

ALLEGATO B  
COMUNE DI SPOTORNO - 1926 - 0004139 - Uscita - 21/03/2018 - 09:52  
**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house alla società S.a.T. - Servizi Ambientali Territoriali S.p.A, del servizio "Servizio gestione rifiuti in spotorno con sistema porta a porta integrato e servizi di spazzamento ed affini nel periodo 1.4.2018 - 31.12.2020", ai sensi dell'art. 34, commi 20 del d.lgs. n. 179/2012 conv. in l. n. 221/2012.**

## **PREMESSA**

Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, recante " Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20 prevede che 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.

La presente relazione è elaborata ai fini dell'affidamento del Servizio "Servizio gestione rifiuti in spotorno con sistema porta a porta integrato e servizi di spazzamento ed affini" sul territorio del Comune di Spotorno che assume il ruolo di Ente affidante, ed è finalizzata ad a dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in "house providing" in favore della società S.a.t. Servizi Ambientali Territoriali S.p.A, con sede in Vado Ligure, assicura il rispetto della normativa europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire un adeguata informazione alla collettività.

## **QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.**

La materia dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di "rilevanza economica", è stata nell'ultimo decennio, oggetto di un'intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicinarsi di un'abrogazione referendaria e di un pronunciamento di illegittimità costituzionale.

Nel corso del 2016, sono stati approvati due importanti decreti legislativi:

- Dlgs. n. 50 del 18/04/2016 Codice dei contratti pubblici.
- Dlgs. 175 del 19/08/2016 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

con i quali occorre misurarsi raccordandoli tra di loro, per la gestione dei servizi pubblici locali.

L'originaria disciplina organica dei Servizi Pubblici Locali è contenuta nel D.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), particolarmente negli articoli 112 "Servizi pubblici locali" e 113 "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

L'art. 112 del D. Lgs. n. 267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il principio che gli enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

Il D.L. 30/09/2003, n. 269, convertito dalla L. 24/11/2003 n. 326, ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000 introducendo la distinzione tra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica.

Tale norma, non corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie di servizi ha fatto sì che per la loro definizione si è ricorsi alla dottrina ed alla giurisprudenza comunitaria.

Nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale", presentato il 21/05/2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività *economiche* e *non economiche* ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica".

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare:

- dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo,
- della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività
- dell'eventuale finanziamento pubblico della stessa.

Si afferma che sono classificabili come servizi a *rilevanza economica* tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'ente laddove la tariffa richiedibile all'utente sia potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa che non deve essere di modesta entità.

La qualificazione di un servizio pubblico a *rilevanza economica* è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività oggetto del servizio.

La riforma del 2003, ha provveduto a ridefinire le modalità di affidamento del servizio che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto fare un passo avanti verso la liberalizzazione del settore.

L'art. 113, co. 5, D.Lgs. n. 267/2000 prevedeva che l'erogazione del servizio pubblico locale a carattere industriale potesse avvenire sia con affidamento mediante gara che con affidamento diretto ad una società *in house*, fermi restando i limiti fissati dalla giurisprudenza comunitaria in ossequio al principio del libero mercato (l'ente affidante deve esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano).

~~La necessità di conferire al sistema una disciplina coerente alle linee~~ evolutive in ambito comunitario dei servizi di interesse generale (SIG) ha condotto ad una complessiva ridefinizione del quadro normativo di riferimento con l'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008 (alla quale è stata associata una disciplina attuativa specifica, contenuta nel d.P.R. n. 168/2010).

Tale articolo individuava come fattispecie tipica l'affidamento con gara; secondariamente riprendeva il modello della società mista pubblico-privata, già contemplata dall'art. 113, co. 5, lett. b), T.U.EE.LL., con l'ulteriore condizione che al socio privato selezionato con gara fossero affidati specifici compiti operativi nella gestione del servizio; soltanto in via residuale *"l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano"*

Questo assetto, però, è stato oggetto dell'abrogazione prodotta dal positivo esito del referendum del 12-13 giugno 2011 (tradotta nel d.P.R. n. 113 del 18 luglio 2011), principalmente funzionalizzata all'esclusione dai processi di privatizzazione del servizio idrico integrato.

A seguito dell'esito referendario, in assenza di norme specifiche di tutela della concorrenza nei servizi pubblici locali è derivata l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, come chiarito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 24/2011.

Il modello dell'*in house providing* previsto dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea torna quindi ad essere una modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, non più eccezionale, come sino ad allora previsto nella normativa nazionale.

La necessità di adeguare la disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare ed alla normativa europea ha condotto il legislatore italiano ad emanare una norma-chiave, con l'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011.

Tale normativa, sopravvenuta, ha previsto una disciplina sostanzialmente contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella già abrogata, di fatto reintroducendo, seppure con alcuni distinguo, norme tese ad ottenere una riduzione dell'ambito di applicazione della modalità di affidamento dei servizi a rilevanza economica a società *in house*, per l'effetto, conducendo ad un sistema liberalizzato dei servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso la piena concorrenza nel mercato, compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità degli stessi

Questo articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012, in quanto definito in termini replicativi dell'abrogato art. 23-bis e, quindi, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Con la sentenza della Corte Costituzionale il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici si è arrestato e l'opzione *in house* è diventata il modello privilegiato

Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D. L. n. 138/2011, in sede di uniformazione del diritto interno alla pronuncia della Corte Costituzionale, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza, in materia di servizi pubblici locali, prevedendo, con l'art. 34 del D. L. 18/10/2012 n. 179, convertito dalla L. 17/12/2012, n. 221, l'obbligo di predisporre apposita relazione in cui dare conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e a motivarne le ragioni, e di pubblicizzazione della scelta gestionale adottata.

Come detto in precedenza, nell'anno 2016, sono intervenuti nel nostro ordinamento interno due importanti fonti normative che recepiscono le normative Europee

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di "in house providing" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

**1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi:** ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative.

Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");

**2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;** ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

**3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.**

Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.



### **Controllo congiunto**

I commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta.

Si ricorda che sul tema del "controllo congiunto", anch'esso previsto dalla Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014, si era già più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenze nn. 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011, 1801/2014), sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché tale controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente.

Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

1. gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; pertanto, nelle società partecipate da un numero elevato di soci pubblici, non sarà necessario prevedere un consigliere di amministrazione per ciascun socio (circostanza che non risulta neppure possibile, in forza del fatto che in tali società i consigli di amministrazione possono essere composti al massimo da 3 o 5 membri), ma sarà sufficiente che ciascun amministratore sia espressione di più soci;
2. le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica (per esempio, approvandone gli atti di programmazione annuale o pluriennale);
3. la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti

L'art. 192 del Codice dei Contratti Pubblici istituisce presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*.

L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto.

La domanda di iscrizione consente, alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

Sempre nel medesimo art. 192 è prescritto che ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei 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.

Il decreto legislativo n. 175/2016 recante *"Testo Unico in materia di società partecipate dalla pubblica amministrazione"* rappresenta la nuova disciplina in materia di società partecipate.

In particolare, l'art 2 fornisce, anche la definizione di:

- *«servizi di interesse generale»*: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;
- *«servizi di interesse economico generale»*: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;
- *«società in house»*: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3;

Infine, l'art. 16, interamente dedicato alle società in house, ribadisce che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano il controllo analogo congiunto, a condizione che non vi sia partecipazione di capitali privati, salva la deroga già prevista nel D. Lgs. 50/2016 (sicché la partecipazione di capitali privati prescritta da norme di legge, che non implichi controllo o potere di veto né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società, è fenomeno compatibile con l'in house providing).

La disposizione precisa poi le modalità attraverso le quali può realizzarsi l'assetto organizzativo rappresentato dal c.d. controllo analogo (art. 16 comma 2).

A tale fine, è ammessa sia la previsione di deroghe alle disposizioni dell'art. 2380 bis Codice Civile (norma che attribuisce agli amministratori la gestione generale ed esclusiva dell'impresa); sia (anche) la sottoscrizione di patti parasociali, anche di durata superiore a cinque anni.

Per quanto riguarda il requisito dell'attività prevalente, il comma 3 dell'art. 16 prescrive che gli statuti delle società in house debbano prevedere che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti affidati dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

## **QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI.**

Il servizio di igiene urbana o di igiene ambientale, oggetto della presente relazione, è disciplinato nella normativa nazionale dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante *«Norme in materia ambientale»* (c.d. *Codice dell'ambiente*).

*L'art. 177 del sopracitato decreto, stabilisce che la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse.*

Il D. Lgs. n. 152/2006 individua inoltre gli A.T.O. (Ambiti territoriali Ottimali) quale "dimensione sovra comunale" di gestione del servizio di igiene urbana.

Gli Enti Locali cooperano nella gestione del servizio stesso attraverso le Autorità d'Ambito.

L'art. 34, comma 23 del D.L. n. 179/2012, ha inserito, dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del D.L. 13/08/2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14/09/2011 n. 148, e successive modificazioni, il seguente comma:

*«1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo».*

I Comuni singoli o in forma associata hanno l'obbligo di garantire l'effettuazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani:

l'art 198 comma 1 del d.lgs. n. 152/2006 prevede infatti che i Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte ai sensi dell'articolo 200 dello stesso decreto, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202 d.lgs 152/2006, i Comuni garantiscono la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art 113, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 (testo unico della normativa sugli enti locali - Tuel)

La caratterizzazione del servizio di gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale è stata inoltre confermata:

- dall'art. 25, comma 4 del d.l. n. 1/2012 conv. in l. n. 27/2012, e dall'art. 3 bis, comma 1 del Dl.138/2011;
- dai magistrati contabili(Corte dei Conti Lombardia, sez. controllo, pareri n. 263/2013, n. 457/2013, n. 531/2012) *“la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica 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) ”.*
- dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (Cons. St.,sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons.St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), ), nonché dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (pareri AS705- AS684 - AS678 - AS612 - AS604 - AS573 - AS570 - AS564 - AS558 - A5544 - AS530 - AS526 - AS562 - A5561 -AS548 - AS594 - AS599 - A5601 - AS620 - A5627 - AS706 - A5708 - A5726 - AS727 - AS728 - AS739 - AS740 - AS742 -AS743).

E' quindi 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.

La Regione Liguria, in attuazione delle norme contenute nel D.lgs. n. 152/2006 ha emanato un complesso di disposizioni urgenti in materia ambientale, contenute nella l.r. n. 30/2006; e le norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti con la l.r. n. 1/2014, successivamente modificata con la L.R. 07/04/2015 n. 12.

Con tale norma, la regione Liguria individua l'ambito regionale unico, corrispondente all'intero territorio regionale, articolato in quattro aree, coincidenti con il territorio della Città metropolitana e delle tre province liguri.

Le province organizzano i servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, definendo i bacini di affidamento, nonché alla gestione dei rifiuti residuali indifferenziati ed al loro smaltimento, sulla base di uno specifico Piano d'area.

L'art 24, commi 2, 3 e 4 della Legge Regionale 07/04/2015 n. 12, a sua volta modificata dall' art. 6 c. 1 dell'Legge 1/12/2015 n. 20 riporta:

comma 2 Nelle more della approvazione del Piano metropolitano e dei piani d'area di cui all'articolo 16 della L.R. n. 1/2014 e del Piano d'ambito di cui all'articolo 15 della L.R. n. 1/2014 come modificata dall'articolo 19 della stessa legge, al fine di non ritardare la realizzazione di impianti essenziali per evitare l'insorgere di emergenze nella gestione dei servizi o di rilievi per il mancato rispetto della normativa europea:

a) la Città metropolitana e le province provvedono ad assicurare la continuità della gestione della fornitura dei servizi in essere, tramite:

- subentro nei rapporti contrattuali stipulati dai comuni;
- nuovi affidamenti, nel rispetto della vigente normativa comunitaria e statale, comunque finalizzati a raggiungere l'obiettivo dell'unicità della gestione in ciascuna area;
- mantenimento, in capo ai comuni, dei contratti relativi a gestioni in house esistenti, fino alla scadenza degli stessi;

b) le procedure connesse alla realizzazione di interventi per la gestione dei rifiuti urbani vengono portate a conclusione dagli enti che le hanno avviate.

Comma 2 bis Ove la Provincia o la Città metropolitana abbiano definito, con proprio provvedimento anche a titolo di stralcio del Piano d'area o Piano metropolitano, il disegno complessivo della ripartizione territoriale dei servizi di gestione rifiuti da perseguire all'interno del territorio, con l'individuazione dei bacini di affidamento, i comuni possono provvedere, in conformità agli indirizzi definiti da Provincia o Città metropolitana, ad un affidamento del servizio di gestione integrata rifiuti per un periodo non esteso oltre il 31 dicembre 2020.

comma 3 Sono fatte salve le procedure di gara avviate da singoli comuni o da unioni di comuni alla data di entrata in vigore della presente legge.

Comma 4 In ogni caso i nuovi affidamenti devono prevedere idonee clausole per la successiva transizione ad una gestione unitaria per l'area di appartenenza.

La Provincia di Savona, quale Ente di Governo dell'Area Omogenea alla quale appartiene il Comune di Spotorno, con deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 3 del 24/06/2015 ha definito gli *"Indirizzi Provinciali per la gestione transitoria dei rifiuti nelle more dell'approvazione del Piano d'Area e del Piano d'Ambito di cui alla Legge 1/2014 e successive modifiche ed al Piano Regionale per*



Tale delibera ha definito un periodo di transizione di cinque anni che traguardi il 31/12/2020 per l'individuazione del gestore unico. Nel periodo transitorio, agli affidamenti provvederanno direttamente i Comuni con gara d'appalto o tramite società mista con socio privato scelto con gara o in house providing, con clausola di salvaguardia per la risoluzione contrattuale anticipate nel caso in cui la Provincia dovesse individuare il gestore unico prima del 31.12.2020.

Nello specifico contesto Ligure la mancata attivazione – fino ad oggi – dell'ambito ottimale di gestione del servizio rifiuti fa sì che i Comuni conservino la competenza in materia e quindi la legittimazione ad affidare il servizio in conformità alla disciplina nazionale e comunitaria di settore.

### **Piano Regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche**

Da ricordare in ultimo, in ambito regionale, che con la deliberazione del Consiglio Regionale n.14 del 25.3.2015 veniva approvato il Piano Regionale di gestione dei Rifiuti e delle bonifiche;

Si rileva che il suddetto piano, fra l'altro:

- prevede di arrivare, a monte dell'intero ciclo, ad una corretta ed efficiente intercettazione delle raccolte differenziate propedeutica alle successive fasi di recupero e riciclaggio;
- evidenzia come per realizzare una corretta raccolta differenziata dei rifiuti sia indispensabile, non solo poter usufruire di una opportuna pianificazione e di una progettazione organizzata dall'ente gestore, ma anche promuovere la collaborazione ed il coinvolgimento attivo di tutta la popolazione;
- prende atto che la raccolta differenziata "porta a porta" risulta essere virtuosa ma risulta anche essere la modalità più costosa; e che, quindi, la relativa implementazione dovrà essere posta in opera nelle situazioni più vantaggiose, verificando quindi eventuali soluzioni fra loro diversificate ed integrate;

Dalle considerazioni introduttive al piano stesso, inoltre, si evince che:

- "il ciclo integrato dei rifiuti è un sistema molto complesso, che per gli aspetti ambientali, sanitari, energetici, occupazionali ed economico-sociali che lo caratterizzano non si limita ad incidere su specifici ambiti territoriali ma assume valenze di portata ben più ampie, a carattere generale";
- secondo l'attuale normativa ambientale, la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto di una gerarchia che, nell'ordine, elenca la prevenzione, la raccolta differenziata, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e, solo in ultimo, lo smaltimento;
- la raccolta differenziata dei rifiuti urbani è strumento funzionale ad ottimizzare dal punto di vista qualitativo e quantitativo le successive attività di riciclaggio e recupero;
- "per realizzare una corretta raccolta differenziata dei rifiuti è indispensabile non solo avere una pianificazione e progettazione organizzata in funzione delle specifiche caratteristiche del territorio e della popolazione interessata ma occorre creare le basi per ottenere il coinvolgimento della popolazione

stessa, puntando a sviluppare in essa la consapevolezza che il problema dei rifiuti riguarda tutti e tutti devono contribuire alla sua riduzione e soluzione”;

- “fra i fattori da considerare nella organizzazione di un ciclo gestionale virtuoso dei rifiuti troviamo quelli legati ai trasporti ed alla logistica, che vanno affrontati tenendo conto di soluzioni specifiche in funzione della tipologia e della quantità delle materie da trattare”;
- “tra i ruoli fondamentali della gestione virtuosa figura certamente quello della corretta raccolta e gestione della componente umida”;
- nella stesura dei progetti di gestione dei rifiuti, oltre al contesto sociale analizzato, occorre prioritariamente tener conto che la produzione del rifiuto urbano è sempre correlabile all’abitante che lo genera e, quindi, il totale dei rifiuti è sempre rapportabile al numero di abitanti; e in un comune turistico come Spotorno assumono particolare rilevanza gli abitanti fluttuanti/equivalenti; e che tale fattore deve essere considerato al fine di individuare le soluzioni più efficaci ed efficienti, evitando disfunzioni nei cicli gestionali;
- ne consegue che la pianificazione della raccolta, gestione, riciclo e smaltimento dei rifiuti non può prescindere dal considerare la densità della popolazione, le condizioni orografiche e di attività economiche presenti sul territorio, il numero di seconde case nonché i flussi e le presenze turistiche, sia in senso lato sia quelle fine-settimanali, cosiddette “mordi e fuggi”.

### **3. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### **Premesse di carattere generale**

Le disposizioni di cui al comma 20 dell’art. 34 del D.L. n. 179, convertito dalla l. n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli “obblighi di servizio pubblico e universale”, si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un’attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire a tutti un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l’Unione Europea intende il servizio universale come “l’insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza”.

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di

fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale":

*In primis*, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito.

Sostanzialmente gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio comunale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a tariffe accessibili.

Il servizio pubblico locale in argomento presenta molti elementi che fanno rilevare la presenza di obblighi di servizio pubblico ed universale.

Assumendo a riferimento gli elementi di definizione rilevati nell'ordinamento comunitario risulta evidente come il concetto di "servizio universale" (un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile) sia insito nella stessa disciplina generale: la legislazione nazionale e locale ha più volte sottolineato l'esigenza imprescindibile di continuità della gestione del servizio in esame (art. 198 comma 1 D.Lgs. 152/2006; art. 204 D.Lgs. 152/2006).

Infatti il servizio è esteso a tutto il territorio comunale e a tutte le utenze domestiche e non domestiche.

Gli obblighi di servizio pubblico ed universale, richiamati esplicitamente dall'art.34, c. 20 DL 179/ 2012 sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico - sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

Ulteriore definizione di obblighi di servizio pubblico: *"servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico"* (cfr. Commissione Europea).

Si tratta in sostanza di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti. Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

L'impresa beneficiaria deve essere incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro, come avviene, nel caso di Spotorno, attraverso un dettagliato progetto esecutivo.

### **Premesse sulla scelta gestionale del servizio e descrizione sintetica.**

Proseguendo nelle finalità della presente relazione, il Comune di Spotorno per l'affidamento del Servizio di cui trattasi ha inteso valutare il ricorso all'affidamento in house providing per le ragioni che verranno in seguito svolte.

Innanzitutto – ai sensi della L.R. n.20/2015 – con prot.com n.2341 del 9.3.2016 ha inoltrato alla Provincia di Savona apposito schema per realizzazione Progetto riorganizzativo per l'incremento della raccolta differenziata” per richiesta di finanziamento ai sensi della D.G.R. 1569 del 29.12.2015.

In tale contesto il Comune di Spotorno, nel marzo 2016, ha presentato istanza di contributo, ai sensi della D.G.R. n.1569 del 29.12.2015, tramite S.A.T. s.p.a., in forma aggregata con i comuni contermini come auspicato dalla delibera stessa; istanza a cui ha fatto seguito la concessione unitaria di un contributo di € 211.650,00.

Con nota prot.com. n.1766 del 15.2.2017 il Comune inoltrava inoltre specifico “Nulla osta per l'affidamento servizi di cui al suddetto progetto - raccolta, trasporto, spazzamento rifiuti ed affini nel periodo transitorio (31.12.2020) in applicazione dell'Assemblea dei Sindaci della provincia n.3 del 24.6.2015 e della L.R. n.20/2015”.

Veniva proposto, con tale documento, un servizio “Porta a porta integrato” strutturato come segue:

Stabilimenti balneari ed annessi esercizi:

- Raccolte differenziate porta a porta di tutte le frazioni di rifiuto (organica, secco residuo, carta monomateriale, cartone, vetro, plastica/metalli; con sistemi di identificazione utente e pesatura per frazioni organica e secco residuo.

Utenze NON domestiche:

- Raccolte differenziate porta a porta per frazioni organica, cartone, vetro e secco residuo; con sistema di identificazione utente e pesatura per organico e secco residuo.
- Raccolte differenziate stradali/di prossimità per plastica/metalli e carta (monomateriale) mediante campane multiutenza ad accesso controllato e limitazione geometrica dei conferimenti.
- Piattaforma ecologica comunale custodita per tutte le frazioni di rifiuto riciclabile, con accesso giornaliero.

Utenze domestiche:

- Raccolte differenziate porta a porta per frazioni organica e secco residuo; con sistema di identificazione utente e pesatura per organico e secco residuo.
- Raccolte differenziate stradali/di prossimità per carta (monomateriale), vetro, plastica/metalli; mediante campane multiutenza ad accesso controllato e limitazione geometrica dei conferimenti.
- Piattaforma ecologica comunale per tutte le frazioni di rifiuto riciclabile, con accesso giornaliero.

Interventi trasversali:

- Potenziamento/ampliamento piattaforma ecologica comunale custodita a supporto delle nuove raccolte differenziate domiciliari.
- Campagna di sensibilizzazione capillare e diversificata con utenze domestiche, non domestiche e scuole; con obiettivi di prevenzione e riduzione rifiuti da imballaggio, miglioramento qualità del rifiuto differenziato a fini riciclaggio e promozione/potenziamento del compostaggio domestico.
- Acquisto contenitori domiciliari aereati e sacchi/sacchetti in carta rinforzata per miglioramento qualità della frazione organica.



- ~~Acquisto/installazione sistemi di identificazione utente e pesatura rifiuto~~ nelle raccolte domiciliari delle frazioni organica e secco residuo per controllo qualità smaltimenti e successiva applicazione tariffa puntuale.
- Acquisto/installazione sistemi di controllo accessi sulle isole ecologiche a campane multiutenza e sistemi di pesatura e geolocalizzazione sugli automezzi per la pesatura di tutte le frazioni differenziate e la tracciatura dei servizi.

Per ciò che riguardava invece l'affidamento dei servizi nel periodo transitorio - a tutto il 31.12.2020 - si precisava nel contempo che:

- il Comune di Spotorno svolge da diversi anni i servizi di raccolta, trasporto e spazzamento rifiuti ed affini mediante affidamento diretto "in house providing" alla S.A.T. s.p.a. di Vado Ligure, alla quale il Comune partecipa con una quota di capitale sociale del 4,44%;
- negli anni scorsi il Comune di Spotorno, unitamente al Comune di Vado Ligure ed agli altri Comuni soci di S.A.T., ha presentato motivate istanze per l'individuazione di un bacino di gestione unitario di livello infra-provinciale;
- il "Programma organizzativo per l'incremento della raccolta differenziata e del riciclaggio" trasmesso il 9.3.2016 ed il conseguente progetto prevedono la condivisione, d'uso e di costi, con i Comuni di Noli e di Vezzi Portio, di alcune dotazioni infrastrutturali quali allestimento e gestione piattaforma ecologica e compattatori scarrabili a servizio micro-raccolte domiciliari; e tali Comuni gestiscono attualmente i propri servizi tramite la S.A.T. s.p.a. di Vado Ligure;
- l'attuale affidamento in Spotorno è stato da ultimo operato mediante contratto rep. n.3035 del 3.3.2015 (con scadenza 31.12.2015), successivamente assoggettato a proroghe tecniche al fine di completare la progettazione esecutiva del nuovo servizio;
- il Comune di Spotorno ha presentato istanza di contributo, ai sensi della D.G.R. n.1569 del 29.12.2015, tramite S.A.T. s.p.a., in forma aggregata con i comuni contermini come auspicato dalla delibera stessa; istanza a cui ha fatto seguito la concessione unitaria a S.A.T. di un contributo di € 211.650,00.
- non risultava ormai a quel tempo possibile procedere ad affidamento congiunto ad altri Comuni stante che quelli limitrofi avevano già provveduto ad affidare autonomamente alla stessa S.A.T. s.p.a. il servizio raccolta rifiuti nel periodo transitorio a tutto il 31.12.2020.;
- questo Comune aveva pertanto diligentemente intrapreso ogni possibile iniziativa per procedere ad affidare il servizio nel periodo transitorio in forma aggregata - ai sensi del punto 3. della Delibera dell'Assemblea dei Sindaci della Provincia n.3 del 24.6.2015 - e si trovava pertanto nella condizione di procedere autonomamente secondo il punto 5. della deliberazione medesima;
- risultava indispensabile attivare quanto prima il nuovo servizio per raggiungere gli standard di raccolta differenziata e di avvio a recupero previsti dalle norme vigenti.

Per quanto sopra delineato, questo Comune rappresentava l'intendimento di procedere all'affidamento dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento rifiuti nel periodo transitorio, con scadenza 31.12.2020, mediante il sistema dell'In house providing , alla S.A.T. s.p.a. di Vado Ligure secondo il "Programma organizzativo" più sopra descritto.

Ferme restando, ovviamente, le clausole di salvaguardia e di risoluzione anticipata del rapporto contrattuale previste dalla normativa vigente in caso di entrata in esercizio della gestione d'area/bacino.

La Provincia di Savona, con nota prot. com. n.2113 del 22.2.2017, considerato quanto sopra rappresentato, rilasciava nulla-osta al Comune di Spotorno prescrivendo, fra l'altro:

- ~~Il nuovo contratto di affidamento del servizio per la gestione del periodo~~  
transitorio non potrà avere una durata che superi la data del 31/12 /2020;
- Inserimento nel rapporto contrattuale, stipulato al fine di garantire la continuità del servizio nel periodo transitorio, di una opportuna clausola contrattuale risolutiva anticipata laddove la Provincia e/o altro Ente individuato per legge e/o dagli strumenti di pianificazione previsti dalla vigente normativa individui prima della data del 31/12/2020 un gestore unico nel "Bacino di Affidamento LEVANTE" a cui il Comune di Spotorno fa riferimento.
  - Il nuovo contratto dovrà avere per oggetto un servizio di gestione rifiuti (con particolare attenzione alle utenze non domestiche) di tipo "porta a porta" in linea con quanto comunicato dalla Provincia di Savona con nota protocollo n° 6126 del 09/02/2016, con la definizione autentica della Regione Liguria "Raccolta Porta a Porta (PAP): un sistema che preveda, in modo rilevante, tenuto conto delle caratteristiche del territorio comunale, l'utilizzo di sacchi o contenitori destinati alla raccolta domiciliare a livello di singola unità abitativa o di numero civico. (condominiale)" e con il redigendo Piano d'Area, limitando possibilmente la raccolta stradale alla sola frazione del vetro.
  - Nel nuovo contratto dovranno essere esplicitamente inserite le disposizioni di cui alla Legge Regionale n° 20/2015 ed in particolare quanto contenuto all'articolo 4 (Disposizioni inerenti i rapporti contrattuali con il gestore del servizio)1. I comuni, singoli o riuniti in bacini di affidamento individuati dalla Provincia o Città metropolitana, hanno l'obbligo di inserire nei capitolati per l'affidamento del servizio di gestione rifiuti i risultati di riciclaggio conformi agli obiettivi indicati all'articolo 1, nonché le informazioni relative alla filiera dei rifiuti di cui all'articolo 2, comma 2. 2. Per gli affidamenti in corso i comuni provvedono a rinegoziare con i gestori del servizio, nei limiti delle disponibilità di bilancio, una strutturazione del servizio di raccolta differenziata in grado di raggiungere gli obiettivi di riciclaggio indicati all'articolo 1, nonché ad inserire l'obbligo contrattuale di fornire le informazioni relative alla filiera dei rifiuti di cui all'articolo 2, comma 2.

Con nota di chiarimenti prot. Com. n.218 del 8.1.2018 la Provincia di Savona puntualizzava successivamente che le dotazioni di attrezzature ed infrastrutturali in possesso dei Comuni nella gestione del cosiddetto periodo transitorio potranno avere un ciclo di vita che traguardi oltre la fine del periodo transitorio stesso previsto dalla normativa.

La suddetta lettera della Provincia di Savona evidenziava inoltre quanto segue :  
"E' stato già infatti previsto che, all'interno di ogni comune le specificità locali potranno comportare una modulazione e ridefinizione dei servizi in funzione dei diversi contesti urbani. A parità di densità abitativa, la diversa conformazione urbanistica (es. spazio ridotto per i conferimenti esterni degli stessi contenitori), la tipologia di edificazione (con problemi di spazio interno) oltre che il ben noto aumento della popolazione nei mesi estivi, implicano necessariamente l'adozione di gestione operativa puntualmente diversi in funzione dello specifico contesto come può succedere, ad esempio, nel caso di utenze condominiali nelle quali risulti difficile trovare lo spazio necessario per posizionare i contenitori singoli e per le quali potranno essere utilizzati contenitori di volumi superiori";

#### **Caratteristiche dei servizi di raccolta, gestione rifiuti ed affini in Spotorno.**

I servizi oggetto di affidamento sono quelli di raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti urbani in Spotorno, dei rifiuti speciali assimilati agli urbani, inclusi il conferimento degli stessi agli impianti di trattamento e riciclo o smaltimento finale; la Gestione della Piattaforma Ecologica in loc. Valletta e della Stazione di trasferimento intermedio in loc. Rustia; i servizi di spazzamento, igiene urbana ed affini su tutte le aree pubbliche e private soggette ad uso pubblico.

L'Amministrazione Comunale ha ritenuto di addivenire ad una progettazione esecutiva specialistica che prevedesse una gestione integrata dei rifiuti opportunamente diversificata nelle diverse zone territoriali omogenee del Comune nonché secondo le diverse tipologie di utenza; e ciò al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissati dalla vigente normativa a fronte di un contestuale contenimento dei costi ai fini della sostenibilità finanziaria; e ciò avuto riguardo che i sistemi per la raccolta differenziata siano sviluppati ed implementati in base alle specifiche esigenze del territorio interessato, tenendo conto degli aspetti tecnici, economici ed ambientali individuati dalla stessa normativa ambientale (art.181 – comma 4 – Dlgs n.152/2006 e s.m.i.) quali condizioni di fattibilità complessiva.

Con deliberazione della Giunta Comunale n.5 del 12.1.2017, immediatamente eseguibile, è stato approvato il nuovo "Progetto di riorganizzazione servizio gestione rifiuti in spotorno con sistema porta a porta integrato e servizi di spazzamento ed affini" nell' importo complessivo a regime di € 1.511.049,23, iva compresa, così distinti:

• Importo totale servizi soggetti base d'asta	€ 1.123.177,29
• Ammort. attrezzature e interessi non soggetti a ribasso	€ 66.379,72
• Ammort. mezzi raccolta e spazz. Non soggetti a ribasso	€ 141.162,54
• oneri finanziari investimenti non soggetti a ribasso	€ 27.961,56
• costi generali sicurezza e D.U.V.R.I.	
non soggetti a ribasso	€ 15.000,00
• Totale netto del servizio	€ 1.373.681,11
• IVA 10% su € 1.373.681,11	€ 137.368,11
<b>TOTALE</b>	<b>€ 1.511.049,23</b>

Gli specifici compiti operativi del Gestore sono sinteticamente di seguito indicati e più dettagliatamente indicati negli ulteriori elaborati grafici, descrittivi e nel Capitolato tecnico-prestazionale facenti comunque parte del progetto.

Nel "Progetto riorganizzativo del servizio Comunale in Spotorno", sono compresi sinteticamente i seguenti servizi al fine di perseguire gli standards qualitativi attesi dagli obiettivi di legge:

- Gestione della piattaforma ecologica comunale in loc. Valletta e possibile futura stazione di trasfenza in loc. Rustia;
- raccolta differenziata porta a porta del rifiuto secco residuo presso attività di ristorazione ed altre grandi utenze (alberghi, bar ristoranti, stabilimenti balneari, ecc.) mediante bidoni carrellati e fodere biodegradabili; con dispositivo identificazione utente;
- raccolta differenziata porta a porta del rifiuto secco residuo presso attività di ristorazione ed altre grandi utenze (alberghi, bar ristoranti, stabilimenti balneari, ecc.) mediante bidoni carrellati; con dispositivo identificazione utente (tagRfid);
- raccolta differenziata porta a porta della frazione organica presso tutte le utenze domestiche, piccole o grandi che siano, mediante bidoni carrellati o mestelli; con dispositivo identificazione utente;
- raccolta differenziata porta a porta del secco residuo non riciclabile presso tutte le utenze domestiche, piccole o grandi che siano; mediante sacchi trasparenti; dotati di dispositivo identificatore utente;
- raccolta differenziata porta a porta delle cassette in legno ed in plastica presso le attività commerciali;
- raccolta differenziata porta a porta di tutte le frazioni secche riciclabili, della frazione organica e del rifiuto secco residuo presso tutti gli

~~stabilimenti balneari nella stagione estiva, estremamente rilevante nei comuni rivieraschi;~~

- raccolta differenziata “banco a banco” di tutte le frazioni riciclabili presso il mercato settimanale;
- raccolta differenziata dedicata di tutte le frazioni riciclabili, compresa frazione organica, presso le sagre gastronomiche;
- attivazione Isole ecologiche di prossimità – per le sole utenze domestiche ed in aggiunta a quelle del vetro indicate dalla Provincia - per conferimento di carta “selezionata” e plastica/metalli ma munite di limitatore volumetrico ed accesso controllato mediante dispositivo elettronico che consente il riconoscimento del singolo utente (quindi già predisposte per eventuale applicazione tariffa puntuale da parte Gestore unico); programmabili pertanto di limitare l’accesso a determinati numeri civici, consentendo la pesata della campana in fase di svuotamento;
- tutti i bidoni carrellati sono dotati ed i sacchi destinati alle raccolte porta a porta di tag-Rfid per una puntuale registrazione degli svuotamenti, unita a sistemi di identificazione posti su ogni automezzo di raccolta al fine di identificare gli utenti e gli svuotamenti effettuati;
- prevedere un sistema informatico al cui server può accedere il Comune per il monitoraggio sull’andamento delle raccolte e dei servizi per estrarne i relativi reports;
- dotazione di tutti gli automezzi di sistemi di geolocalizzazione per il monitoraggio ed eventuali correttivi di ottimizzazione dei servizi;
- allestimento di tutti gli automezzi di sistemi di abbattimento emissioni in atmosfera (euro 6) nonché di dispositivi di igienizzazione automatica dei contenitori, mediante erogazione di enzimi in fase di svuotamento; oltre, ovviamente ai consueti programmi di lavaggio generalizzato periodico;
- dotazione a tutte le utenze domestiche di appositi kit (cestello sotto-lavello, sacchetti biodegradabili per l’umido e sacchi trasparenti per il secco residuo nonché appositi maxi-shopper per la separazione a monte/accumulo infra-domestico e trasporto dei rifiuti secchi riciclabili alle suddette campane, oltre al dovuto materiale illustrativo/informativo;
- dotazione in comodato gratuito a tutte le utenze Non domestiche dei bidoni carrellati e relativi sacchi e fodere per le raccolte porta a porta;
- dotazione a tutte le utenze condominiali dei bidoni carrellati per la raccolta porta a porta della frazione organica;
- dotazione – in comodato gratuito agli utenti che ne fanno richiesta – di compostiere per attivare il compostaggio domestico e la riduzione del rifiuto organico;

Il corrispettivo stabilito in sede di contratto di servizio e relativi allegati retribuirà l’azienda in house per lo svolgimento complessivo dei servizi ivi elencati; potranno essere stabilite, a norma di Legge, delle forme di adeguamento dello stesso o forme compensative per fronteggiare situazioni di carattere emergenziale e temporaneo o maggiori retribuzioni per ulteriori servizi deliberati dall’Ente, ma, in ogni caso, vale il principio che l’importo del contratto rimane fisso e invariabile.

#### Impostazione metodologica delle fasi progettuali

L’approccio progettuale adottato non ha previsto fin dall’origine la scelta di uno o di un altro sistema di raccolta, ma è la sintesi di un percorso progettuale ben definito. Fermo restando l’obiettivo principale del raggiungimento delle quote minime di raccolta differenziata a livello qualitativo e quindi quantitativo previste dalla legge.

Nel corso della progettazione si è cercato di monitorare in modo puntuale l’andamento stagionale della gestione dei rifiuti, le criticità dirette ed indirette



legata alla territorialità, alla stagionalità, al tipo di turismo e al tipo di approccio al problema dei rifiuti da parte dell'imprenditoria e della popolazione locale.

### Definizione del modello integrato di raccolta differenziata porta a porta

Per arrivare all'attuale modello di servizio scelto dall'Amministrazione comunale, sono state sviluppate diverse proposte progettuali, che si sono consolidate progressivamente nell'individuazione di un modello ideale di sistemi di raccolta rifiuti integrati tagliato su misura per il Comune di Spotorno.

Il Gestore dovrà inoltre predisporre la carta dei servizi per il Comune. Essa dovrà enunciare le regole di organizzazione e di erogazione dei servizi, stabilire i livelli di qualità delle prestazioni e individuare gli strumenti messi a disposizione degli utenti per le comunicazioni con il Gestore e con il Comune, anche con riguardo alla presentazione di eventuali reclami o alla segnalazione di disservizi. La carta dovrà rappresentare, quindi, un irrinunciabile elemento di trasparenza nel rapporto con i cittadini. Essa dovrà contenere disposizioni in merito alla qualità dei servizi pubblici, alle condizioni di tutela degli utenti, nonché alle procedure di indennizzo per il mancato rispetto dei livelli qualitativi previsti. Essa dovrà comprendere almeno la trattazione dei seguenti argomenti:

- validità e diffusione della carta;
- profilo aziendale;
- principi fondamentali;
- standard di qualità del servizio;
- raccolta dei rifiuti indifferenziati;
- raccolta dei rifiuti differenziati;
- comportamento del personale;
- tutela dell'utente e procedure di reclamo e di rimedio;
- valutazione del grado di soddisfazione dell'utente.

Al fine di conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e valorizzazione alla base del presente affidamento, il Gestore, in collaborazione con il Comune, informerà le utenze circa le finalità e le modalità di esecuzione dei servizi di raccolta e trasporto RU ed assimilati, anche mediante la redazione e distribuzione di materiale informativo e l'attività di sensibilizzazione, in cui saranno fornite indicazioni sulle tipologie di rifiuti da separare, sulle modalità di conferimento, sulla destinazione delle stesse, sulle motivazioni, sulle esigenze di collaborazione fra i diversi soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Le attività di informazione e sensibilizzazione dovranno essere riferite a tutte le fasce di utenze (utenze domestiche ed utenze non domestiche), in attuazione del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

Il corrispettivo stabilito in sede di contratto di servizio e relativi allegati retribuirà l'azienda in house per lo svolgimento complessivo dei servizi ivi elencati; potranno essere stabilite, a norma di Legge, delle forme di adeguamento dello stesso o forme compensative per fronteggiare situazioni di carattere emergenziale e temporaneo o maggiori retribuzioni per ulteriori servizi deliberati dall'Ente, ma, in ogni caso, vale il principio che l'importo del contratto rimane fisso e invariabile.

### **Obblighi di servizio pubblico e universale per gli specifici servizi**

Con riferimento agli obblighi di servizio pubblico ed universale in tema di ciclo dei rifiuti, si consideri quanto segue.

Gli obblighi in questione, richiamati esplicitamente dall'art. 34, c.20 DL 179 / 2012 sono indiscutibilmente correlati all'impossibilità di interrompere il servizio per evidenti ragioni igienico - sanitarie e di qualità della vita nelle comunità locali.

~~Risulta opportuno evidenziare come da una parte sia la stessa normativa ad imporre l'obbligatorio svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e dall'altra come non trovi applicazione l'opzione di concorrenza totale nel mercato di cui alla verifica antitrust già ex art. 4, cc. da 1 a 4 DL 138/2011, ora incostituzionale come da sentenza Corte Cost 199/2012, ma pur sempre di riferimento in termini di valutazione tra l'alternativa della concorrenza totale nel mercato rispetto all'approccio con attribuzione di esclusiva ad un unico affidatario.~~

Circa l'obbligatorietà dello svolgimento del ciclo dei rifiuti l'art. 200 DLgs 152/2006 tratta del servizio come di una gestione a svolgimento obbligatorio a cura dell'ente d'ambito.

Del resto, sempre in ottica obbligatoria, in base all' art.198, cc.2 e ss. DLgs 152/2006 i Comuni:

1.concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, stabiliscono in particolare:

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

2. sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.

3. sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

La conferma del fatto che il ciclo dei rifiuti deve essere gestito in esclusiva, evidenziandosi un ente pubblico affidante ed un affidatario unico per territorio e periodo di tempo, e non in regime di concorrenza totale (venir meno del ruolo di affidante da parte dell'ente pubblico, libero dispiego della concorrenza tra più gestori contestualmente operanti sul territorio), a livello di singolo Comune, soprattutto quando quest'ultimo sia di dimensioni medio-piccole, può derivare dalle considerazioni che seguono.

Il ciclo dei rifiuti appare caratterizzato dai seguenti aspetti, elaborati per i singoli segmenti del servizio: spazzamento, raccolta e trasporto, trattamenti per il recupero e per lo spazzamento, e smaltimento.

Quanto alla raccolta e trasporto dei rifiuti, appare in teoria possibile che più operatori nel mercato, in contestuale concorrenza tra loro, intrattengano rapporti diretti con gli utenti finali del servizio, i quali potrebbero anche cambiare il proprio fornitore a seconda della convenienza economica e del livello del servizio reso ma, nel concreto, la questione non risulta attuabile. Più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero probabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono facilmente risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi -gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

Inoltre, dal punto di vista dello strumento stesso di relazione tra il singolo operatore e l'utente finale, la sentenza della Corte Costituzionale n. 239/2009 ha ritenuto, diversamente dalla prassi sino a quel punto adottata, che la tariffa di igiene ambientale ex art.49 DLgs 22/1997 ed ex DLgs 152/2006 fosse nella maggior parte delle applicazioni da considerarsi un tributo e non una tariffa commerciale ex artt. 3 e 4 DPR 633/1972.

Solo con la sentenza della Corte di Cassazione 15.02.2012, n. 3294 si è ribadita in via pressoché definitiva la natura tributaria della tariffa di igiene ambientale.

Pertanto, non risulta quindi nemmeno sussistere uno strumento che possa legittimamente correlare, dal punto di vista commerciale, più operatori e più utenti nell'ottica della concorrenza per il mercato; il transito della remunerazione del gestore in concorrenza totale per l'erogazione di un corrispettivo comunale pare di fatto essere di impossibile attuazione. A rafforzamento di ciò vi è la previsione normativa secondo cui le tariffe del tributo devono essere determinate avendo a riguardo il piano finanziario da elaborarsi annualmente a cura dell'Ente Gestore con obbligo di copertura dei costi gestionali al cento per cento, non potendo tuttavia eccedere i medesimi, prevedendo in nessun modo alcun margine di profitto.

Quanto allo spazzamento stradale, si tratta in tutta evidenza di un segmento per il quale l'esclusiva (unico operatore per Comune per periodo di tempo determinato) non può che essere mantenuta; si tratta infatti di accedere al suolo pubblico per effettuarvi operazioni di pulizia, e solo l'ente proprietario del suolo può ordinatamente definire quale sia l'affidatario che si occupi del segmento specifico. La concorrenza nel mercato non appare nemmeno concepibile.

In esito alle considerazioni di cui sopra, pare potersi concludere che il ciclo dei rifiuti si caratterizzi per obblighi allo svolgimento del servizio, e ciò in forma di esclusiva da parte di un ente affidante ad un solo affidatario per territorio e periodo di tempo.

### **Standard progettuali del servizio**

#### **Sistema di raccolta domiciliare porta a porta**

##### **Utenze NON Domestiche (2 zone territoriali):**

- **Centro storico e cintura:** confermato in toto l'attuale sistema di raccolta domiciliare di vetro, secco residuo e frazione organica, a parte la carta monomateriale e la plastica/imballaggi metallici che dovranno essere conferiti in contenitori multiutenza ad accesso controllato posizionati nella cintura del centro storico.

Questo modello di conferimento di prossimità 24 h direttamente a cura dell'utente, viene confermato passando dall'attuale "discrezionalità" all'obbligatorietà, adottando nuovi contenitori multiutenza con accesso controllato per la carta e la plastica.

##### **Stabilimenti Balneari**

in questa zona è stata confermata l'attuale raccolta porta a porta di tutte le tipologie di rifiuti mediante la raccolta con cassonetto personalizzato a parte la presa dei materiali sciolti per il cartone, cassetine di legno e plastica

Le novità migliorative apportate a servizi per le utenze NON domestiche sono principalmente

- consegna di nuovi cassonetti personalizzati, e relative fodere o sacchi;
- installazione di un chip elettronico per l'identificazione automatica dell'utente;
- consegna di cassonetti per realizzare le isole ecologiche interne negli stabilimenti con coperchio chiuso e feritoie per migliorare la qualità del rifiuto conferito dai clienti sull'arenile.

##### **Utenze Domestiche (due zone territoriali: centro storico e resto del territorio):**

**Centro storico:** L'Amministrazione Comunale, per motivi estetici, di decoro urbano e igienici legati anche all'attività economica-turistica, non hanno ritenuto effettuare in questa zona il servizio porta a porta a sacco delle utenze domestiche.

Gli attuali cassonetti del lungomare, del rifiuto residuo, saranno sostituiti con campane di grandi volumetrie dotate di calotta volumetrica e controllo accessi.

Il riconoscimento utente e la limitazione volumetrica per il rifiuto residuo obbligano necessariamente l'utente stesso di passare dall'attuale "discrezionalità" all'obbligatorietà della separazione preventiva dei rifiuti.

La raccolta dell'organico domestica NON era mai stata attivata nel centro. Come l'utente consegnerà tutte le altre tipologie di rifiuti nelle ISE presenti sulla cintura del centro, porterà anche il proprio rifiuto organico raccolto in sacchetti biodegradabile in un cassonetto speciale chiuso, dotato di serratura con chiave personalizzata.

**Il resto del territorio:** viste le linee guida del piano regionale e le specifiche comunicazioni e indicazioni trasmesse da parte della Provincia ai Comuni nel corso dei primi mesi del 2016, con l'entrante Amministrazione Comunale è stata prevista la raccolta porta a porta del "rifiuto secco residuo" e della "frazione organica"

- a) **rifiuto residuo:** è prevista la raccolta porta a porta per tutte le utenze domestiche con sacchetto personalizzato da 30-40 litri (il primo anno con RFID) da esporre solo una volta alla settimana. Dato però che la maggior parte delle utenze NON residenti non lascerà statisticamente il territorio in modo sincronizzato con l'unica giornata di raccolta e in particolare anche in modo sincronizzato con le specifiche richieste di esposizione in precisi orari dei sacchetti, sono stati previsti anche dei punti di conferimento del sacchetto 24 h nelle Isole Ecologiche attrezzate con le campane con accesso controllato abilitato solo per questa categoria di utenti.
- b) **rifiuto organico:** è prevista la raccolta porta a porta per tutte le utenze domestiche con mastello (edifici con nr. fam ≤ 4 unità) e con cassonetto condominiale per gli altri edifici. Tutti i contenitori saranno dotati di transponder per l'identificazione dell'utente prima del conferimento dei rifiuti. Dato che la maggior parte degli utenti NON residenti sono alloggiati in condomini con cassonetto comune, non ci dovrebbero essere in generale problemi di conferimento di mastelli e relativo ritiro.

In sintesi il nuovo progetto sviluppato introduce ex novo per le utenze domestiche le premesse infrastrutturali (personalizzazione servizi - chip) sia per poter identificare univocamente l'utente, sia per procedere con eventuali controlli/sanzioni.

### **Utenze Domestiche (servizi porta a porta integrativi su tutto il territorio)**

Oltre ai servizi domiciliari principali di cui al punto precedente (residuo e organico) rimangono confermati i seguenti servizi porta a porta su prenotazione e a pagamento:

- a) raccolta rifiuti ingombranti in genere;
- b) raccolta rifiuti verdi dei giardini e di potature;



Per quanto riguarda invece situazioni particolari legate a persone allettate che producono quantità importanti di pannoloni e rifiuti simili, si prevede l'attivazione di servizi porta a porta con cassonetti personalizzati o multiutenza chiusi a chiave e dedicati ad una o più utenze posizionati all'interno oppure di prossimità.

Fermo restando che il cittadino a Spotorno ha la grande fortuna di avere sul proprio territorio una ampia e completa Piattaforma Ecologica nella quale poter conferire gratuitamente i propri rifiuti nei limiti quantitativi e qualitativi previsti dal regolamento, i servizi domiciliari porta a porta a titolo oneroso sopra esposti offrono un pacchetto di servizi di qualità agli utenti domestici e non domestici per effettuare una buona raccolta differenziata riducendo al minimo i rifiuti residui da conferire a smaltimento.

### **Raccolta differenziata di prossimità multiutenza ad accesso controllato**

Le tipologie di rifiuti riciclabili che rimangono ancora all'appello per completare i servizi di raccolta comunali a livello domestico sono:

**Vetro** (racc.con campana di acciaio con accesso controllato e limitatore ad oblò)

Viste anche che le linee di indirizzo comunicate dalla Provincia di Savona nel corso del 2016 riportavano per la frazione pesante del vetro un sistema di raccolta di prossimità con campane o cassonetti stradali, il modello BHS adottato per Spotorno ha confermato anche in questo caso l'impostazione generale proposta dalla Provincia.

**Carta e cartoncino** (raccolta con campana di acciaio con accesso controllato e feritoia)

Per il comune di Spotorno è stata definita la raccolta disgiunta fra carta e cartone. Questa scelta parte dalla volontà di fare un po' di ordine mentale fra gli utenti di cosa è carta e cosa è cartone separando così i due flussi come materiali differenti. I limitatori geometrici previsti ricorderanno ulteriormente la necessità di questa separazione di queste due frazioni diversamente ingombranti.

La conferma della nostra scelta originaria di affiancare alla campana del vetro prevista dalle linee guida dalla Provincia anche quella della carta, si è consolidata in via definitiva anche sulla base dei riscontri oggettivi effettuati dal nostro Gestore su progetti di raccolta porta a porta della carta. Sulla base del monitoraggio effettuato su questi nuovi servizi è emerso che, a fronte di elevati costi del servizio domiciliare e dei materiali distribuiti per effettuare la raccolta (sacchi di carta dedicati):

- La qualità della carta è risultata migliore, ma non particolarmente migliore rispetto a quella della precedente raccolta stradale con cassone monoperatore in relazione anche ai relativi costi;
- La quantità della carta in termini di quantità assolute raccolte non è risultata molto maggiore rispetto a quella della precedente raccolta stradale con cassone monoperatore

A fronte di questi ulteriori elementi, il progetto per il comune di Spotorno ha previsto la raccolta della carta e del cartoncino con la campana di prossimità attrezzata con accesso controllato e limitatore geometrico (feritoia rettangolare).

(raccolta con campana di acciaio con accesso controllato e limitatore geometrico)

E' importante premettere che questo tipo di raccolta misto, rispetto al precedente, è stato adottato per allineare il Comune di Spotorno a scelte strategiche e industriali a livello impiantistico per una gestione territoriale più vantaggiosa di queste tipologie di rifiuti.

Considerato che la raccolta degli imballaggi in plastica era già prima molto critica a livello qualitativo e necessitava comunque di importanti costi di selezione per poter farla rientrare nella classificazione prevista dal COREPLA, considerato inoltre che ora a maggior ragione dovrà essere ulteriormente pretrattata per la selezione dei metalli, valutato inoltre che il maggiore contributo in peso che questa tipologia di rifiuti potrebbe dare al raggiungimento degli obiettivi di % di RD sarebbe veramente modesto rispetto ad un eventuale elevato costo di raccolta domiciliare (connessa anche a oggettive criticità e maggiori costi di spazzamento dovute al vento etc.), al fine di ottimizzare gli ammortamenti delle attrezzature già disponibili per la raccolta con autogru (vetro, carta e plastica) e la gestione del personale assegnato ai servizi, il modello adottato per il Comune di Spotorno prevede di integrare così nell'Isole Ecologica (ISE) tipo anche la campana degli IPM (Imballaggi in Plastica e Metallo).

Questa scelta si ritiene essere anche congruente con le caratteristiche urbanistiche tipiche del territorio di Spotorno relative allo sviluppo edilizio attorno agli anni '60 che lo ha trasformato in un comune con una spiccata connotazione turistica riferita in particolare alle case di NON residenti e alle 2^ case di residenti: il 70% delle utenze domestiche sono NON residenti (nr. 3790 su nr 5455).

#### **Il controllo accessi per il conferimento rifiuti nei contenitori multiutenza e i sistemi di identificazione e misurazione delle quantità di rifiuti prodotte dall'utente**

Come esposto nel punto 2, i diversi contenitori per la raccolta differenziata e relative tipologie consentiranno non solo di raccogliere in modo separato e di qualità tutte le tipologie di rifiuti, ma di attivare il nuovo servizio per la raccolta separata della carta e del cartone in due flussi distinti: il primo nella campana della carta e il secondo SOLO a domicilio (utenze NON domestiche).

La novità principale è che tutti i contenitori per la raccolta rifiuti saranno normalmente chiusi e che l'accesso sarà possibile solo agli utenti abilitati e dotati di chiave elettronica personalizzata. Saranno inoltre dotati di limitatore geometrico di forma per stimolare l'utente a fare una raccolta di qualità.

In particolare ci saranno due tipologie di "contatori" elettronici che rileveranno non solo gli accessi degli utenti per il conferimento (chiave elettronica), ma anche le quantità di rifiuti prodotti:

- **cassonetti carrellati** (prioritariamente a 2 o 4 ruote da 120 – 240 – 360 – 770 – 1000 litri) che sono normalmente chiusi e assegnati in modo personalizzato con diverse volumetrie e quantità alle singole utenze NON domestiche in base alle loro specifiche esigenze. Un transponder identificativo accoppiato in modo univoco al cassonetto e i sistemi di identificazione e/o pesatura eventualmente installati sugli autocarri, consentiranno di identificare l'utente, di registrare i dati della tipologia di rifiuti e relativo volume raccolto.

~~Consentiranno inoltre di rilevare e registrare in modo semplice ed elettronico eventuali anomalie relative alla qualità dei materiali conferiti (impurità) che saranno rilevate dagli operatori della raccolta, alla presenza di rifiuti fuori dal cassonetto, alle rotture del cassonetto da riparare o da sostituire etc. Alcuni di questi dati rilevati e registrati elettronicamente, saranno funzionali ad attivare anche progetti di sensibilizzazione specifica, attiva e preventiva degli utenti critici (1<sup>a</sup> fase), per procedere poi in modo incondizionato con i controlli puntuali e con l'applicazione delle sanzioni amministrative previste. Oltre al controllo di base previsto dalla polizia municipale, è prevista anche l'attivazione con gli altri 2 Comuni di NOLI e Vezzi Portio del nuovo servizio integrativo dell'ECO Ausiliario (condivisione servizi e costi) durante tutto l'anno con l'implementazione dello stesso nel periodo estivo. Grazie ai sistemi elettronici installati sui mezzi, il servizio di controllo di qualità potrà essere mirato, efficientato ed ottimizzato grazie alla sincronizzazione con la gestione dei dati registrati dagli operatori con i sistemi di identificazione elettronica installati sui mezzi.~~

**Tutti i cassonetti carrellati personalizzati** per qualsiasi tipologia di rifiuto, saranno consegnati e assegnati univocamente ad uno specifico utente e saranno dotati di un transponder identificativo installato sul cassonetto stesso per la registrazione automatica degli svuotamenti e/o del peso.

- **Chiave elettronica (una per famiglia e/o utenza domestica non residente e/o utenza NON domestica):** questa chiave elettronica sarà assegnata a tutti coloro che sono regolarmente iscritti alla TARI e che quindi hanno diritto di fruire dei servizi di igiene urbana. Salvo i casi di assegnazione e/o esclusione specifici, con questa chiave elettronica e la relativa abilitazione, sarà possibile accedere indistintamente a tutte le attrezzature multiutenza installate nel territorio del Comune. A titolo esemplificativo e non esaustivo, non potranno ad esempio accedere al calotta volumetrica le utenze domestiche residenti per il quale è attivato il servizio domiciliare con il sacchetto. Ulteriori chiavi se richieste, potrebbero essere consegnate all'utente a titolo oneroso e pagate con la bolletta dei rifiuti anche nel caso in cui venissero perse (da definire da parte dell'Amministrazione).

**La chiave elettronica** è funzionale al conferimento nei contenitori delle ISE (ISole Ecologiche) delle 5 diverse tipologie tradizionali di rifiuti raccolte come carta, vetro, imballaggi in plastica e metalli, residuo e in futuro sarà utilizzata anche per il conferimento alla piattaforma ecologica.

Per il controllo di gestione e la verifica di congruità e correttezza della raccolta differenziata media di rifiuti di ogni utente, tutti gli accessi per qualsiasi tipo di conferimento, saranno registrati non solo ai fini tariffari, ma anche ai fini statistici per realizzare ad esempio delle campagne periodiche di sensibilizzazione "attiva" di quelle utenze che, dalle analisi effettuate, non rientrano per diversi motivi nei parametri di nr. di conferimenti e/o delle quantità medie di produzione rifiuti previste per la loro categoria tariffaria di appartenenza (sia domestica che non domestica).

**Conclusioni sui servizi operativi**

E' stato fin qui descritto in sintesi l'approccio metodologico e progettuale che ha seguito il Comune di Spotorno, per la scelta del Modello Gestionale ed Organizzativo del "porta a porta integrato BHS" come soluzione complessivamente più vantaggiosa per le specifiche caratteristiche territoriali e socio-economiche del Comune.

Nella sostanza il Comune di Spotorno potenzia ed estende il sistema di raccolta porta a porta spinto attuale per le utenze NON domestiche; a parte la carta e gli imballaggi in plastica e metalli per la zona del centro storico e cintura.

La scelta di coprire tutto il territorio con il servizio raccolta porta a porta per il rifiuto residuo e per la frazione organica per le utenze domestiche (nr. 5.450 utenze) è stata un altro importante tassello, anche particolarmente oneroso, per puntare verso gli obiettivi di RD previsti.

Le raccolte differenziate domestiche ad accesso controllato della carta e degli imballaggi in plastica e metalli non fanno altro che affiancare quella ormai "storica" del vetro ed integrano inoltre questa a livello di metodologia industriale; raccolta del vetro in campana già prevista, fra l'altro, dalle linee guida provinciali.

Inoltre, la scelta delle campane per le attività Domestiche - per i soli rifiuti "secchi riciclabili" - trae motivazione da:

- evitare la presenza dei sacchi a terra, soprattutto per la plastica/metalli che (per propria natura) avrebbe incentivato il proliferare della già consistente popolazione murrina sul territorio, con conseguenze di carattere igienico-sanitario, per lo più in presenza di pubblici esercizi;
- secondo le stime ufficiali della Regione, Spotorno è uno dei comuni rivieraschi con il maggior numero di seconde case e quindi il sistema porta a porta sarebbe risultato oltremodo antieconomico;
- problemi di decoro legato alla frequentazione turistica del centro urbano;
- presenza di marciapiedi spesso di ridotta larghezza che con l'accumulo dei sacchi impedirebbero il transito pedonale, con particolare riguardo a disabili ed anziani; e con l'ulteriore problema di dover sopprimere, in alternativa, spazi di sosta indispensabili e già carenti per lo sviluppo urbanistico-edilizio dei decenni passati;
- in concreto si sono solamente aggiunte le campane per plastica/metalli e per la carta rispetto a quella del vetro indicata dalla Provincia; consentendo per lo più agli utenti di conferire i rifiuti H24, in presenza di gran parte di abitazioni di ridotta superficie e spazio disponibile;

**Il personale in servizio**

Per assicurare l'esatto adempimento degli obblighi derivanti dal presente Capitolato, la SAT dovrà avere, alle proprie dipendenze, personale in numero sufficiente ed idoneo a garantire la regolare esecuzione di tutti i servizi previsti.

Tutto il personale, che dipenderà ad ogni effetto dalla SAT, dovrà essere fisicamente idoneo e adeguatamente formato e informato sulle modalità di conferimento di qualità dei rifiuti riciclabili (tipologie non accettate, impurità, calendario servizi, call center etc.), e anche sulle nuove attrezzature tecnologiche installate sui cassonetti e sugli automezzi per la raccolta. Nel rapporto con l'utente il personale deve essere educato e disponibile a dare le opportune informazioni, qualora in suo possesso, circa le frequenze di raccolta e le modalità



~~per effettuare la raccolta differenziata. Deve fornire informazioni alle eventuali richieste dell'utente per come rivolgere eventuali istanze al call center del Gestore, etc.~~

S.A.T. nominerà inoltre un proprio Responsabile dell'Affidamento, il quale:

- dà adeguate, complete ed esaustive istruzioni, informazioni, conoscenze al personale per l'esecuzione dei servizi in affidamento;
- controlla che le prestazioni siano state esattamente adempiute rispetto a quanto prescritto dal Capitolato e adotta ogni provvedimento e azione a ciò necessari.
- dovrà essere autorizzato alla sottoscrizione di eventuali verbali relativi ai controlli disposti dall'Ufficio Comunale Responsabile.

### **Automezzi per la raccolta porta a porta e per i cassoni speciali delle ISE**

Rientrano nel canone di affidamento tutte le spese di acquisto, manutenzione ordinaria e straordinaria, gestione, funzionamento, etc. dei mezzi e anche eventuale aggiornamento/integrazione dei dispositivi tecnologici installati a bordo degli stessi, occorrenti per il corretto l'espletamento dei servizi oggetto dell'affidamento. Sono comprese inoltre tutte le spese di esercizio, nonché le forniture di impianto, d'ufficio, cancelleria, bollettari, stampati, hardware e software applicativi e gestionali, anche con interfaccia cartografica, gestione contratti e traffico dati da e per i controlli accessi presenti sui contenitori, per la gestione delle tecnologie a bordo delle attrezzature fisse e mobili sul territorio, sugli automezzi etc.

E' compresa la messa a disposizione dei dati relativi alle quantità di rifiuti raccolte con i diversi automezzi e con le diverse tipologie di contenitori carrellati e multiutenza e dei dati di produzione dei rifiuti dei singoli utenti (raccolta domiciliare), come pure di quelli gestionali acquisiti in modo integrato tramite geolocalizzatore satellitare. I dati acquisiti dai mezzi sono finalizzati ad un ottimale controllo di gestione e di funzionamento delle attrezzature tecnologiche sul territorio, dei mezzi e del personale.

La SAT dovrà garantire la qualità, la rispondenza alle prescrizioni di legge anche in materia di sicurezza e la correttezza di utilizzo degli automezzi, delle attrezzature e dei materiali, assumendo a proprio carico ogni onere derivante dall'inosservanza delle norme vigenti per la sicurezza del lavoro e per la prevenzione degli inquinamenti.

I mezzi per la raccolta R.S.U. e assimilabili e RD dovranno avere misure e dimensioni adatte alla zona geografica in cui saranno impiegati in relazione alla tipologia e al quantitativo di raccolta, all'accessibilità dei punti di raccolta (ISE, etc.) e alla larghezza ed accessibilità delle strade.

I mezzi adibiti alla raccolta devono avere attacchi "universali" per poter agganciare qualunque tipologia di contenitore carrellato utilizzato sul territorio comunale o presente al centro di raccolta rifiuti comunale. Per le campane la gru deve essere eventualmente attrezzata anche per dover agganciare e sollevare contenitori multiutenza con attacchi speciali tipo "a fungo", come pure anche per lo scarramento dei cassoni di medie e grandi dimensioni per la raccolta dei contenitori multiutenza presenti nelle ISE e per i trasporti di quelli presenti nella Piattaforma/Deposito.

Tutti i veicoli per la raccolta ed il trasporto dovranno essere collaudati per eventuali attrezzature speciali e/o tecnologiche a bordo, ottemperare alle norme di circolazione vigenti nel territorio comunale, salvo speciali autorizzazioni che possono essere concesse dal comune per agevolare lo svolgimento del servizio pubblico (accesso a corsie preferenziali, fermata e

~~sosta anche in zone soggette a divieto, fermata in seconda posizione, accesso alle zone a traffico limitato, etc.).~~

I mezzi dovranno essere nuovi, con i migliori standard relativi alle emissioni del motore e con un ottimale abbattimento acustico del motore e delle attrezzature a bordo, in condizioni tecnico-funzionali ottimali atte a garantire sempre lo svolgimento dei servizi nelle frequenze e modalità indicate nel presente Capitolato e dovranno essere mantenuti in stato decoroso ed in perfetta efficienza, mediante frequenti lavaggi, igienizzazioni ed attente manutenzioni ordinarie programmate e/o straordinarie, e di presentabilità, assoggettandoli anche, se necessario a periodiche riverniciature.

E' onere della SAT la verifica costante sullo stato dei mezzi utilizzati e il perfetto funzionamento delle tecnologie a bordo. Comunque, qualora il Comune riscontri mezzi ritenuti inservibili ed inadeguati o non conformi alle disposizioni in atto, ne potrà richiedere la sostituzione o l'adeguamento, ciò con particolare e non esclusivo riferimento al decoro dei mezzi (verniciatura, sostituzione parti, carrozzeria etc.) e al corretto funzionamento delle parti tecnologiche ed elettroniche, senza che ciò comporti oneri aggiuntivi al Comune.

In caso di rottura o manutenzioni programmate o riparazioni o, comunque, in ogni caso di indisponibilità, tutti i mezzi dovranno essere sostituiti immediatamente da apposite riserve che la SAT avrà cura di procurare in modo che non venga a crearsi alcuna interruzione nello svolgimento dei servizi previsti.

Stessa cosa dicasi per tutte le attrezzature tecnologiche a bordo di strutture fisse o mobili per la raccolta rifiuti finalizzate all'acquisizione puntuale dei dati relativi alla produzione rifiuti dei singoli utenti e delle singole attrezzature multiutenza.

### **Servizi integrativi e accessori alla raccolta domiciliare e territoriale con le isole ecologiche**

Oltre ai servizi di raccolta rifiuti domiciliari per le utenze domestiche e non domestiche calendarizzati secondo le frequenze e le modalità sopra esposte e quelli territoriali previsti con le ISole Ecologiche, già attivi e altri sono previsti anche alcuni servizi accessori e complementari. Questi servizi di raccolta differenziata anche se secondari rispetto alle quantità in gioco, sono funzionali a soddisfare specifiche esigenze di raccolta differenziata relative a particolari rifiuti domestici critici.

- Raccolta differenziata pile esauste sia' stradale che porta a porta presso le rivendite;
  - Raccolta di farmaci scaduti presso le farmacie.
- Sono già attivi i seguenti servizi con specifici contenitori ad uso gratuito:
- Raccolta di indumenti usati
  - Raccolta di oli vegetali/alimentari

Con la revisione del sistema di raccolta domestico del rifiuto residuo e l'attivazione del servizio domiciliare con sacchetto volumetricamente limitato e con la frequenza di raccolta di una volta alla settimana, si rende opportuno che l'Amministrazione valuti la possibile integrazione di specifici servizi a copertura delle oggettive criticità legate alle famiglie con bambini sotto i 3 anni e quelle con persone allettate:

- Raccolta di pannolini mediante cassonetti stradali chiusi a chiave e assegnati a specifiche utenze abilitate, ben identificabili, bloccati a

- Raccolta di pannoloni mediante cassonetto personalizzato assegnato alla singola famiglia con persone allettate incontinenti con certificazione medica e mantenuto su suolo privato.

Entrambe le tipologie di cassonetti contengono rifiuti che saranno svuotati in occasione delle giornate previste per i servizi di raccolta del rifiuto residuo delle utenze domestiche odì quelle non domestiche previste dal piano settimanale stagione e fuori stagione.

Un'altra tipologia di rifiuti molto critica e relativamente nuova, le cui quantità sono esplose negli ultimi anni e deve essere necessariamente presa in seria considerazione per le sue caratteristiche inquinanti e impattanti a livello ambientale, sono i rifiuti denominati piccoli RAEE: dai telefoni tradizionali ai cellulari, carica batterie, orologi di diverso tipo, piccoli elettrodomestici come spazzolini da denti e rasoi elettrici, fon etc., micro computer per lo sport, giocattoli elettrici, etc.

Pur offrendo il Comune di Spotorno questo servizio di raccolta alla Piattaforma ecologica l'utente, per pigrizia e/o per superficialità, essendo di norma questo rifiuto di piccole dimensioni, viene purtroppo spesso smaltito nei rifiuti residui con un elevato rischio e danno ambientale. Gli utenti non sanno probabilmente che queste tipologie di rifiuti, se avviate a recupero non si pagano costi di smaltimento e dal trattamento e riciclo possibile recuperare metalli preziosi sempre più richiesti proprio per la produzione di questo tipo di attrezzature elettroniche in grande crescita a livello mondiale.

#### **Piattaforma ecologica di spotorno, stazione di trasbordo micro raccolte e deposito contenitori scarrabili per raccolte territoriali**

Per aumentare ulteriormente la percentuale di rifiuti raccolti in modo differenziato, col conferimento di rifiuti recuperabili o diversamente trattabili rispetto allo smaltimento in discarica e non tecnicamente conferibili al servizio distribuito sul territorio (ad esempio frigoriferi, legno, vetro piano, metalli di vari tipi e pezzature, rifiuti verdi pubblici e privati, inerti, etc.) Spotorno ha realizzato da diversi anni una piattaforma ecologica in loc. Valletta che abbia anche funzione di centro di conferimento per la raccolta differenziata sovracomunale, così come prevista e concepita dalla pianificazione sovracomunale di settore.

Tra le funzioni e valenze della struttura:

- come si è detto dare possibilità di conferimento di rifiuti che altrimenti non sarebbero indirizzabili alla fase di recupero;
- dare il necessario supporto alle raccolte differenziate porta a porta gestite dalla Società al fine di ricevere ed ammassare il materiale raccolto con piccoli mezzi satellite fino a renderne economico il trasporto in grandi quantità ai riciclatori

- offrire un servizio efficiente e di basso impatto per il conferimento degli ingombranti e degli scarti verdi
- permettere alle utenze produttive e commerciali di smaltire autonomamente partite consistenti di imballaggi (legno, cartone, materiale plastico, juta)

La piattaforma è aperta tutti i giorni (con esclusione della domenica) ed è presidiata da uno o più addetti. Le aree dove i rifiuti verranno conferiti, movimentati, ed eventualmente messi in riserva temporanea sono impermeabilizzate e dotate di opere di canalizzazione delle acque meteoriche.

L'area è attrezzata con un impianto di illuminazione notturno e da un idoneo sistema antincendio.

E' dotata di più piani caricatori a rampa per facilitare lo scarico diretto dall'alto in basso dei diversi materiali nei cassoni scarrabili di grandi dimensioni posizionati al piano di campagna a ridosso delle stesse rampe.

Ferma restando la disponibilità dei servizi di raccolta differenziata porta a porta e di quelli territoriali multiutenza nelle ISE per le tipologie di rifiuti sopra esposte, l'utente domestico e NON domestico potrà comunque e sempre conferire i propri rifiuti riciclabili con propri mezzi anche alla piattaforma ecologica comunale sita in loc. Valletta negli orari previsti e secondo le prescrizioni previste dal relativo regolamento.

In generale l'utente NON domestico potrà conferire anche altre tipologie di rifiuti secondo le specifiche di assimilazione qualitativa e quantitativa che sono/saranno riportate nel nuovo regolamento comunale di gestione della Piattaforma Ecologica.

### **Spazzamento stradale**

Lo spazzamento stradale risulta in generale strutturato senz'altro bene dal punto di vista progettuale, prestazionale, qualitativo e quantitativo per garantire un'immagine turistica ottimale del comune di Spotorno.

L'obiettivo che il nuovo sistema di raccolta e spazzamento, deve raggiungere non sia tanto quello di aumentare ancora il livello prestazionale del servizio stesso, che è già molto alto, ma piuttosto quello di rimodularlo e armonizzarlo gradualmente a livello quantitativo e prestazionale durante l'anno.

Oltre allo spazzamento manuale, può essere perfezionata l'attuale organizzazione del servizio di spazzamento meccanizzato - una volta monitorata a regime la nuova macchina a disposizione - in modo tale che sia più produttivo ed efficace a livello di risultato operativo rispetto alle ore lavorate attualmente.

Si potrebbe ad esempio introdurre il divieto di parcheggio - a rotazione e per zone - per le giornate di spazzamento programmate annualmente. Si ritiene questa modifica senz'altro opportuna perché la nuova spazzatrice compatta che sarà acquistata per il nuovo contratto sarà della nuova generazione e decisamente più performante di quella attuale sia a livello meccanico ed operativo (bracci, spazzole etc.) sia a livello di prestazione oraria e chilometrica.



**MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Come già esplicitato nel *quadro generale di riferimento per l'affidamento dei servizi pubblici locali*, le alternative per l'affidamento del "Servizio gestione rifiuti in spotorno con sistema porta a porta integrato e servizi di spazzamento ed affini" risultano essere le seguenti:

- *affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica* ex art.164 e ss. DLgs 50 / 2016 ed art.30 e ss. Direttiva 2014/23/UE;
- *affidamento del servizio a società mista con socio appaltatore* ex artt 5, c.9 e 184 DLgs 50 / 2016;
- *affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico in house*, ex artt 5 e 192 DLgs 50 / 2016, nonché ai sensi del citato n.46 e dell'art.12 della Direttiva UE 2014/23,, purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti soci come avviene su un proprio ufficio, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) individuati in prima battuta dalla storica sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal, successivamente dall'art.113, c.5, lettera c) DLgs 267 / 2000, abrogato dall'art.12, c.1 DPR 168 / 2010, ma soprattutto come da citate norme ex DLgs 50 / 2016 di seguito richiamate.

Per la gestione del servizio di "Servizio gestione rifiuti in spotorno con sistema porta a porta integrato e servizi di spazzamento ed affini", il Comune di Spotorno intende optare per l'affidamento in house providing alla Società S.A.T. Spa.

A tal fine, occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, ai quali si è fatto riferimento in precedenza.

S.A.T. S.p.A. Fu originariamente costituita nel 1992 tra i Comuni di Vado Ligure e Quiliano e la Soc. Ecofar S.R.l., si presentava quindi come società misto pubblico-privata.

Il Comune di Spotorno è divenuto socio di S.A.T. S.p.A. il 28/02/1996 a seguito della cessione di quote del socio privato della stessa.

In seguito alle evoluzioni legislative in materia di gestione dei servizi pubblici locale, fu attuato un percorso di riorganizzazione societaria con scissione della Società madre in due società: una misto pubblico privata ILSAT S.p.A. E il mantenimento della S.A.T. S.Pa. A capitale interamente pubblico.

**Partecipazione pubblica totalitaria.**

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda la composizione del capitale sociale.

S.A.T. S.P.A è una società a capitale interamente pubblico, operante nel settore della gestione del ciclo dei rifiuti, attualmente partecipata da \_\_\_\_ Comuni della Provincia di Savona .

Il vigente Statuto della Società, approvato con Delibera di Consiglio Comunale di Spotorno n . 40 del 21/08/2017 e dall'Assemblea dei Soci nell'Assemblea Straordinaria del 17/10/2017, garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo:

- all'art. 1 " *E' costituita una società per azioni (con partecipazione totalitaria di capitale pubblico, secondo quanto previsto dall'art. 7 del presente Statuto)*

- l'obbligatorietà delle detenzione di partecipazione da parte di enti pubblici (art. 8);
- le azioni possono essere cedute o trasferite a Enti Pubblici (art. 11)

### **Conclusioni sulla partecipazione totalitaria**

Tenuto conto degli elementi che precedono, risulta che S.A.T. Spa è interamente partecipata da capitali pubblici e non risulta ammesso l'ingresso di capitali privati.

### **Il c.d. controllo analogo.**

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del c.d. controllo analogo, anche congiunto, di ciascuna delle amministrazioni affidanti.

Il Comune di Spotorno è socio di S.A.T. Spa, con una partecipazione corrispondente al 4,44 % del capitale sociale (pari a n. 11.318 azioni, ciascuna del valore nominale di € 27.213,14).

In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce a ciascun Ente locale socio, che si avvalga di S.A.T. Spa per lo svolgimento del servizio, adeguati strumenti per l'esercizio del c.d. controllo analogo sulla Società.

Il "controllo analogo" si intende come controllo gestionale e finanziario stringente e penetrante dell'ente pubblico sulla società tale da realizzare un modello di delegazione interorganica nel quale la società opera come una longa manus del socio pubblico. Esso determina quindi in capo alle amministrazioni controllanti un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione.

Le previsioni a tal fine contenute nello Statuto societario sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti:

- All'Assemblea dei soci, oltre alle materie di competenza previste dall'art. 2364 bis. del C.C., spetta la nomina del Presidente e del Vice presidente del Consiglio di gestione, l'approvazione del piano strategico industriale e finanziario presentato annualmente dal Consiglio di Gestione.

Inoltre, al fine di consolidare a favore dei soci, un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, l'assemblea ordinaria delibera circa l'autorizzazione per il compimento, da parte degli amministratori di :

- acquisto o alienazione di immobili, nonché di diritti reali immobiliari, o decisioni sulla destinazione d'uso degli stessi;
- Iscrizione di ipoteche sugli immobili sociali;
- acquisto, affitto, cessione di aziende o di rami d'azienda;
- assunzione di finanziamenti o contributi di natura pubblica, del valore superiore a euro 100.000,00 (centomila/00), ovvero ratifica successiva dei relativi provvedimenti assunti dal Consiglio di gestione, in caso di urgenza;
- concessione di finanziamenti di qualunque genere, nel rispetto di quanto previsto nell'oggetto sociale);
- acquisizione o alienazione di partecipazioni in altre società nei limiti delle disposizioni vigenti.

L'Assemblea straordinaria della Società ha deliberato che oltre all'Assemblea sia presente un Consiglio di Gestione e un Consiglio di Sorveglianza

Ciò rafforza la presenza all'interno degli organi decisionali, di rappresentanti degli Enti soci in conformità al dettato di cui all'art. 5 comma 5 del Dlgs. 50/2016.

Nel Consiglio di gestione la rappresentanza di tutti i soci si raggiunge attraverso la nomina di un rappresentante riservata al socio maggioritario mentre i restanti due componenti sono nominati di comune accordo tra i rimanenti soci.

Il consiglio di Sorveglianza è composto da numero 9 rappresentanti nominati dai soci in base al criterio dei maggior partecipazione al capitale societario.

Nel caso specifico, il Comune di Spotorno, in virtù della percentuale di partecipazione al capitale sociale, ha un proprio rappresentante in seno al Consiglio.

Il Consiglio di Gestione come sopra illustrato ha poteri più limitati nelle decisioni più significative.

Inoltre, entro il mese di novembre di ogni anno il Consiglio di Gestione dovrà altresì predisporre un documento, recante piano strategico, industriale e finanziario, evidenziando un computo preventivo annuale, relativo al fatturato, agli investimenti ed alla redditività prevista per l'anno successivo, da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea, su parere del Consiglio di Sorveglianza, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto.

#### Il Consiglio di sorveglianza:

- esprime parere in ordine ai piani strategici, industriali e finanziari della società predisposti dal Consiglio di Gestione,
- approva il bilancio di esercizio, contribuendo unitamente alle speciali competenze dell'Assemblea, al "Controllo Analogo".

Altre importanti competenze in capo al Consiglio di Sorveglianza sono: l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei Componenti del Consiglio di Gestione; l'obbligo di riferire almeno una volta all'anno all'Assemblea sull'attività di vigilanza svolta, sulle omissioni e sui fatti censurabili più rilevanti; l'espressione del parere sulle nomine in capo al Consiglio di Gestione.

Il controllo contabile è esercitato da un Revisore legale o da una società di revisione, la nomina e la revoca sono riservate all'Assemblea.

#### Il controllo analogo di tipo operativo.

Parimenti risulterà importante un controllo operativo sugli specifici servizi che preveda la verifica degli standard qualitativi come previsti dal progetto e dal Capitolato tecnico-prestazionale che regoleranno l'erogazione dei servizi stessi.

Tali standard saranno ovviamente quelli desumibili dal capitolato prestazionale ed il loro rispetto sarà ancor meglio accertato tramite apposite indagini di customer satisfaction a cadenza almeno annuale.

~~Non mancherà comunque da parte del personale tecnico interno all'Amministrazione - la consueta attività di costante monitoraggio periodico del territorio e delle condizioni del servizio opportunamente, documentate mediante reports e documentazione fotografica.~~

La stessa diffusione della "Carta della qualità del servizio" consentirà una fattiva partecipazione da parte dei cittadini.

Così come l'apposito sito web ed il numero verde a disposizione dei cittadini.

Da tale controllo operativo scaturiranno quegli indirizzi correttivi strategici da parte dell'Amministrazione Comunale rivolti alla specifica territorialità dei servizi di cui trattasi; e ciò nelle diverse fasi preventiva, concomitante e successiva.

La nuova impostazione tecnologica ed informatizzata del sistema di gestione dei rifiuti consentirà al Comune la disponibilità continua di reports periodici puntuali sia sullo svolgimento del servizio da parte del gestore, in quanto a reports mensili sulle pesate, tempi e percorsi di lavoro da parte degli automezzi, sia all'andamento delle raccolte differenziate da parte delle utenze domestiche e non domestiche anche per singole zone territoriali.

Anche grazie a tale impostazione progettuale-organizzativa l'Amministrazione potrà fornire al Gestore gli opportuni indirizzi riorganizzativi e migliorativi secondo le diverse e mutevoli esigenze della cittadinanza.

Tutte le peculiarità e modalità del controllo come sopra delineate, senza alcun dubbio ed inequivocabilmente – peraltro con estrema immediatezza e flessibilità procedurale – consentono di esercitare funzioni di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo dell'operato della Società, nell'espletamento delle attività ed esercizio dei servizi affidati, che consentono di assicurare che i livelli e le condizioni di erogazione del servizio, anche con riferimento a standard quali – quantitativi, siano conformi al contratto di servizio, alla carta dei servizi e comunque adeguati alle esigenze dei cittadini e degli altri utenti (non ultima la popolazione turistica).

E' verosimile immaginare che un modello così partecipato e piuttosto flessibile risulterebbe di difficile applicabilità con il coinvolgimento di interessi di soggetti terzi privati.

Dal punto di vista della governabilità rispetto alle mutevoli esigenze della popolazione, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, a fronte del più complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara, a mezzo del contratto di servizio, con indubbie difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

### **Conclusioni sul c.d. controllo analogo.**

Gli indici della presenza del controllo analogo di cui agli artt. 5 del Codice dei Contratti e 16 del D. Lgs. 175/2016 sono molteplici.

In relazione al **controllo sugli organi**, rilevano le già citate previsioni dello Statuto che riservano ai soci affidanti la designazione dei membri del Consiglio di Gestione e del Consiglio di Sorveglianza, del Collegio Sindacale, e del Revisore legale.

In ordine al **controllo sugli atti**, è possibile concludere che ciascun socio affidante può effettivamente orientare le decisioni e gli atti di gestione più



significativi della Società e tutti quelli relativi allo svolgimento del servizio nel proprio territorio, essendo chiamato ad esprimere la propria posizione in più sedi:

- nell'Assemblea dei Soci, competente non solo nelle materie previste dalla legge, ma anche su una serie di importanti decisioni che, di norma, appartengono alla competenza esclusiva degli amministratori;
- nel Consiglio di Gestione, per l'autorizzazione decisioni soggette ad approvazione o autorizzazione dell'Assemblea e per il piano strategico industriale e finanziario
- nel Consiglio di Sorveglianza attraverso l'approvazione del bilancio di esercizio da sottoporre all'Assemblea

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 4, lett. c) del D. Lgs. 50/2016, si segnala che non emergono elementi per ravvisare il perseguimento, da parte di S.A.T. Spa, di interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

In tale quadro, è possibile concludere nel senso che il Comune di Spotorno può esercitare su S.A.T. Spa un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, particolarmente articolato ed incisivo, che si realizza sia attraverso il controllo sugli organi sia attraverso il controllo sugli atti.

### **La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.**

La terza ed ultima condizione posta dall'ordinamento riguarda l'attività svolta dalla Società, rivolta in via prevalente in favore degli Enti Locali soci.

La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò solo considerarsi rispettata.

A tale criterio quantitativo fa riferimento, anzitutto, il D. Lgs. 175/2016, il quale, nel disciplinare il contenuto dello statuto della Società, si riferisce all'80% del fatturato prodotto.

Sotto tale profilo, lo Statuto di S.A.T. Spa (art.7) risulta conforme alla disciplina di riferimento, avendo previsto, conformemente all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016, *"La Società, operando come strumento in house providing deve verificare ed assicurare che oltre l'80% (ottanta per cento) del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci.*

*La produzione ulteriore rispetto a tale limite è consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società.*

*Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 1 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del cod. civ. e comporta le conseguenze, gli effetti e l'adozione delle misure previste dalle disposizioni di legge.*

*Nell'ipotesi che la Società svolga attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato deve adottare sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività"*

Si segnala che, rispetto alla condizione in esame, secondo le Linee Guida ANAC n. 7 di attuazione del D. Lgs. 50/2016, la conformità della clausola statutaria all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016 è condizione necessaria e sufficiente per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del Codice dei Contratti.

~~Pare comunque opportuno soffermarsi sulle condizioni poste dall'art. 5 del D. Lgs. 50/2016, ove si richiede che oltre l'80% dell'attività sia effettuata nello svolgimento di compiti affidati alla Società dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.~~

Qui il criterio quantitativo non è immediatamente riferito al fatturato prodotto.

Quest'ultimo rappresenta il criterio ordinario, ma non certo esclusivo, per accertare la sussistenza dell'attività prevalente.

Il comma 7 dell'art. 5 precisa infatti che la percentuale dell'attività è accertata considerando il fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione ovvero altra idonea misura alternativa basata sull'attività.

Il comma 8 aggiunge, inoltre, che ove il fatturato relativo al triennio precedente non sia più pertinente in relazione alla riorganizzazione delle attività della Società, *"è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile"*.

Nel caso di S.A.T. Spa, il fatturato totale medio prodotto nel triennio precedente appare in misura adeguata per l'accertamento della condizione dell'attività prevalente.

### **Conclusioni sull'attività prevalente.**

Il fatturato medio del triennio 2013/2015 nei confronti degli enti controllanti si attesta oltre la soglia dell'80%.

### **ULTERIORI MOTIVAZIONI DELLA MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E DEL MANCATO RICORSO AL MERCATO**

- L'amministrazione ritiene innanzitutto di condividere quanto rilevato dal Garante della Concorrenza e del Mercato, nella cui ultima "Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani" afferma, fra l'altro, che:
  - *"Inoltre, l'analisi compiuta ha condotto ad appurare che diverse regioni non hanno ancora completato le procedure necessarie per la costituzione effettiva degli ATO e per la selezione del soggetto affidatario. Ciò crea incertezza sulle caratteristiche tecniche ed economiche degli affidamenti per i quali le imprese possono concorrere e disincentiva la realizzazione degli investimenti necessari a tal fine, così incidendo negativamente sull'effettiva concorrenzialità delle gare".*
  - *La scelta degli Enti Locali di procedere ad affidamento diretto del servizio, in luogo dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, a volte segue ad una valutazione comparativa effettuata avendo riguardo agli obiettivi pubblici perseguiti e tenuto conto dei tempi necessari, delle risorse umane e finanziarie da impiegare e del livello qualitativo delle prestazioni desiderato, che conduce ad individuare nella modalità "in house providing" la soluzione organizzativa più economica, efficace ed efficiente. In tal senso, la predilezione per l'affidamento diretto deriva dal fatto che i costi di transazione legati alla preparazione delle procedure ad evidenza pubblica e al (spesso quasi certo) contenzioso successivo all'aggiudicazione sono talvolta di ammontare significativo e tale da annullare i guadagni in efficienza (eventualmente) ottenibili con una selezione competitiva del soggetto affidatario del servizio, se non addirittura tale da rendere quest'opzione meno conveniente rispetto ad un affidamento diretto".*

- In relazione a tali precedenti considerazioni, l'affidamento in house rileva a maggiore ragione per il fatto che lo stesso riguardi un periodo transitorio riguardato al 31.12.2020.
- L'affidamento in house a SAT consentirebbe di concretizzare – di fatto e da subito – già nel corrente periodo transitorio, quella gestione unitaria per area omogenea perseguita dalle normative Nazionali e Regionali in materia;
- In merito al progetto di cui trattasi – ai sensi della L.R. n.20/2015 – con prot.com n.2341 del 9.3.2016 il Comune di Spotorno ha inoltrato alla Provincia di Savona apposito schema per realizzazione “Progetto riorganizzativo per l'incremento della raccolta differenziata” per richiesta di finanziamento ai sensi della D.G.R. 1569 del 29.12.2015.
- In tale contesto il Comune di Spotorno, nel marzo 2016, ha presentato l'istanza di contributo tramite S.A.T. s.p.a., in forma aggregata con i comuni contermini come auspicato dalla delibera stessa; istanza a cui ha fatto seguito la concessione unitaria di un contributo di € 211.650,00.
- In ossequio alle previsioni pianificatorie Regionali e Provinciali il Progetto riorganizzativo di Spotorno conferma inoltre di condividere la gestione della propria piattaforma ecologica in loc. Valletta con i Comuni di Noli e Vezzi Portio, in cui i servizi sono gestiti da SAT.
- Tale piattaforma rappresenta un'insostituibile infrastruttura a servizio delle raccolte differenziate nei Comuni di Spotorno, Noli e Vezzi Portio ma, potenzialmente anche del comune di Bergeggi. L'affidamento del Servizio di Spotorno in capo a SAT consente pertanto di mantenere una gestione unitaria, coordinata ed integrata con contestuale evidente conseguimento di economie di scala correlate sia alla gestione delle attrezzature ed alla custodia, sia, fra l'altro, alla contabilizzazione dei flussi di rifiuti provenienti dai Comuni utenti.
- Un cambio gestionale comporterebbe una fase di riorganizzazione fra gestori diversi con conseguente interruzione dei servizi, senz'altro non possibile.

Si rinvergono ulteriori benefici per la collettività nella forma di affidamento prescelta:

- Si consideri che la gestione unitaria a livello territoriale da parte di SAT risulta ormai consolidata da anni con piena soddisfazione per i cittadini utenti, ed è funzionalmente strutturata dalla Società stessa con omogenee raccolte territoriali; mentre l'ingresso di soggetto terzo non garantirebbe il mantenimento dell'attuale equilibrio gestionale e funzionale con gravi ripercussioni nella gestione strategica delle raccolte differenziate e conseguenti disagi per i cittadini dell'ambito, oggi abituati ad una omogenea modalità di gestione dei Servizi rapportandosi più agevolmente ad un unico gestore.
- In un ambito territoriale soggetto a frequenti flussi migratori reciproci fra i Comuni limitrofi – vuoi per il mercato della casa, vuoi per esigenze di lavoro – risulta fondamentale per i cittadini dell'area geografica stessa ritrovare modalità di svolgimento dei servizi analogo e, ancor più, un unico interlocutore/gestore.
- Le già consolidate gestioni dei servizi da parte di SAT nei Comuni del circondario costituiscono inoltre garanzia di continuità dei servizi al cittadino ed alle Amministrazioni Comunali interessate grazie alla pronta disponibilità di mezzi, attrezzature e personale per eventuali necessità di sostituzioni/integrazioni, emergenze e servizi non altrettanto garantibili da soggetto terzo proveniente da fuori ambito.

Sono sempre più frequenti, ad esempio, le iniziative turistiche e le manifestazioni sportive “outdoor” organizzate – anche fuori stagione – dal Comprensorio turistico “ Il Golfo dell'isola” (Comuni di Spotorno, Noli,

~~Bergeggi e Vezzi Portio), che comportano la ricettività di migliaia di persone con enorme impatto sulla gestione dei rifiuti in singoli fine settimana.~~

Per ciò che riguarda i diretti vantaggi verso l'Ente:

- Il principio fondamentale che ha sempre ispirato negli anni l'Amministrazione Comunale di Spotorno consiste innanzitutto nella volontà di svolgere i servizi oggetto di affidamento, anziché mediante un contraente esterno verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti d'appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una gestione diretta del servizio. Ed in tal modo si concretizza il proposito di gestire la materia dei rifiuti per mezzo di un soggetto pubblico la cui mission aziendale sia dettata non solo da logiche di profitto ma ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi ed innovativi.
- Con l'affidamento in house il Comune può esercitare un controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in modo immediato i flussi di rifiuti movimentati sul proprio territorio; si crea incremento dell'attività di un'azienda che opera sul territorio e per il territorio con conseguenti benefici sociali per lo stesso e prevenendo/attenuando la sempre possibile conflittualità sindacale che potrebbe verificarsi con il passaggio ad un appaltatore terzo; situazioni che possono pregiudicare la regolare prosecuzione contrattuale, con evidenti ripercussioni sull'igiene e la salute pubblica che le attività in parola mirano a tutelare.
- S.A.T. s.p.a. si occupa – per conto dei 12 comuni gestiti – di bandire le gare per gli smaltimenti e/o recuperi delle frazioni differenziate (escluso il secco residuo) nonché per la fornitura di attrezzature e materiali, ottenendo, in tal modo, tariffe vantaggiose; supporta inoltre l'ufficio tecnico nell'affrontare problematiche legate alla gestione concreta dei rifiuti; affianca l'Amministrazione Comunale nei rapporti con gli Enti Pubblici sovraordinati in materia.
- Una forte motivazione dell'affidamento diretto è infine rappresentata dal fatto che SAT ha concretamente dimostrato di aver raggiunto l'obiettivo di raccolta differenziata del 65% previsto dall'art.205 del D.lgs n.152/2006 e s.m.i. nei propri comuni gestiti e, pressoché totalmente, la percentuale minima di avvio a riciclo del 45% fissata dalla vigente normativa regionale.

## **MOTIVAZIONE ECONOMICA DELLA SCELTA**

Con la richiamata deliberazione n.5/2018, di approvazione del progetto, è stato fornito indirizzo al Capo Area Lavori Pubblici e Ambiente di richiedere a S.A.T. s.p.a. di Vado Ligure la propria migliore offerta per l'espletamento del nuovo "Progetto di riorganizzazione servizio gestione rifiuti con sistema porta a porta integrato e servizi di spazzamento ed affini in Spotorno" secondo le seguenti articolazioni e modalità :

- a) Disponibilità ad espletare il servizio di gestione rifiuti nella fase di start-up, secondo le attuali condizioni tecnico-economiche, nel periodo dal 1.4.2018 al 30.4.2018;
- b) Offerta a ribasso percentuale per la gestione del nuovo servizio nel periodo dal 1.5.2018 al 31.12.2020;
- c) Offerta a prezzo unitario per la gestione del trasporto e smaltimento della frazione organica biodegradabile presso gli impianti autorizzati;



di Vado Ligure, per l'espletamento del servizio in oggetto, con le seguenti risultanze:

- Per il periodo 1.4.2018-30.4.2018 : € 996.668,47, oltre iva;
- per l'Anno 2019: € 1.365.494,05, oltre iva;
- per l'Anno 2020: € 1.365.494,05, oltre iva;
- il prezzo unitario di €/ton. 103,00, oltre iva, per trasporto e conferimento a riciclaggio rifiuti urbani biodegradabili provenienti da raccolta territoriale.

Per la valutazione economica dell'offerta si riassumono le risultanze del giudizio di congruità compilato in data 02.02.2018 ai sensi dell'art.192 – 2° comma, prima parte, del D.lgs n.50/2016 e s.m.i., con cui il costo totale annuo pro-capite di gestione del servizio rifiuti in Spotorno è stato determinato in €/ab./anno 188,41. Si è poi rilevato che il costo pro-capite così definito risulta:

- inferiore al costo medio totale di 226,26 €/ab./anno rilevato per la Liguria dal rapporto ISPRA 2017 (per il 2016) sulla base dei piani finanziari relativi ai comuni campione considerati;
- inferiore al costo medio totale di 218,41 €/ab./anno rilevato per la Liguria dal medesimo rapporto ISPRA 2017 (per il 2016), ma sulla base dei dati ricavati dai MUD compilati dai comuni campione; dati a loro volta bonificati da ISPRA con i certificati dei conti consuntivi dei Comuni stessi al fine di ampliare il campione di indagine.

Si è inoltre proceduto a considerare l'offerta anche in rapporto al costo unitario del servizio per utenza Tari servita, in comuni rivieraschi a vocazione turistica, con le seguenti risultanze:

Comuni	Utenze Domestiche n.	Utenze Non domestiche n.	Totale Utenze n.	Costo totale gestione rifiuti iva inclusa in €	Costo utenza (UD + UND)
<b>Spotorno</b>	<b>5.656</b>	<b>349</b>	<b>6.005</b>	<b>1.755.428,41</b>	<b>292,33</b>
Celle	5.580	355	5.935	2.007.853,66	338,31
Cogoleto	6.415	1.538	7.953	2.278.280,00	286,47
Albisola Sup.	7.200	600	7.800	2.219.000,00	284,49

Da tali ultimi rilievi si riscontra che i costi di Spotorno risultano:

- inferiori a quelli del Comune di Celle Ligure;
- pressoché in linea con quelli del Comune di Cogoleto;
- pressoché in linea con quelli del Comune di Albisola Superiore, evidenziando che il servizio è gestito da Società privata in regime di concorrenza e tenendo per lo più conto che:
  - la pressione turistica di Spotorno è stata rilevata ufficialmente dalla regione Liguria in n.244.085 presenze nel 2016 a fronte delle sole n.12.768 presenze di Albisola Superiore;

l'entità degli esercizi ricettivi di Spotorno sui quali espletare la raccolta porta a porta dell'umido e del secco residuo (Alberghi, ristoranti, bar) sono assolutamente superiori.

Sempre allo scopo di raffrontare i costi di servizio con un comune del comprensorio rivierasco di Spotorno, a vocazione turistica e gestito da azienda privata individuata in regime di concorrenza, si sono ulteriormente confrontati i dati di Spotorno con quelli di Albisola Superiore, sulla base degli abitanti equivalenti (di cui al richiamato Piano regionale Rifiuti), con le seguenti risultanze:

Comuni	Media Abitanti equivalenti su base regionale	Costo totale gestione rifiuti	Costo totale €/ab/anno
<b>Spotorno</b>	<b>9.317</b>	<b>1.755.428,41</b>	<b>188,41</b>
Albisola Superiore	10.353	2.219.000,00	214,34

Le valutazioni, stime e considerazioni effettuate, unitamente alle correlate analisi ambientali e socio-economiche nonché la valutazione della congruità economica dell'offerta presentata dalla S.A.T. s.p.a. di Vado Ligure, avuto riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione, consentono di constatare la coerenza e conformità della modalità di espletamento in house providing prescelta per l'espletamento del "Servizio gestione rifiuti in Spotorno con sistema porta a porta integrato e servizi di spazzamento ed affini" nel periodo transitorio 1.4.2018 - 31.12.2020.

19/10/2017  
2/2/2018

AREA AMMINISTRATIVA  
IL RESPONSABILE  
AREA TECNICA MANUTENTIVA  
LAVORI PUBBLICI  
(Geom. Giuseppe Barberis)