



**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI
REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA PER LA GARA
DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO ASSOCIATO DI RACCOLTA E SMALTIMENTO,
SERVIZI DEI RIFIUTI URBANI ED IGIENE AMBIENTALE
(EX D. L. 18/10/12 n.179, ART.34, COMMA 20).**

La presente Relazione viene redatta ai sensi e per gli effetti dell'art. 34 comma 20 D.L. n.179 del 18/10/12, convertito con modificazioni, della Legge n. 221 del 17/12/12, secondo cui *“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”*.

PREMESSE

La Comunità Montana si estende, a nord dal confine svizzero a sud fino ad arrivare al lago di Varese, comprende i comuni rivieraschi del Lago Maggiore da Maccagno con Pino e Veddasca a Laveno Mombello e il territorio della Valcuvia fino al lago di Varese, per una superficie complessiva pari a 303 kmq.

La zona lacuale montana è caratterizzata da una buona presenza del settore legato ai servizi turistico ricettivi. Negli ultimi anni si è assistito ad un calo dell'occupazione, per effetto della delocalizzazione delle lavorazioni mature con crescita della dipendenza economica dalla Svizzera; se da un lato sono in via di risoluzione alcuni nodi critici della viabilità locale dall'altra assistiamo ad un progressivo abbandono degli ambienti di montagna e l'aumento dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

La zona altrimenti definita dal PTCP “direttrice Varese – Laveno” presenta invece una buona dinamica occupazionale con mantenimento dei tassi di sviluppo e di specializzazione incentrati in particolare sul riuso residenziale e commerciale delle aree dismesse.

La Valcuvia congiunge le zone sopra citate ed è costituita da Comuni di piccola dimensione con insediamenti sia di carattere residenziale che produttivo.

Nel 2012, tra i Comuni del suddetto territorio e la Comunità Montana è stata sottoscritta una Convenzione approvata con deliberazione dell'Assemblea comunitaria n. 28 in data 30.11.2012, volta a delegare, ai sensi dell'art. 30, comma 1, 2 e 4 del D.lgs. n. 267/2000, alla Comunità Montana il ruolo di capofila quale organo associativo, responsabile dell'esecuzione e del coordinamento delle



attività connesse, tra cui quelle di attivazione e conclusione del contratto d'appalto per la gestione del servizio di igiene urbana associato.

In data 11.07.2013, a conclusione delle procedure di gara, con determinazione n. 104 è stata disposta l'aggiudicazione definitiva del predetto servizio in favore dell'ATI Econord S.p.A./Tramonto Antonio S.r.l. per il periodo compreso tra il 01.09.2013 e il 31.08.2020.

In data 31.08.2020, quindi, il contratto sottoscritto tra Comunità Montana e Econord S.p.A./Tramonto Antonio S.r.l. giungerà a scadenza, con la necessità di individuare un nuovo contraente per lo svolgimento del servizio di igiene urbana.

In detta prospettiva, su delega dei Comuni di Agra, Azzio, Brenta, Brezzo Di Bedero, Brinzio, Brissago Valtravaglia, Caravate, Casalzuigno, Cassano Valcuvia, Castello Cabiaglio, Castelveccana, Cittiglio, Curiglia Con Monteviasco, Cuveglio, Cuvio, Dumenza, Duno, Ferrera Di Varese, Germignaga, Grantola, Laveno Mombello, Luino, Maccagno con Pino e Veddasca, Masciago Primo, Mesenzana, Montegrino Valtravaglia, Orino, Porto Valtravaglia, Rancio Valcuvia, Tronzano Lago Maggiore, la Comunità Montana Valli del Verbano intende procedere all'espletamento delle procedure necessarie per l'affidamento in appalto del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati in forma associata, per i prossimi otto anni.

Ai sensi della normativa vigente, l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire il rispetto della normativa vigente e della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione, l'informazione alla collettività, l'efficacia, l'efficienza e la qualità del servizio.

A tal fine, deve essere redatta la relazione di cui all'art. 34 comma 20 D.L. n.179 del 18/10/12, convertito con modificazioni, della Legge n. 221 del 17/12/12, secondo cui *“per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*.

La suddetta relazione deve contenere le ragioni dell'ente affidante, la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta, i contenuti specifici degli obblighi del servizio, le compensazioni economiche, se previste, e, infine, per gli interventi infrastrutturali, un piano economico-finanziario contenente la proiezione dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Nel caso di affidamento *in house*, devono, inoltre, essere inserite indicazioni specifiche in merito all'assetto economico-patrimoniale della società, al capitale proprio investito e all'ammontare dell'indebitamento.

In altre parole, come recentemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, nella gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la scelta dell'amministrazione di operare mediante



una modalità di gestione, piuttosto che un'altra, deve essere supportata da apposita relazione finalizzata a rendere trasparente e conoscibile agli interessati «il processo d'individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti» (T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, 17/05/2016, n. 691).

Indipendentemente da quale sia il modello individuato dall'ente per gestire il servizio pubblico locale di rilevanza economica, quindi, le ragioni della sua scelta «devono essere compiutamente illustrate nella relazione illustrativa ex art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012» (Cons. Stato Sez. V, 08/04/2019, n. 2275).

In altre parole, anche e soprattutto alla luce della più recente giurisprudenza, la relazione prevista dall'art. 34 comma 20 D.L. n.179 del 18/10/12, convertito con modificazioni, della Legge n. 221 del 17/12/12, deve essere adottata qualsiasi sia la modalità di gestione prescelta.

Nello specifico, sono tenuti a predisporre la relazione di cui all'art. 34 D.L. 179/2012, tutti gli enti affidanti servizio pubblici locali di rilevanza economica ovvero tutti gli enti affidanti servizi che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, che si inseriscono in un settore redditizio.

Sono esclusi dall'onere motivazionale in esame solo i servizi strumentali, i servizi di distribuzione del gas naturale e di distribuzione dell'energia elettrica e la gestione delle farmacie comunali (D.L. 179/2012, art. 34 comma 25).

Alla luce di tali premesse, sorge la necessità per la Comunità Montana Valli del Verbano di predisporre, per l'affidamento del servizio associato di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani ed igiene ambientale per i prossimi otto anni, la relazione ex art. 34, comma 20 DL 179/2012.

Nel caso di specie, infatti, sussistono tutti i presupposti di applicazione dell'art. 34 comma 20 D.L. 179/2012.

Sotto un profilo soggettivo, la Comunità Montana Valli del Verbano, per effetto della Convenzione approvata con deliberazione dell'Assemblea comunitaria n. 28 in data 30.11.2012, assume il ruolo di ente affidante.

Sotto un profilo oggettivo, il servizio del cui affidamento è incaricata la Comunità Montana Valli del Verbano è un servizio pubblico di rilevanza economica. Sia in forza dell'attuale assetto normativo (cfr. art. 3 bis comma 1 bis D.L. 138/2011), sia grazie al consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr., tra le molte, C. Conti, parere del 27.6. 2013, n. 263; Cons. St., sez. V, 3.5.2012, n. 2537 e Cons. St., sez. V, 8.3.2011, n. 1447), infatti, è ormai certa la qualifica del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e di igiene ambientale come servizio pubblico essenziale.



INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani per i Comuni aderenti alla gestione associata capofila Comunità Montana Valli del Verbano
Ente appaltante	Comunità Montana Valli del Verbano La Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D. Lgs n. 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali. I singoli Enti Locali hanno, quindi, provveduto all'affidamento del relativo servizio sul proprio territorio, optando, nel rispetto delle disposizioni normative, ad una forma di gestione associata, con Ente capofila Comunità montana Valli del Verbano.
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara ad evidenza pubblica
Durata del contratto	8 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art.34 comma 20)
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Il servizio interessa il territorio delle Amministrazioni comunali di Agra, Azzio, Brenta, Brezzo Di Bedero, Brinzio, Brissago Valtravaglia, Caravate, Casalzuigno, Cassano Valcuvia, Castello Cabiaglio, Castelveccana, Cittiglio, Curiglia Con Monteviasco, Cuveglio, Cuvio, Dumenza, Duno, Ferrera Di Varese, Germignaga, Grantola, Laveno Mombello, Luino, Maccagno con Pino e Veddasca, Masciago Primo, Mesenzana, Montegrino Valtravaglia, Orino, , Porto Valtravaglia, Rancio Valcuvia, Tronzano Lago Maggiore



soggetto responsabile della compilazione

Nominativo	Dott. Giuseppe Menotti
Ente di riferimento	Comunità montana Valli del Verbano
Area /Servizio	Dirigente Area I
Telefono	0332-505001
Email	giuseppe.menotti@vallidelverbano.va.it
Data di redazione	27/07/2020

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La normativa nella quale si inquadra l'affidamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e di igiene ambientale è quella europea, nazionale e regionale relativa alle procedure di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e alla protezione dell'ambiente.

Secondo la normativa europea, gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- a) l'esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- b) società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- c) gestione diretta da parte dell'ente locale, cosiddetta gestione "in house", purché sussistano determinati requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti disposizioni normative.

Nell'ordinamento interno, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici è regolato dal D.lgs. 50/2016, il quale dispone, all'art. 4, il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

In particolare, ai sensi dell'art. 30 D.lgs. 50/2016, l'affidamento e l'esecuzione garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. L'affidamento, invece, deve avvenire nel rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali,



nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.

Nel rispetto dei suddetti principi, il Codice dei Contratti regola procedure di aggiudicazione. Le stazioni appaltanti, in particolare, utilizzano le procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara.

Nei casi e nelle circostanze indicati dal Codice, le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione, dandone conto con adeguata motivazione nel primo atto della procedura.

Nel caso in cui si tratti di affidamenti e esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, inoltre, salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono ai sensi dell'art. 36 Codice dei Contratti pubblici.

Recentemente, il D.L. 76/2020, al fine di incentivare gli investimenti pubblici, ha introdotto alcune procedure derogatorie, intervenendo sia in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia, sia con riguardo all'aggiudicazione dei contratti sopra soglia, la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento sia adottato entro il 31 luglio 2021.

Nello specifico, con riguardo ai contratti pubblici sopra soglia, l'art. 2 D.L. 76/2020 ha previsto che: le stazioni appaltanti procedono all'affidamento mediante:

- a) procedura aperta, ristretta;
- b) procedura competitiva con negoziazione, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge e riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza secondo quanto disposto dagli articoli 60 comma 3, 61 comma 6, 62 comma 5 e 74, commi 2 e 3 D.lgs. 50/2016;
- c) procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, se strettamente necessario per far fronte a ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento.

L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici attinenti al settore ambientale sono soggetti anche alla disciplina di codesta specifica materia.

Gli obiettivi principali perseguiti dal D.Lgs. n.152/2006 (Testo unico dell'Ambiente) sono il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e della tutela della salute delle persone.

A tal fine esso ha inteso regolare non solo la fase di smaltimento del rifiuto, che nella normativa precedente al Decreto Ronchi (n. 22/97) aveva un ruolo centrale, ma l'intero processo di gestione.

Sul piano gestionale, dopo aver definito le competenze di Stato, Regioni e Province, ha posto nuove regole per la realizzazione e gestione degli impianti, introducendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) con l'affidamento del servizio mediante le modalità (oggi) disciplinate dal diritto comunitario.

La normativa ha infine previsto l'istituzione dell'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti (ONR), allo scopo di garantire l'attuazione delle norme, con particolare riferimento agli obiettivi di riduzione



della quantità e della pericolosità dei rifiuti, di efficacia, efficienza ed economicità della gestione dell'intero processo e di tutela della salute pubblica e ambientale.

L'art. 3 *bis* del decreto legge n° 138/2011, convertito in Legge n.148/2011, e le discipline di settore (che, per quanto attiene al servizio di igiene ambientale, sono rappresentate dal D. Lgs 152/2006 e dalla Legge Regionale 12 dicembre 2003, n.26, recante "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale") dispongono la gestione dei servizi per Ambiti Ottimali.

Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 200, comma 7, del D. Lgs n. 152/2006, ha optato per un modello organizzativo della gestione dei rifiuti che non prevede l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali: spetta dunque ai singoli Enti Locali provvedere all'affidamento – in esclusiva – del relativo servizio sul proprio territorio, nel rispetto delle disposizioni pianificatrici regionali e provinciali.

In tale contesto, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal Governo in materia di gestione associata delle funzioni comunali, in Lombardia l'aggregazione di più soggetti (ai menzionati fini di maggiore economicità ed efficienza del servizio) è comunque realizzabile mediante l'autonoma iniziativa degli Enti Locali.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La Comunità Montana Valli del Verbano (CMVV) è situata all'interno della Provincia di Varese.

La gestione associata dei servizi di igiene urbana coinvolge 30 comuni facenti parte del C.M.V.V. per una superficie totale di 279,26 kmq. La popolazione totale residente nell'area territoriale indicata ammonta a 63.140 abitanti (dati ISTAT al 01/01/2019), con una densità media molto variabile da comune a comune.

La popolazione del C.M.V.V. è concentrata per il 22,66 % nel Comune di Luino (14.306 abitanti), per un ulteriore 13,76 % circa nel Comune di Laveno-Mombello (8.685 abitanti), per un totale pari al 36,42 % del totale. La quota percentuale della popolazione rimanente (dallo 0,26% al 6,26%) è distribuita in maniera uniforme negli altri comuni della Comunità Montana Valli del Verbano.

Sull'indice demografico incide anche la vocazione turistica di molti comuni facenti parte della C.M.V.V., in quanto è in base a tale fenomeno e a quello delle "seconde case" e alle loro dinamiche che il numero della popolazione varia sensibilmente in aumento in alcune stagioni dell'anno con un'incidenza significativa sul servizio di igiene urbana.

La complessità del servizio è data anche dalle diverse caratteristiche urbanistiche dei 30 Comuni, alcuni dei quali hanno le caratteristiche tipiche del centro urbano, comprensivi di centro storico, aree di sviluppo verticale e zona industriali, altri invece sono caratterizzate da abitazioni sparse e periferiche.

A ciò si aggiunga la diversità delle caratteristiche geografiche in cui sono collocati i comuni e la diversa dotazione di infrastrutture e di rete stradale degli stessi.

Da tali caratteristiche, sopra brevemente sintetizzate, discende la necessità di diversificazione del servizio di igiene urbana e la complessità della sua organizzazione, al fine di assolvere alle variegate esigenze dei comuni aderenti.



Il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani ed assimilati, deve quindi essere organizzato, in funzione delle caratteristiche urbane e di sviluppo residenziale dei contesti territoriali nei quali si compone l'intero territorio della C.M.V.V., ed in linea con le logiche sopra evidenziate.

Il servizio ha per oggetto di base differenziata in tutto il territorio dei Comuni aderenti alla gestione associata della Comunità Montana Valli del Verbano:

la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati non pericolosi in particolare la raccolta con modalità domiciliare "porta a porta" delle seguenti tipologie di materiali:

frazione umida compostabile;

carta, imballaggi in carta e poliaccoppiati a base cellulosica;

cartone da utenze commerciali;

imballaggi in plastica;

imballaggi in vetro, lattine di alluminio e di banda stagnata;

rifiuto urbano residuo provenienti da fabbricati o da altri insediamenti civili in genere, nonché da attività industriali, commerciali, artigianali e dei servizi all'interno del territorio

interessato, nei limiti stabiliti dalle normative vigenti ed in particolar modo dal

Regolamento comunale per la gestione dei rifiuti di cui all'art. 198 - comma 2 - del D. Lgs 152/06;

tessili sanitari da alcune tipologie di utenze;

la fornitura e la consegna per le utenze domestiche e per le utenze non domestiche dei contenitori e dei sacchi per la raccolta differenziata dei rifiuti;

la raccolta e trasporto dei rifiuti ingombranti;

1. gestione dei 5 centri comunali di raccolta e della piattaforma di Cuveglio;

2. gestione delle mini-isole ecologiche fisse e mobili.

3. la raccolta presso i centri raccolta e in punti predefiniti sul territorio e il trasporto dei RUP

4. la raccolta di rifiuti abbandonati sul territorio

5. campagna informativa e di comunicazione

Saranno inoltre garantiti servizi aggiuntivi, specifici per alcuni Comuni, quali:

1. lo svuotamento dei cestini gettacarte

2. i servizi di spazzamento stradale manuale e meccanizzato

3. la raccolta integrativa presso i mercati

6. lo spurgo di pozzetti e caditoie stradali

7. la raccolta e trasporto di rifiuti derivanti da eventi e fiere

Il modello di erogazione del servizio sarà prevalentemente basato sulla raccolta porta a porta e sulla tariffazione puntuale.

Nello specifico, si prevede di estendere la raccolta porta a porta a tutti gli utenti residenti nei centri storici e nei centri urbani principali e per tutte le utenze non domestiche con produzioni significative, ad esclusione della raccolta della frazione organica nell'area rurale a bassa densità abitativa. In tali contesti, infatti, pare più opportuno incentivare il compostaggio domestico.

Il ritiro delle diverse frazioni di rifiuto, fatte salve specifiche esigenze manifestate dalle singole amministrazioni comunali, avverrà operando preferibilmente in orario mattutino o pomeridiano presso le scuole, le utenze artigianali e/o industriali, a prescindere dalle condizioni di maltempo che



non costituiscono motivo di ritardo o omissione anche parziale del servizio. In caso di eventi, saranno organizzati specifici servizi di raccolta differenziata dei rifiuti prodotti.

La raccolta dovrà avvenire nel rispetto della normativa vigente, evitando la dispersione dei rifiuti lungo le strade.

Per il primo anno, la consegna dei contenitori necessari per la raccolta avverrà presso il domicilio delle utenze e presso appositi punti di consegna, individuati in accordo con le Amministrazioni comunali. Per gli anni successivi al primo, invece, la distribuzione dei sacchetti avverrà nel rispetto di Piano annuale di attività proposta dall'I.A. ed approvato dall'amministrazione Comunale.

Successivamente, dopo i primi 9 mesi dall'avvio della raccolta differenziata, gli operatori provvederanno a trasmettere, i codici dei transponder riferiti ai contenitori oggetto di conferimenti non conformi, permettendo l'intervento della Polizia Locale o di altri soggetti con poteri di polizia amministrativa, per l'eventuale controllo specifico ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste.

I contenitori saranno oggetto di apposito lavaggio, evidenziato con adesivi resistenti all'acqua, recanti la data di intervento.

La pesatura puntuale dei RU ed assimilati per tutti i Comuni con più di 1.000 abitanti residenti avrà luogo tramite l'installazione di celle di carico per i mezzi che operano il conferimento agli impianti di destinazione o a i centri di trasferta. Per i Comuni con meno di 1000 sarà, invece, previsto un campionamento con frequenza trimestrale per identificare il quantitativo mediamente conferito nell'anno anche da tali comuni.

Il servizio di igiene urbana gestito dalla Comunità Montana Valli del Verbano persegue finalità sociali, economicità, efficacia, efficienza ed il soddisfacimento dei bisogni della comunità di riferimento, ponendosi, in particolare, i seguenti obiettivi:

- miglioramento degli standard di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati con contestuale contenimento dei costi per le utenze;
- elevato grado di corresponsabilizzazione nel perseguimento degli standard minimi;
- aumento del compostaggio domestico, con conseguente diminuzione delle frazioni a smaltimento, anche attraverso significativa incentivazione economica sulla tariffa;
- progressiva riduzione del rifiuto conferito in discarica, al fine di ridurre i costi di smaltimento;
- contenimento del costo complessivo del servizio, grazie all'introduzione di sistemi di gestione più moderni ed efficaci;
- progressivo passaggio da tassa a tariffa puntuale;
- incremento della percentuale di raccolta differenziata e, in prospettiva, dell'effettivo recupero della materia;
- miglioramento della qualità delle frazioni di rifiuto destinate al riciclo anche al fine di incrementare i ricavi dalla cessione;
- erogazione di un servizio caratterizzato da un'elevata qualità gestionale a favore dell'utenze domestiche e non domestiche;
- implementare ottimizzazioni gestionali specifiche correlate ai flussi turistici stagionali anche grazie al possibile utilizzo di isole ecologiche mobili;
- incentivazione della responsabilizzazione individuale ed dell'educazione al rispetto dell'ambiente e del territorio.

I suddetti obiettivi saranno conseguiti, tra il resto, introducendo:



- una tariffa puntuale dei servizi alle utenze;
- appositi meccanismi di rimodulazione del canone per ciascun Comune in relazione alla quota di adesione al compostaggio domestico con contestuale rinuncia al servizio di raccolta dell'umido;
- voci di costo disaggregate e monitorabili per poter verificare, ad esempio, quale sarà il costo sostenuto per la raccolta differenziata degli imballaggi;
- un sistema premiale per gli operatori più attenti;
- sistema di premialità/penalità in capo all'appaltatore per il raggiungimento degli obiettivi;
- sistemi di gestione più moderni ed efficaci;
- un sistema informatizzato di contabilizzazione dello svuotamento dei contenitori, di rilevamento dei percorsi dei mezzi sul territorio e dell'elaborazione dei dati;
- azioni di comunicazione e sensibilizzazione, dotazioni tecniche e promozione di accordi con associazioni di categoria;
- un sistema di misurazione puntuale per le utenze domestiche e per le utenze non domestiche almeno del rifiuto urbano residuo;
- un adeguamento alla nuova normativa dei contenitori attualmente presenti;
- una rimodulazione degli orari di apertura dei centri di raccolta per favorire l'accesso da parte di varie tipologie di utenti;
- un servizio di pulizia e lavaggio del suolo pubblico, delle strade e dei marciapiedi diversificato e con frequenze variabili in funzione delle caratteristiche viabilistiche e del grado di frequentazione delle singole vie, attraverso tecniche, mezzi e attrezzature all'avanguardia;
- tecniche di diserbo efficaci e a basso impatto ambientale;
- aggiornamento e implementazione di uno specifico portale web;
- sistema di controllo in remoto per la consultazione di tutte le informazioni necessarie al controllo dei servizi effettuati (tracciabilità dei rifiuti, contabilizzazione delle utenze, monitoraggio dello svolgimento dei servizi, gestione delle segnalazioni e dei reclami).

In particolare, nell'attività di redazione degli atti di gara verranno assunti di conseguenza i seguenti indirizzi:

- Il servizio dovrà perseguire il miglioramento degli standard di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati con contestuale contenimento dei costi per le utenze domestiche e per le utenze non domestiche e dovrà essere caratterizzato da un elevato grado di corresponsabilizzazione dell'impresa nel perseguimento degli standard minimi previsti e di quelli migliorativi proposti in sede di offerta tecnica migliorativa;
- l'affidamento del servizio con durata almeno di 8 anni con opzione di proroga tecnica per ulteriori 6 mesi coerentemente con la recente delibera 443/2019 di ARERA che identifica la durata da assumere obbligatoriamente per l'ammortamento dei mezzi di raccolta e spazzamento in 8 anni;
- il servizio dovrà prevedere voci di costo disaggregate e monitorabili per poter verificare, ad esempio, quale sarà il costo sostenuto per la raccolta differenziata degli imballaggi (costi che dovrebbero essere rimborsati per intero dai Consorzi obbligatori per il riciclo degli imballaggi);



- dovrà essere previsto un sistema di premialità/penalità in capo all'appaltatore per il raggiungimento degli obiettivi da definirsi con indicatori specifici e relativi target. In tal senso dovrà essere rafforzato il sistema dei controlli e la definizione delle relative penalità;
- dovranno essere previste azioni di coinvolgimento e partecipazione degli utenti e di promozione dei comportamenti virtuosi;
- dovrà essere previsto l'aggiornamento e l'implementazione di uno specifico portale web la cui gestione sarà in capo al nuovo gestore ma la proprietà e titolarità del sito web resterà in capo alla Comunità Montana Valli del Verbano.
- dovrà essere implementata la pesatura dei rifiuti raccolti tramite celle di carico e l'individuazione di piazzole di sosta prima dell'ingresso in ogni singolo Comune della C.M.V.V. per consentire una corretta acquisizione della pesatura del mezzo su di una superficie piana e con motore spento;
- il contratto dovrà prevedere un sistema di controllo in remoto per la consultazione di tutte le informazioni necessarie al controllo dei servizi effettuati ed in particolare: la tracciabilità dei rifiuti, la contabilizzazione delle utenze, il controllo e monitoraggio dello svolgimento dei servizi, la gestione delle segnalazioni e dei reclami da parte dell'utenza. A tal fine ogni mezzo dedicato ai servizi dovrà essere in possesso di un sistema di rilevamento satellitare che consenta la consultazione in tempo reale dei dati. Dovrà essere garantita in tempo reale la consultazione dei dati di misurazione dei rifiuti urbani raccolti e trasportati.

In conclusione, Comunità Montana Valli del Verbano persegue un miglioramento degli standard di qualità, efficienza ed efficacia del servizio di igiene urbana, incentivando, dal punto di vista economico, l'adesione da parte degli utenti agli schemi di raccolta differenziata, nonché premiando i comportamenti virtuosi.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli



utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Le esigenze da presidiare nel servizio d'igiene urbana sono la tutela della salute e dell'ambiente, strettamente legate alle politiche ambientali che l'ente deve perseguire, giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente ed è, quindi, necessario che il gestore del servizio si obblighi, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatore che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura, né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale.

Nel campo della gestione integrata dei rifiuti gli obblighi di servizio pubblico consistono in:

- obblighi di esercizio (continuità, capacità, regolarità del servizio) e obblighi tariffari (applicazione all'utenza di prezzi e condizioni stabiliti ed omologati dalle pubbliche autorità);
- obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario di cui all'articolo 203 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i..

Quindi, gli obblighi di servizio pubblico devono rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori.

Perché si giustifichino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato riconosciuto, tra gli altri, per i servizi di distribuzione di acqua, di gas e di energia elettrica, il servizio di igiene ambientale, la raccolta e la distribuzione della corrispondenza su tutto il territorio nazionale, la gestione di linee aeree non redditizie, il trasporto di malati in ambulanza o l'attività dei grossisti di prodotti farmaceutici, per citare solo alcuni esempi

Comunità Montana Valli del Verbano, per i servizi di Igiene Urbana ed Ambientale e servizi collegati ha individuato i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che l'azienda appaltatrice dovrà assicurare attraverso alti standard quanti-qualitativi:

- Universalità: il servizio è garantito su tutto il territorio e per tutti gli utenti indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato e nuclei rurali distaccati) e ai medesimi standard qualitativi.
- Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di consegna; continuità e regolarità dei servizi avvalendosi di una struttura organizzativa che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate, attraverso la registrazione GPS della posizione dei mezzi, la velocità e la direzione di marcia e dalla presenza di un responsabile referente dell'impresa. Per far fronte in modo tempestivo a possibili disservizi e fornire tutte le informazioni necessarie all'utenza, sarà attivato un



numero verde. Anche in caso di sciopero del proprio personale saranno rispettate le modalità di astensione dal lavoro ed assicurati i servizi minimi.

- **Qualità:** più alto standard nello svolgimento dei servizi con l'introduzione di prestazioni aggiuntive e modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze dei Comuni. L'affidataria persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- **Economicità:** maggiore livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti il nuovo affidamento.
- **Accessibilità e fruibilità:** fornitura di bidoni, consegna del calendario di raccolta e inserimento dell'utenza nel piano di servizio di raccolta, di tutte le nuove utenze registrate a ruolo TARI dei Comuni.
- **Monitoraggio e controllo:** gli uffici preposti dell'Ente effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali attraverso la verifica della reportistica e monitorano il grado di soddisfazione da parte dell'utenza attraverso le segnalazioni.
- **Rappresentanza e partecipazione attiva:** possibilità per gli utenti di segnalare disservizi e criticità sul territorio, di fare osservazioni sui servizi che gli vengono forniti, produrre memorie e documenti, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. La affidataria si impegna a dare riscontro alle segnalazioni e proposte dell'utente garantendo risposte chiare e tempestive.
- **Trasparenza e informazione completa:** sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; presenza di un numero verde per informazioni; organizzazione di campagne di comunicazione e predisposizione del calendario di raccolta; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo.
- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti:** rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, scelta di materiali, di lavorazioni e tecnologie non inquinanti che garantiscono la sicurezza e la tutela della salute del cittadino; utilizzo di mezzi di idonee dimensioni nel centro storico per limitare l'impatto del traffico, elaborazione di percorsi e orari di raccolta atti a limitare l'impatto sulla cittadinanza, incentivazione delle raccolte differenziate e riduzione della produzione di rifiuti.

SEZIONE C

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

In considerazione dell'urgenza con cui i Comuni aderenti alla gestione associata del servizio intendono raggiungere elevati livelli di gestione dei rifiuti, la necessità di garantire la continuità del servizio pubblico essenziale e l'assenza di società c.d. "in house" all'interno del territorio della C.M.V.V. che possano assolvere al servizio in argomento, i Comuni aderenti hanno manifestato la



loro volontà di procedere all'affidamento dei servizi di igiene urbana mediante procedura ad evidenza pubblica, del servizio di gestione igiene urbana, raccolta e spazzamento dei rifiuti urbani e assimilati.

Nella Comunità Montana Valli del Verbano non sono infatti presenti società pubbliche a cui siano stati affidati i servizi di raccolta con modalità c.d. "in house". I Comuni non intendono neppure costituire società miste.

La scelta di gestire il servizio mediante società *in house* non appare, inoltre, allo stato percorribile per la mancanza di adeguate strutture e/o personale in grado di poter effettuare il cosiddetto controllo analogo come richiesto dalla giurisprudenza. Inoltre si andrebbe a costituire un soggetto giuridico nuovo destinato a doversi estinguere al momento della costituzione del nuovo A.T.O. regionale con tutte le problematiche connesse alla liquidazione societaria. Tali rilievi coinvolgono anche la scelta di gestire il servizio mediante società mista pubblica/privata e quindi attraverso la creazione di una persona giuridica nuova.

Risulta, in ogni caso, anti-economico e contrario ai principi di buon andamento che il servizio venga svolto direttamente dalla Comunità Montana la quale, attualmente e come ben noto, non ha a disposizione mezzi, attrezzature e personale specializzato per soddisfare gli elevati livelli di gestione del servizio nelle tempistiche esistenti e dando continuità al servizio esistente in termini economici e di qualità.

La scelta ottimale di affidamento dei servizi di igiene urbana risulta, quindi, la gara mediante procedura ad evidenza pubblica.

L'affidamento all'esterno, mediante procedura ad evidenza pubblica, potrà garantire il perseguimento di interessi generali della collettività, così come stabiliti dalla Comunità Montana, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti, e consentirà l'accesso alle migliori tecnologie possibili e al prezzo più competitivo sul mercato in concorrenza. Permetterà, inoltre, di sfruttare il *know how* del terzo affidatario per far fronte alle esigenze notevolmente diversificate dei comuni aderenti, riconducibili alle loro caratteristiche demografiche, urbanistiche, geografiche, infrastrutturali e degli aspetti quantitativi e qualitativi della raccolta.

Il servizio di igiene urbana costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica; è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile e accessibile a tutti nella stessa misura, e non è possibile interromperlo. L'affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, consentirà ai Comuni di ottenere risparmi di spesa per la gestione del servizio in questione.

Infatti, più operatori all'interno dello stesso Comune causerebbero inevitabilmente problemi di traffico pesante, di sovrapposizione, di necessità di identificazione del rifiuto di spettanza di ciascuno i quali non appaiono (facilmente) risolvibili, come pure risulterebbe arduo raggiungere facilmente obiettivi predeterminati di raccolta differenziata in un sistema multi - gestore che richiederebbe un non facile coordinamento.

La gestione del servizio di igiene urbana presenta specificità e particolarità tali da richiedere, al fine di un'adeguata soddisfazione dell'interesse pubblico a essa sotteso, l'individuazione di una modalità gestionale che, assicurando un'integrazione soggettiva dei diversi segmenti d'attività del ciclo dei rifiuti, garantisca simultaneamente l'ottimizzazione della qualità ed efficienza del complessivo servizio, nell'interesse degli utenti, la strutturazione di un suo organico coordinamento sul territorio (anche in relazione alle infrastrutture essenziali e alla loro dislocazione geografica) e il più significativo contenimento dei costi, in attuazione dei principi di buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.



Nell'ambito dei diversi schemi gestionali consentiti dall'ordinamento europeo, come sopra elencati, e nel rispetto del principio di libertà di organizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche (art. 2, c. 1, Direttiva n. 25/2014), l'adozione di un metodo di affidamento fondato sulla gara consente di adeguatamente soddisfare alle esigenze della concorrenza per il mercato, posto che il confronto competitivo si svolge nella fase di selezione dell'affidatario del servizio e consente di ottenere il medesimo risultato della concorrenza nel mercato, ossia l'eliminazione degli extra-profitti di monopolio, con conseguenti benefici per la collettività e l'utenza beneficiaria delle prestazioni poste in aggiudicazione.

Si può affermare che la ricerca del terzo contraente mediante l'accesso al mercato in concorrenza può realizzare una gestione economicamente vantaggiosa in ogni fase del ciclo integrato del servizio di Igiene Ambientale. Oltre che offrire un servizio con elevati *standard* di qualità, selezionati attraverso gli atti di gara e confacenti alle esigenze del territorio, una raccolta a livelli di eccellenza è anche in grado di realizzare economie di scala che le permettono di offrire prezzi competitivi in ogni singola fase gestita. La costante ricerca di soluzioni innovative per raggiungere livelli di servizio sempre più elevati sotto il profilo dell'efficienza e del valore ambientale, inoltre permetterebbero di attuare una politica di miglioramento continuo delle proprie *performance* sia sotto il profilo qualitativo che tecnico ed economico.

In conclusione, verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge e la convenienza economica dell'affidamento in appalto del servizio associato di igiene urbana, in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico-amministrativo di affidare a terzi la gestione del servizio, Comunità Montana Valli del Verbano, nell'esercizio della propria autonomia e delle prerogative che ne derivano, ritiene, pertanto, che la modalità di gestione con affidamento ad operatore economico esterno rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa.

La modalità di gestione del servizio di igiene ambientale, ricorrendo all'esternalizzazione, è il modulo tradizionale del ricorso al mercato: ossia l'individuazione del soggetto gestore all'esito di una gara ad evidenza pubblica (appalto) in applicazione delle norme previste dal D.Lgs. n. 50/2016.

In sintesi:

- la gara di rilievo comunitario con obblighi di assolvimento di pubblicità preventiva presso G.U.C.E. (Gazzetta Ufficiale Comunità europea). G.U.R.I. (Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana), giornali a tiratura nazionale e locale, sito internet ministeriale, comunale ed albo pretorio on line, garantisce il rispetto dei principi comunitari di trasparenza, parità, concorrenza, non discriminazione tra gli operatori del settore;
- assicura la scelta di un partner privato di provata solidità finanziaria (a mezzo produzione di referenze bancarie, esibizioni di bilanci, ecc.) ed esperienza nel settore di riferimento per richiesta, a comprova dei requisiti di ammissione ai fini dell'aggiudicazione, di dimostrazione dell'avvenuta gestione dei servizi analoghi e di un volume di affari di ammontare pari/superiore a quello oggetto dell'appalto;
- elimina i costi di gestione legati alla costituzione di società miste e/o *in house providing*;
- risulta compatibile con l'eventuale costituzione dell'ATO regionale;
- spoglia l'Ente di ogni aspetto gestionale (pur rimanendo titolare del servizio), affidandolo ad un soggetto formalmente e sostanzialmente terzo;
- consente di esercitare una forma di controllo (controllo che si reputa assolutamente necessario vista la natura del servizio affidato e l'impatto sul cittadino utente).



SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'Amministrazione ha scelto di aderire al metodo dell'affidamento a gara con evidenza pubblica in quanto consente di reperire sul mercato una gestione del servizio competitiva.

Nello specifico, lo scopo dell'affidamento a terzi tramite gara consente la gestione diretta della documentazione di gara stessa, permettendo alla stazione appaltante di formulare una precisa base d'asta calcolata sulla scorta del piano industriale predisposto.

Mediante l'istituto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n.50, è possibile definire meglio la griglia di punteggi sulla scorta dei quali selezionare il candidato e quindi poter reperire offerte più aderenti agli obiettivi dell'Amministrazione.

Al fine di garantire una scelta efficiente ed economica, i costi delle varie tipologie di servizio sono stati analizzati attraverso uno specifico *software*, sviluppato e brevettato a livello nazionale da ESPER e validato da ISPRA, per la progettazione e la verifica dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani. Tale sistema, permettendo un elevato livello di analisi, consente di avere un quadro accurato dei costi di raccolta, oltre che dei servizi accessori.

Sulla base del suddetto sistema, è stato possibile rilevare che il conteggio a preventivo dei costi industriali del nuovo servizio (al lordo del ribasso d'asta) consentirebbe una diminuzione del costo complessivo del servizio (raccolta, spazzamento e trattamento dei RU) pari al - 5,8 % se confrontato con l'importo a preventivo per il servizio nel 2020.

Se viene confrontato il costo dei servizi al netto dei servizi aggiuntivi (€ 3.580.722 iva esclusa) si rileva un leggero aumento (+ 0,2%) del costo del nuovo servizio rispetto all'attuale canone al netto dei servizi aggiuntivi riconosciuto all'attuale gestore in scadenza pari ad € 3.572.188 iva esclusa, aumento trascurabile se si tiene conto che il canone del precedente appalto risale al 2012.

I costi, inoltre, potrebbero essere contenuti attraverso azioni di comunicazione e sensibilizzazione, nonché attraverso l'introduzione di sistemi informatizzati e di sistemi a tariffa puntuale, oltre alla possibilità di prevedere in sede di appalto, in rispetto del principio di responsabilità condivisa, un sistema in forza del quale, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi minimi nel primo anno, gli eventuali maggiori oneri di trattamento vengono accollati, in percentuale, al gestore affidatario.

Alla luce delle considerazioni svolte nella presente sezione e nelle sezioni precedenti, si può, quindi, ritenere che tale scelta gestionale porterà maggiori benefici all'utenza, sia dal punto di vista economico che di qualità del servizio.

IL DIRIGENTE DI AREA I

Dott. . Giuseppe Menotti

*Firma autografa sostituita da indicazione a mezzo stampa ai sensi dell'art.3 d.lgs.
39/1993*