiuti, stabilendo che (art. 198, co.1) "*sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, **i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani avviati allo smaltimento in regime di privativa** nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*" Inoltre, i Comuni hanno il compito di disciplinare la gestione dei rifiuti urbani mediante specifici regolamenti coerenti con i piani d'ambito, specificando le misure adottate per assicurare la tutela igienico-sanitaria di tutto il processo di gestione dei rifiuti urbani, le modalità di svolgimento del servizio di raccolta e trasporto, le modalità di conferimento e di pesatura dei rifiuti prima di avviarli a recupero o smaltimento.

Quindi, secondo la norma nazionale (art. 200) la gestione dei rifiuti urbani deve essere organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), delimitati nel Piano Regionale, tuttavia la norma consente alle regioni di **adottare modelli alternativi** laddove (comma 7) "predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'art. 195".

Ciascuno degli ambiti territoriali definiti dai Piani Regionali deve costituirsi in Autorità di Ambito (art. 201) a cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente e trasferiscono le proprie competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti, che ciascuna Autorità organizza secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza e definendo obiettivi e modalità nel proprio Piano d'Ambito. In particolare, l'art. 201, co. 4, assegna alle Autorità di Ambito il compito di gestire ed erogare il Servizio, comprensivo di

realizzazione e gestione degli impianti, con lo scopo di perseguire la autosufficienza di smaltimento e stabilisce che la durata della gestione da parte dei soggetti affidatari non deve essere inferiore ai 15 anni.

L'art. 202 disciplina, nel dettaglio, l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'Autorità di Ambito: "*L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenuto conto delle garanzie di carattere tecnico e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, secondo modalità e termini definiti con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia.*" Resta inteso che, qualora le Autorità di Ambito non siano state ancora costituite e non abbiano svolto alcuna gara o procedimento per l'affidamento del Servizio a un gestore unico di Ambito, l'onere della gestione e dell'affidamento del servizio di igiene urbana dei rifiuti resti in capo al Comune.

L'art. 113 del D.lgs. 267/2000 (e s.m.i.) disciplina le modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali, come il servizio di gestione dei rifiuti, per quanto riguarda in particolare la tutela della concorrenza. Il comma 5 sancisce le modalità in cui può essere affidato il servizio, ovvero:

a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Il D.Lgs. 175/2016 norma la *"costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta*".
Secondo l'art. 4, comma 2, lett. a) "*le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:*

a) *produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi"* … omissis

L'art. 16 disciplina le società *in house*, definendole come le società che ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

Per quanto concerne la normativa regionale, la LR del Veneto 31 dicembre 2012 n. 52 "*Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*" all'art. 3 prevede "*bacini territoriali per l' esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*" in cui "*gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali (...) esercitano in forma*

associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino" e che "*I consigli di bacino operano in nome e per conto degli enti locali in essi associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione di cui all'articolo 4 che li istituisce, e sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani*.";

A completamento del quadro normativo si rammentano la deliberazione di Giunta Regionale del Veneto n. 13 del 21 gennaio 2014 "*Attuazione delle disposizioni in materia di organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani di cui alla l. r. 31 dicembre 2012, n. 52 "Riconoscimento dei bacini territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani" cui è allegata l'INDIVIDUAZIONE DEI BACINI TERRITORIALI DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI* e la deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 1117 del 01 luglio 2014 "*Approvazione schema di convenzione-tipo per la costituzione e il funzionamento dei consigli di bacino afferenti il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio regionale e conferma individuazione dei bacini territoriali di gestione integrata dei rifiuti.*" che all'art. *9* "*Attribuzioni dell' assemblea di bacino*", comma 2, precisa che "*Rientrano nelle attribuzioni dell' assemblea di bacino i seguenti atti fondamentali (…) g. approvazione delle modalità organizzative del servizio integrato di gestione dei rifiuti e affidamento del medesimo al gestore in conformità alla normativa vigente*" .

Per quanto riguarda invece il quadro programmatico provinciale, il Consiglio di Bacino Rifiuti Belluno Dolomiti in ossequio all'art. 200 del D.Lgs. 152/06 (T.U. ambientale) e s.m.i., che prevede espressamente che "*la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali*", ha espresso i propri indirizzi propedeutici all'individuazione del soggetto gestore unico del ciclo integrato dei rifiuti per l'ambito della provincia di Belluno.
In particolare, si riepilogano di seguito i principali provvedimenti assunti:

- Delibera di Assemblea di Bacino n. 3 del 19 giugno 2020 avente ad oggetto "Verifica preliminare ipotesi di affidamento in house providing. Conferma indirizzo" con la quale, in seguito agli approfondimenti svolti, veniva confermata la scelta prioritaria già indicata nella Deliberazione assembleare di indirizzo n. 17 del 17 dicembre 2019, avente ad oggetto una strategia unitaria di bacino atta a mantenere la gestione pubblica nel servizio di gestione integrata dei rifiuti, con ipotesi di affidamento *"in house providing*" da parte del Consiglio di Bacino, secondo i presupposti e le modalità previste dalla vigente normativa:
    - superando le attuali gestioni pubbliche in economia;
    - concludendo le gestioni attualmente affidate ovvero appaltate a terzi;
    - consolidando gli attuali affidamenti "in house providing" in una nuova logica di bacino unico, il tutto con le necessarie tutele e salvaguardie;
- Delibera dell'Assemblea di Bacino n. 9 del 10 settembre 2020 che assegnava "indirizzo al Comitato di Bacino, in via preliminare, di approfondire la possibilità di identificare il soggetto candidato all'affidamento "in house providing" per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel Bacino "Dolomiti" quale espressione unitaria del territorio, in quanto integrazione / aggregazione degli attuali soggetti pubblici oggi operanti nel Bacino (Bellunum s.r.l., Ecomont s.r.l., Ponte Servizi s.r.l., Valpe Ambiente s.r.l., La Dolomiti Ambiente S.p.A.) che hanno manifestato formalmente l'interesse ad un percorso di convergenza per un affidamento unitario", delegando "pertanto il Comitato di Bacino ed il Presidente, per quanto di competenza, alle attività conseguenti alla presente deliberazione, in particolare con l'avvio della formale istruttoria necessaria per poter approfondire tale possibile identificazione complessivamente intesa";
- Relazione di approfondimento sui presupposti all'affidamento del servizio di gestione rifiuti del 27/01/2021 avente ad oggetto l'identificazione del soggetto candidato all'eventuale affidamento "in

house providing" per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nel bacino "Dolomiti" espressamente prevista dall'Assemblea di Bacino del 10 settembre 2020 rispetto agli indirizzi già dettati in termini di affidamento preferenziale nella modalità "in house providing" valorizzando gli attuali soggetti gestori;

- Delibera di Assemblea di Bacino n. 2 del 4 marzo 2021 ad oggetto la presa d'atto della "Relazione di approfondimento sui presupposti all'affidamento del servizio di gestione rifiuti – 27 gennaio 2021", di cui al punto precedente, in esito alla delega di cui alla Delibera di Assemblea n. 9 del 10 settembre 2020, nonché "di ritenere pertanto conclusa l'attività di verifica preliminare sulla possibilità di un eventuale affidamento "in house providing" della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, che potrà validamente essere preso in considerazione al momento della presentazione dell'offerta tecnico-economica per le prescritte verifiche di congruità;
- Delibera di Assemblea di Bacino n. 11 del 5 luglio 2021 con la quale è stato deliberato l'indirizzo favorevole alla candidatura unitaria, presentata congiuntamente, in formula impegnativa, da parte dei cinque soggetti pubblici interessati, rivolta alla gestione in house del ciclo integrato dei rifiuti per l'intero ambito del Consiglio di Bacino, secondo il progetto preliminare presentato congiuntamente dai soggetti sopracitati, al possibile affidamento della gestione del servizio inerente al ciclo integrato dei rifiuti, nel rispetto del principio di superamento della frammentazione della gestione a livello di bacino territoriale, alla società consortile La Dolomiti Ambiente, individuata quale gestore unico in quanto partecipata dalle quattro società già oggi "in house providing" Bellunum srl, Ecomont srl, Ponte Servizi srl e Valpe Ambiente srl.

Alla data odierna, il percorso di convergenza gestionale che prevede l'inclusione nel ciclo integrato dei rifiuti anche di La Dolomiti Ambiente spa, come prospettato nella summenzionata relazione di approfondimento, non è ancora stato ultimato in quanto non si è ancora conclusa la trattativa tra la Provincia di Belluno e i quattro soggetti gestori *in house providing* per l'acquisto di La Dolomiti Ambiente spa.

Peraltro, con la Deliberazione del Consiglio dell'Unione Montana n. 20 del 30.11.2022:

- si è preso atto di quanto disposto dall'Assemblea di Sindaci della Provincia di Belluno con deliberazione del 6/09/2022 con la quale, a seguito della discussione e illustrazione della perizia di stima, si è dato indirizzo di sospendere la cessione mediante gara pubblica della partecipazione della provincia ne La Dolomiti Ambiente s.p.a., società a partecipazione interamente pubblica che opera nel settore dei rifiuti, affinché i Comuni e gli altri enti soci diano l'indirizzo alle società pubbliche affidatarie del servizio di procedere con l'acquisizione della partecipazione medesima, al fine di consentire l'affidamento in house del servizio integrato dei rifiuti;
- sono stati confermati, in coerenza con quanto stabilito con propria Deliberazione n. 11 del 28.06.2021, i seguenti indirizzi in merito alla partecipazione della società Bellunum s.r.l. all'*iter* delineato dal Consiglio di Bacino finalizzato all'affidamento *in house providing* del servizio di gestione integrata del rifiuti nel bacino dolomiti:
- a) la società Bellunum s.r.l. dovrà essere parte integrante del processo di affidamento posto in essere dal Consiglio di Bacino;
- b) la società Bellunum s.r.l., unitamente agli altri gestori *in house* del servizio RSU del territorio dell'ambito, è autorizzata a presentare un'offerta preliminare di acquisto delle quote di La Dolomiti Ambiente spa detenute dalla provincia di Belluno;
- c) la società Bellunum s.r.l., unitamente agli altri gestori in house del servizio RSU del territorio, è autorizzata a elaborare un progetto di gestione complessivo del servizio rifiuti da presentare al Consiglio di Bacino;
- è stata manifestata l'intenzione, in linea con il disegno prospettato dal consiglio di bacino, di procedere all'affidamento alla Società Bellunum srl, della gestione del servizio RSU, attualmente delegato dai Comuni di Alpago, Chies d'Alpago e Tambre, all'Unione Montana Alpago, a decorrere dall'1.1.2023;

L'originario cronoprogramma, che prevedeva la conclusione del percorso illustrato nella documentazione sopra richiamata entro il 31/12/2021 è stato riaggiornato, con Delibera di assemblea n. 15 del Consiglio di Bacino dell'8 novembre 2021, al 31/12/2022 con previsione dell'affidamento del servizio al soggetto unico gestore a partire dal 1° gennaio 2023, confermando conseguentemente alle amministrazioni comunali o loro Unioni Montane oggi attive come ente territorialmente competente all'affidamento del servizio, di

proseguire nell'organizzazione della gestione del servizio, assumendo nella propria autonomia tutti gli atti necessari alla garanzia del servizio conformemente alle previsioni normative vigenti, fatta salva la clausola espressa di immediata decadenza contrattuale al momento stesso della decorrenza dell'affidamento da parte del Consiglio di Bacino.

Da ultimo, a completamento del quadro normativo di riferimento, è opportuno rammentare che il servizio di gestione dei rifiuti rientra tra le attività di interesse economico generale e, in particolare, tra i servizi pubblici locali definiti "a rete" in quanto contraddistinti dalla necessità di specifiche infrastrutture per l'erogazione del servizio. Questa tipologia di attività, tra cui rientrano anche i servizi di distribuzione di energia elettrica e di gas naturale, il servizio idrico integrato e il trasporto pubblico locale, sono state sottoposte, a seguito di vari interventi normativi, a regolazione da parte di autorità indipendenti al fine di assicurarne l'erogazione con **standard di qualità, sicurezza e accessibilità economica, garantendo e promuovendo la concorrenza e l'efficienza dei settori regolati**. In particolare, l'Autorità di settore competente per i rifiuti è l'Autorità di Regolazione Reti, Energia e Ambiente (ARERA).

Definita, quindi, la riconducibilità del *Servizio di Igiene Ambientale* tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica, nelle successive sezioni si descriveranno:

- **Sezione B:** Il contenuto del servizio di igiene ambientale e la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- **Sezione C:** La tipologia di affidamento prescelta dall'Unione Montana e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale e dei relativi presupposti giuridici;
- **Sezione D:** Le ragioni economiche e finanziarie sottese alla scelta stessa.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Si rinvia allo schema di contratto di servizio e alla proposta tecnico economica presentata dal Soggetto Gestore Bellunum s.r.l. allegati alla presente relazione per formarne parte integrante e sostanziale.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato atto che:

- gli obblighi di servizio pubblico definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico;
- tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che a livello nazionale e/o regionale;
- la Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003-270) ha individuato una possibile serie di tali obblighi di pubblico servizio:
    1. universalità
    2. continuità
    3. qualità
    4. accessibilità
    5. tutela degli utenti e dei consumatori
- alcuni servizi d'interesse generale non possono essere prestati da una pluralità di operatori, ad esempio quando solo per un operatore unico sia possibile operare in condizioni di redditività. Nello specifico i servizi oggetto dell'affidamento prevedono anche attività che non hanno una diretta corrispondenza economica, ma che sono ritenute essenziali per raggiungere e mantenere standard qualitativi tali da conseguire un sensibile miglioramento del grado di sostenibilità ambientale.

Rileva altresì il fatto che nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio: universalità del servizio, continuità, qualità e regolarità del servizio, tutela degli utenti e dei consumatori, accessibilità delle tariffe;
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. ulteriormente declinato all'art. 4 dell'Allegato A della Del. ARERA 363/2021/R/RIF.

In particolare, tra gli obiettivi che l'Amministrazione si propone va segnalato, inoltre, quello di minimizzare le quantità di rifiuti che vengono destinati a discariche o al termo valorizzatore, sistemi questi ritenuti ormai critici per la sostenibilità ambientale. Pur nella consapevolezza che l'azzeramento sarà possibile solo in presenza di norme europee che diano concreta attuazione alle linee programmatiche tracciate in materia di Economia Circolare, secondo stringenti criteri che consentano un riutilizzo economicamente sostenibile del rifiuto, è intenzione intraprendere un percorso che si articola in:

a. attività di sensibilizzazione finalizzate a coinvolgere l'utenza nel progetto di riduzione dei rifiuti da avviare a discariche o termo valorizzatore;
b. ricerca, progettazione e realizzazione di sistemi alternativi di riutilizzo/recupero dei rifiuti rispetto all'avvio in discarica/termo valorizzatore;
c. introdurre un sistema di tariffazione puntuale che attivi un cambio di comportamenti nell'utente non solo facendo leva sulla componente economica, ma anche rendendo il cittadino-utente consapevole di far parte di una collettività che si impegna sulle tematiche ambientali, in particolare quelle volte alla riduzione e al riciclaggio dei rifiuti facendo in modo di diventare esso stesso "attore" delle prestazioni dedicate alla "propria utenza", in quanto parte attiva che può contribuire a determinare una parte del costo del servizio.

Date le caratteristiche del servizio e la sua valenza sociale, inoltre, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati, così da garantire il pieno rispetto del principio di universalità.

Nei punti di raccolta e sulle aree di circolazione concordate, nei limiti tipologici e quantitativi stabiliti per legge o regolamento, il gestore dovrà garantire tutti i servizi affidati per tutti gli utenti presenti sul territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica e ai medesimi standard quanti-qualitativi. Non è prevista alcuna interruzione del servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto (se non causa di forza maggiore non riconducibile alla condotta del Gestore) ed è garantita la disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici/operativi per assicurare la gestione del servizio a partire dal 01/01/2023.
Il servizio verrà erogato come da contratto di servizio e suoi allegati tecnici dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La soddisfazione dei bisogni rilevati in ambito del territorio dell'Unione Montana Alpago può avvenire per tramite di differenti modalità di gestione del servizio.
Al fine di valutare la migliore scelta organizzativa per la gestione del servizio, attualmente gestito direttamente dall'Ente con mezzi e personale propri, viene effettuata una analisi delle modalità di gestione previste nell'ordinamento, quali:

1. esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di appalti;
2. gestione cosiddetta *in house*, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

L'analisi sulle metodologie possibili di affidamento può essere effettuata per tramite della individuazione

dei vantaggi che si otterrebbero affidando il servizio al mercato, rispetto ai vantaggi che si otterrebbero affidando il servizio ad una società in house.
Una tale analisi può essere utile per la individuazione del metodo di affidamento da scegliere ed al contempo può costituire un momento di diagnosi a sé stante.

Sono da intendersi vantaggi che l'amministrazione otterrebbe mediante l'affidamento in house:

- la gestione del servizio per tramite della società in house consente una gestione non basata sull'obiettivo del raggiungimento dell'utile, ma dettata dalla necessità di raggiungere un costante maggiore efficientamento del servizio;
- la realizzazione del servizio per tramite della propria società in house offre la possibilità di utilizzo del know how maturato in questi anni rispetto alla soddisfazione di bisogno degli enti locali del bellunese;
- l'affidamento alla società in house garantisce una costante elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali, mentre l'affidamento ad una società esterna costringe l'Ente ad un medio – lungo periodo di mantenimento in esecuzione del medesimo capitolato speciale di appalto;
- l'affidamento alla società in house riduce, praticamente annullandolo, il rischio di un possibile contenzioso tra l'ente locale affidante e la società di gestione;
- l'affidamento ad una società in house consente di annullare i costi che l'amministrazione dovrebbe sostenere per pagare il cosiddetto "utile d'impresa" qualora decidesse di affidare il servizio a favore del mercato;

L'analisi dei vantaggi sopra descritti evidenzia il valore aggiunto della realizzazione del servizio per tramite della propria società in house quale soggetto maggiormente capace di assicurare i controlli del servizio pubblico essenziale e conseguentemente di garantire un immediato e tempestivo intervento pubblico nel caso si rivelasse necessario un intervento volto a scongiurare problemi di gestione o scarso raggiungimento di risultati a favore della popolazione servita.
L'analisi dei vantaggi consente anche di apprezzare la scelta basata sulla soluzione "pubblica", risultando soluzione di maggior tutela per la collettività realizzare un servizio di tale delicatezza per tramite della capacità di un soggetto di cui si possiede il controllo, piuttosto che affidandosi ad un privato, le cui scelte sono inevitabilmente mirate alla esclusiva logica del profitto.
In conclusione, da un punto di vista tecnico ed organizzativo la soluzione *in house providing* rappresenta, fra quelle possibili, la metodologia più vantaggiosa per un puntuale raggiungimento delle finalità istituzionali dell'Unione Montana.

La modalità che l'Unione Montana intende attuare per l'affidamento del servizio pubblico di igiene ambientale è quella dell'"*in house providing*".
La presente relazione ha quindi il compito di valutare l'opportunità della volontà manifestata dalla Amministrazione finalizzata all'affidamento del Servizio di Igiene Ambientale, mediante l'istituto dell'*in house providing,* nei limiti e alle condizioni previste dal D.Lgs. n. 175/2016 alla Società Bellunum s.r.l. avente la propria sede legale in Belluno, Via Marisiga 111, C.F. e P.I. 01075590255.
(di seguito, anche la "**Società**") qualora:

- la Società risponda ai requisiti di legge;
- i servizi erogati siano conformi alle esigenze del Comune;
- i costi dei servizi proposti risultino congrui rispetto a quanto definito dall'Autorità di Regolazione Reti Energia e Ambiente – ARERA con propria Del. 363/2021/R/RIF del 02/08/2021.

C.1 DISCIPLINA EUROPEA

L'ordinamento europeo, dapprima a livello giurisprudenziale e successivamente a livello normativo, ha posto <u>tre condizioni</u> per procedere all'affidamento "*in house*" di servizi pubblici locali.
In particolare:

1. il capitale della società affidataria deve essere interamente detenuto da enti pubblici;

2. gli enti pubblici titolari del capitale devono esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
3. la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Nel caso di cui si discorre, la Società.:

- è una società a capitale interamente pubblico totalmente partecipata da Enti locali;
- sulla stessa viene esercitato dagli Enti Pubblici soci un controllo analogo a quello esercitato sui loro servizi. Tale controllo è garantito dalle modalità gestionali-organizzative appositamente introdotte nello Statuto (si rinvia in proposito all'art. 25 dello Statuto "Controllo congiunto" e ai Patti parasociali per il funzionamento del Comitato di Coordinamento unitario per l'esercizio del controllo analogo, allegati alla presente);
- realizza non meno dell'80% del suo fatturato, calcolato sulla media del fatturato del triennio relativo agli ultimi bilanci approvati, a favore dell'ente o degli enti pubblici che la controllano, come emerge dalla allegata dichiarazione rilasciata dalla Società.

I tre requisiti previsti dall'ordinamento europeo risultano, pertanto, pienamente soddisfatti.

Per completezza occorre rammentare – anche se, in merito, si rinvia al successivo punto C.2 - che la nozione comunitaria dell'*in house*, di derivazione perlopiù pretoria ha poi trovato una esplicita e chiara disciplina nell'art. 12 della Direttiva 2014/21/UE i cui contenuti sono stati recepiti tanto dal D.Lgs. n. 50/2016, quanto dal D.Lgs. 175/2016 in materia di società pubbliche.

C.2 DISCIPLINA NAZIONALE

Con riferimento alla normativa nazionale, occorre richiamare la Legge n. 190/2014, il D.Lgs n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) e il D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei Contratti pubblici).

- Con riferimento alla **Legge n. 190/2014**, si ricorda che ai sensi dell'art. 1 comma 611 *"[omissis] al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*
    a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
    b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
    c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
    d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
    e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni"

  Le finalità perseguite dalla norma (tra cui il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato) risultano ampiamente soddisfatte mediante l'affidamento *in house* del servizio a Bellunum s.r.l. in quanto:
    a) i servizi affidati rientrano tra le finalità istituzionali dell'Ente;
    b) il numero dei dipendenti della Società alla data odierna (n. 102 unità) è superiore al

numero degli amministratori (n. 3 componenti Cda);

c) nessun'altra Società partecipata dal Comune svolge per lo stesso servizi o attività analoghe a quelle affidate alla Società;

d) il contenimento dei costi di funzionamento è stato realizzato ponendo al minimo il compenso dei componenti dell'Organo Amministrativo.

- Analogamente risultano soddisfatti i requisiti previsti dal **D.Lgs. n. 175/2016** e dalle linee guida n. 7/2017 emanate dall'ANAC sulle società in partecipazione pubblica in quanto la Società a cui si intende affidare il servizio di igiene ambientale ha come oggetto sociale esclusivo la produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (art. 4 comma 2, lettera a) del D.Lgs. n. 175/2016).
- Ne consegue che, ai fini dell'affidamento del servizio di igiene ambientale alla Società, non sia da ritenersi applicabile il **D.Lgs. n. 50/2016** che ha recepito integralmente la sopracitata Direttiva comunitaria 2014/21/UE (si veda il combinato disposto dell'art. 5 e dell'art. 192 del Codice degli Appalti Pubblici).

  La sussistenza dei presupposti di legge per procedere con un affidamento *in house* alla Società può ritenersi soddisfatta in ragione del fatto che:

  a) l'Unione Montana eserciterà, unitamente agli altri Comuni affidanti i servizi di igiene ambientale, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, potendo svolgere sulla stessa un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative (come previsto dall'art. 25 dello Statuto "Controllo congiunto" e dai Patti Parasociali);

  b) oltre l'80% delle attività della Bellunum s.r.l. è effettuata nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci della stessa (come previsto dall'Art. 4 dello Statuto);

  c) nella Bellunum s.r.l. non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati (come desumibile dall'art. 1 dello Statuto e dalla visura camerale della Società).
- Inoltre, come previsto dall'art. 192 comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016, Bellunum s.r.l. è iscritta nell'elenco ANAC dalla data 12/09/2018.

<u>SEZIONE D</u>

MOTIVAZIONI TECNICHE - ECONOMICHE ED OBIETTIVI PREFISSATI

Preliminarmente è utile qui ricordare che, per i servizi in discorso, il mercato è costituito da un numero insufficiente di *competitors* tale da minimizzare eventuali effetti distorsivi del mercato. La presenza di pochissime imprese territorialmente ben definite rende altamente probabile l'instaurarsi di un monopolio al quale l'Amministrazione pubblica non può validamente opporsi, dopo l'affidamento del servizio, mancando alternative percorribili.

Sulla base della configurazione organizzativa della società Bellunum s.r.l., che gestisce da anni il servizio di igiene urbana per conto di diversi comuni della provincia di Belluno e tra questi anche per il comune capoluogo, l'esperienza ed i risultati gestionali positivi conseguiti nel corso degli anni sono desumibili anche dai seguenti elementi reperiti da fonte pubblica (portale della Società):

1. **Indicatori economico-finanziari**
   - La Società, dalla sua costituzione (già Multibel) nell'anno 2004 sino ad oggi, ha sempre chiuso il bilancio con un risultato d'esercizio positivo e presenta un patrimonio netto, alla data del 30/06/2022, pari a € 5,437 mlni.
   - Si riportano di seguito i principali indici finanziari elaborati in occasione della redazione della situazione economico-patrimoniale infra-annuale al 30/06/2022 approvata dall'Assemblea dei Soci in data 05/10/2022.

Ai fini della sopra esposta analisi sono stati elaborati gli indici più significativi, quali:

− Indici di redditività: permettono di analizzare la capacità dell'impresa di produrre reddito e generare risorse.

− Indici patrimoniali: sono utili per analizzare la struttura degli investimenti e dei finanziamenti esprimendo la capacità dell'azienda di mantenere nel tempo una situazione di equilibrio strutturale.

− Indici di liquidità: indicano la capacità dell'impresa di far fronte ai debiti a breve termine con risorse immediatamente disponibili o, comunque, che possano diventare tali nell'arco di tempo in cui vengono a maturazione gli impegni.

In ottemperanza alle disposizioni in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., i bilanci della Società e suoi allegati sono pubblicati sul sito aziendale alla sezione "Amministrazione Trasparente – bilanci" unitamente alla "relazione sul governo societario" di cui all'art. 6, comma 4, D. Lgs. 175/2016 e s.m.i.i.

2. **Indicatori di natura organizzativa**
   - **Struttura organizzativa:** sulla base dell'organigramma fornito e della distribuzione delle figure tecniche, amministrative e operative la Società dimostra di avere capacità di struttura per gestire i servizi oggetto di affidamento.
   - **Sistemi di controllo interno:** la Società, come si evince da quanto pubblicato nel portale "Amministrazione Trasparente", ha adottato un proprio modello organizzativo ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001 n. 231 nonché un Codice Etico a conferma dell'intendimento di osservare, oltre alle leggi e alle disposizioni vigenti, degli irrinunciabili principi ed elevati standard etici, che promuovono anche "azioni e misure" di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione.
   - **Reclutamento del personale**: la Società ha adottato un proprio regolamento aziendale che norma le procedure assunzionali in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 19 D. Lgs. 175/2016 e s.m.i.i. e definisce altresì i principi per la valutazione dei candidati e la nomina dei componenti di commissione
   - **Acquisto di beni e servizi:** la Società, in quanto "amministrazione aggiudicatrice" ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 50/2016 e in ossequio a quanto disposto dall'art. 16, comma 7 del T.U.S.P. 175/2016 e s.m.i.i. effettua i propri acquisti di beni e servizio in applicazione al codice degli appalti e nel rispetto di tutte le disposizioni ad esso correlate anche in materia di verifiche amministrative sui fornitori.

3. **Indicatori di perfomance ambientale:** la Società, sulla base degli indici di raccolta differenziata raggiunti nei comuni finora serviti, dimostra di essere in grado di operare in base a criteri di economicità, efficienza ed efficacia in quanto le percentuali sinora raggiunte si attestano tutte sopra il 75% e per la maggior parte addirittura sopra l'80%.

Attualmente la Società, a seguito di ampliamento della compagine societaria originaria, è così partecipata:
Comune di Belluno, quota del 68,6468%;
Comune di Feltre, quota del 28,0593%;
Comune di Limana, quota dello 1,0160%;
Comune di Borgo Valbelluna, quota dello 0,4064%;
Comune di Sospirolo, quota dello 0,1483%;
Comune di Alpago, quota dello 0,1483%;
Comune di Chies d'Alpago, quota dello 0,1483%;
Comune di Tambre, quota dello 0,1483%;
Unione Montana Alpago, quota dello 0,1483%;
Comune di Seren del Grappa, quota dello 0,1500%;
Comune di Quero Vas, quota dello 0,7800%;
Comune di Santa Giustina, quota dello 0,1500%;
Comune di San Gregorio nelle Alpi, quota dello 0,0500%.

I servizi svolti attualmente dalla Società sono i seguenti:

1) servizi afferenti al ciclo integrato dei rifiuti per i comuni attualmente serviti:
   a) Comune di Belluno
   b) Comune di Borgo Valbelluna
   c) Comune di Feltre
   d) Comune di Limana
   e) Comune di Sospirolo
   f) Comune di Santa Giustina
   g) Comune di San Gregorio nelle Alpi
   h) Comune di Seren del Grappa
   i) Comune di Quero-Vas

2) gestione, manutenzione e controllo delle aree di sosta della città di Belluno per il Comune di Belluno;
3) gestione della discarica (in *post mortem*) di Cordele per il Comune di Belluno e annesso impianto di trattamento

Non da ultimi sono da considerare:

- i vantaggi economici, amministrativi ed organizzativi derivanti dalla possibilità di adattare in ogni momento le condizioni di erogazione del servizio alle mutate esigenze dell'Ente, come, ad esempio, l'attivazione di nuove forme di raccolta puntuale dei rifiuti o nuovi servizi di igiene ambientale senza la necessità di una nuova procedura concorsuale;
- la possibilità di attivare tutti i servizi complementari al servizio principale che la società offre gratuitamente o con costi predefiniti;
- l'eliminazione dei costi, diretti ed indiretti, che l'Ente sarebbe tenuta a sostenere qualora optasse per il ricorso ad una gara ad evidenza pubblica.

Sotto il profilo tecnico si ritiene opportuno riportare all'interno della presente relazione gli elementi caratterizzanti la completezza del servizio proposto rispetto a quello attuale e che sono stati ampiamente argomentati nella proposta progettuale.

Il sistema di raccolta oggetto del presente progetto ricalca prevalentemente la metodologia già attuata dall'Unione Montana Alpago in quanto rispondente al concetto di cd. "stradale evoluto" illustrata dalla Pianificazione Provinciale redatta dal Consiglio di Bacino Dolomiti nel documento PIANIFICAZIONE GENERALE del servizio di gestione rifiuti - parte 1 - LE SCELTE DEL SISTEMA DI RACCOLTA RIFIUTI del 01/03/2021.

Rimangono da implementare, in quanto oggetto di valutazione congiunta tra i Soggetti Gestori provinciali ed il Consiglio di Bacino i seguenti aspetti:

1. Raccolta vetro, plastica, lattine: nel presente progetto è prevista la raccolta disgiunta (vetro/lattine e plastica). In prospettiva la pianificazione potrebbe definire una raccolta congiunta (multimateriale: vetro, plastica, lattine).
2. Colori dei contenitori: si è deciso in questa fase di non modificare i colori identificativi dei contenitori nell'attesa che gli stessi vengano stabiliti di concerto tra Gestori e Consiglio di Bacino
3. Sistema di misurazione del secco non riciclabile: in questa prima fase di presa in carico del servizio, non verrà modificato il sistema di raccolta del secco non riciclabile (attualmente realizzato mediante un sistema ad accesso controllato con tecnologia EMZ che permette la rilevazione puntuale dei conferimenti in calotta e lo scarico dei relativi dati tramite un dispositivo elettronico) nelle more di avviare l'implementazione del sistema che prevede l'introduzione di una tecnologia e conseguente infrastruttura elettronica ed informatica già in uso da Bellunum nella maggior parte dei comuni serviti e propedeutica all'introduzione di un sistema di tariffazione puntuale

L'elevata automazione del sistema di raccolta che garantisce la massima sicurezza nello svolgimento del

servizio, sia per l'operatore sia su strada, in quanto consente di effettuare tutte le operazioni legate alla raccolta dei rifiuti (avvicinamento in sicurezza, aggancio del contenitore, svuotamento, ripristino del contenitore nella posizione iniziale, possibilità di controllo del materiale raccolto, possibilità di identificazione del contenitore) da parte di un unico operatore dall'interno della cabina di guida del veicolo, anche in presenza di leggere pendenze o disallineamenti tra automezzo e contenitore.
Tale scelta operativa risponde, oltre a logiche di efficienza, anche a precisi obiettivi di sicurezza e salvaguardia della salute del Lavoratore in quanto l'operatore non è sottoposto a sollecitazioni né a movimenti ripetitivi che possano comportare col tempo situazioni di sovraccarico biomeccanico agli arti superiori e/o inferiori.
L'adozione di sistemi di implementazione della *perfomance* e di controllo dei servizi che garantiscono una sempre maggiore efficienza in termini di pianificazione, programmazione, monitoraggio e controllo dei servizi e delle flotte.
L'implementazione organizzativa e di infrastruttura informatica funzionali agli adempimenti previsti da ARERA in materia di qualità contrattuale e tecnica con particolare attenzione ai seguenti obiettivi specifici:

- rafforzamento delle misure di tutela degli utenti, attraverso la garanzia del rispetto degli standard minimi di qualità e la previsione di indennizzi nel caso gli stessi non siano rispettati con particolare attenzione alle prestazioni inerenti i rapporti con l'utenza (gestione dei reclami e delle richieste di informazioni, rettifica dei documenti di riscossione, ecc.);
- mantenimento di adeguate condizioni dal punto di vista igienico-sanitario, come la pulizia delle aree ecologiche, lo spazzamento stradale, il controllo delle esalazioni, il lavaggio e la sanificazione delle dotazioni utilizzate per la raccolta;
- garanzia del parametro della continuità nell'erogazione del servizio ed il monitoraggio e rilevazione dei disservizi imputabili a soggetto gestore, nonché l'attivazione di servizi di pronto intervento in risposta a segnalazioni dell'utenza eventualmente relative a situazioni di pericolo per l'ambiente, le persone o le cose;
- fruibilità del servizio da parte di tutti gli utenti con particolare tutela delle fasce più deboli;
- riduzione dei fenomeni illeciti come gli abbandoni di rifiuti, mediante l'attivazione di servizi domiciliari gratuiti per il ritiro di rifiuti ingombranti;
- contenimento degli impatti ambientali conseguenti all'erogazione del servizio, attraverso l'incentivazione del riciclo grazie all'effettuazione di una raccolta differenziata di qualità.

Oltre gli elementi indicati ai paragrafi precedenti, occorre segnalare che l'offerta tecnica presentata da Bellunum contempla altresì dei **servizi accessori e attività di elevata specializzazione** erogati unitamente al servizio principale di igiene ambientale e comprese nel corrispettivo di servizio.
Tra tali attività meritano attenzione le seguenti, dettagliate nel progetto allegato alla presente:

1. Supporto tecnico e amministrativo in materia di rifiuti urbani. La società fornisce supporto e consulenza, anche tramite professionisti esperti esterni che collaborano con la stessa, in materia ambientale per esigenze che potrebbero sorgere in capo al Comune;
2. Sito internet interattivo con possibilità di:
    a. acquisire dati e informazioni relativi al servizio, inviare segnalazioni, richieste, reclami, consultare calendari di raccolta, orari di apertura ecocentri/ecosportelli, ecc.
    b. conoscere il numero di svuotamenti effettuati e la propria posizione in relazione alla tariffa rifiuti (questo servizio sarà attivo nel momento in cui la Società gestirà anche la tariffa);
3. Possibilità di accedere al numero verde gratuito per informazioni, segnalazioni, richieste specifiche inerenti al servizio;
4. Organizzazione di interventi di comunicazione ambientale all'interno delle scuole. Si tratta di attività finalizzate a promuovere una migliore educazione dei cittadini in materia di igiene urbana
5. Studio e progettazione della tariffa puntuale attraverso la misurazione delle quantità di rifiuto indifferenziato conferite da ogni utenza. Tale servizio consentirà di meglio calibrare in futuro l'articolazione della tariffa sull'effettiva produzione di rifiuti;
6. Studio e progettazione finalizzati alla partecipazione di bandi finanziati per il tramite degli ETC;
7. La ricerca di mercato per la cessione dei rifiuti recuperabili. Trattasi di attività di monitoraggio delle condizioni di mercato che applicano gli impianti di smaltimento, trattamento e recupero di rifiuti con particolare riferimento alla cessione dei rifiuti valorizzabili quali carta, ferro e metalli, vetro, per i quali non sono attive le convenzioni CONAI. Va infatti puntualizzato che la Società ha dimostrato di

effettuare gare e ricerche di mercato allo scopo di individuare modalità di conferimento delle frazioni più convenienti per il Comune al quale riconosce per intero i ricavi realizzati con le vendite delle frazioni valorizzabili. Queste modalità di conferimento e di vendita dei rifiuti raccolti unitamente alle modalità di gestione della raccolta e alla realizzazione del centro di raccolta sono le migliori garanzie per mantenere sotto controllo i costi reali del servizio che si intende affidare.

8. Organizzazione di un calendario annuale per le raccolte domiciliari programmate (es. raccolte ingombranti, verde e ramaglie) conforme allo standard impiegato in tutti i propri Comuni gestiti laddove tale servizio venga attivato;
9. analisi di dettaglio dei Centri di Raccolta CDR in relazione alla compatibilità normativa dello stesso alle più recenti norme autorizzatorie e disposizioni dell'Albo Gestori Ambientali

Inoltre, la proposta tecnico economica contempla altresì quale parte integrante del servizio l'espletamento dei seguenti adempimenti obbligatori in materia di rifiuti:

- la gestione dei servizi amministrativi legati ai rifiuti, come la emissione, registrazione dei formulari per l'identificazione del rifiuto;
- la tenuta dei registri di carico e scarico per tutti i rifiuti urbani prodotti sul territorio;
- la predisposizione, compilazione e invio del MUD;
- la compilazione della scheda rifiuti Provinciale (O.r.s.o.);
- l'elaborazione ed invio dei dati sui rifiuti all'ISTAT;
- la tenuta dei rapporti con i consorzi degli imballaggi (COMIECO, COREPLA, COREVE, ecc,);
- la redazione delle statistiche periodiche sui rifiuti raccolti richieste dai vari Enti preposti al monitoraggio e controllo.

Sono altresì ricomprese nel costo del servizio le seguenti attività di natura amministrativa:
− Elaborazione dei piani economico finanziari (cd. PEF grezzo), relazioni di accompagnamento e documenti a corredo, di competenza del Gestore, così come previsti dall'Autorità di regolazione Arera;
− consulenza specifica ai responsabili dei servizi finanziari degli Enti in materia di MTR – Metodo Tariffario Rifiuti ARERA;
− stesura di progetti e/o istruttorie propedeutici al miglioramento del servizio.

La Società si occuperà delle seguenti ulteriori attività una volta che le verrà affidata anche la gestione della tariffa puntuale (con natura corrispettiva)
− Stesura di regolamenti sulla tariffa rifiuti;
− elaborazione di piani tariffari per il servizio di gestione rifiuti;
− consulenza specifica in materia di tariffa rifiuti

Infine, nel contesto della rivoluzione verde e transizione ecologica promossa dal PNRR, - che con la Missione 2, Componente 1 si prefigge di **"Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare"** -, la Società si fa parte attiva ed è pronta a supportare i Comuni che vogliano presentare proposte per il "Miglioramento e la meccanizzazione della raccolta differenziata".

Per quanto concerne la valutazione della congruità economica dell'offerta, giova inoltre riprendere quanto espresso da ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) con proprio parere del 15/03/2021 in riscontro all'Autorità Anticorruzione (ANAC) in merito allo *Schema di Linee guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i. Documento di consultazione e relazione AIR.*

In particolare, l'Autorità, in relazione alle valutazioni rimesse alla stazione appaltante, precisa che I soggetti competenti alla scelta della forma di gestione e all'affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica nei settori ambientali regolati dall'Autorità risultano essere, ai sensi della normativa vigente gli enti di governo d'ambito, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente. Ove tali enti di governo d'ambito non siano costituiti (e qui l'Autorità sottolinea *"fattispecie presente diffusamente nel settore del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati"*), si dovrà fare riferimento all'ente territorialmente competente ai sensi della normativa vigente.

Sempre l'Autorità evidenzia come, con particolare riferimento al settore ambientale, tra i criteri e gli

obiettivi delle valutazioni debbano essere tenuti in debita considerazione anche quelli relativi alla capacità finanziaria dei soggetti erogatori, che, per un verso, alla luce di una consolidata disciplina di settore devono conseguire le condizioni di equilibrio economico-finanziario e, per un altro, devono continuamente dimostrare la capacità di realizzare quelle misure organizzative e gestionali funzionali al conseguimento dei target di qualità del servizio definiti dalla regolazione. L'Autorità pertanto ritiene espressamente che tra gli aspetti prettamente economici *debba esser adeguatamente considerata la loro natura di precondizione rispetto alla necessità di ottemperare agli obblighi di miglioramento delle infrastrutture e della qualità.*

Inoltre, con particolare riferimento alla valutazione sulla cd. "congruità economica" dell'offerta cui è chiamato l'Ente, laddove si tratti di attività ricomprese nel perimetro della regolazione (ndr il settore rifiuti rientra in tale perimetro) *dovrà essere operato un necessario rinvio a quanto disposto dall'Autorità in merito ai criteri per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento.*

In generale, pertanto, sempre riportando quanto espresso dall'Autorità "*per i settori regolati, risulta imprescindibile, ai fini della presente consultazione, tener conto delle regole di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento fissati dall'Autorità. La valutazione della congruità economica dell'offerta in questi settori potrebbe soffermarsi, a partire necessariamente dalle regole e dai parametri stabiliti dell'Autorità di settore, sulle proposte della società in house relativamente, ad esempio, alle azioni di efficientamento per il contenimento di taluni oneri, ai fattori di ripartizione tra gestore e consumatori dei benefici conseguibili dall'operatore e più in generale all'utilizzo delle leve messe a disposizione dalla regolazione per la sostenibilità delle tariffe all'utenza, senza comunque pregiudicare l'equilibrio economico finanziario della gestione e la realizzazione degli investimenti necessari al perseguimento di obiettivi specifici".*

In ragione di quanto sopra espresso, l'Ente ha verificato l'ottemperanza da parte della Società del rispetto dei parametri e criteri di determinazione dei costi efficienti ai fini della redazione dell'offerta tecnico economica oggetto di valutazione e che si evince altresì dalla documentazione prodotta e dai prospetti presentati che risultano rispondenti alla metodologia stabilita dall'Autorità con propria Del. 363/2021/R/Rif.

In particolare, come già evidenziato nella relazione illustrativa presentata dalla Società, l'Ente ha potuto riscontrare che la proposta economica acquisita espone il costo del servizio in diretta correlazione con i servizi offerti e risulta altresì determinato in ossequio alle disposizioni previste dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente con proprie deliberazioni n. 443/2019/R/RIF del 31/10/2019 e sue integrazioni per il primo periodo regolatorio 2018-2021 e n. 363/2021/R/RIF del 02/08/2021 (cd. MTR-2).

A questo si aggiunga inoltre una considerazione di carattere generale tale per cui la gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico in rapporto a realtà similari.
Ciò in quanto, nel caso di specie, il servizio oggetto della proposta tecnico-economica elaborata da Bellunum si colloca in continuità con quello già in essere nel territorio considerato e presenta un sistema di raccolta, una tipologia di prestazioni e dei servizi specificatamente progettati per la realtà territoriale dell'Unione Montana Alpago, con considerazioni e adattamenti di servizio funzionali al prospettato affidamento al gestore unico provinciale e coerenti con la pianificazione del Consiglio di Bacino Rifiuti Belluno Dolomiti.

La Società, nell'ambito della propria programmazione intersettoriale, dal 2021 ha implementato il progetto "gestione operativa" che prevede le seguenti implementazioni tecnologiche funzionali alla pianificazione, programmazione, monitoraggio e controllo dei servizi e delle flotte:
• Adozione software integrato che consente di gestire e coordinare l'impiego di risorse umane e strumentali (flotte) con logiche di programmazione flessibile in base ad assenze, turnazioni, mansioni, fermo macchine

riequilibrando i servizi sulla base delle risorse disponibili. Lo strumento, oltre alla gestione della programmazione, prevede la consuntivazione di fine turno funzionale alla corretta imputazione dei costi

diretti per centri di analisi in relazione agli Enti serviti. La gestione automatizzata permette di liberare risorse di coordinamento da dedicare poi sul territorio.

• Funzione integrata con Ecos – base (formulari e registri) che consente la creazione dei documenti di trasporto per la gestione dei rifiuti (cd. Bolle ecologiche), oltre alla registrazione del movimento con riduzione di ore lavoro amministrative.

• Installazione di un sistema di rilevazione GPS su tutta la flotta aziendale: Il sistema permette il tracciamento dei veicoli per monitorare da remoto le sessioni di lavoro attraverso una piattaforma web. Oltre al posizionamento ed uno storico dei tracciati è possibile monitorare la telemetria del mezzo e gli apparati di bordo.

• Il sistema di rilevazione GPS è la base per lo sviluppo del sistema satellitare di guida da utilizzare nel mondo della raccolta rifiuti. L'obiettivo è quello di arrivare ad un sistema di navigazione integrato con i POI (Point of Interest) relativi ai contenitori da svuotare. Il sistema, una volta caricato il giro di raccolta, consentirà a qualsiasi autista abilitato di eseguire il servizio con il percorso progettato così da ridurre inefficienze o disservizi. Il sistema integrato con il GPS permetterà anche di avere uno storico per eventuali reportistiche da fornire agli Enti o gestire la contestazione da parte dell'utenza.

• Modulo "Asset": questo modulo, integrato con i precedenti elencati, prevede l'informatizzazione dei cassoni e containers scarrabili gestiti dalla Società. Lo strumento, mediante l'utilizzo di smartphone dedicati, di dispositivi "transponder" da installare sui containers e di una piattaforma web ad uso del coordinamento, consente la gestione ed il monitoraggio di tutti i contenitori scarrabili sul territorio (Centri di Raccolta, Aziende, ecc..). La movimentazione dei contenitori scarrabili in modo Smart permetterà una riduzione delle inefficienze quali ad es. carico non ottimizzato, ritardi dovuti alla necessità di individuare il contenitore da caricare, riduzione dei tempi dedicati alla compilazione di reportistiche cartacee a cura degli autisti, ecc. Il costo delle implementazioni tecnologiche di cui al presente paragrafo sono già incluse, per la quota di competenza, nel costo del servizio in quanto rientranti nel sistema di organizzazione e gestione servizi Bellunum. In ottemperanza alle indicazioni dell'Autorità di regolazione - ARERA sulla qualità contrattuale e tecnica, la Società sta ultimando l'implementazione di un ulteriore modulo "Contact Center" che gestirà in modo integrato col sistema "Gestione operativa" e Tariffa: segnalazioni, disservizi, prenotazioni, ecc. da parte degli utenti con interfacciamento operativo col coordinamento che disporrà a chiusura e consuntivazione attività

Infine, a supporto di quanto finora esposto, corre l'obbligo di riportare due importanti interventi da parte del Consiglio di Stato:

- Sez. Consultiva per gli Atti Normativi – Adunanza di Sezione del 28/09/2021 - prot. 1614 del 07/10/2021. Vista la nota del 14/09/2021, con la quale il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) chiedeva un parere sullo schema di linee guida recanti "*Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.*", intese a "*garantire un'applicazione non soltanto formale della norma, proponendo soluzioni interpretative estensive rispetto al dato letterale*", il Consiglio di Stato ha ravvisato nel suddetto schema la presenza di "*obiettivi tendenzialmente ampliativi del campo applicativo dell'obbligo istruttorio e motivazionale (e dunque potenzialmente restrittivi del campo di applicazione) del ricorso all'in house*", considerando tali ulteriori vincoli procedurali come poco compatibili con la tendenza in atto, sia *de iure condito* che *de iure condendo*, verso una complessiva semplificazione della materia dei contratti pubblici e l'accelerazione delle procedure, e ha pertanto ritenuto di dover sospendere la pronuncia del richiesto parere in attesa di nuovi approfondimenti, demandati ad ANAC, in merito all'impatto delle linee guida proposte alla luce dell'intero scenario normativo in evoluzione.
- Sez. IV – Sentenza n. 7093 del 22/10/2021. Nel caso in esame il Collegio, chiamato ad esprimersi sulla legittimità di un affidamento *in house* (anche) per presunta istruttoria carente e convenienza economica non adeguatamente dimostrata, ha ritenuto sufficientemente motivata, "*nei limiti in cui è consentito il sindacato esogeno sulla discrezionalità tecnica esercitata dall'Amministrazione*" affidante, la scelta di

quest'ultima di ricorrere all'*in house* e ha riconosciuto che "*i vantaggi dell'operazione interna e la congruità economica dell'offerta risultano avvalorati*" tra le varie:

- *dalla evidenziazione dei vantaggi economici derivanti dalla possibilità di adattare in ogni momento le condizioni di erogazione del servizio alle mutate esigenze del Comune (id est, attivazione di nuove forme di raccolta puntuale dei rifiuti o nuovi servizi di igiene ambientale senza la necessità di una nuova procedura concorsuale, possibilità di attivare tutti i servizi complementari al servizio principale che la Società offre gratuitamente o con costi predefiniti, eliminazione dei costi, diretti e indiretti);*

- *dalla previsione di elementi innovativi indicati nel corpo della relazione, quali: attività di consulenza tecnica; servizi informatici; organizzazione di eventi formativi; attività di studio e progettazione della tariffa puntuale; attività di ricerca di mercato per la cessione dei rifiuti recuperabili; tutti rilevanti sotto il profilo della dimostrazione della convenienza economico-qualitativa del servizio affidato in house.*

In considerazione dello stretto rapporto collaborativo che si andrebbe ad instaurare tra l'Amministrazione affidante e la Società, proprio dell'affidamento *"in house"*, si ritiene che lo stesso consenta all'Amministrazione di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d'opera, il servizio svolto adattandolo alle esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo. Inoltre, l'assenza di terzietà insita nel rapporto "in house" e l'esistenza del *"controllo analogo"* consentiranno di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere secondo un comune progetto.

Va sottolineato altresì come, per maggiore trasparenza nei confronti del Comune affidante e conformemente allo standard di servizio proposto dalla Società, la stessa non effettui alcuna "intermediazione" in relazione allo smaltimento ed al conferimento dei rifiuti prodotti dall'Ente in seno al servizio, dando chiara evidenza sia dei puntuali costi di smaltimento che dei ricavi dalla cessione dei materiali commercializzabili (a titolo di esempio: carta e cartone, vetro, metalli, imballaggi in plastica, ecc…).

La proposta progettuale presentata dalla Società contiene elementi, come sopra esposti, le cui caratteristiche specifiche sono tali da non consentire un raffronto diretto con gestioni analoghe di altri comuni, evidenza della congruità economica dell'offerta si può sostanziare e riassumere nei seguenti principali elementi:

- Sostenibilità del costo del servizio a carico dell'utenza in ragione del fatto che lo stesso è stato determinato in base al metodo tariffario MTR-2 di cui alla Del. 363/2021/R/RIF con conseguente individuazione dei cd. costi efficienti;
- Il corrispettivo di servizio che genera le tariffe è tale da garantire il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario del Gestore in ossequio all'art. 27.5 – Allegato A della Del. 363/2021/R/RIF il quale recita *"il PEF consente il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati";*
- Il costo del servizio così determinato consente il mantenimento dell'attuale elevato standard del servizio in quanto già dal 2022 sono stati previsti i costi stabiliti dall'Autorità per l'adeguamento alla cd. qualità contrattuale e tecnica di cui al DCO 422/2021/R/RIF;
- nel costo del servizio sono altresì ricompresi alcuni servizi ed attività ad elevata specializzazione, meglio descritti nel dettaglio nei paragrafi precedenti, che la Società mette a disposizione dei propri Enti in ragione delle acquisite professionalità specifiche nel corso della propria evoluzione organizzativa.

Con specifico riferimento a quanto previsto dall'art. 192 del D.Lgs. n. 50/2016 rispetto ai benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, occorre, altresì, sottolineare che l'affidamento in house alla società Bellunum srl:

- si colloca in piena continuità e coerenza con il disegno prospettato dal Consiglio di Bacino e con il percorso tecnico e giuridico sopra esposto;
- in applicazione degli artt. 31 del D.Lgs. n. 165 del 2001 e 2112 del c.c. comporta la cessione del ramo di azienda del servizio rifiuti, attualmente in capo all'Unione Montana, costituito da beni materiali e da rapporti di lavoro del personale, con conseguente ottimale impiego delle risorse pubbliche e piena conservazione dei diritti dei lavoratori interessati al trasferimento;

Sulla base pertanto degli elementi sopra delineati oltre che sul progetto inteso nella sua completezza, si può ritenere che sia altresì rispettato il parametro della congruità economica della proposta presentata.

COMPENSAZIONI ECONOMICHE

In generale, le compensazioni possono rappresentare eventuali apporti finanziari addizionali che gli enti locali corrispondono al soggetto affidatario del servizio pubblico locale. A livello comunitario, consistono negli emolumenti economici che un ente pubblico può riconoscere a un soggetto affidatario di un servizio economico d'interesse generale per sopperire ai costi sociali sopportati. Non sempre le compensazioni sono riconosciute compatibili con il diritto comunitario potendo essere ad esempio qualificate come aiuti di stato ove siano avulsi e non rappresentino la contropartita delle prestazioni effettuate dall'impresa beneficiaria per assolvere gli obblighi dell'identificato servizio pubblico; derivandone da ciò una collocazione dell'azienda in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle altre società che con la stessa competono. Nel caso di specie non sono previste compensazioni economiche nei confronti della società per il servizi effettuato, essendo gli stessi interamente coperti dall'introito della correlata tariffa.

SEZIONE E

CONCLUSIONI

Da tutto quanto sopra esposto, si può concludere che la scelta dell'affidamento *in house* alla Società Bellunum s.r.l. risulta rispettosa dei principi posti alla base dell'esercizio della funzione amministrativa, volti al perseguimento dell'interesse pubblico alla corretta ed adeguata gestione del servizio di igiene ambientale, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del territorio e delle correlate esigenze. La scelta dell'istituto dell'*in house providing*, può considerarsi sotto il profilo dell'opportunità la migliore attualmente perseguibile.

Si tenga, peraltro, conto che sulla Società il Comune può esercitare, unitamente agli altri soci, un controllo analogo a quello svolto sui propri servizi sulla base di un modello organizzativo interno qualificabile pacificamente in termini di delegazione interorganica (con ogni evidente conseguenza in ordine al corretto agire nel rispetto degli interessi in capo ai soci stessi).

Sotto il profilo *della convenienza e dell'economicità* (intesi quale rapporto ottimale tra risorse impiegate e risultati ottenuti) occorre precisare, come emerge dalla precedente Sezione D) che la Società Bellunum s.r.l. provvederà all'espletamento dei servizi sopra descritti unitamente a quelli complementari ed accessori al completamento del ciclo integrato dei rifiuti previsti nel progetto e sopra evidenziati a fronte del corrispettivo esposto nei prospetti economici allegati e redatti in ottemperanza alle disposizioni dell'Autorità con Del. 363/2021/R/RIF.

Come già dimostrato, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono in definitiva essere gestiti indifferentemente mediante il mercato ovvero attraverso l'affidamento *in house*, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

L'*in house providing* non costituisce pertanto un affidamento di un contratto ad un terzo esterno, ma consiste in un affidamento per così dire interno, con il quale l'Amministrazione provvede in proprio allo svolgimento di determinate prestazioni. Nessuna disposizione normativa obbliga ad esternalizzare la prestazione di servizi che l'ente desidera prestare con una propria organizzazione o strumento diverso dall'appalto pubblico.

Alpago, 20.12.2022

IL SEGRETARIO COMUNALE
Stefano Rocchi
sottoscritto digitalmente