

COMUNE DI SENAGO

SERVIZIO PUBBLICO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI

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

Febbraio 2020

INDICE

INFORMAZIONI DI SINTESI	3
SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE	3
SEZIONE A - NORMATIVA DI RIFERIMENTO.....	4
SEZIONE B - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	9
SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA	12
SEZIONE D - MOTIVAZIONI TECNICHE ED ECONOMICO – FINANZIARIE DELLA SCELTA....	15
SEZIONE E - CONCLUSIONI	33

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati
Ente affidante	Comune di Senago (MI)
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	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Singolo comune

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Ing. Giulio Giannerini
Ente di riferimento	OIKOS Progetti srl (per conto dell'Amministrazione Comunale di Senago, come da Determinazione n. 310 del 10/05/2018 di affidamento di incarico di supporto al RUP)
Area/servizio	-
Telefono	02990831
Email	postacertificata@comune.senago.legalmail.it
Data di redazione	17/2/2020

SEZIONE A - NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Normativa UE

A livello europeo, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani rientra nella nozione di “servizio di interesse economico generale – SIEG” la cui disciplina fondamentale è stata originariamente elaborata con riferimento ad alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione.

Tra le fonti più significative si citano:

- il Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2001, COM (2004), ove si precisa che *nell'Unione i servizi di interesse generale rimangono essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea. I cittadini e le imprese hanno il diritto di pretendere l'accesso a servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutta l'Unione europea*;
- la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 36 rubricato “Accesso ai servizi d'interesse economico generale” secondo cui *al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea*;
- il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: art. 14 secondo cui *...in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi. Art. 106: Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione...* A tale scopo è utile riportare quanto individuato in ambito di ordinamento europeo in ordine al rispetto della disciplina in materia di “Aiuti di Stato”, con particolare riferimento ai requisiti “cristallizzati” dalla Corte di Giustizia europea con la sentenza “Altmark” della del 24 luglio 2003 (Cfr. C-280/00. Sentenza della Corte del 24 luglio 2003) come del resto recentemente è stato evidenziato anche dal Consiglio di Stato in una recente sentenza relativa alla compatibilità dei contributi in conto esercizio agli affidamenti in house con le regole Ue su compensazioni e aiuti di Stato (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6009/2018);
- con riferimento alla contrattualistica pubblica, le più recenti direttive europee e in particolare la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione che, oltre a fornire per la prima volta una disciplina organica della materia delle concessioni (fra le quali è annoverabile la concessione del servizio di gestione dei rifiuti urbani), individua all'art. 17 le condizioni di ammissibilità degli affidamenti *in house providing* (“concessioni tra enti nell'ambito del settore

pubblico”) dettando una disciplina analoga a quella contenuta nell’art. 12 della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari.

Normativa nazionale

A livello interno, la normativa in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è stata oggetto, nel corso degli anni, di numerosi interventi, quesiti referendari e pronunce della Corte costituzionale, incidendo anche sulla disciplina del servizio di gestione dei rifiuti urbani oggi rinvenibile in una molteplicità di fonti legislative.

In primis il d.lgs. n. 152/2006, “T.U. in materia ambientale”, definisce la gestione integrata dei rifiuti come il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade, volta ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, prevedendo all’art. 203 una durata dell'affidamento comunque non inferiore a quindici anni.

Pertanto, ai sensi del medesimo decreto legislativo (unitamente all’art. 25, comma 4, del d.l. n. 1/2012), l'erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani risulta attività originariamente riservata ai Comuni (c.d. “privativa” comunale) i quali, in ogni caso, svolgono le relative funzioni attraverso l'ente di governo dell'ambito.

In riferimento alle modalità di affidamento dei servizi va ricordato invece che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011 recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo” ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20/07/2012, le tre forme di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica previste dall'ordinamento europeo (società *in house*; società mista; procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio) oggi si equivalgono anche a livello interno.

In tal senso dispone, del resto, anche l’art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012, nella parte in cui rinvia direttamente alle forme di affidamento consentite dall’ordinamento europeo e ai relativi requisiti.

Ai fini dell'affidamento del servizio tramite la modalità dell'*in house providing* risultano, inoltre, di particolare rilievo i seguenti riferimenti normativi:

- art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 ai sensi del quale *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;*
- art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 ai sensi del quale (...) *la relazione [di cui al suindicato art. 34] deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966 (...);*

- art. 5 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, emanato in attuazione delle direttive 2014 UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e di appalto pubblico, modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, recante disposizioni integrative e correttive al medesimo decreto, recante il "Codice dei contratti pubblici" e in particolare:
 - o il comma 1 ai sensi del quale una concessione o un appalto pubblico, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:
 - a) *l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
 - b) *oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
 - c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;*
 - o il comma 2 ai sensi del quale *Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore;*
 - o il comma 7, ai sensi del quale *Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;*
- art. 192, comma 2, del suindicato d.lgs. n. 50/2016 ai sensi del quale *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.;*
- l'art. 4 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 recante disposizioni integrative e correttive al medesimo decreto, e in particolare il comma 4 ai sensi del quale *Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti;*
- l'art. 16 del medesimo d.lgs. n. 175/2016, dedicato alle Società in house, di cui si richiamano i seguenti:

- comma 1 ai sensi del quale *Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.;*
- comma 2 ai sensi del quale *Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:*
 - a) *gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;*
 - b) *gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;*
 - c) *in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile;*
- comma 3 ai sensi del quale *Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.;*
- comma 3-bis ai sensi del quale *La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.*

Circa i soggetti competenti in materia va ricordato che ai sensi del su indicato art 3-bis del d.l. n. 138/2011: *a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012 (comma 1);*

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 (...) (comma 2).

Sempre agli enti di governo spetta inoltre, al momento dell'affidamento del servizio, la predisposizione della relazione prescritta dal suindicato art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012, nella quale dar conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, motivandone le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio.

La presente relazione riporta pertanto le valutazioni poste alla base dell'affidamento in oggetto.

Normativa regionale

La Regione Lombardia ha organizzato il proprio sistema integrato di gestione dei rifiuti in modo alternativo rispetto all'organizzazione per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), avvalendosi della possibilità prevista ex D.lgs. 152/06, ai sensi dell'art. 200 comma 7, il quale consente alle regioni di adottare *modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali*, subordinando

tale facoltà alla predisposizione da parte delle medesime regioni di un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente. L'assetto organizzativo è stato disegnato dal Programma Regionale di Gestione Rifiuti (PRGR) di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 220 del 27 giugno 2005, confermato anche con il successivo PRGR, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1990 del 20 giugno 2014.

La L.R. 26/2003 attribuisce ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale. Tale normativa non prevede esplicitamente aggregazioni territoriali o forme di associazione tra enti locali, ma si limita ad incentivarle, attraverso la promozione (art. 9), da parte della Regione, di azioni a sostegno degli enti locali che affidano in forma associata il servizio, ovvero procedono all'affidamento congiunto di più servizi, al fine di raggiungere livelli ottimali nell'erogazione.

Definita, quindi, la riconducibilità del *Servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani* tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica, nelle successive sezioni si descriveranno:

Sezione B: Il contenuto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani 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 in un determinato 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:

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

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

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 1/4/2020. Il gestore fornirà un servizio continuo, regolare e senza interruzioni secondo le modalità previste nella convenzione di servizio.

In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, il gestore interverrà per risolvere nel più breve tempo possibile il problema, adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile, provvedere a fornire agli stessi tempestive informazioni sulle motivazioni e la durata del disservizio e garantire le prestazioni indispensabili per la tutela della salute e della sicurezza dell'utente. La mancanza di servizio può essere imputabile solo a cause di forza maggiore, guasti o manutenzioni necessarie a garantire qualità e sicurezza dello stesso.

Il gestore garantirà sempre la partecipazione dell'utente alla prestazione del servizio, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, che per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori.

L'utente potrà produrre reclami, memorie e documenti; prospettare osservazioni; formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Il gestore darà pronto riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

L'utente avrà comunque diritto di accedere alle informazioni ambientali secondo le previsioni del d.lgs. n. 195/2005 nonché, più in generale, ai documenti ed alle informazioni detenuti dal gestore rispetto ai quali l'utente medesimo vanta un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, ai

sensi di quanto stabilito dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990 n. 241 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e s.m.i.

Il gestore si impegna a garantire che il trattamento dei dati personali degli utenti avvenga nel rispetto del Regolamento UE in materia di protezione dei dati personali n. 679/2016 (GDPR), nonché del d.lgs. n. 196/2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali".

Il gestore garantirà l'attuazione di un sistema di gestione della qualità, tendente al miglioramento continuo delle prestazioni, che assicuri la soddisfazione delle legittime esigenze ed aspettative degli utenti.

Il gestore garantirà anche l'attuazione di un sistema di gestione ambientale, assicurando, per quanto connesso all'attività del servizio di gestione dei rifiuti urbani, il miglioramento continuo, la conformità alle norme di settore, la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

Il gestore garantirà inoltre l'attuazione di un sistema di gestione della sicurezza, al fine di assicurare, nello svolgimento del servizio e di ogni attività, nei limiti delle proprie competenze, la tutela della salute e della sicurezza dei cittadini e dei lavoratori.

I costi del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani saranno integralmente coperti, ai sensi della normativa vigente, dalla TARI o tassa rifiuti, come istituita dalla l. n. 147/2013, quale corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani svolto dal gestore nel territorio del Comune di Senago o dalla tariffazione puntuale "a corrispettivo" secondo quanto disposto dal Regolamento ministeriale DM 20 aprile 2017 *Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati*.

Pertanto non sono previste compensazioni economiche ovvero finanziamenti addizionali da parte del Comune di Senago a favore del gestore affidatario.

Circa i flussi finanziari, fino all'eventuale attivazione della tariffazione puntuale "a corrispettivo", il Comune verserà direttamente al Gestore gli importi definiti a copertura dei costi nel piano economico finanziario approvato, predisposto secondo lo schema di cui al d.P.R. n. 158/1999 o atti normativi o regolativi *ratione temporis* vigenti.

Nessun altro compenso potrà essere richiesto per la fornitura del servizio, salve le modifiche tariffarie conseguenti all'aggiornamento e/o alla variazione dei servizi svolti come specificato nel Disciplinare di servizio.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La modalità che il Comune intende attuare per l'affidamento del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani è quella dell'*"in house providing"*.

La Giunta Comunale, con Deliberazione n. 146 del 10/10/2019, ha confermato l'orientamento già espresso dal Consiglio Comunale con Deliberazione n. 2 dell'11/2/2019, verso l'affidamento del servizio relativo alla gestione, raccolta, recupero, trattamento e smaltimento di rifiuti urbani e assimilati e di igiene urbana in genere sul territorio comunale mediante adesione a realtà societaria sovracomunale, per le motivazioni esposte in delibera e riprese, nei loro contenuti, nella sezione D della presente relazione.

Con medesima D.G.C., si è inoltre espresso lo specifico interesse per l'affidamento in house del servizio in oggetto alla Servizi Comunali spa, per le motivazioni sempre esposte in delibera e anch'esse riprese, nei loro contenuti, nella sezione D della presente relazione.

Si propone, quindi, di procedere con l'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"**) in quanto:

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

Il tutto come di seguito meglio rappresentato.

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;
- 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;
- realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

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 (alla data odierna n. 172) 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 71 Comuni e 360.000 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 e tutti gli enti soci esercitano sulla Servizi Comunali S.p.A. 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, Servizi Comunali S.p.A. è iscritta nell'elenco ANAC dalla data del 26/09/2019 (domanda n. 548 prot. n. 0020540 del 05.03.2018).

SEZIONE D - MOTIVAZIONI TECNICHE ED ECONOMICO – FINANZIARIE DELLA SCELTA

D.1 PERCORSO METODOLOGICO ATTUATO PER LA SCELTA

Analisi preliminare e individuazione di potenziali Gestori di interesse

Il servizio di igiene urbana nel Comune di Senago risulta **affidato dal 2011 in appalto alla società San Germano Derichebourg** (già San Germano srl), aggiudicataria di gara di appalto come da Determinazione n. 205 del 18/4/2011, per una durata di 7 anni con decorrenza dal 16/7/2011 e, limitatamente alla gestione della piattaforma comunale per la raccolta differenziata, **alla Cooperativa sociale Spazio Aperto**, aggiudicataria di gara d'appalto come da Determinazione n. 764 del 22/12/2015, per una durata di 3 anni con decorrenza dal 01/01/2016.

I suddetti affidamenti sono stati oggetto, alla scadenza, di successive proroghe.

In tale contesto, nell'ottica del nuovo affidamento, l'Amministrazione Comunale ha proceduto innanzitutto ad una **prima analisi** dei seguenti aspetti:

- l'affidamento in essere del servizio di igiene urbana nel Comune di Senago;
- il quadro normativo di riferimento per l'affidamento del servizio;
- la situazione degli affidamenti del servizio di gestione rifiuti urbani in Italia;
- la comparazione tra le diverse forme di gestione percorribili;
- le gestioni sovracomunali in essere nell'ambito territoriale di indagine (Città Metropolitana di Milano e confinante Provincia di Monza Brianza, non evidenziandosi ulteriori soggetti presenti in altre realtà provinciali credibilmente valutabili di interesse, in considerazione della relativa distanza);
- elementi da considerarsi nell'ottica del nuovo affidamento.

Dalla suddetta analisi, si è quindi evidenziata la presenza di diversi sistemi organizzativi di gestione del servizio che, in conformità con le disposizioni vigenti di settore, pur differenti tra loro per specifiche particolarità amministrativo-societarie (società in house, società miste, affidamenti a terzi tramite procedure pubbliche) sono apparsi potenzialmente in grado di garantire performance efficaci ed adeguate allo scopo per le singole realtà locali frammentate, ovvero aggregate tra loro.

Si sono altresì evidenziati, attraverso una valutazione e comparazione dei differenti percorsi di affidamento e gestione dei servizi, i potenziali benefici derivanti da un affidamento tramite aggregazione a realtà sovracomunale (perseguibile tramite adesione a società in house o a società mista), quali:

- conseguimento di economie di scala per efficientamento servizi igiene urbana;
- acquisizione di maggior peso nell'ambito di procedure di mercato quali legate alla collocazione di rifiuti a destino, con possibile conseguimento di migliori condizioni;
- centralizzazione funzioni di controllo e monitoraggio servizi, con conseguente minor aggravio dei competenti Uffici Comunali;
- possibili ottimizzazioni da centralizzazioni altre funzioni o affidamento altri servizi.

Si è inoltre evidenziato come i fattori da considerarsi a supporto delle scelte strategiche in capo al Comune debbano assicurare una visione ampia in relazione ad aspetti non solo tecnico-economici, ma anche politico-amministrativi, considerando nel caso elementi quali:

- lo standard dei servizi e il loro grado di innovazione;
- il grado di adattamento e flessibilità offerto al Comune all'interno del nuovo soggetto;

- il costo economico;
- il rispetto del principio di territorialità nell'erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica, quale elemento fondamentale per superare la frammentazione e dare una dimensione industriale al settore;
- l'affidabilità del gestore dal punto vista di solidità finanziaria, capacità di investimenti, attrezzature, impianti, sue prospettive di crescita;
- la fattibilità del percorso di affidamento dal punto di vista amministrativo e normativo;
- la solidità della struttura della governance e la capacità di far fronte all'evoluzione normativa negli affidamenti dei servizi pubblici locali;

sottolineando anche come l'ingresso in una Società partecipata sia oggi percorribile secondo la normativa vigente, comunque verificando natura delle norme statutarie e patti parasociali e ottemperando agli obblighi previsti dai relativi iter di legge e sottolineando che tale percorso può nel caso opportunamente essere finalizzato a obiettivi strategici da definirsi da parte del Comune.

Le analisi condotte hanno quindi evidenziato l'opportunità di attivare, al fine di acquisire gli elementi valutativi idonei a supportare la scelta da parte dell'Amministrazione Comunale, un'interlocuzione con i potenziali Soggetti sovracomunali di interesse, al fine di approfondire aspetti quali:

- percorso istituzionale e amministrativo;
- disponibilità alla gestione rispetto ai servizi base in essere di igiene urbana;
- possibili nuove implementazioni o potenziamento servizi, quali a titolo meramente esemplificativo e indicativo: forniture di materiali, rivisitazione cestini gettacarte stradali, rafforzamento campagne educazione ambientale, controllo del territorio, sistemi a supporto di tariffazione puntuale e/o tracciabilità conferimenti, servizio di accertamento e riscossione TARI, altri specifici servizi operativi;
- disponibilità di impiantistica di riferimento di recupero/ trattamento/ smaltimento;
- tempistica indicativa per avvio operativo servizi;
- costi previsti del servizio di igiene urbana (raccolta, trasporto, spazzamento, avvio a recupero/ trattamento/ smaltimento).

La documentazione prodotta ha supportato un confronto sul tema, all'interno dell'Amministrazione Comunale e in particolare in sede di **Commissione Consiliare Territorio**, con una prima seduta dedicata **in data 13/12/2018** e una ulteriore **in data 10/1/2019**.

In sede di **Consiglio Comunale**, quindi:

- preso atto della suddetta documentazione prodotta;
- preso atto dei confronti tenutisi in sede di Commissione Consiliare;
- preso atto inoltre di quanto previsto dalla normativa vigente di riferimento relativa al sistema di gestione "in house", considerato "regime speciale" secondo specifici principi e vincoli, riscontrato quanto indicato nel Codice Appalti D.Lgs. n.50/16, in particolare agli artt. 5 e 192;
- dato atto di quanto previsto, in relazione all'affidamento di servizi a una società mista, dal c. 9 art. 5 del D.Lgs. 50/2016;
- dato atto che la normativa vigente di riferimento relativa alle società a partecipazione pubblica è costituita dal D.Lgs. n. 175/2016 (cd Decreto Madia) "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*";
- ritenuto che:
 - o la possibile adesione dell'Amministrazione Comunale ad una realtà societaria aggregata sovracomunale presenti potenzialmente elementi di particolare interesse

secondo principi di efficienza, efficacia, economicità e qualità del servizio, dovendo tuttavia tale potenzialità essere opportunamente verificata secondo quanto nel seguito menzionato;

- al fine di supportare l'Amministrazione Comunale nelle valutazioni in merito al percorso per il nuovo affidamento del servizio di gestione, raccolta, recupero, trattamento e smaltimento di rifiuti urbani e assimilati e di igiene urbana in genere, utili per la decisione/scelta finale per l'affidamento del servizio, sia opportuno avviare un'interlocuzione con i soggetti costituenti realtà aggregate sovracomunali di possibile interesse per l'affidamento del servizio;
- la suddetta interlocuzione debba portare a disporre di comparazioni dei differenti modelli amministrativi e organizzativi e dei differenti sistemi gestionali, tecnico-organizzativi ed economici del servizio, così da poterne costituire elemento di raffronto rispetto ai risultati (tecnici, economici, amministrativi) conseguibili;
- solo a seguito del percorso sopra descritto saranno assunte dall'Amministrazione Comunale le decisioni di propria competenza in merito all'affidamento del servizio, decisioni che dovranno essere supportate dalla valutazione puntuale dei presupposti e dei parametri richiesti dalle norme vigenti, in funzione della tipologia di affidamento;

si è deliberato con la **D.C.C. n. 2 del 11/2/2019** di approvare, quale proprio atto di primo indirizzo, l'indicazione in merito ai potenziali benefici derivanti da un affidamento tramite aggregazione a realtà sovracomunale (perseguibile tramite adesione a società in house o a società mista), evidenziando che al fine di supportare l'Amministrazione Comunale nelle valutazioni in merito al percorso per il nuovo affidamento del servizio sia tuttavia opportuno avviare un'interlocuzione con i soggetti costituenti realtà aggregate sovracomunali di possibile interesse per l'affidamento del servizio. Quanto sopra evidenziando inoltre come la suddetta interlocuzione debba portare a disporre di comparazioni dei differenti modelli amministrativi e organizzativi e dei differenti sistemi gestionali, tecnico-organizzativi ed economici del servizio, così da poterne costituire elemento di raffronto rispetto ai risultati (tecnici, economici, amministrativi) conseguibili. Solo a seguito del percorso sopra descritto saranno pertanto assunte dall'Amministrazione Comunale le decisioni di propria competenza in merito all'affidamento del servizio, decisioni che dovranno essere supportate dalla valutazione puntuale dei presupposti e dei parametri richiesti dalle norme vigenti, in funzione della tipologia di affidamento.

Dando attuazione a quanto deliberato dal Consiglio Comunale, **l'Amministrazione Comunale ha provveduto a contattare i seguenti Soggetti Gestori**, come individuati di potenziale interesse:

- Aemme Linea Ambiente srl;
- BEA Gestioni spa;
- CEM Ambiente spa;
- Consorzio dei Navigli;
- Gelsia Ambiente srl;
- GESEM srl;
- Sasom srl;
- Servizi Comunali spa.

I Soggetti Gestori contattati hanno tutti dichiarato il potenziale interesse rispetto al tema loro posto, fatta eccezione per i seguenti, per i quali non si è quindi avuto modo di procedere con ulteriori approfondimenti:

- Consorzio dei Navigli: è stato dichiarato il non interesse ad un percorso di adesione da parte del Comune di Senago, in considerazione delle caratteristiche societarie del Consorzio dei

Navigli, del suo ambito territoriale di riferimento e della tipologia di Comuni (in genere di minori dimensioni) di esso facenti parte;

- Gelsia Ambiente srl: è stata dichiarata la non fattibilità di un percorso di adesione da parte del Comune di Senago, essendo Gelsia società mista pubblico-privata con partner privato già individuato nel 2018 attraverso l'espletamento di una procedura di gara cosiddetta a doppio oggetto e non essendo stata prevista, nell'ambito della suddetta procedura di gara già espletata, la possibilità di ingresso di ulteriori Comuni;
- Sasom srl: è stato dichiarato il non interesse ad un percorso di adesione da parte del Comune di Senago, in considerazione in particolare della collocazione del proprio attuale ambito territoriale di riferimento e della distanza dal Comune di Senago.

I Soggetti Gestori che sono stati quindi oggetto di effettivo approfondimento sono stati pertanto i seguenti:

- Aemme Linea Ambiente srl;
- BEA Gestioni spa;
- CEM Ambiente spa;
- GESEM srl;
- Servizi Comunali spa.

Nel seguito si riportano in dettaglio gli elementi salienti emersi da tale approfondimento, come esposti e discussi anche in sede di Commissione Consiliare Territorio in data 16/7/2019 e 5/9/2019.

Sulla base degli elementi acquisiti e delle relative valutazioni condotte, la Giunta Comunale, con già citata **Deliberazione n. 146 del 10/10/2019**, ha confermato l'orientamento già espresso dal Consiglio Comunale con Deliberazione n. 2 dell'11/2/2019, verso l'affidamento del servizio mediante adesione a realtà societaria sovracomunale, esprimendo inoltre lo specifico interesse per l'affidamento in house del servizio in oggetto alla Servizi Comunali spa.

Approfondimento dei diversi potenziali Gestori di interesse

Illustrazione dei bacini attualmente serviti e indicatori associati

Nel seguito si presenta un'analisi di preliminare benchmark tra i diversi Soggetti sovracomunali di possibile interesse, messi a confronto con la realtà del Comune di Senago.

Si sono a tal fine in particolare valutati i seguenti indicatori:

- dimensione demografica dei comuni serviti;
- distanza del bacino servito dal Comune di Senago;
- livelli di produzione pro capite di rifiuti urbani;
- livelli di raccolta differenziata conseguiti;
- costi pro capite del sistema di gestione dei rifiuti.

Per i dati relativi a popolazione, produzione rifiuti, raccolta differenziata e costi, si è fatto riferimento al quadro aggiornato all'anno 2017 di fonte Osservatorio Regionale Rifiuti (Arpa/ORSO).

Si sottolinea come per i dati di costo tale fonte possa presentare, in funzione dei criteri adottati dai singoli Comuni, numeri non necessariamente omogeneamente comparabili.

Indicatori demografico-territoriali

	N.Comuni		Abitanti Totali	Abitanti per Comune			Distanza (km)**
	Serviti	Analizzati		Media	Min	Max	
Aemme Linea Amb.	17	17	252.844	14.873	4.127	60.177	19,7
BEA Gestioni*	-	-	-	-	-	-	-
CEM Ambiente	59	59	541.290	9.174	2.055	34.868	15,4
Gesem	6	6	87.268	14.545	7.352	25.763	8,4
Servizi Comunali	71	71	322.246	4.539	75	17.903	7,6
Senago	-	-	21.500	-	-	-	-

Note:

*: non si riportano dati per BEA Gestioni, in quanto ad oggi ancora non affidataria di servizi di igiene urbana, bensì di servizi di trattamento/smaltimento;

** : distanza misurata tramite Google Maps tra il centro abitato di Senago e il centro abitato del più vicino Comune del bacino servito.

Indicatori relativi alla gestione dei rifiuti urbani

	Prod. Procapite RU (kg/abxa)**			Raccolta differenziata (%)**			Costo di gestione RU (euro/abxa)**		
	Media	Min	Max	Media	Min	Max	Media	Min	Max
Aemme Linea Amb.	452	380	518	73,6%	69,9%	87,4%	124,3	93,8	163,3
BEA Gestioni*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CEM Ambiente	423	332	544	82,4%	66,7%	93,0%	99,8	73,9	152,9
Gesem	407	354	455	77,2%	74,0%	81,0%	97,7	89,8	117,2
Servizi Comunali	431	247	572	76,0%	37,3%	91,3%	93,4	57,7	276,5
Senago	406	-	-	66,8%	-	-	109,4	-	-

Note:

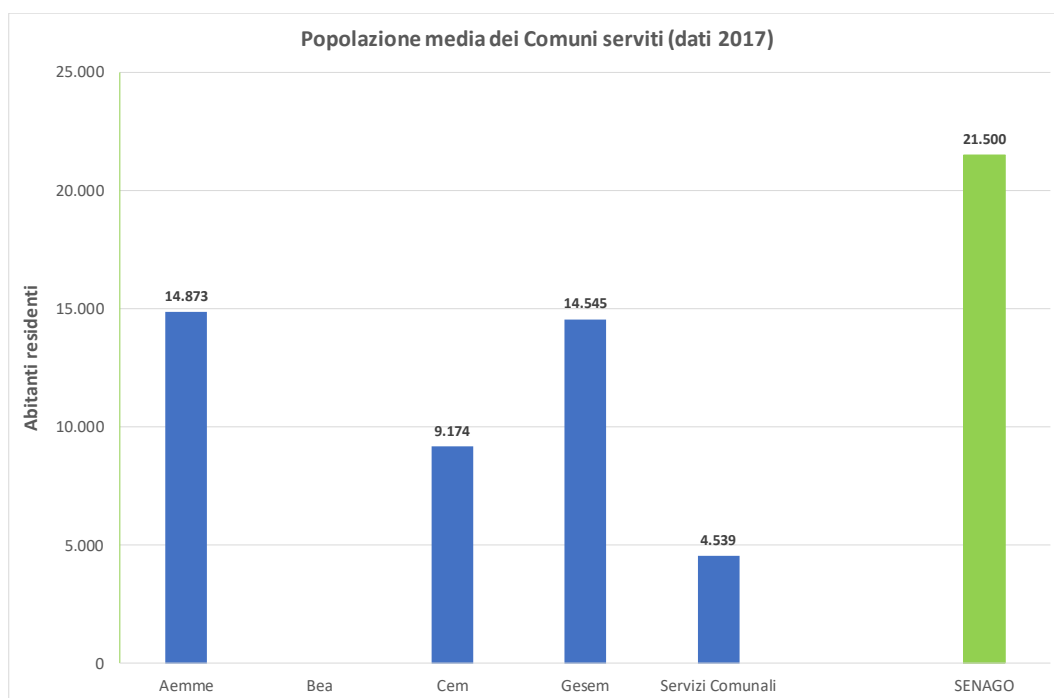
*: non si riportano dati per BEA Gestioni, in quanto ad oggi ancora non affidataria di servizi di igiene urbana, bensì del servizio di trattamento/smaltimento;

** : dati 2017; definiti in coerenza con D.M. 26/5/2016.

Il presente confronto può essere sviluppato su quattro delle cinque realtà sovracomunali in esame, non essendovi ad oggi un bacino territoriale di riferimento su cui BEA Gestioni già abbia in affidamento i servizi di igiene urbana.

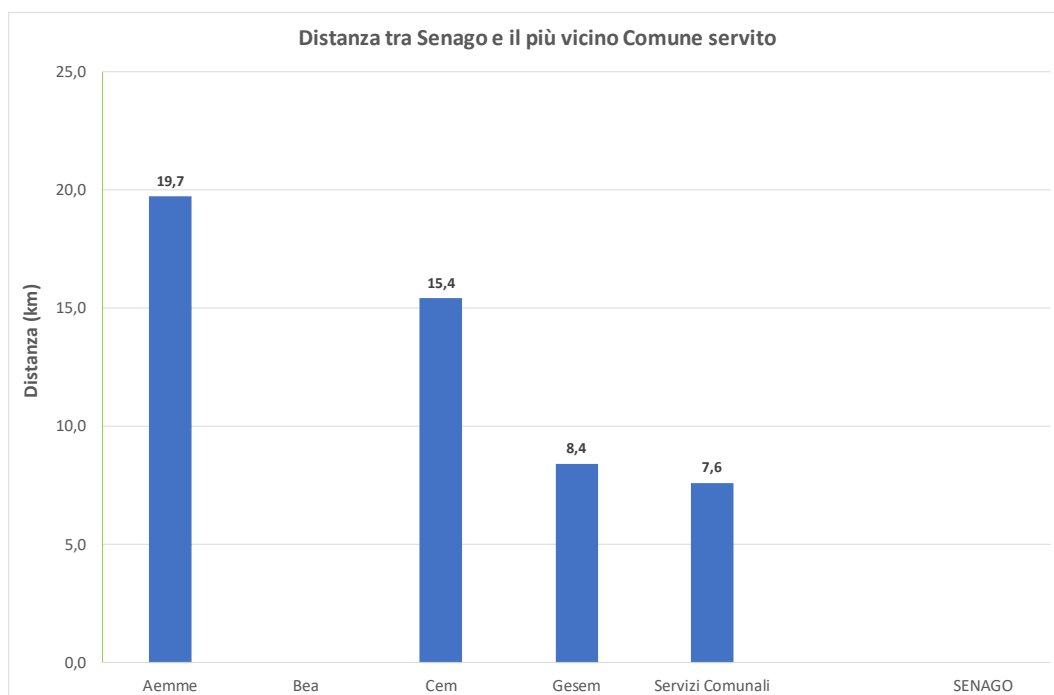
Le restanti quattro realtà sovracomunali esaminate servono, con riferimento alla gestione rifiuti e all'igiene urbana, bacini di dimensioni comprese tra gli 87.000 residenti (Gesem) e i 540.000 residenti (CEM).

La dimensione media dei comuni serviti si colloca per tutti i suddetti bacini sovracomunali al di sotto della dimensione del comune di Senago, ma in realtà si evidenzia come le realtà sovracomunali esaminate comprendano anche comuni di dimensioni superiori a quelle di Senago, con la sola eccezione di Servizi Comunali (il cui Comune principale si colloca comunque vicino ai 18.000 abitanti residenti).



Nota: nel grafico, non è rappresentata BEA Gestioni, in quanto ad oggi ancora non affidataria di servizi di igiene urbana, bensì di servizi di trattamento/smaltimento.

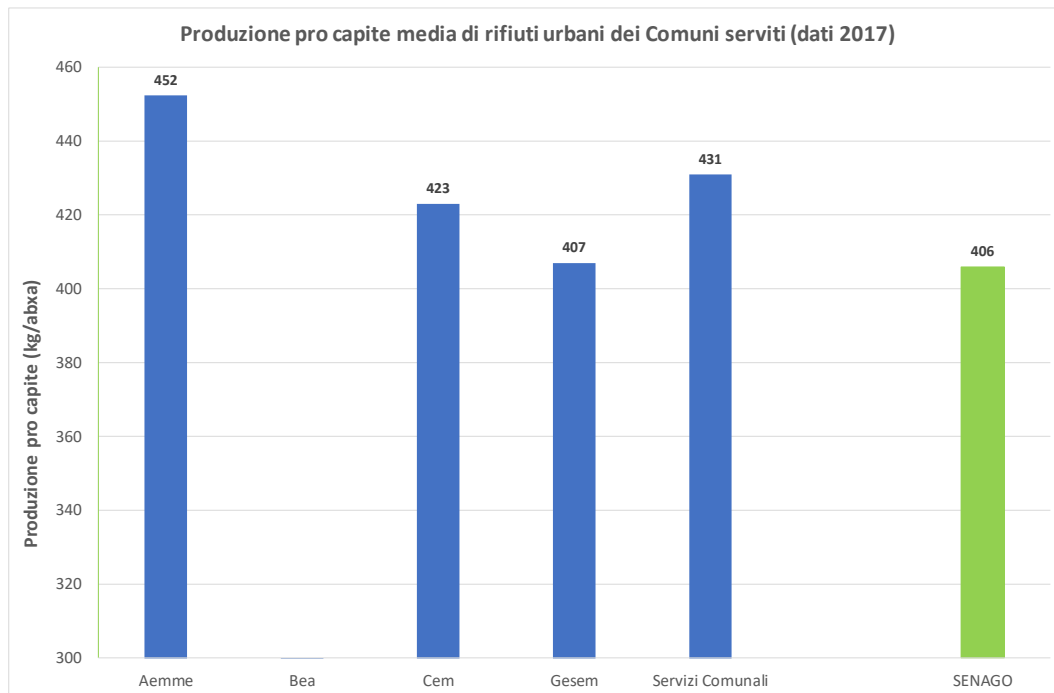
In relazione alla distanza del Comune di Senago dal bacino sovracomunale servito nelle realtà esaminate, si evidenzia come i bacini di Servizi Comunali e Gesem siano estremamente prossimi (ca. 8 km), mentre per CEM la distanza si colloca intorno ai 15 km e per Aemme intorno ai 20 km.



Nota: nel grafico, non è rappresentata BEA Gestioni, in quanto ad oggi ancora non affidataria di servizi di igiene urbana, bensì di servizi di trattamento/smaltimento.

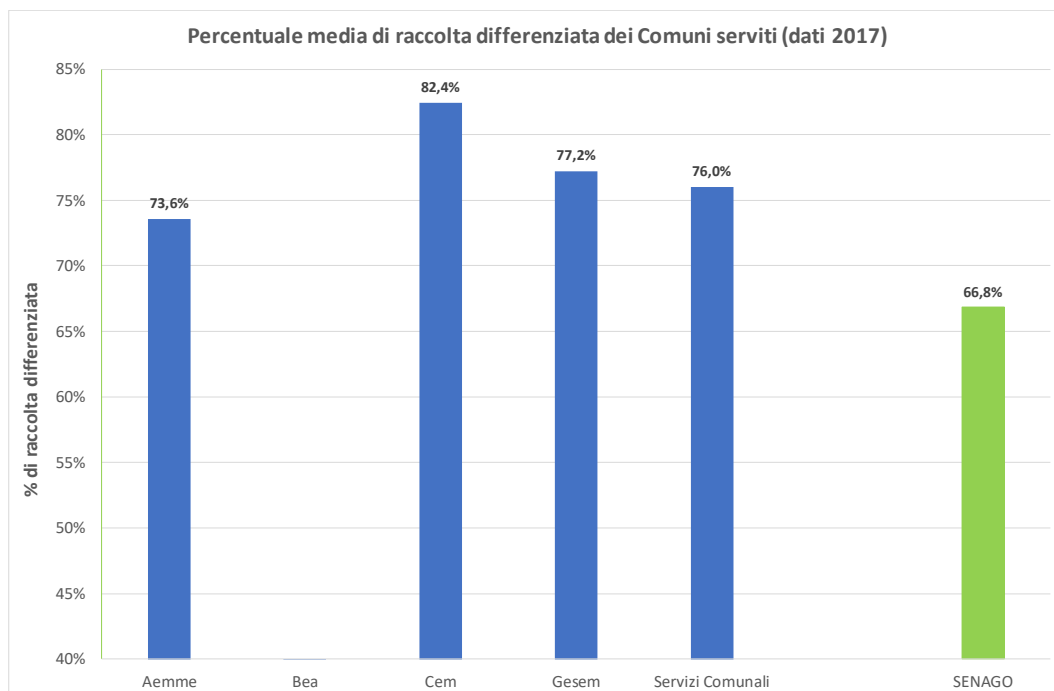
Dal punto di vista della produzione di rifiuti, si rilevano nelle diverse realtà esaminate valori medi pro capite compresi all'interno di un intervallo di ampiezza piuttosto contenuta (da 407 kg/abxa per

Gesem a 452 kg/abxa per Aemme). Senago risulta ricadere appena al di sotto del suddetto intervallo, collocandosi sui 406 kg/abxa.



Nota: nel grafico, non è rappresentata BEA Gestioni, in quanto ad oggi ancora non affidataria di servizi di igiene urbana, bensì di servizi di trattamento/smaltimento.

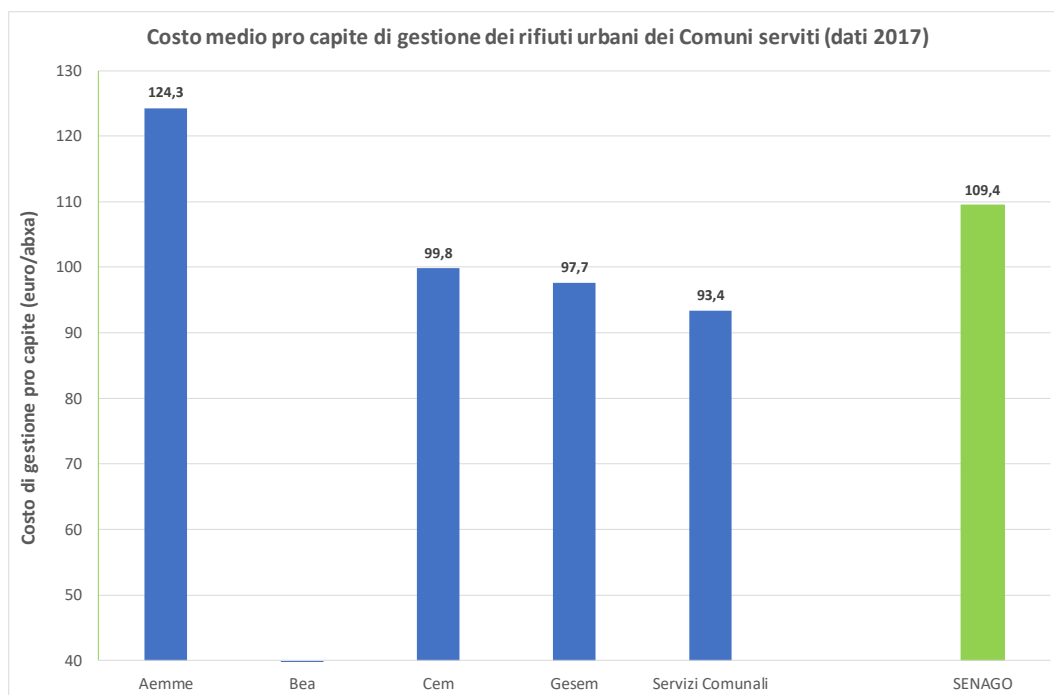
I livelli di raccolta differenziata medi conseguiti sui bacini sovracomunali esaminati si collocano, nei diversi casi, tra il 73,6% (Aemme) e l'82,4% (Cem). Trattasi sempre di risultati medi di bacino significativamente superiori a quelli del Comune di Senago (66,8%).



Nota: nel grafico, non è rappresentata BEA Gestioni, in quanto ad oggi ancora non affidataria di servizi di igiene urbana, bensì di servizi di trattamento/smaltimento.

Nel seguente grafico è riportato il confronto relativo al parametro di costo (euro/abitante*anno per il complesso del servizio di gestione rifiuti e igiene urbana). Si richiama quanto già sottolineato in premessa rispetto alla limitata attendibilità di questo confronto, in considerazione delle caratteristiche della fonte dati.

Ciò detto, CEM, Gesem e Servizi Comunali mostrerebbero costi medi significativamente inferiori al Comune di Senago (con il valore minimo associato a Servizi Comunali). Aemme presenterebbe per contro un costo medio di bacino significativamente superiore a quello del Comune di Senago e delle altre realtà.



Nota: nel grafico, non è rappresentata BEA Gestioni, in quanto ad oggi ancora non affidataria di servizi di igiene urbana, bensì di servizi di trattamento/smaltimento.

Illustrazione delle specifiche caratteristiche societarie, dei relativi percorsi amministrativi e di ulteriori elementi tecnico-economici

Nell'ambito delle analisi condotte, sono state prodotte specifiche schede di caratterizzazione di ognuno dei Soggetti Gestori di potenziale interesse, includenti le seguenti informazioni, come emerse nell'ambito dei confronti diretti avuti con gli stessi e nell'esame della documentazione reperita:

- ragione sociale;
- codice fiscale/ partita IVA;
- specifiche societarie;
- dati economici societari;
- modalità di adesione alla stessa;
- modalità di eventuale futura cessione delle quote sociali e di rescissione del contratto;
- costi proposti per i servizi di igiene urbana del Comune di Senago;
- flessibilità rispetto a eventuali servizi aggiuntivi;
- certificazioni in essere di Sistemi di Gestione;
- elenco Comuni serviti e/o ambiti territoriali in cui opera.

Rimandando alla documentazione agli atti degli Uffici Comunali per una illustrazione dettagliata dei suddetti elementi informativi, a seguire, si presentano una tabella e grafici di sintesi relativi in particolare ai costi proposti per i servizi di igiene urbana del Comune di Senago.

Si riporta inoltre nel seguito un sintetico commento riassuntivo di quanto emerso dall'analisi condotta.

La seguente tabella riporta quindi le valutazioni economiche proposte dai diversi Soggetti, in relazione al costo per l'effettuazione dei servizi di igiene urbana nel Comune di Senago.

Si precisa che, al fine di garantire omogeneità di confronto, a tutti i Soggetti è stato chiesto di fare riferimento agli attuali servizi in essere, con relativi standard di erogazione; ciò in considerazione anche del sostanziale buon assetto degli stessi, rimandando ad un dialogo più approfondito con il Soggetto individuato al termine della procedura, per la definizione puntuale e relativa valutazione di modifiche migliorative che potranno comunque essere opportunamente introdotte.

Si evidenzia come **da tutti i Gestori sono arrivate proposte che si collocano al ribasso rispetto ai costi attualmente sostenuti da Senago sulla base dell'appalto in essere**. Il ribasso maggiore è stato proposto da BEA Gestioni (-8,6%), seguita da Servizi Comunali (-5,9%), CEM Ambiente (-2,7%) e infine Gesem (-2,2%).

Costi proposti per i servizi di igiene urbana del Comune di Senago

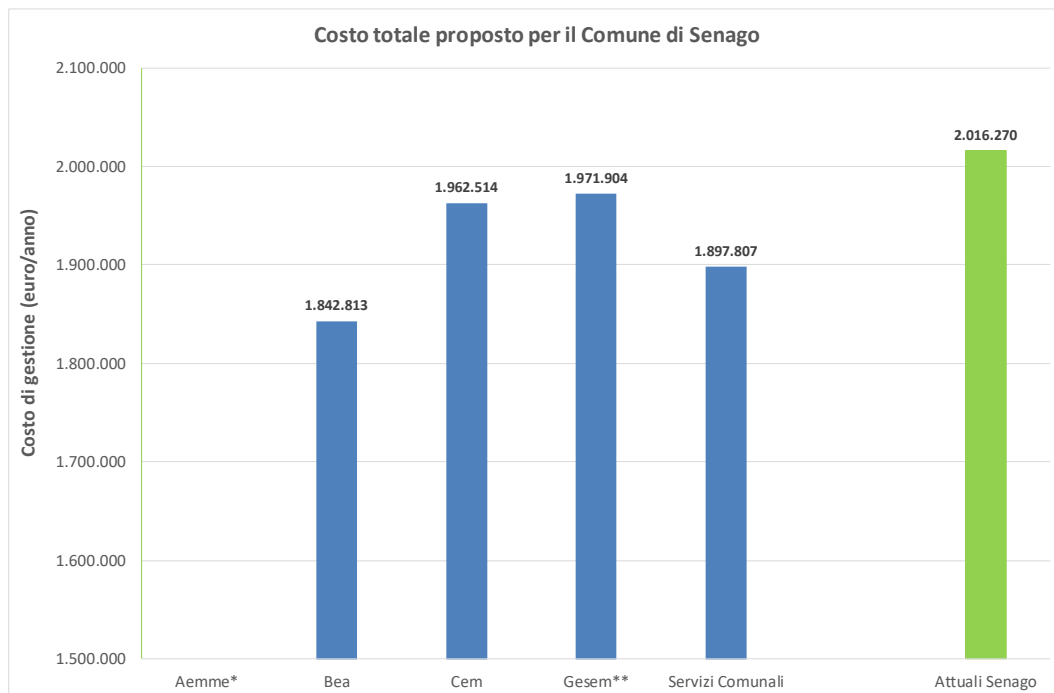
	AEMME Linea Amb.*	BEA Gestioni	CEM Ambiente	Gesem**	Servizi Comunali	Attuali Senago***
	euro/anno	euro/anno	euro/anno	euro/anno	euro/anno	euro/anno
Costi servizi	-	1.444.000	1.502.842	1.469.143	1.407.792	1.408.207
Costi trattamenti/smaltimenti	-	533.006	653.172	683.749	571.827	608.063
Ricavi da cessione RD	-	-134.193	-193.500	-180.988	-81.811	0
Totale	-	1.842.813	1.962.514	1.971.904	1.897.807	2.016.270
Delta rispetto ad attuale	-	-8,6%	-2,7%	-2,2%	-5,9%	-

Note:

*: pur a fronte di specifica richiesta da parte del Comune di Senago, AEMME Linea Ambiente non ha presentato una propria proposta economica per l'effettuazione dei servizi di igiene urbana attualmente in essere nel Comune;

**: ai costi di cui sopra indicati da Gesem devono aggiungersi ulteriori costi di struttura e per i servizi di gestione Tari, indicativamente quantificabili nell'ordine di 175.000 euro/anno;

***: Gli attuali costi di Senago vedono i ricavi da cessione delle raccolte differenziate non contabilizzati in modo specifico, essendo gli stessi da considerarsi inclusi, in detrazione, nel costo esposto dei servizi.



Note:

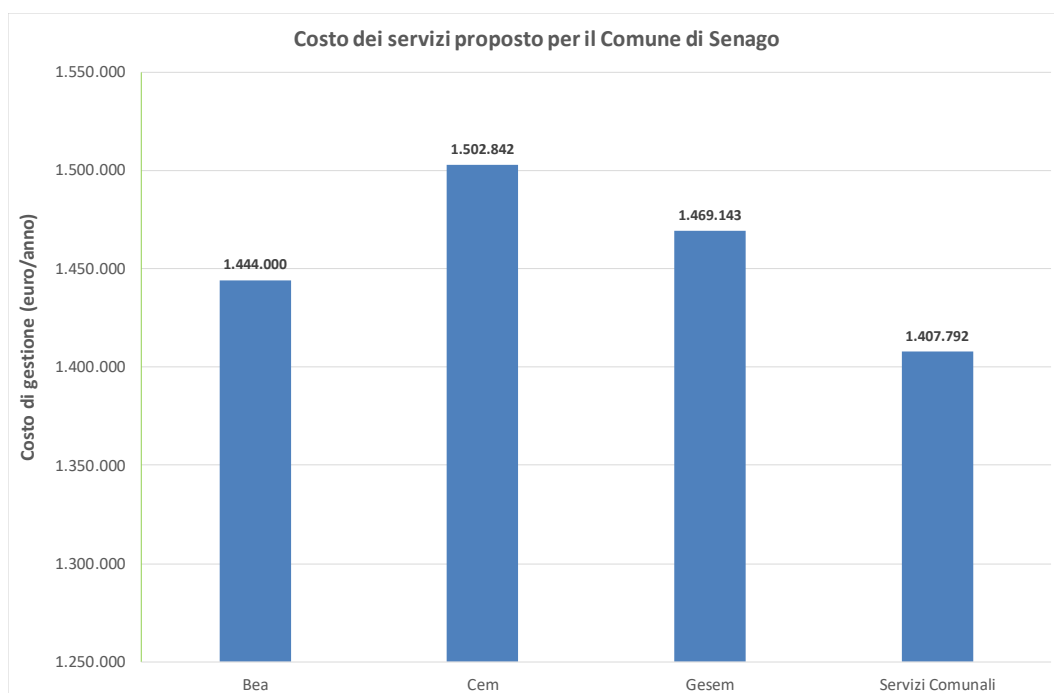
*: pur a fronte di specifica richiesta da parte del Comune di Senago, AEMME Linea Ambiente non ha presentato una propria proposta economica per l'effettuazione dei servizi di igiene urbana attualmente in essere nel Comune;

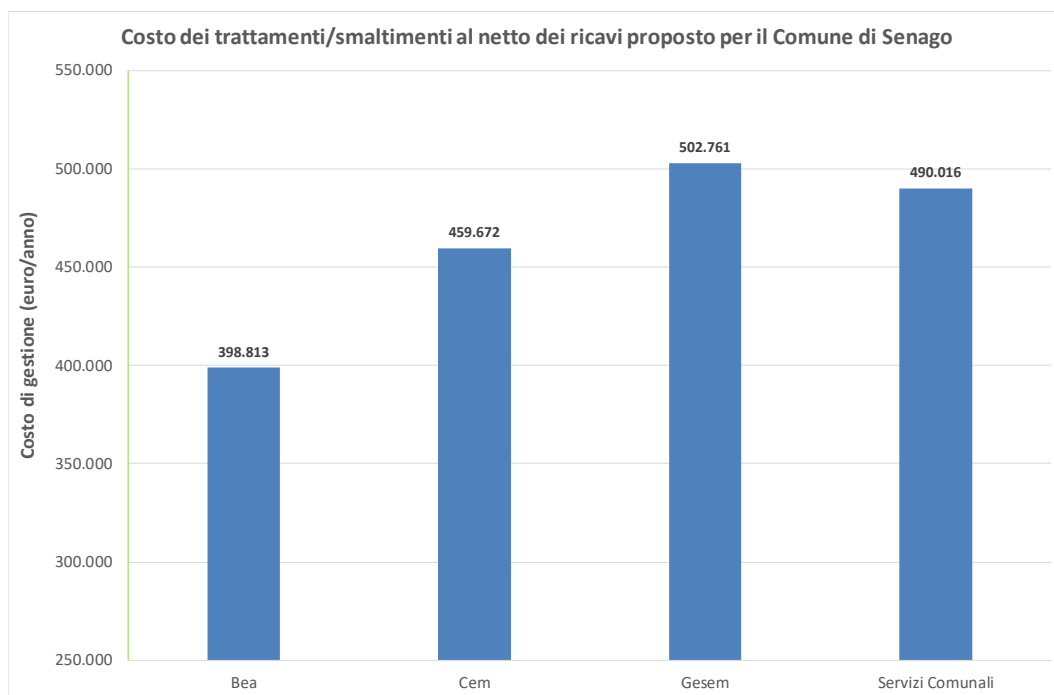
** : ai costi di cui sopra indicati da Gesem devono aggiungersi ulteriori costi di struttura e per i servizi di gestione Tari, indicativamente quantificabili nell'ordine di 175.000 euro/anno;

***: Gli attuali costi di Senago vedono i ricavi da cessione delle raccolte differenziate non contabilizzati in modo specifico, essendo gli stessi da considerarsi inclusi, in detrazione, nel costo esposto dei servizi.

Con specifico riferimento ai costi per l'effettuazione dei servizi, è Servizi Comunali ad aver proposto la quotazione più bassa.

Considerando invece i costi di trattamento/smaltimento dei rifiuti, al netto dei ricavi da cessione delle raccolte differenziate, il minor costo è stato quantificato da BEA Gestioni.





Rispetto alla valutazione di tali costi, si segnala comunque che:

- per i servizi:
 - o il costo indicato da CEM e Servizi Comunali è da intendersi come costo di riferimento individuato da Soggetto che effettuerà direttamente (in toto o in parte) i servizi in questione;
 - o il costo indicato da BEA e da Gesem è da intendersi come costo di riferimento che potrà essere posto a base di gara, nell'ambito delle procedure per l'individuazione del Soggetto esecutore dei servizi in questione; tale costo, quindi, è da intendersi soggetto a verifica sul mercato, sia rispetto all'effettiva partecipazione ad una gara con tale base definita sia rispetto al ribasso che nel caso potrà essere offerto dai concorrenti;
- per il trattamento/smaltimento e ricavi da cessione delle raccolte differenziate:
 - o per i Soggetti titolari di impianti o comunque strettamente collegati con realtà societarie titolari di impianti (ad oggi, innanzitutto BEA con riferimento all'impianto di trattamento termico di Desio dedicato al rifiuto indifferenziato residuo), i costi esposti derivano da valutazioni che, per le frazioni del rifiuto coperte dall'impiantistica in dotazione, non si presentano sostanzialmente condizionate dalle possibili dinamiche future di mercato;
 - o nel caso di non disponibilità diretta di impiantistica dedicata, i costi esposti derivano da valutazioni che saranno comunque influenzabili dalle dinamiche future di mercato e pertanto da considerarsi caratterizzate da un certo margine di incertezza.

Commento riassuntivo dell'analisi condotta

Le analisi condotte nell'ambito degli approfondimenti qui presentati hanno confermato la fattibilità di un percorso di aggregazione del Comune ad una realtà Societaria sovracomunale, cui affidare il servizio di igiene urbana (inteso inclusivo dei servizi in senso stretto di raccolta rifiuti e

spazzamento e della gestione dei rifiuti derivanti, con loro conferimento ad impiantistica di trattamento, recupero o smaltimento).

Si è avuto modo in particolare di interloquire sul tema con 4 Soggetti (BEA Gestioni, CEM Ambiente, Gesem, Servizi Comunali) che hanno avanzato la propria candidatura, presentando anche una relativa proposta economica. Da un ulteriore Soggetto incontrato nel corso dell'attività (Aemme Linea Gestioni), pur a fronte di un iniziale interesse dallo stesso manifestato, non si è in realtà ricevuta alcuna proposta economica, nei tempi definiti per la presente indagine.

I 4 Soggetti di cui sopra, per i quali si è avuto modo di acquisire le informazioni ritenute indispensabili alla valutazione, risultano, sulla base degli elementi acquisiti, tutti in grado di accompagnare il Comune di Senago nel percorso prefigurato.

Gli stessi, tuttavia, presentano caratteristiche strutturali, amministrative, gestionali e costi potenziali associati tali da far emergere significative differenze sotto i diversi aspetti analizzati.

In relazione alla capacità tecnica della struttura di gestire (anche affidandosi ad appaltatori terzi) i servizi del Comune di Senago, si sottolinea come tutti i 4 Soggetti siano già operanti su di un bacino territoriale di dimensioni complessive ben superiore alla realtà di Senago. Tutti i 4 Soggetti hanno già, inoltre, tra i propri Comuni, situazioni dimensionali comparabili a quelle di Senago (Comuni di dimensioni superiori o analoghe, o comunque piuttosto vicine dimensionalmente).

Gli attuali bacini di intervento dei 4 Soggetti si collocano inoltre a distanze particolarmente ridotte da Senago (nel caso in particolare di Servizi Comunali e di Gesem), o comunque, pur non essendo così ravvicinati, a distanze compatibili con una buona gestione dei servizi.

Le prestazioni raggiunte dagli attuali bacini di riferimento dei 4 Soggetti, analizzate in particolare in termini di sviluppo della raccolta differenziata, vedono poi il conseguimento di percentuali di raccolta differenziata significativamente migliorative rispetto alla attuale di Senago.

Una rilevante maggior diversificazione tra i 4 Soggetti emerge nell'analizzare quanto correlato alla struttura societaria degli stessi e al carattere di diretta operatività o meno (ricorrendo nel caso all'affidamento a terzi) sui diversi segmenti dei servizi e della gestione dei rifiuti.

Innanzitutto, si segnala come nel caso di CEM e Servizi Comunali il Comune di Senago entrerebbe a far parte di una Società già direttamente partecipata da altri Comuni, con un capitale sociale molto distribuito, essendo contestualmente definito il Soggetto che sarà effettivamente esecutore dei servizi di igiene urbana sul territorio (vale a dire la Società stessa, al di là del possibile ricorso comunque, su parte dei servizi, ad appaltatori terzi).

Anche nel caso di Gesem il Comune di Senago entrerebbe a far parte di una Società già direttamente partecipata da altri Comuni, essendo tuttavia da individuarsi successivamente, tramite procedura di gara nel rispetto delle norme di legge, il Soggetto esecutore dei servizi.

Nel caso di BEA Gestioni, il Comune di Senago sarebbe l'unico Comune avente direttamente una quota della Società, essendo la larga maggioranza del capitale sociale detenuto da altro Soggetto societario (BEA spa) con capitale sociale detenuto dagli altri Comuni. La posizione societaria assunta all'interno di BEA Gestioni vedrebbe quindi una diversa collocazione del Comune di Senago rispetto agli altri Comuni di riferimento. In questo caso, inoltre, l'individuazione del Soggetto esecutore dei servizi avverrebbe rivolgendosi al mercato, nell'ambito della procedura di gara a doppio oggetto da bandirsi da parte di BEA Gestioni.

Con riferimento più nello specifico alle modalità di adesione e di affidamento dei servizi e loro attivazione operativa, si ritiene di poter evidenziare i seguenti elementi:

- nei casi di CEM e Servizi Comunali, con l'ingresso nella compagine sociale si avrebbe il contestuale affidamento dei servizi e la loro attivazione operativa, negli stretti tempi tecnici necessari per la loro organizzazione (ragionevolmente, limitati ad alcuni mesi);

- nei casi di BEA Gestioni e Gesem, deliberato l'ingresso nella compagine sociale, per l'effettivo affidamento dei servizi e la loro attivazione operativa si dovrà attendere l'espletarsi di specifiche procedure di gara, con tempistiche significativamente più lunghe rispetto ai casi di CEM e Servizi Comunali;
- nel caso di CEM, il percorso interno alla Società di approvazione dell'ingresso del Comune di Senago richiede un tempo (di alcuni mesi) superiore a quanto atteso per gli altri Soggetti, in considerazione della necessità di effettuare passaggi formali in tutti i Consigli Comunali dei Comuni Soci; anche nel caso di Gesem è previsto il passaggio nei Consigli Comunali dei Comuni Soci, la cui più ridotta numerosità, comunque, dovrebbe consentire maggior rapidità al percorso; per BEA Gestioni e Servizi Comunali il processo decisionale interno alla Società risulta più snello e rapido;
- nel caso di CEM, la consistente patrimonializzazione della Società e le regole nell'ambito della stessa definite in relazione alla distribuzione delle quote societarie determinano la necessità, al momento dell'ingresso, di acquisizione di quote per un valore rilevante, nell'ordine di oltre un milione di euro, notevolmente superiore alle cifre molto contenute richieste per l'adesione a tutti gli altri Soggetti; precisato che l'acquisizione di quote di CEM rappresenta comunque un investimento, con ragionevole garanzia di almeno il mantenimento nel tempo del valore di quanto acquisito, tale elemento costituisce indubbiamente un aspetto di potenziale criticità, nell'immediato, rispetto alle risorse che l'Amministrazione Comunale dovrebbe a tal fine allocare.

In relazione all'eventuale futura cessione delle quote sociali e di rescissione del contratto, non si evidenziano per tutti i Soggetti particolari criticità. Trattasi di aspetti che devono comunque essere puntualmente definiti negli atti sottoscritti al momento dell'ingresso. Nel caso di CEM, il rilevante valore delle quote sociali acquisite determina comunque un elemento di attenzione ulteriore in relazione alla loro eventuale successiva dismissione.

I dati economici-societari di tutti i 4 Soggetti in esame mostrano l'assenza di situazioni di sofferenza, con l'ultimo bilancio chiuso in utile, pur non essendo in genere prioritario, per questi Soggetti, il conseguimento di utili, che risultano di base riorientati su investimenti su servizi.

In relazione alla flessibilità dichiarata dai diversi Soggetti, rispetto a eventuali servizi aggiuntivi che potranno essere richiesti dall'Amministrazione Comunale (quali diserbo stradale, taglio verde, derattizzazione, accertamento e riscossione Tari), Gesem e Servizi Comunali hanno manifestato una buona disponibilità, BEA Gestioni una discreta disponibilità, mentre CEM Ambiente ha dichiarato disponibilità esclusivamente per il servizio Tari. Nel caso di Gesem, si sottolinea come l'affidamento dal Comune alla Società del servizio di accertamento e riscossione Tari rappresenti una condizione pressoché necessaria.

In relazione all'essere dotati di Sistemi di Gestione certificati, si segnala come BEA Gestioni e Servizi Comunali dispongano di certificazioni in ambito Qualità, Ambiente e Sicurezza (anche in campo Energia per BEA Gestioni), CEM in ambito Ambiente e Gesem non disponga di certificazioni.

Infine, in relazione ai costi proposti per i servizi di igiene urbana del Comune di Senago, si evidenzia quanto segue:

- da tutti i 4 Soggetti sono arrivate proposte che si collocano al ribasso rispetto ai costi attualmente sostenuti da Senago (come derivanti dall'appalto a seguito di procedura di gara effettuato nel 2011, con suoi successivi aggiornamenti nel tempo): ribasso maggiore proposto da BEA Gestioni (-8,6%), seguita da Servizi Comunali (-5,9%), CEM Ambiente (-2,7%) e infine Gesem (-2,2%);
- con specifico riferimento ai costi per l'effettuazione dei servizi in senso stretto, è Servizi Comunali ad aver proposto la quotazione più bassa;

- con specifico riferimento ai costi di trattamento/smaltimento dei rifiuti, al netto dei ricavi da cessione delle raccolte differenziate, il minor costo è stato quantificato da BEA Gestioni.

Quanto sopra tenendo presente le avvertenze segnalate nella presente relazione in merito a:

- costi dei servizi da intendersi come riferimenti individuati dal Soggetto che effettuerà direttamente i servizi in questione (CEM e Servizi Comunali) o come base di gara indicativa da verificarsi sul mercato rispetto all'effettivo interesse da parte di operatori del settore e alla possibilità di disporre di ribassi in sede di offerta (BEA, Gesem);
- costi per il trattamento/smaltimento e ricavi da cessione delle raccolte differenziate solo in parte riconducibili a valutazioni offerte da soggetti titolari di impianti (innanzitutto BEA, per alcune frazioni del rifiuto) e non condizionate, o limitatamente condizionate da possibili dinamiche future di mercato, essendo altrimenti da considerarsi caratterizzate da un certo margine di incertezza.

In conclusione, si ritiene che le informazioni acquisite, e qui illustrate, in relazione ai 4 Soggetti individuati di potenziale interesse e che hanno effettivamente presentato una, pur preliminare, offerta economica al Comune di Senago, siano tali da consentire all'Amministrazione Comunale di assumere le proprie decisioni, in particolare confermando la volontà di aggregazione ad una realtà Societaria per la gestione sovracomunale del servizio di igiene urbana e individuando il Soggetto che più risponde a finalità ed esigenze del Comune.

D.2 RAGIONI TECNICO – ECONOMICHE DELLA SCELTA

La scelta dell'Amministrazione Comunale in merito all'affidamento del servizio deriva dall'analisi di diversi profili, come già anticipati nell'illustrazione presentata relativa all'iter di valutazione condotto e come nel seguito ulteriormente richiamati e ribaditi.

L'affidamento deve essere effettuato nel rispetto delle norme di riferimento e pertanto secondo uno dei seguenti diversi sistemi organizzativi di gestione del servizio: società in house, società mista, affidamento a terzi tramite procedura pubblica.

In relazione all'adesione a una realtà societaria sovracomunale (perseguibile tramite adesione a società in house o a società mista), si segnala quanto segue:

- presenza di realtà Societarie rispondenti agli interessi dell'Amministrazione Comunale;
- maggiori possibilità di indirizzo e controllo, anche in corso di gestione dei servizi, rispetto al ricorso a procedura pubblica di affidamento a terzi;
- ulteriori potenziali benefici di particolare interesse, quali:
 - conseguimento di economie di scala per efficientamento servizi igiene urbana;
 - acquisizione di maggior peso nell'ambito di procedure di mercato quali legate alla collocazione di rifiuti a destino, con possibile conseguimento di migliori condizioni;
 - centralizzazione funzioni di controllo e monitoraggio servizi, con conseguente minor aggravio dei competenti Uffici Comunali;
 - possibili ottimizzazioni da centralizzazioni altre funzioni o affidamento altri servizi.

Il confronto con i potenziali Soggetti sovracomunali di interesse, attraverso una specifica interlocuzione condotta con gli stessi, ha evidenziato l'effettivo interesse da parte degli stessi all'acquisizione dei servizi del Comune di Senago e la fattibilità e opportunità, tecnico-economico e amministrativa del relativo percorso.

Il confronto tra le diverse Società individuate e la valutazione delle relative proposte pervenute ha in particolare evidenziato che, rispetto alle peculiarità e specifiche esigenze del Comune di Senago, la società **Servizi Comunali**:

- dispone di una dimostrata capacità tecnica di gestione dei servizi in realtà comparabili al Comune di Senago, come evidente alla luce del bacino già oggi dalla stessa Società servito e dal suo essere, in prevalenza, diretto esecutore di servizi, pur potendo ricorrere anche, quota parte, ad affidamenti ad appaltatori terzi;
- risulta già erogare servizi in realtà territoriali quanto mai prossime al Comune di Senago;
- ha dimostrato, nei Comuni già serviti, la capacità di conseguire livelli di sviluppo della raccolta differenziata superiori a quelli attuali del Comune di Senago;
- presenta un assetto societario con capitale sociale molto distribuito, tra i numerosi Comuni Soci, con la possibilità per il Comune di Senago di inserirsi nella compagine sociale con un impegno economico molto limitato, in termini di acquisizione di quote societarie;
- presenta una tempistica per l'ingresso nella compagine sociale, con contestuale affidamento dei servizi alla Società, intesa come soggetto operativo esecutore degli stessi, che consente il completamento del percorso di affidamento con tempistiche ridotte rispetto a quanto riscontrabile in percorsi alternativi sviluppabili con altri Soggetti societari;
- presenta dati economico-societari che mostrano l'assenza di situazioni di sofferenza, con l'ultimo bilancio chiuso in utile, pur non essendo in genere prioritario, per questo Soggetto, il conseguimento di utili, che risultano di base riorientati su investimenti su servizi;
- ha manifestato buona disponibilità e flessibilità, nei confronti dell'Amministrazione Comunale, rispetto a eventuali servizi aggiuntivi che potranno essere richiesti dalla stessa (quali diserbo stradale, taglio verde, derattizzazione, accertamento e riscossione Tari);
- è dotata di Sistemi di Gestione aziendale, certificati ai sensi delle norme di riferimento in materia di Qualità, Ambiente e Sicurezza, che forniscono rilevante dimostrazione e garanzia rispetto all'operare secondo i migliori standard di settore.

In relazione ai costi di gestione del servizio, inoltre, Servizi Comunali:

- ha quantificato in significativa riduzione (-5,9%) il costo di effettuazione degli attuali servizi, rispetto a quanto oggi in essere; ciò a dimostrazione di una effettiva convenienza economica dell'affidamento alla stessa Società rispetto al ricorso al mercato tramite procedure di gara;
- rispetto al "panel" di potenziali Gestori sovracomunali interpellati, ha presentato il minor costo associato all'effettuazione dei servizi in senso stretto;
- rispetto al suddetto "panel" di potenziali Gestori sovracomunali interpellati, ha presentato il secondo minor costo associato alla gestione complessiva del ciclo dei rifiuti (incluso trattamento/smaltimento dei rifiuti e avvio a recupero in genere).

A ulteriore dimostrazione della convenienza economica dell'affidamento in house a Servizi Comunali, si tenga conto che, a fronte del dimostrato minor costo di tale opzione rispetto a quanto oggi in essere, l'analisi dei dati di fonte Ispra (Catasto Nazionale Rifiuti) relativi al 2018 mostra come il costo oggi sostenuto dal Comune di Senago sia già di per sé collocato al di sotto dei costi medi registrati nell'area della Città Metropolitana di Milano e in Regione Lombardia.

La seguente tabella e grafico mostrano che, su di un panel di 131 Comuni del milanese e di 1.221 Comuni lombardi per i quali risulta disponibile il dato, il costo medio pro capite sostenuto per la gestione dei rifiuti urbani si colloca nell'anno 2018 rispettivamente a 127,63 e 125,49 euro/abxanno, essendo pertanto il costo del Comune di Senago inferiore rispettivamente dell'11,7% e del 10,2%.

COMUNE DI SENAGO

Se si restringe il confronto ai Comuni di dimensioni demografiche comparabili a quelle di Senago (in particolare, considerando i Comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti residenti, al fine di scorporare dall'analisi situazioni del tutto diverse, quali a titolo esemplificativo la città di Milano o le realtà di piccoli Comuni rurali o di montagna), si conferma comunque il minor costo sostenuto dal Comune di Senago rispetto alla media delle altre realtà territoriali. In questo caso, infatti, il costo medio dei 52 Comuni del milanese si colloca a 123,41 euro/abxanno e quello medio dei 168 Comuni lombardi a 114,99 euro/abxanno, essendo pertanto il costo del Comune di Senago inferiore rispettivamente dell'8,6% e del 2%.

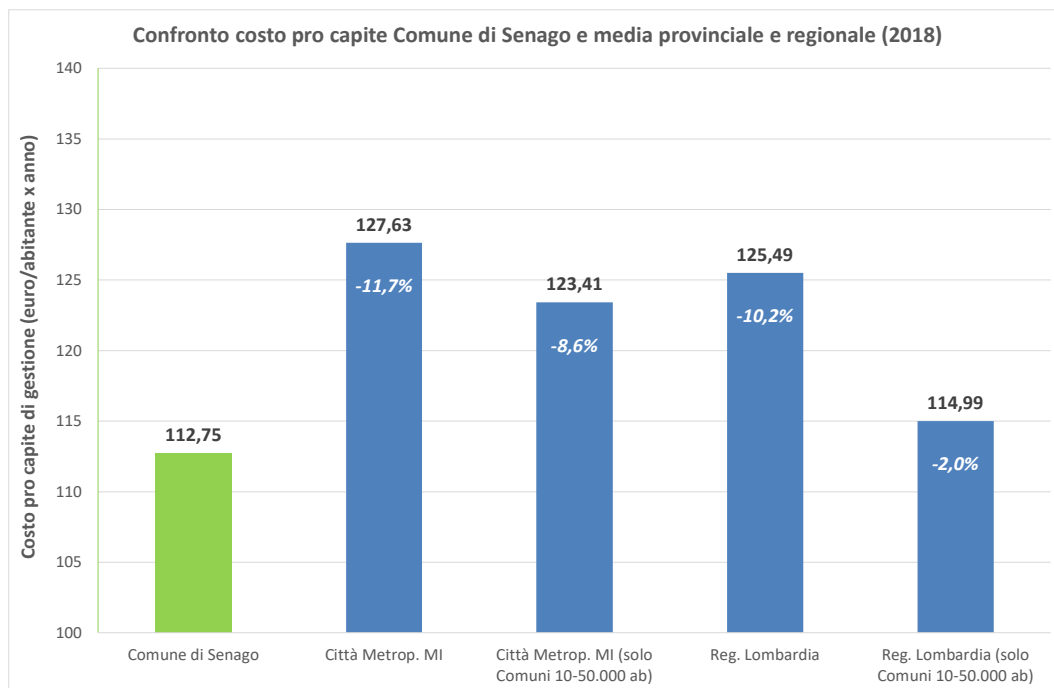
Costi pro capite per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati in Comune di Senago, a confronto con media di Città Metropolitana di Milano e Regione Lombardia (anno 2018)

	Numero di Comuni	Costo medio euro/abxanno	Δ% Senago su costo medio
Comune di Senago	1	112,75	
Comuni Città Metropolitana di Milano	131	127,63	-11,7%
Comuni Regione Lombardia	1.221	125,49	-10,2%
Comuni Città Metropolitana di Milano (solo tra 10.000 e 50.000 abitanti)	52	123,41	-8,6%
Comuni Regione Lombardia (solo tra 10.000 e 50.000 abitanti)	168	114,99	-2,0%

Note: i costi esposti, come indicati nella banca dati ufficiali del Catasto Nazionale Rifiuti di Ispra, derivano dalle dichiarazioni MUD dei Comuni e sono espressi IVA inclusa; i suddetti costi sono inoltre inclusivi di costi propri dei Comuni inseriti in TARI; nel caso di Senago, pertanto, tali costi sono inclusivi dei costi già esposti per gli attuali affidamenti in appalto, ma comprendono anche ulteriori voci aggiuntive.

Ai fini delle presenti valutazioni, il confronto presentato è comunque da ritenersi significativo, essendo i costi di Senago in buona parte determinati dai suddetti affidamenti in appalto (per oltre il 90%) ed essendo tale confronto omogeneo tra realtà di Senago, della Città Metropolitana di Milano e della Regione Lombardia.

I costi medi sopra indicati sono calcolati come media aritmetica dei valori dei Comuni analizzati.



In sintesi, quindi, si rileva che, **a fronte di un costo attuale sostenuto dal Comune di Senago inferiore al costo medio degli altri Comuni, la proposta di Servizi Comunali risulta ulteriormente efficientata.**

Da ultimo, si evidenzia che l'affidamento da parte del Comune di Senago a Servizi Comunali oggetto delle presenti valutazioni non prevede la realizzazione di interventi infrastrutturali tali da determinare la specificazione di un piano finanziario asseverato secondo quanto previsto dall'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, adempimento peraltro espressamente previsto limitatamente agli enti di governo degli "ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei".

D.3 OBIETTIVI PREFISSATI E ULTERIORI SPECIFICHE RISPETTO ALL'AFFIDAMENTO

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

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 alla piattaforma ecologica comunale;
 - o dove conferire il rifiuto sulla base di un dizionario dei rifiuti costantemente aggiornato
 - 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;
- *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 fossero attive le convenzioni CONAI. Va infatti puntualizzato che la Società ha dimostrato di essere in grado di effettuare numerose 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 dei servizi, sono le migliori garanzie per mantenere sotto controllo i costi reali del servizio che si intende affidare.

Infine, la proposta presentata da Servizi Comunali 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;
- assistenza e consulenza nella redazione dei regolamenti Comunali per la gestione dei rifiuti e, se richiesto, nell'applicazione della tassa/tariffa;
- la possibilità di affidare alcuni servizi complementari quali:
 - o 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 10 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;
 - o l'attivazione, a seguito di analisi, studio e progettazione, del servizio di raccolta rifiuti a "tariffa puntuale" con relativa predisposizione di regolamento specifico per l'applicazione della "tariffa puntuale";
 - o servizi di demuscazione, prevenzione al proliferare delle zanzare, derattizzazione predisposti in base alle peculiarità territoriali del Comune;
 - o attività di diserbo meccanico e/o chimico dei cigli stradali e della viabilità comunale, svolti in conformità con le attuali normative in campo di tutela ambientale.
 - o ulteriori servizi, come meglio specificato nel Disciplinare di affidamento;
- la possibilità di progettare, appaltare e finanziare la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria alle infrastrutture a supporto dei servizi (quali in particolare la piattaforma ecologica comunale), con successivo recupero delle relative risorse tramite addebito da parte del Comune all'interno della tassa/tariffa.

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.

Si tenga, al riguardo, 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).

La gestione assicurata dalla Servizi Comunali spa garantisce al Comune un costo inferiore all'attuale e ai valori medi riscontrati nell'area della Città Metropolitana di Milano e della Regione Lombardia.

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 garantirà l'espletamento dei servizi sopra descritti e riportati nello schema di disciplinare di servizio allegato alla presente relazione dietro pagamento di un canone annuo come sopra determinato, con i soli adeguamenti previsti dallo stesso. Il Comune pertanto beneficerà di un risparmio economico per il mancato espletamento della gara altrimenti necessaria e sugli esercizi futuri delle spese per ulteriori gare. A ciò si aggiungano gli ulteriori servizi offerti dalla società indicati nel disciplinare e garantiti per tutta la durata del contratto.

Come già ampiamente dimostrato nelle sezioni precedenti della presente relazione, 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.

La formula organizzativa e strategica della società Servizi Comunali spa risulta già oggi tale da soddisfare le esigenze poste dalle disposizioni normative succedutesi per incentivare i Comuni nella gestione in forma associata delle funzioni fondamentali purché sia garantita a ciascuno di essi una partecipazione paritaria o proporzionale al n. di abitanti.

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.

Senago , 17/2/2020

Ing. Giulio Giannerini - OIKOS Progetti srl
(per conto dell'Amministrazione Comunale di Senago,
come da Determinazione n. 310 del 10/05/2018 di
affidamento di incarico di supporto al RUP)

OIKOS Progetti srl

