



COMUNE DI BOVEZZO

(Provincia di Brescia)

**SERVIZI GESTIONE DEL TERRITORIO
E SUE RISORSE**
Settore lavori Pubblici

Prot. N. 5165/6.8 del 26/04/2023

RELAZIONE ILLUSTRATIVA AI FINI DELLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA E LA DEFINIZIONE DEL RAPPORTO CONTRATTUALE.

(D.Lgs. n. 201/2022, art. 14 cc. 2 e 3)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione igiene urbana
Ente affidante	Comune di Bovezzo
Tipo di affidamento	Appalto
Modalità di affidamento	Gara aperta ad evidenza pubblica
Durata del contratto	7 anni con possibilità di rinnovo di 2 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Bovezzo

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Claudia Mabellini
Ente di riferimento	Comune di Bovezzo
Area/servizio	Servizi Gestione Territorio e sue risorse
Indirizzo	Via Veneto n. 28 – 25073 BOVEZZO (BS)
Email	protocollo@pec.comune.bovezzo.bs.it
Data di redazione	26 aprile 2023

PREMESSA

Il D.Lgs. N. 201/2022 (ex art. 34 del D.L. 18/10/2012 n. 179), recante *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*, all'art. 14 comma 2 prevede che: *"Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30"*; al comma 3 prevede che: *"Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni"*.

Il Comune di Bovezzo, a seguito di una ricognizione con i comuni limitrofi della prossima scadenza dei contratti di servizio in essere, ha approvato il protocollo d'intesa tra i comuni di Bovezzo, Caino, Concesio e Nave ai fini dell'individuazione della migliore soluzione organizzativa del servizio di gestione rifiuti e conseguente attuazione delle procedure di gara per l'affidamento dello stesso.

Le finalità del protocollo d'intesa, che disciplina la collaborazione tra gli Enti sottoscrittori si riassumono in:

- individuare la migliore soluzione organizzativa nella gestione dei servizi e/o lavori nell'ambito del ciclo dei rifiuti e conseguente predisposizione, anche in modalità associata, delle relative procedure di gara, alla luce delle disposizioni vigenti in materia;
- progettare ed avviare iniziative di educazione e/o di formazione ambientale, al fine di sensibilizzare e di favorire una migliore partecipazione della collettività alla prevenzione/riduzione delle criticità in tema di gestione e/o raccolta rifiuti.

Tali finalità si concretizzano attraverso le seguenti attività:

- Studio dei vigenti sistemi di gestione del servizio rifiuti e, sulla base delle valutazioni effettuate, individuazione del miglior sistema di raccolta da avviare, anche a livello sovracomunale, in termini di efficacia, efficienza ed economicità;
- Predisposizione dei documenti di gara e gestione, anche associata, della procedura finalizzata all'affidamento del servizio che preveda anche la progettazione e l'attuazione di iniziative di educazione e/o di formazione ambientale destinate alla cittadinanza;

Il Comune di Concesio, in qualità di Ente capofila, ha affidato alla Ditta ARS Ambiente SRL il servizio tecnico-amministrativo di supporto al RUP per la stesura del progetto tecnico per la gestione dei servizi di raccolta rifiuti urbani nei comuni di Concesio, Bovezzo, Nave e Caino.

La presente relazione è stata elaborata relativamente alla gestione del servizio di igiene urbana sul territorio del Comune di Bovezzo, che insieme agli altri comuni assume il ruolo di ente affidante, e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento a imprese o a società scelti mediante procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs. N. 50/2016 e s.m.i., aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 2, del citato Decreto Legislativo, assicura il rispetto del diritto dell'Unione europea, la parità tra gli operatori, tenendo conto delle caratteristiche tecniche ed economiche sopra richiamate di cui all'art. 14 del D.Lgs. N. 201/2022.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- L.R. N. 26 del 12/12/2003 *"Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"*, disciplina i servizi locali di interesse economico generale e garantisce che siano erogati per la soddisfazione dei bisogni dell'utente secondo criteri di qualità, efficienza ed efficacia.
- D.Lgs. 152/2006 *"Norme in materia ambientale" (Codice Ambientale)* definisce il servizio di igiene ambientale come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

- Deliberazione N. 362/2020/R/rif del 06/10/2020 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.
- D.G.R. N. XI/6408 del 23/05/2022 relativa all'approvazione dell'aggiornamento del programma regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) ha introdotto modifiche che presentano evidenti e pesanti ricadute sulle attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.
- Decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 23/06/2022 relativo all'approvazione dei nuovi Criteri Ambientali Minimi (CAM) nell'ambito della gestione dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.
- D.Lgs. N. 201 del 23/12/2022 *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*.

Il settore della gestione, raccolta e smaltimento dei rifiuti è un ambito complesso che richiede attenzione particolare, attesi i rilevanti interessi pubblici connessi sia ai profili di sicurezza e legalità, sia alla tutela della salute pubblica.

L'osservanza delle regole che governano la complessa materia è fondamentale per garantire adeguati standard qualitativi delle prestazioni che si intendono offrire, in linea con i capitolati e con le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità pubblica.

Sussiste la necessità di massimizzare la *performance* nella gestione del servizio, rafforzando inoltre l'azione di vigilanza da parte degli enti affidatari in materia di esecuzione dei contratti pubblici, anche attraverso l'accesso tempestivo alle informazioni acquisite in via amministrativa e l'analisi dei dati relativi che possono favorire una più incisiva e attenta attività di controllo sullo svolgimento delle attività rientranti nel servizio di cui trattasi, in un'ottica di costante miglioramento.

Risulta indispensabile garantire la continuità dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti al fine di evitare gravi ripercussioni sugli utenti per disfunzioni decisionali o gestionali, in quanto il servizio di cui si tratta è un servizio pubblico essenziale non interrompibile, ai sensi dell'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge".

La presente relazione è finalizzata ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene urbana dal quale discende la scelta fatta nel progetto che prevede che tale gestione venga affidata mediante gara ad evidenza pubblica.

INQUADRAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI

Al riguardo, è del tutto consolidato l'orientamento che considera il servizio in questione come un servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Il D.Lgs. 152/2006 *"Norme in materia ambientale"* (di seguito Codice Ambientale) prevede che la gestione dei rifiuti sia organizzata sulla base di ambiti territoriali e che i comuni concorrano a tale gestione con appositi regolamenti che stabiliscano:

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

Il Codice Ambientale prescrive che tale servizio debba essere affidato a terzi mediante gara di evidenza pubblica e comprenda la realizzazione e gestione degli impianti, la raccolta, il trasporto, il recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e dei centri di raccolta comunali.

In giurisprudenza vi sono diversi provvedimenti che avvallano la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti come servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)» (C. Conti, Lombardia, sez. contr., parere del 27 giugno 2013, n. 263; conf. Id., parere del 17 gennaio 2014, n. 20).

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (Consiglio di Stato, sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Consiglio di Stato, sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all'ipotesi in cui l'Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l'attività sia rivolta direttamente all'utenza e che quest'ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2537/2012 cit.).

In ogni caso, proprio con riguardo all'attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione del fatto che oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-bis dell'art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall'art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2012, n. 221 – a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica "a rete".

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale stabilisce l'applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Secondo la normativa comunitaria e nello specifico il citato D.Lgs. 201/2022, gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio di igiene urbana, attraverso:

- a) affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione del servizio in oggetto, l'ente pubblica la presente relazione e gli atti allegati sul sito istituzionale (art. 31 D.Lgs. 201/2022). La presente relazione:

- deve contenere gli esiti della valutazione delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio inclusi i profili relativi alla qualità del servizio, agli investimenti infrastrutturali e le eventuali compensazioni economiche (art. 14 D.Lgs. 201/2022);
- è finalizzata ad un confronto sui sistemi di affidamento della gestione del servizio di igiene urbana dal quale discende la scelta fatta dall'amministrazione del Comune che prevede che tale gestione venga affidata mediante gara ad evidenza pubblica.

La Regione Lombardia si è avvalsa della possibilità prevista dall'art. 200, comma 7, del Codice Ambientale che consente di adottare *"modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali qualora il piano regionale dei rifiuti dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente"*

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, 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.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Oggetto dell'appalto è l'affidamento di un servizio evoluto per la gestione dell'igiene urbana, con ridotto impatto ambientale, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP), del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014), Allegato 1, recante "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (CAM) e del PRGR del maggio 2022.

Il servizio da svolgersi sarà progettato secondo un principio di innovazione rispetto alla precedente gestione, nel rispetto della D.G.R. N. XI/6408 del 23/05/2022 relativa all'approvazione dell'aggiornamento del programma regionale di gestione dei rifiuti (PRGR)

Il nuovo servizio, in sintesi:

- è inserito nel contesto costituito da tutto il territorio comunale;
- è basato sul sistema di raccolta domiciliare integrale, in linea con quanto prescritto dal PRGR Lombardia;
- prevede l'utilizzo di un centro di raccolta comunale;
- pone le basi affinché la tariffazione puntuale possa essere eventualmente implementata grazie alla rendicontazione degli svuotamenti che fornirà il gestore, con le nuove attrezzature
- è aperto alle possibili migliorie che i partecipanti alla gara d'appalto vorranno proporre con la loro Offerta tecnica di Gara.

2. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Trattasi di servizio pubblico essenziale di interesse pubblico il cui costo è a carico del bilancio comunale a copertura totale (ruolo tariffa e proventi da vendita rifiuti recuperabili).

Il Comune di Bovezzo, per il Servizio di Igiene Urbana relativo all'avvio al trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati nonché della gestione riferita alla cessione dei materiali recuperabili nel Comune, individuerà i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale che la società aggiudicataria dell'appalto dovrà assicurare attraverso alti standard quanti-qualitativi:

- **Universalità:** il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro abitato territorio extraurbano) e ai medesimi standard qualitativi;
- **Continuità:** non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del nuovo appalto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dalla data di consegna dello stesso: continuità del servizio durante tutto l'anno con recupero dei giorni di festività nazionale; continuità e regolarità dei servizi avvalendosi di una struttura organizzativa che consenta di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate. Il conseguimento di questo obiettivo è favorito dai collegamenti radio, telematici, telefonici e satellitari fra gli operatori e la sede aziendale, e dalla regolare presenza di assistenti addetti alla verifica del servizio ed alla risoluzione di problematiche impreviste, dislocati in tutto il territorio servito. Per far fronte in modo tempestivo a possibili situazioni dovrà essere attivato un numero verde. Anche in caso di sciopero del proprio personale dovranno essere 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 degli utenti. La società aggiudicatrice dell'appalto dovrà perseguire l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- **Economicità:** maggiore livello di servizio realizzato contenendo la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti l'affidamento; in merito alla cessione dei materiali valorizzabili la società affidataria reperirà di volta in volta l'interlocutore che consenta di ottenere la remunerazione più conveniente in funzione delle condizioni di mercato e pertanto potranno essere stipulati contratti e convenzioni anche con soggetti diversi dai consorzi obbligatori.

- **Monitoraggio e controllo:** gli uffici preposti dall'Ente effettueranno un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi.
- **Trasparenza e informazione completa:** sottoscrizione di un contratto di servizio dove saranno specificate tutte le attività in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare quelle di carattere economico; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantire l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.
- **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti:** rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, con la ricerca continua di soluzioni tecnologiche e gestionali innovative, l'incentivazione delle raccolte differenziate e la riduzione della produzione di rifiuti.

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il protocollo d'intesa tra i comuni di Bovezzo, Caino, Concesio e Nave definisce la collaborazione che intende concretizzarsi in un'unica gara aggregata finalizzata all'individuazione ed affidamento del servizio ad un unico soggetto al fine di massimizzare l'economicità dell'azione amministrativa e del pubblico interesse. Infatti si auspicano significative economie di scale e miglioramento dello standard qualitativo del servizio, soprattutto in virtù dell'unitario perimetro geografico omogeneo di riferimento.

Pertanto si intende affidare in appalto a terzi i servizi di gestione dei rifiuti urbani e assimilati mediante **procedura aperta e con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo**, ai sensi degli artt. 60 e 95 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici, se del caso anche con l'utilizzo dell'inversione procedimentale ai sensi dell'art. 133, comma 8 del d.lgs. 50/2016.

La gara si svolgerà **con modalità telematica**, come previsto dall'art. 40 comma 2 del d.lgs. 50/2016 Codice dei Contratti Pubblici, attraverso la Centrale Unica di Committenza Area Vasta Brescia sede territoriale di Valle Trompia.

La durata dell'appalto è di 7 anni con possibilità di rinnovo: la durata del possibile rinnovo sarà differenziata per i 4 comuni, con l'obiettivo di allineare la scadenza finale dei contratti al 31/12/2032. Quindi il potenziale rinnovo per il Comune di Bovezzo sarà di 24 mesi.

Il sistema di affidamento del servizio di igiene urbana mediante gara ad evidenza pubblica pur essendo quello che più riflette le indicazioni comunitarie, e oltretutto in forma aggregata di quattro comuni, presenta alcune peculiarità così sintetizzabili:

- Costringe l'ente affidatario a tenere in vita un rapporto con un esecutore per ben sette anni, e soprattutto mantiene per tale periodo le condizioni contrattuali dell'appalto, salvo procedere con complesse revisioni contrattuali;
- Comporta per l'Ente un'attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti anche di carattere morale degli affidatari.

Purtuttavia, il Comune di Bovezzo ha optato per tale tipo di affidamento, come del resto già fatto in precedenza con l'appalto pubblico di servizi attualmente in essere, perchè presenta criticità di gran lunga superabili rispetto a quella del sistema di gestione in "house" che risulta impraticabile per l'amministrazione comunale vista la necessità di costituire una nuova società pubblica con difficoltà a dimostrare l'economicità della gestione.

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

La scelta dell'affidamento concorrenziale a mezzo procedura aperta e col sistema dell'offerta economicamente vantaggiosa è dettata dalla legge e risponde alla necessità di avvalersi di soggetto esterno qualificato e di conseguire il miglior servizio possibile.

L'appalto ha per oggetto l'esecuzione delle prestazioni e forniture, necessarie per la gestione dei rifiuti urbani, così come definiti e classificati dall'art. 184 del D.Lgs. n. 152/06 e successive modifiche e integrazioni, nelle varie fasi dal conferimento al trattamento/recupero/smaltimento.

Il conseguimento della massima sostenibilità del ciclo di gestione dei rifiuti urbani prodotti nell'ambito dell'intero territorio comunale, è l'obiettivo prioritario dell'Amministrazione, sia per gli aspetti ambientali

che sociali, unitamente alla massima efficacia ed efficienza dei servizi resi alla comunità locale nonché alla maggiore equità nella ripartizione dei costi generati dai servizi stessi da valutarsi tenendo in considerazione l'effettiva produzione di rifiuti di ogni singola utenza.

L'appalto per l'affidamento del servizio è finalizzato al perseguimento di un ridotto impatto ambientale e si inserisce in un'ottica di ciclo di vita, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP), del Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 13/02/2014 nonché 24/05/2016 e del PRGR Lombardia 2022.

Gli obiettivi sono così riassumibili:

- riduzione della produzione dei rifiuti da avviare a trattamento indifferenziato con conseguente aumento delle percentuali di raccolta differenziata;
- riduzione/prevenzione della produzione dei rifiuti anche per mezzo di campagne di informazione e sensibilizzazione volte agli acquisti consapevoli, ecc.;
- consolidamento e costante miglioramento quali-quantitativo delle singole frazioni di rifiuto valorizzabile;
- miglioramento degli standard di qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati con contestuale contenimento dei costi da porre a carico dell'utenza;
- valorizzazione del Centro di Raccolta Comunale per la raccolta differenziata;
- conseguimento della massima tempestività ed efficacia dell'interazione tra l'Amministrazione, il Gestore del Servizio e l'Utenza.

Oltre a ciò, con l'obiettivo di razionalizzare la gestione dei servizi pubblici, è volontà del Comune uniformare il più possibile le modalità di effettuazione del servizio di igiene urbana sul territorio, puntando ad una maggiore efficacia dei medesimi in linea con le direttive del PRGR, contenendo i costi e incentivando ulteriormente la raccolta differenziata e il recupero dei rifiuti.

L'appalto è costituito da un unico lotto poiché le prestazioni richieste si collocano in un contesto organizzativo nel quale l'unitarietà dell'affidamento costituisce un valore quasi necessario e aggiunto in termini gestionali e di efficacia erogativa del servizio.

Verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge e la convenienza economica dell'affidamento in appalto del servizio d'igiene urbana, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani del Comune in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico-amministrativo di affidare a terzi la gestione del servizio, il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene, pertanto, che la modalità di gestione con affidamento ad operatore economico esterno rappresenti comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche espresse.

La scelta di affidare il servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica in alternativa alla gestione "in house" scaturisce sostanzialmente dalle seguenti considerazioni:

- Convenienza economica determinata da fattori quali il ribasso d'asta, l'accorpamento di servizi accessori attualmente gestiti in economia o non garantiti, le migliorie proposte dalle ditte partecipanti, etc.;
- Necessità di giustificare il ricorso a una forma di gestione in house che va contro il principio (comunitario) della libera concorrenza, stante che allo stato attuale non sussistono ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico qualora si adottassero le procedure ad evidenza pubblica;
- Difficoltà economico/amministrativa, nel caso di gestione in house, per l'organizzazione di una società di scopo avente il Comune come unico socio; l'eventuale affidamento in house, ai sensi di legge, costituisce "eccezione" da motivare adeguatamente, con il rischio di incorrere in eventuali inconvenienti di carattere amministrativo, legale ed economico;
- Mancanza di proprie società partecipate in possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi che consentano il ricorso all'affidamento in house ai sensi dell'art. 16 del D.lgs. 175/2016.

La scelta dell'affidamento esterno è giustificata invece per le dimensioni della commessa in argomento ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità.

Non si rileva pertanto ad oggi la possibilità di derogare alle regole di concorrenza in quanto non sussistono condizioni che possano motivare criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità; la scelta del modello in house comporterebbe sicuri appesantimenti amministrativi, oggi non sostenibili da parte dell'ente, quali ad esempio gli aspetti legati all'accesso ai finanziamenti statali, di modalità di acquisto di beni e servizi e di gestione del personale e dei mezzi; rischi finanziari per il Comune legati alla prestazione della società di scopo (nel caso di gestione in house); difficoltà di gestire in proprio e conseguire un effettivo "controllo analogo", in considerazione della reale disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie;

Il ricorso alla società mista è da escludere in quanto l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario richiedono procedure e requisiti che oggi non si ritiene conveniente percorrere.

Si evidenzia infine la possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere migliori al servizio rispetto a quelle previste nel progetto e la possibilità di risarcimenti in caso di mancato raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata e raggiungimento degli standard minimali contrattuali.

Compensazioni economiche.

Non sono previste compensazioni economiche.

Il progetto di fattibilità tecnico ed economica per il servizio in oggetto, che delinea gli obiettivi e le motivazioni che portano l'amministrazione alla decisione della scelta del servizio porta a porta integrale, e che è comprensivo della quantificazione economica del servizio, è depositato agli atti dell'ufficio tecnico e registrato al Prot 5151 del 26/04/23 e non viene allegato al solo fine di non pregiudicare, in qualsiasi modo, l'imminente gara ad evidenza pubblica.

Strumenti per la valutazione di efficienza ed economicità e avvio di operatività di Arera

Le previsioni economiche del nuovo appalto sono in linea con i costi del vigente appalto, salvo le migliorie intervenute all'organizzazione dei servizi. Il quadro economico sarà definito in modo puntuale unitamente all'approvazione della documentazione di gara prima dell'avvio della gara ad evidenza pubblica. Inoltre a partire dall'anno 2020 la determinazione dei costi afferenti il settore dei rifiuti urbani è regolato da ARERA; l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è un'autorità amministrativa indipendente che ha la funzione di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione dei servizi a rete con adeguati livelli di qualità. Con la Legge di Bilancio 2018 sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo anche nel settore dei rifiuti urbani e assimilati. Il primo strumento utilizzato da ARERA per introdurre i suoi principi nel settore rifiuti è il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), presentato con la delibera 443/2019/R/rif, sulla base del quale devono essere determinati i costi di esercizio e di investimento del servizio di igiene urbana e da qui le tariffe degli utenti (TARI) a partire dal 2020. ARERA sta iniziando ad intervenire sul complesso equilibrio che c'è tra cittadini, che richiedono l'erogazione di un servizio e lo remunerano prevalentemente mediante una tassa, l'Ente Territorialmente Competente (ETC, ovvero l'ATO o EGA) ed il gestore e/o il Comune, ovvero coloro che forniscono le diverse componenti del servizio stesso. Ovviamente, da un lato, il comportamento dei cittadini potrà influenzare i costi del servizio, ad esempio tramite la quantità di materiale avviato al recupero, ma anche il livello di soddisfazione degli utenti potrà influire sul risultato del gestore. Ad esempio, l'Autorità ha previsto un meccanismo di incentivazione del riutilizzo e riciclo, ovvero un meccanismo di sharing dei ricavi, che prevede che gli stessi siano allocati asimmetricamente tra gestore e cittadini a seconda dell'impegno relativo, ad esempio nell'effettuare la raccolta differenziata, di questi due stakeholder del processo di gestione integrata dei rifiuti.

Adempimenti relativi alla regolazione qualità - TQRIF

Con la deliberazione 15/2022/r/rif dal titolo "regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani", pubblicata nel sito di Arera il 21 gennaio 2022, Arera ha approvato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF). Si tratta di nuove disposizioni che hanno l'obiettivo di migliorare il servizio di gestione dei rifiuti e far convergere le diverse dimensioni territoriali verso standard comuni e omogenei a livello nazionale, "deve tenere conto delle diverse caratteristiche di partenza, applicando principi di gradualità, asimmetria e sostenibilità economica". Il TQRIF si applica dal 1° gennaio 2023.

Il Comune – in qualità di ETC - intende approvare gli obblighi di qualità contrattuale e tecnica che devono essere rispettati dal gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dai gestori dei singoli servizi che lo compongono, per tutta la durata del Piano Economico Finanziario, individuando il posizionamento della gestione nella matrice degli schemi regolatori di cui alla seguente tabella, sulla

base del livello qualitativo previsto nel Contratto di servizio e/o nella Carta della qualità vigente/i che deve essere in ogni caso garantito.

Ai fini della predisposizione delle proposte da parte delle singole aziende che parteciperanno alla gara, si individua lo SCHEMA I come livello minimo da garantire, salvo i migliori posizionamenti offerti in fase di gara.

Il TQRIF impatta sul "Testo integrato in tema di trasparenza nel servizio di gestione rifiuti-TITR" che gestori e Comuni (sia che siano o no ETC) hanno conosciuto a seguito della delibera n. 444, ottobre 2019. La delibera n. 15/2022 interviene sulla delibera 444 e relativo allegato (appunto il TITR), producendo un testo integrato con le modifiche adottate. A seconda dei ruoli, gestore integrato, gestore che effettua l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti, gestore solamente di raccolta e trasporto e/o spazzamento-lavaggio strade, si hanno adempimenti diversificati, che nel TQRIF vengono implementati.

PROGETTO DI FINANZIAMENTO PNRR

Il Ministero della Transizione Ecologica (MITE), in esecuzione del Decreto MITE del 28 settembre 2021, n. 396, ha adottato, in data 15 ottobre 2021, l'Avviso M2C.1.II1.1 riguardante linea di intervento A finalizzato alla selezione e al successivo finanziamento di proposte volte al miglioramento e meccanizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

Il Comune di Bovezzo ha partecipato al suddetto avviso presentando una candidatura al bando PNRR nel marzo 2022 per il finanziamento del progetto denominato *"Fornitura di cassonetti intelligenti e altre attrezzature per la meccanizzazione e differenziazione dei rifiuti urbani"*, redatto in un unico livello, ai sensi dell'articolo 23, co. 15 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, depositato in data 9/02/2022 al prot. n. 1479 ed approvato con la Giunta comunale n. 8 del 9/02/2022.

Tale progetto è inserito nella graduatoria degli Enti ammessi al finanziamento, approvata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) con decreto n. 128 del 30.03.2023, e con il quale vengono assegnati i contributi previsti nel progetto che ammontano a complessivi € 982.056,00.

Il progetto per la migliore soluzione organizzativa nella gestione del servizio di igiene urbana per la nuova gara associata, ha dovuto recepire le numerose disposizioni normative succedutesi nel corso dell'ultimo anno da Arera, ma soprattutto le novelle normative, successive alla presentazione delle candidature (aggiornamento del PRGR 2022, DM 23/06/2022 per i nuovi CAM).

Pertanto il progetto presentato al MITE a febbraio 2022, che prevede la fornitura di attrezzature funzionali al servizio di raccolta misto con cassonetti per rifiuto indifferenziato ed organico e raccolta stradale per il vetro, la carta e gli imballaggi in plastica, in parte non risulta più coerente per le finalità delle recenti disposizioni.

Alla luce di queste valutazioni e con l'intento di perseguire la scelta di un servizio di raccolta domiciliare integrale, con nota del 7/04/2023 prot. 4506 tutti e quattro i Comuni hanno inoltrato al MASE una richiesta per valutare la possibilità di presentare una variazione delle attrezzature funzionali al nuovo sistema di raccolta scelto, nell'ottica di non perdere il contributo assegnato.

CONCLUSIONI

La presente relazione è resa ai sensi dell'art.14 del D.Lgs.201/2022; essa sarà pubblicata sul sito istituzionale del Comune, in modo da rendere conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'Ordinamento Europeo per la forma di affidamento prescelta.

In ottemperanza al Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, la relazione verrà inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero per lo Sviluppo Economico attraverso l'indirizzo di posta elettronica certificata osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.

**Il Responsabile del Settore
Gestione del Territorio e Sue Risorse
Arch. Claudia Mabellini**