

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

INFORMAZIONI DI SINTESI

| | |
|---|--|
| Oggetto dell'affidamento | <i>Servizi di igiene ambientale</i> |
| Ente affidante | Comune di Curno |
| Tipo di affidamento | Contratto di servizio |
| Modalità di affidamento | Affidamento diretto a società in house |
| Durata del contratto | 10 anni |
| Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo | <i>Nuovo affidamento</i> |
| Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare | <i>Singolo comune</i> |

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

| | |
|---------------------|--|
| Nominativo | Arch. Roberta Maggioni |
| Ente di riferimento | Comune di Curno |
| Area/servizio | Servizio Urbanistica Ambiente Ecologia |
| Telefono | 035603061 |
| Email | maggioni.roberta@comune.curno.bg.it |
| Data di redazione | <u>_19/10/2018_</u> |

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La presente relazione è redatta nel rispetto di quanto previsto dal Decreto Legge 18/10/2012, n. 179 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221). L'Art. 34, comma 20 del citato Decreto prevede quanto segue:

“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.”

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

A tale proposito giova ricordare che l'art. 183, comma 1, lett. n) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito anche il “**Codice dell'Ambiente**”) definisce il **servizio di “gestione” dei rifiuti** come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

Il combinato disposto dell'art. 25, comma 4 del D.L. 1/2012 e dell'art. 202 del Codice dell'Ambiente consente di qualificare il ciclo dei rifiuti come un **servizio pubblico locale**.

A conferma di quanto sopra, la Corte dei Conti – Lombardia, con parere n. 531/2012/PAR del 17 dicembre 2012, e la giurisprudenza hanno sottolineato che ***“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)”***.

In merito alla costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali da parte di Regione Lombardia o, in caso di inadempienza, da parte del Consiglio dei Ministri si rileva che alla data di stesura del presente documento non sono ancora stati costituiti e che pertanto il ruolo di ente concedente/affidante è rimasto in capo al singolo Comune.

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

Sezione B: Il contenuto del servizio di igiene ambientale e la definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;

Sezione C: La tipologia di affidamento prescelta dal Comune e la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale e dei relativi presupposti giuridici;

Sezione D: Le ragioni economiche e finanziarie sottese alla scelta stessa.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Si rinvia allo schema di disciplinare di servizio allegato alla presente relazione.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato atto che:

- gli obblighi di servizio pubblico definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico;
- tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che a livello nazionale e/o regionale;
- la Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003-270) ha individuato una possibile serie di tali obblighi di pubblico servizio:
 1. universalità
 2. continuità
 3. qualità
 4. accessibilità
 5. tutela degli utenti e dei consumatori
- alcuni servizi d'interesse generale non possono essere prestati da una pluralità di operatori, ad esempio quando solo per un operatore unico sia possibile operare in condizioni di redditività.

Nello specifico i servizi oggetto dell'affidamento prevedono anche attività che non hanno una corrispondenza economica, ma che sono ritenute essenziali per raggiungere e mantenere standard qualitativi tali da conseguire un sensibile miglioramento del grado di sostenibilità ambientale, quali a esempio:

- inserimento nei piani dell'offerta formativa delle scuole presenti sul territorio di percorsi articolati in corsi e laboratori sui temi ambientali con particolare riferimento alla differenziazione dei rifiuti finalizzata al loro recupero e/o valorizzazione;
- cicli di incontri pubblici destinati alle diverse categorie di utenti (commercianti, ristoratori, gestori di comunità, famiglie, ecc.)
- interventi in occasioni di manifestazioni e fiere con stand, cartellonistica e forniture gratuite di contenitori o altro materiale finalizzato a sensibilizzare e a favorire il riciclo dei rifiuti prodotti;
- corsi di aggiornamento a favore dei dipendenti pubblici e/o altri operatori sulle modalità di gestione del servizio al fine di consentire una più puntuale e distribuita informazione all'utenza che si interfaccia con il Comune o con altre strutture a questo collegate;
- predisposizione di procedure telematiche (APP, pagine internet, ecc.) in grado di facilitare sia la differenziazione del rifiuto sia l'accesso ai servizi resi nel Comune.

Tra gli obiettivi che l'Amministrazione Comunale si propone va segnalato, inoltre, quello di minimizzare le quantità di rifiuti urbani o assimilati che vengono destinati a discariche o al termovalorizzatore, sistemi questi ritenuti ormai critici per la salute dei cittadini. Pur nella consapevolezza che l'azzeramento sarà possibile solo in presenza di norme europee che impongano la preventiva "*progettazione*" del futuro rifiuto secondo stringenti criteri che consentano un riutilizzo economicamente sostenibile dello stesso, è intenzione intraprendere un percorso che si articola in:

- a. attività di sensibilizzazione finalizzate a coinvolgere l'utenza nel progetto di riduzione dei rifiuti da avviare a discariche o termovalorizzatore;

- b. ricerca, progettazione e realizzazione di sistemi alternativi di riutilizzo/recupero dei rifiuti rispetto all'avvio in discarica/termo valorizzatore.

Tutto ciò premesso e precisato, gli obblighi di servizio pubblico che si intendono affidare al gestore del servizio senza prevedere compensazioni economiche ulteriori o diverse rispetto a quanto già indicato nel disciplinare di servizio sono i seguenti:

- incontri periodici con l'utenza finalizzati alla diffusione delle migliori pratiche per un corretto conferimento dei rifiuti con particolare riferimento agli alunni delle scuole;
- introduzione progressiva di metodi di raccolta e trattamento innovativi;
- realizzazione di impianti finalizzati alla riduzione della frazione del rifiuto attualmente destinato allo smaltimento/incenerimento.

Date le caratteristiche del servizio e la sua valenza sociale, inoltre, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati, così da garantire il pieno rispetto del principio di universalità. In particolare, nei punti di raccolta e sulle aree di circolazione concordate, nei limiti tipologici e quantitativi stabiliti per legge o regolamento, il gestore dovrà garantire tutti i servizi affidati per tutti gli utenti presenti sul territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica e ai medesimi standard quanti-qualitativi. Non è prevista alcuna interruzione del servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto ed è garantita la disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici/operativi per assicurare la gestione del servizio a partire dal 01/01/2019.

Il servizio verrà erogato come da disciplinare che verrà sottoscritto dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La modalità che il Comune intende attuare per l'affidamento del servizio pubblico di igiene ambientale è quella dell'*"in house providing"*.

L'Amministrazione comunale, infatti, ha manifestato la volontà, di procedere all'acquisto di diciassette (17) quote della Servizi Comunali S.p.A.

La presente relazione ha quindi il compito di valutare l'opportunità della volontà manifestata dalla Amministrazione comunale finalizzata all'affidamento del Servizio di Igiene Ambientale, mediante l'istituto dell'*"in house providing"*, nei limiti e alle condizioni previste dal D.Lgs. n. 175/2016 alla Servizi Comunali S.p.A. di Sarnico – BG - (di seguito, anche la **"Società"**) qualora:

- la Società risponda ai requisiti di legge;
- i servizi erogati siano conformi alle esigenze del Comune;
- i costi dei servizi proposti risultino congrui rispetto a quanto attualmente offerto dal mercato.

C.1 DISCIPLINA EUROPEA

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

In particolare:

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

Nel caso di cui si discorre, la Servizi Comunali S.p.A.:

- è una società a capitale interamente pubblico, come da visura camerale ordinaria aggiornata che si allega;
- sulla stessa viene esercitato dagli Enti Pubblici soci un controllo analogo a quello esercitato sui loro servizi. Tale controllo è garantito dalle modalità gestionali-organizzative appositamente introdotte nello Statuto (si rinvia in proposito all'art. 9 dello Statuto e al Regolamento di funzionamento del Comitato unitario per l'esercizio del controllo analogo, allegati alla presente);
- realizza non meno dell'80% del suo fatturato, calcolato sulla media del fatturato del triennio relativo agli ultimi bilanci approvati, a favore dell'ente o degli enti pubblici che la controllano, come emerge dalla allegata dichiarazione rilasciata dalla Società.

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

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

C.2 DISCIPLINA NAZIONALE

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

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

Le finalità perseguite dalla norma (tra cui il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato) risultano ampiamente soddisfatte mediante l'affidamento *in house* del servizio alla Servizi Comunali S.p.A. in quanto:

- a) i servizi affidati rientrano tra le finalità istituzionali dell'Ente;
- b) il numero dei dipendenti della Società (circa 150) è superiore al numero degli amministratori (n. 1 Amministratore Unico);

- c) nessun'altra Società partecipata dal Comune svolge per lo stesso servizi o attività analoghe a quelle affidate alla Società;
 - d) la Società con 73 Comuni e circa 300.000 abitanti serviti rappresenta l'aggregazione ottimale per la gestione dei servizi di igiene ambientale;
 - e) il contenimento dei costi di funzionamento è stato realizzato ponendo al minimo il numero degli amministratori (Amministratore Unico) ed il relativo compenso.
- Analogamente risultano soddisfatti i requisiti previsti dal **D.Lgs. n. 175/2016** e dalle linee guida n. 7/2017 emanate dall'ANAC sulle società in partecipazione pubblica in quanto la Società a cui si intende affidare il servizio di igiene ambientale ha come oggetto sociale esclusivo la produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (art. 4 comma 2, lettera a) del D.Lgs. n. 175/2016).
 - Ne consegue che, ai fini dell'affidamento del servizio di igiene ambientale alla Società, non sia da ritenersi applicabile il **D.Lgs. n. 50/2016** che ha recepito integralmente la sopracitata Direttiva comunitaria 2014/21/UE (si veda il combinato disposto dell'art. 5 e dell'art. 192 del Codice degli Appalti Pubblici).

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

- a) Il Comune eserciterà, unitamente agli altri Comuni affidatari dei servizi di igiene ambientale, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, potendo svolgere sulla stessa un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative (come previsto dall'Art. 9 dello Statuto);
 - b) oltre l'80% delle attività della Servizi Comunali S.p.A. è effettuata nello svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci della stessa (come previsto dall'Art. 4 dello Statuto);
 - c) nella Servizi Comunali S.p.A. non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati (come previsto dall'art. 5 dello Statuto e deducibile dalla visura camerale della Società).
- Inoltre, come previsto dall'art. 192 comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016, in data 05/03/2018 prot. 548 il Comune di Sarnico (BG), ha presentato all'ANAC la domanda di iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1 RAGIONI ECONOMICHE

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

Sulla base della configurazione organizzativa della società Servizi Comunali spa, che gestisce da anni il servizio di igiene urbana per conto di molti comuni, tra i quali anche il Comune di Curno a seguito di una gara a evidenza pubblica, l'esperienza ed i risultati gestionali positivi conseguiti nel corso degli anni dimostrano la convenienza tecnico economica della decisione assunta circa l'affidamento del servizio da parte del Comune nell'ottica di garantire l'ottimizzazione e la massimizzazione delle economie di scala legate all'esecuzione del

servizio su un bacino territoriale e su un periodo contrattuale ritenuti ottimali e tali da risultare in grado di garantire gli standard qualitativi attesi.

Non da ultimi sono da considerare:

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

In merito alla disamina della convenienza economica relativa alla scelta di procedere all'affidamento con il sistema dell'*in house*, va sottolineato che, come già accennato, nell'anno 2013 la stessa Servizi Comunali S.p.A. risultava aggiudicataria dei servizi di igiene urbana in forza della gara d'appalto indetta con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi degli artt. nn. 55 e 83 del D.Lgs. 163/2006 totalizzando il punteggio più alto rispetto agli altri concorrenti.

Risulta pertanto già da tempo dimostrata l'economicità della proposta fornita dalla Società oggetto di trattazione che, nonostante il tempo intercorso tra l'offerta presentata in sede di gara e l'attuale proposta, mantiene invariati i costi esposti in sede di gara migliorando i servizi offerti (mezzi euro 6, servizi di consulenza e sensibilizzazione compresi nei costi).

Inoltre al fine di effettuare una ulteriore verifica della congruità delle condizioni economiche proposte si è proceduto a comparare i valori economici individuati dall'Osservatorio sui Rifiuti della Provincia di Bergamo (ORSO) che palesano il costo pro-capite medio per singolo comune.

Nello specifico, per l'anno 2016 (ultimo dato reso disponibile da ORSO), il Comune di Curno espone un costo pro-capite pari ad **€/ab.anno 80,06** evidentemente inferiore al costo indicato per la "Zona altimetrica di pianura" pari ad **€/ab.anno 96,02** come facilmente rilevabile dalla seguente tabella estratta dal sito ufficiale dell'Osservatorio Provinciale Rifiuti della Provincia di Bergamo.

| Anno | Comune | | | Zona altimetrica Pianura | | | | |
|------|--------------|--|---|--------------------------|-------------|--------------|--|---|
| | Costo totale | Costo totale al netto degli eventuali ricavi | Costo pro-capite sul costo totale (€/ab.) | n. comuni | n. abitanti | Costo totale | Costo totale al netto degli eventuali ricavi | Costo pro-capite sul costo totale (€/ab.) |
| 2004 | 523.416 | 485.469 | 64,47 | 82 | 462.572 | 28.309.477 | 27.569.146 | 61,20 |
| 2005 | 330.090 | 322.700 | 42,93 | 83 | 478.345 | 32.858.003 | 32.045.610 | 68,69 |
| 2006 | 650.598 | 601.161 | 79,84 | 82 | 477.165 | 34.176.213 | 33.182.009 | 71,62 |
| 2007 | 653.831 | 610.377 | 79,49 | 84 | 495.900 | 37.287.808 | 36.016.749 | 75,19 |
| 2008 | 565.655 | 506.190 | 65,60 | 84 | 505.376 | 39.092.182 | 37.699.738 | 77,35 |
| 2009 | 597.646 | 548.048 | 70,85 | 84 | 510.989 | 41.919.377 | 40.735.527 | 82,04 |
| 2010 | 617.688 | 609.735 | 78,66 | 84 | 516.865 | 44.142.716 | 42.646.535 | 85,40 |
| 2011 | 612.207 | 612.207 | 78,67 | 84 | 520.002 | 45.276.506 | 43.309.248 | 87,07 |
| 2012 | 609.289 | 609.289 | 80,28 | 84 | 525.632 | 47.573.931 | 45.729.093 | 90,51 |
| 2013 | 642.856 | 642.856 | 83,37 | 84 | 532.125 | 50.627.370 | 48.510.590 | 95,14 |
| 2014 | 640.845 | 640.845 | 82,68 | 84 | 533.705 | 51.015.433 | 49.301.595 | 95,59 |
| 2015 | 612.139 | 612.139 | 80,01 | 84 | 534.017 | 51.546.345 | 49.178.153 | 96,53 |
| 2016 | 606.767 | 606.767 | 80,06 | 84 | 535.129 | 51.380.731 | 49.266.942 | 96,02 |

Fonte ORSO : <http://sit.provincia.bergamo.it/sitera3/ot/schede/raccolte.asp?cod=201616143>

Identica situazione si rileva puntualmente nei comuni limitrofi al Comune di Curno e rispetto alla media degli stessi, per i quali di seguito si riporta il costo pro-capite pubblicato da ORSO:

| Comune | Abitanti | euro/abit |
|-------------------|----------|--------------|
| Ponte San Pietro | 11.508 | 101,09 |
| Valbrembo | 4.213 | 106,81 |
| Presezzo | 4.898 | 87,31 |
| Treviolo | 10.372 | 92,88 |
| Brembate di Sopra | 7.938 | 83,23 |
| Lallio | 4.163 | 110,26 |
| Media €/ab.anno | | 95,70 |

Premesso che una comparazione è sempre soggetta ad approssimazioni dovute in larga misura alle caratteristiche dei servizi richiesti dal Comune, nel caso in esame si evidenzia come i servizi previsti siano particolarmente completi e performanti con particolare riferimento ai risultati attesi, sia in termini di incremento della frazione degli RSU raccolti destinata al recupero, sia per qualità dei mezzi impiegati a basso impatto ambientale, sia per il livello dei servizi generalizzati richiesti (capillare servizio di pulizia manuale e meccanizzata delle strade, aree pedonali, piste ciclabili, servizio domiciliare di raccolta rifiuti, laboratori didattici, pubblici incontri, ecc.). Inoltre va considerato che nel calcolo del costo per abitante non sono stati presi in considerazione gli utenti non residenti (turismo, seconde case).

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

Il Disciplinare oggetto di valutazione delinea infatti una gestione integrata del servizio, chiarendo come anche tutte le operazioni oggi svolte dal Comune in relazione all'individuazione degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti verranno dalla stessa effettuata rispettando le medesime procedure di evidenza pubblica proprie degli Enti Locali, nel corpo della proposta economica offerta, sgravando di fatto il Comune da incombenze e costi sino ad oggi a proprio totale carico, sia in termini di costi diretti che indiretti.

Volendo poi approfondire ulteriormente l'analisi economica comparativa, è stato preso in considerazione il costo sostenuto dal Comune per l'anno 2018 relativamente ai servizi erogati, mentre per quanto concerne gli smaltimenti dei rifiuti sono stati prese le quantità prodotte nell'anno 2017 ed i costi di smaltimento in essere per il Comune così come rilevabili dalle Determinazioni del Settore Tecnico del Comune di Curno (ente capofila per gli aspetti legati all'individuazione degli impianti) di seguito riportate:

- N. Prel. 58;
- Det. N. 19 del 01/02/2018;
- Det. N. 598 del 29/12/2017;

I costi, intesi comprensivi di IVA, che il Comune sosterrà per i servizi esercizio 2018 in riferimento agli affidamenti attualmente vigenti a seguito di gara pubblica risultano dunque essere i seguenti:

| VOCI | TOTALE COSTO 2018 |
|--|---------------------|
| CSL spazzamento strade e piazze pubbliche | |
| spazzamento strade | 61.694,43 € |
| pulizia area mercato | 3.753,04 € |
| interventi straordinari: carcasse animali | 308,49 € |
| interventi straordinari: pulizia per manifestazioni (3 servizi) | 1.012,00 € |
| diserbo strade | 3.084,72 € |
| pulizia fosse biologiche | - € |
| oneri sicurezza | 1.063,81 € |
| svuotamento cestini | 15.423,61 € |
| spese aggiuntive impreviste | - € |
| TOTALE - CSL spazzamento strade e piazze pubbliche | 86.340,10 € |
| CRT costi di raccolta e trasporto RSU | |
| Secco | 71.962,32 € |
| medicinali e pile | 6.044,14 € |
| oneri sicurezza | 2.788,03 € |
| sacchi per il secco consegnati alla cittadinanza-DISTRIBUZIONE | 1.447,32 € |
| fornitura sacchi trasparenti RSU UD e UND | 10.985,85 € |
| NUOVI BIDONCINI | - € |
| TOTALE - CRT costi di raccolta e trasporto RSU | 93.227,66 € |
| CTS costi di trattamento smaltimento RSU | |
| RU indifferenziati CER 200301 | 113.980,39 € |
| risulta da spurgo fosse biologiche CER 200306 | - € |
| TOTALE - CTS costi di trattamento smaltimento RSU | 113.980,39 € |
| AC altri costi: realizzazione ecocentri, campagna informativa, consulenza, sacchetti biodegradabili e quanto non compreso nelle altre voci | - € |
| secchielli umido | - € |
| campagne preventive comprensive di forniture (posacenieri, pannolini lavabili, contenitori cibo avanzato, cestini rifiuti, sacchetti e dispenser deiezioni canine, manifesti...) | - € |
| ACQUISTO ATTREZZATURE PER LA RACCOLTA DIFFERENZIATA | - € |
| TOTALE - AC altri costi: realizzazione ecocentri, campagna informativa, consulenza, sacchetti biodegradabili e quanto non compreso nelle altre voci | - € |
| CRD costi per la raccolta differenziata (costi di appalto e convenzioni) | |
| raccolta porta a porta differenziata | 120.697,07 € |
| gestione e custodia CdR | 32.903,61 € |
| trasporto e smaltimento rifiuti c/o CdR | 25.706,11 € |
| noleggio container | 18.508,33 € |
| fornitura sacchi gialli | 13.160,07 € |
| TOTALE - CRD costi per la raccolta differenziata (costi di appalto e convenzioni) | 210.975,19 € |
| CTR costi di trattamento e riciclo | |
| organico CER 200108 | 58.000,00 € |
| verde CER 200210 | 6.514,27 € |
| legno CER 200138 | 6.819,43 € |
| inerti CER 170904 | 1.466,45 € |
| smaltimento vernici | - € |
| ingombranti CER 200307 | 17.659,97 € |
| terre di spazzamento CER 200303 | 7.952,85 € |
| TOTALE - CTR costi di trattamento e riciclo | 98.412,97 € |
| Totale costi gestore | 602.936,31 € |

Quanto sin qui riportato stabilisce pertanto un costo annuo, comprensivo di IVA pari ad € 602.936,31.

Inoltre si è proceduto ad effettuare una indagine di mercato, rivolgendosi ad altre realtà societarie ritenute in grado di fornire i medesimi servizi in regime di affidamento *in house* e più precisamente:

- Val Cavallina Servizi Srl;
- Ecoisola Srl

La Società Ecoisola Srl ha ritenuto di non aderire alla richiesta, mentre la Società Val Cavallina Servizi Srl ha presentato una proposta economica che, comparata con quella della Società Servizi Comunali S.p.A. evidenzia quanto segue:

| CONFRONTO COSTI | | | | |
|---|---------------------|---------------------|--------------|---------------------|
| | Servizi Comunali | Valcavallina | Ecoisola | Attuale (*) |
| VOCI | Totale costi | Totale costi | Totale costi | Totale costi |
| CSL spazzamento strade e piazze pubbliche | | | | |
| TOTALE - CSL spazzamento strade e piazze pubbliche | 86.915,00 € | 91.905,00 € | - € | 86.340,10 € |
| CRT costi di raccolta e trasporto RSU | | | | |
| TOTALE - CRT costi di raccolta e trasporto RSU | 93.717,21 € | 108.900,00 € | - € | 93.227,66 € |
| CTS costi di trattamento smaltimento RSU | | | | |
| TOTALE - CTS costi di trattamento smaltimento RSU | 103.535,61 € | 97.350,00 € | - € | 113.980,39 € |
| CRD costi per la raccolta differenziata (costi di appalto e convenzioni) | | | | |
| TOTALE - CRD costi per la raccolta differenziata (costi di appalto e convenzioni) | 204.287,47 € | 215.600,00 € | - € | 210.975,18 € |
| CTR costi di trattamento e riciclo | | | | |
| TOTALE - CTR costi di trattamento e riciclo | 98.131,13 | 103.657,40 | 0 | 98.412,97 |
| CGG Costi Generali di Gestione | 10.530,04 € | - € | - € | - € |
| Totale costi gestore | 597.116,46 € | 617.412,40 € | - € | 602.936,30 € |

(*) Attuale: stima costi attuali considerando le stesse quantità utilizzate per la base del calcolo da parte di Servizi Comunali S.p.A. e Valcavallina Servizi s.r.l. e i costi aggiornati a settembre 2018.

Sono esclusi da tutte le ipotesi di confronto i costi interni all'ente.

Pertanto è possibile affermare che, anche in caso di comparazione con una Società *in house* che è attiva in territori limitrofi con quelli serviti dalla Società Servizi comunali S.p.A, l'offerta di quest'ultima risulta più conveniente.

Corre comunque l'obbligo di ricordare come la gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di salvaguardia dell'ambiente, di educazione civica, di rispetto degli ecosistemi e più in generale di miglioramento della qualità della vita per i membri di una comunità assumono una valenza pari a quella economica.

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

D.2 RAGIONI TECNICHE ED OBIETTIVI PREFISSATI

Oltre gli elementi di evidente miglioramento economico e di gestione generale indicati al paragrafo precedente, occorre segnalare che l'offerta della Società contempla **elementi innovativi e attività di grande interesse** erogate unitamente al servizio di igiene ambientale.

Tra tali attività meritano attenzione:

- La consulenza tecnica e amministrativa sui rifiuti urbani. Trattasi di attività di consulenza sulle problematiche in campo ambientale riferite ai rifiuti che potrebbero sorgere in capo al Comune (esempio: rifiuti speciali non assimilati, abbandoni di rifiuti speciali pericolosi, ecc.);
- La fornitura di servizi ONLINE su sito internet www.servizicomunali.it: attraverso questo portale telematico, il Comune potrà acquisire tutti i dati relativi al servizio, calcolare in tempo reale la percentuale di raccolta differenziata raggiunta, elaborare statistiche sulla produzione di rifiuti, sui trasporti effettuati, etc.. In tal modo il Comune potrà acquisire preziosi informazioni in relazione alla gestione del servizio, anche in funzione di vigilanza sulla corretta gestione del medesimo;
- La disponibilità di un sito Internet "interattivo", attraverso il quale tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati dal servizio possono interloquire ONLINE con gli addetti, sia per segnalare eventuali disfunzioni od eventi importanti, sia per richiedere interventi ordinari e straordinari.
- Il sistema informativo al cittadino tramite una APP dedicata: www.rumentologo.it. Si tratta di una applicazione, mediante la quale il cittadino può acquisire tutte le informazioni rilevanti per il servizio quali ad esempio:
 - o informazioni sulla tipologia di raccolta prevista nel primo giorno utile dalla consultazione;
 - o il calendario delle raccolte;
 - o orari e modalità di accesso al centro di raccolta una volta attivato;
 - o dove conferire il rifiuto sulla base di un dizionario dei rifiuti costantemente aggiornato;
 - o conoscere la propria posizione in relazione alla tassa/tariffa rifiuti e di altre imposte comunali;
 - o inviare richieste e chiedere chiarimenti sul servizio.
- L'accesso online del controllo satellitare degli automezzi impiegati per la raccolta dei rifiuti, la pulizia delle strade, ecc. tramite il sito internet. Attraverso questo sistema il Comune potrà controllare la corretta esecuzione del servizio.
- L'organizzazione di interventi di comunicazione ambientale all'interno delle scuole. Si tratta di attività finalizzate a promuovere una migliore educazione dei cittadini in materia di igiene urbana con tutti i conseguenti effetti positivi. In particolare vengono organizzati dei laboratori didattici da inserire nel P.O.F. dell'Istituto Scolastico;
- L'inserimento della gestione della tariffa puntuale attraverso la misurazione delle quantità di rifiuto indifferenziato conferite da ogni utenza. Tale servizio consentirà di meglio calibrare in futuro l'articolazione della tariffa sull'effettiva produzione di rifiuti. Il protocollo di Servizi Comunali prevede la presenza costante di operatori specializzati in grado di organizzare e gestire incontri pubblici con la popolazione e/o incontri riservati ad alcune tipologie di utenti secondo una pianificazione concordata con l'Amministrazione comunale che a più riprese consentirà una introduzione della "tariffa puntuale" progressiva, prevenendone le criticità. A questo scopo sono inoltre previste numerose iniziative di "mantenimento" della qualità del servizio anche attraverso momenti di formazione puntuale che vedono gli operatori, se richiesti, disponibili ad incontri personalizzati a favore di ogni tipologia di utenza.
- La ricerca di mercato per la cessione dei rifiuti recuperabili. Trattasi di attività di monitoraggio delle condizioni di mercato che applicano gli impianti di smaltimento, trattamento e recupero di rifiuti con particolare riferimento alla cessione dei rifiuti valorizzabili quali carta, ferro e metalli, vetro, per i

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

A comprova di quanto affermato la proposta presentata dalla Servizi Comunali S.p.A. contempla:

- la gestione dei servizi amministrativi legati ai rifiuti, come la emissione, registrazione dei formulari per l'identificazione del rifiuto;
- la tenuta dei registri di carico e scarico per tutti i rifiuti urbani prodotti sul territorio;
- la predisposizione, compilazione del MUD;
- la compilazione della scheda rifiuti Provinciale (O.r.s.o.);
- l'elaborazione ed invio dei dati sui rifiuti all'ISTAT;
- la tenuta dei rapporti con i consorzi degli imballaggi (COMIECO, COREPLA, COREVE, RICREA, ecc.)
- la redazione di ogni tipo di statistica sui rifiuti raccolti tramite il sito internet www.servizicomunali.it;
- la segnalazione all'utente in caso di conferimento di rifiuti non corrispondente alle norme regolamentari;
- la redazione di un calendario annuale per le raccolte domiciliari programmate conforme allo standard impiegato in tutti i propri Comuni gestiti;
- l'assistenza e la consulenza nella redazione dei regolamenti comunali per la gestione dei rifiuti e l'applicazione della tassa/tariffa;
- la progettazione, l'appalto, il finanziamento e la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria agli impianti di raccolta con costi inseribili nei piani finanziari di più esercizi.

La Società Servizi Comunali S.p.A. è inoltre in grado di gestire l'affidamento di alcuni servizi complementari quali la gestione dei servizi amministrativi legati alla tariffa o tassa per il servizio rifiuti, compreso il recupero delle somme non riscosse, gli accertamenti, l'assistenza stragiudiziale in caso di accertamenti o ricorsi oltre numerose altre attività collaterali. Per garantire questi servizi la Società dispone di un ufficio composto da oltre dieci addetti altamente specializzati in grado di affrontare ogni tematica connessa alla gestione amministrativa della tassa/tariffa e di altre imposte comunali oltre che garantire, se richiesto, presenze in loco a supporto degli uffici comunali. Si specifica tuttavia che questi servizi non saranno affidati per l'anno 2019.

Si è infine verificato che la Società, dalla sua costituzione nell'anno 1997, ha sempre chiuso il bilancio con un utile d'esercizio mediamente pari, nell'ultimo triennio, a euro **1.533.902,33** al netto delle imposte e ha distribuito ai Soci, nell'ultimo quinquennio, utili per euro **4.964.415,00**.

Per l'affidamento in oggetto **non sono, inoltre, previsti investimenti a carico del Comune** in quanto:

- a) lo smaltimento dei rifiuti verrà affidato dalla Società a soggetti esterni già dotati di impianti;
- b) le attrezzature per la raccolta dei rifiuti sono già nella disponibilità della Società e pertanto non è previsto alcun investimento;
- c) nel caso in cui la Società dovesse effettuare investimenti, gli stessi non saranno messi a carico del Comune, ma verranno finanziati con mezzi propri della Società.

SEZIONE E

CONCLUSIONI

Da tutto quanto sopra esposto, si può concludere che la scelta dell'affidamento *in house* alla Servizi Comunali S.p.A. risulta rispettosa dei principi posti alla base dell'esercizio della funzione amministrativa, volti al perseguimento dell'interesse pubblico alla corretta ed adeguata gestione del servizio di igiene ambientale, tenuto conto delle peculiari caratteristiche del territorio e delle correlate esigenze. La scelta dell'istituto dell'*in house providing*, può considerarsi sotto il profilo dell'opportunità la migliore attualmente perseguibile considerata altresì la volontà che il Comune ha già espresso relativamente all'acquisto di quote azionarie della Società.

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

Sotto il profilo della convenienza e dell'economicità (intesi quale rapporto ottimale tra risorse impiegate e risultati ottenuti) occorre precisare, come emerge dalla precedente Sezione D) che la Società Servizi Comunali spa provvederà all'espletamento dei servizi sopra descritti e riportati nello schema di disciplinare di servizio allegato alla presente relazione a fronte di un canone annuo complessivo pari ad **€ 597.116,46** (costo servizio + costo smaltimento – ricavi), con i soli adeguamenti previsti dallo stesso. A ciò si aggiungano gli ulteriori servizi offerti dalla società indicati nel disciplinare e garantiti per tutta la durata del contratto oltre ai servizi che il Comune intenderà eventualmente attivare. Il Comune pertanto beneficerà di un risparmio sull'esercizio di **€ 5.819,85** per i medesimi servizi attualmente attivi sul territorio comunale di Curno.

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

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

Il Responsabile del Settore
Urbanistica Ambiente Ecologia
Arch. Roberta Maggioni